

UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGÍA
Tesis Licenciatura en Sociología

**Mecanismos de democracia directa en Uruguay,
1989-2003:
la perspectiva de los comportamientos regionales**

Sebastián Valdomir

Tutor: Miguel Serna

2004

Índice general.

<i>Plebiscitos, referendos e iniciativa popular.....</i>	<i>Pag. 1</i>
<i>"Funcionalidades" y "Efectos" de los mecanismos.....</i>	<i>Pag. 3</i>
<i>Objetivos e Hipótesis.....</i>	<i>Pag. 7</i>
<i>Características de las convocatorias.....</i>	<i>Pag. 9</i>
<i>Actores, comisiones y recursos: la puesta a cabo de la democracia directa...Pag. 14</i>	
<i>Medios de prensa y la problemática de los recursos.....</i>	<i>Pag. 18</i>
<i>Centralidad de los procesos de reforma del Estado.....</i>	<i>Pag. 20</i>
<i>La vinculación con partidos políticos.....</i>	<i>Pag. 23</i>
<i>Las "regiones" de los mecanismos de democracia directa.....</i>	<i>Pag. 25</i>
<i>El bloque "Litoral – Montevideo".....</i>	<i>Pag. 26</i>
<i>El bloque de los "reticentes".....</i>	<i>Pag. 29</i>
<i>El caso de los plebiscitos.....</i>	<i>Pag. 32</i>
<i>Regiones "políticas" y regiones "socioeconómicas".....</i>	<i>Pag. 35</i>
<i>El voto "político".....</i>	<i>Pag. 38</i>
<i>Conclusiones generales.....</i>	<i>Pag. 40</i>

Bibliografía Consultada

Anexo Documental

Plebiscitos, referendos e iniciativa popular.

La activación de mecanismos de democracia directa a lo largo del periodo comprendido entre los años 1989 y 2003 en el Uruguay ha sido un formato recurrente para operar la toma de decisiones en temas trascendentes para el conjunto de la sociedad y su sistema político. Los mecanismos de democracia directa a los que se hace referencia en este estudio son, claramente identificables, por un lado los plebiscitos, y por otro los referéndos¹; a lo largo de ese periodo tanto unos como otros se convirtieron en vías predilectas por la cual determinados sectores política y socialmente activos interpusieron ante la decisión de la ciudadanía temas de diversa índole.

En ese periodo se sucedieron 13 convocatorias distintas: *plebiscitos* -decisión acerca de enmiendas a la carta constitucional vigente desde el año 1967- y *referendos* -decisión acerca de disposiciones contenidas en leyes. El mismo comienza con el referéndum del año 1989 contra la Ley de Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado y concluye con el referéndum del 7 de diciembre de 2003 referido a la Ley de Asociación de ANCAP. Desde un punto de vista de frecuencia histórico-temporal ello supone la activación de estos mecanismos de democracia directa casi una vez por cada año entre 1989 y 2003. Ello llama la atención si se tiene en cuenta que en los años comprendidos entre 1917 (primera interposición de un recurso de este estilo) y 1980, se activaron en 17 oportunidades: es por ello posible afirmar que los mecanismos de decisión directa por parte de la ciudadanía son para el periodo señalado una forma recurrente para tomar decisiones, dada esa frecuencia relativa tan concentrada de actos en relación a los años transcurridos.

Otro elemento de relevancia y que contrasta con la utilización de este tipo de mecanismos en el periodo inmediatamente anterior atiende a la naturaleza de la activación de tales mecanismos. Se observa que de forma categórica y preferente fue la *iniciativa popular* la que puso en marcha el recorrido de los mismos: 10 ocasiones de 13. Existe una transformación importante en el significado que subyace a la utilización de los mecanismos de democracia directa con respecto a como fue empleado hasta el año 1980.

A los efectos de la definición de este objeto, debe decirse que el plebiscito es una instancia que decide mediante voto obligatorio la intención de reformar la carta constitucional. Específicamente la vía de reforma que está contemplada en la idea del ejercicio de la democracia directa es la de Iniciativa Popular, contenida en el Artículo 331 de la Constitución

¹ Otro mecanismo considerado como de democracia directa es la Iniciativa Popular en materia legislativa.

vigente, literal A². El Referéndum por su parte está contenido en el artículo 79° de la Constitución y es una novedad fruto de la Carta de 1967, aunque ya está mencionado como posibilidad en las constituciones de 1934 y de 1942. En la Constitución de 1967 está más definida tanto su aplicación como su marco de posibilidades para la activación. Cabe decir que el Referéndum es el mecanismo de democracia directa por naturaleza en la medida que viabiliza y hace posible la iniciativa desde la propia sociedad en el intento de derogar leyes o artículos de leyes. Su reglamentación y marco de funcionamiento fue recién aprobado en el año 1989 mediante la Ley N° 16.017 en sus artículos 21° al 43° inclusive.

Esta reglamentación original cubrió un vacío existente desde la restauración democrática a instancias principalmente de la campaña Pro-Referéndum para derogar la Ley de Caducidad; todo lo relacionado a puesta en práctica y resolución del mecanismo estaba carente de reglamentación hasta ese momento. Según J. Rial, la incorporación del referéndum en la Constitución del año 1967 no tenía tanto una clara fundamentación desde la jurisprudencia constitucional, sino que más bien ella obedeció a razonamientos políticos bien definidos:

“La vieja tradición batllista había promovido el referéndum para que el titular del Poder Ejecutivo pudiese recurrir directamente a un mecanismo plebiscitario para imponerse a un parlamento más o menos discoló. No aparecen claras las motivaciones para su implantación en 1966. Lo cierto es que se trataba de un artículo olvidado. ... La corte además fue pensada como organismo que tenía jurisdicción en aspectos electorales, teniendo por actores a los partidos. No se había previsto la eventualidad de tratar con un movimiento social.”³

Tales mecanismos entonces, denominados desde el Derecho Constitucional como “*actos de votación no electorales*” son para la organización republicana en el Uruguay, vías de ejercicio directo de la soberanía por parte del cuerpo electoral. Allí cuando la Constitución dice “*Su soberanía será ejercida directamente por el Cuerpo Electoral en los casos de elección, iniciativa y referéndum, e indirectamente por los Poderes representativos que establece esta Constitución...*”, se están distinguiendo claramente las diferentes instancias para el ejercicio de la soberanía⁴.

Repasando los temas que integraron la “agenda plebiscitaria”, la materia puesta a consideración, se observa que ninguna instancia particular le resta trascendencia al conjunto puesto que todos y cada uno de los temas expresaron en su momento debates cruciales que cortaban limpiamente las esferas políticas, sociales, sindicales, empresariales y gremiales del país. Los temas van desde el retiro de la intervención estatal en áreas estratégicas de la economía y la sociedad, pasando por la regulación de los plazos en la relación entre empleados y empleadores, la cuestión de amnistía a los militares, la homologación de la autonomía

² “Por iniciativa del 10 % de los inscriptos en el registro cívico nacional.”

³ J. Rial: El referéndum del 16/4/1989, en “El referéndum uruguayo del 16 de Abril de 1989” IIDH-CAPEL Costa Rica 1989

⁴ Constitución de 1967 con las modificaciones de 1996. Sección IV – Artículo 82.

financiera para uno de los poderes del Estado, la dotación de recursos para los sistemas de enseñanza pública, jubilaciones, pensiones, etc.

Por otra parte, el uso que se ha hecho de estos recursos por parte de actores propiamente sociales como sindicatos, gremios de jubilados o de estudiantes, esta demarcando otra dimensión de la propuesta. La activación de los mecanismos referidos ha sido prioritaria para llevar a cabo modificaciones, rechazos a leyes o incluso propuestas de mayor alcance (constitucionales por ejemplo), desde actores que no son estrictamente políticos, o que no se encuadran dentro de la participación en partidos políticos. Se instaló a lo largo de toda la década una “recurrencia plebiscitaria” que se constituyó, mal que le pese a las instituciones clásicas de la democracia representativa, como camino predilecto de participación para amplios sectores organizados de la sociedad civil. Aunado a esto último, es clara la presencia en ciertos momentos específicos del periodo de una especie de desobediencia civil por parte de la ciudadanía al rechazar o refrendar según el caso, opciones que desde la generalidad del sistema político contaban con un aval que llegado el momento de la decisión eran colocadas “fuera de juego” por parte de las voluntades sufragantes.

La idea desarrollada por A. Errandonea acerca de la “*funcionalidad*” de los mecanismos de este tipo, de su traspaso como forma de interponer temas en el debate social y político desde una exclusiva consideración partidaria hacia la posibilidad siempre latente en manos de actores no partidarios de activar la democracia directa, es la que subyace a esta delimitación del objeto. En efecto, mientras que a lo largo de casi todo el pasado siglo los plebiscitos fueron instrumentos propios para la resolución de conflictos entre los partidos políticos, siendo mecanismos provenientes “*de arriba hacia abajo*”, a partir de la década de los '90 esa situación se ve trastocada. La funcionalidad de los plebiscitos cambia para pasar a ser instrumentos en manos de actores sociales en su relación de oposición-propuesta para con el poder político y con los partidos específicamente. El recorrido se invierte entonces y pasa a ser “*de abajo hacia arriba*”. Esa modificación fundamental advertida por Errandonea será, vista la perspectiva de un periodo que en tema de referendos y plebiscitos aún continua, la regularidad mas importante para comprender la inserción de los actores sociales mas diversos en las arenas de la “política grande”.

“Funcionalidades” y “efectos” de los mecanismos.

Ciertas características del proceso que enmarca la activación de mecanismos de democracia directa durante la década de los '90 nos aportan elementos con que pensar acerca de una relevancia empírica del objeto, constatando tanto la frecuencia con que se ha recurrido a tales mecanismos durante el periodo señalado, como así también los temas que integran esa “agenda

plebiscitaria”, de verdadera trascendencia dados los contextos de re-estructuración económica y política propios del periodo 1989 –2003.

Como afirma Errandonea en su enfoque acerca de los mecanismos de democracia directa y sus funciones con respecto al sistema político uruguayo durante todo el siglo XX:

“Lo cierto es que el mecanismo normal de legitimación de la Constitución uruguaya es el plebiscito...-Por lo pronto, toda vez que los actores políticos sintieron la necesidad de realizar correcciones a la ecuación en que se concreta el funcionamiento político en función de la correlación de fuerzas de la coyuntura, propiciaron reformas constitucionales que las plasmaran mediante el acuerdo inter-partidario que le confiriera el suficiente apoyo político en cada caso.”⁵

Precisamente, una porción de relevancia del tema surge al constatar que los mecanismos de democracia directa en esta última década han pasado a representar fórmulas “contestatarias” mediante las cuales ciertos actores corporativos o gremiales justamente “interponen” ciertos temas al conjunto del sistema político. Es decir entonces que se constata una modificación, un cierto dinamismo en la utilización de los institutos, precisamente en un contexto que se caracteriza por la estabilidad y el gradualismo casi para todas sus manifestaciones, políticas y no políticas. La propia sociedad civil, desglosada en sus distintos actores colectivos o movimientos demandantes, encontró en ese ámbito los elementos con los cuales interponer -en una extraña adecuación del término, de naturaleza jurídica, a esta problemática principalmente social- sus demandas y proyectos propios en el debate público.

Otro factor de relevancia está dado por el hecho que los antecedentes directos que han estudiado específicamente el objeto descrito cubren los procesos ocurridos hasta los años 1994-1995. Por razones lógicas de temporalidad, la serie de plebiscitos y referendos posteriores al año 1994, concretamente aquellos comprendidos entre los años 1996 y 2003, quedan fuera de una posible explicación y categorización: es decir entonces que un periodo importante ha quedado con posibilidades abiertas de continuar y cotejar las expectativas de análisis de los antecedentes señalados. El periodo continúa siendo rico en manifestaciones del tipo que aquí es objeto y la posibilidad de continuar las conexiones del tipo que propone Errandonea sigue estando vigente.

Por su parte, el abordaje desde la Ciencia Política ha privilegiado otros puntos de análisis, principalmente centrados en los *efectos* de las decisiones plebiscitarias sobre el sistema político, sobre el sistema de partidos, o incluso en los marcos jurídicos constitucionales que regulan los mecanismos⁶. Se privilegia el efecto *resultado* de las consultas sobre variables que

⁵ Errandonea (1994) “El cambio de función de plebiscitos y referendums en el sistema político uruguayo” En Revista de Ciencias Sociales N° 10 FCU - Pag 36 Este enfoque también integra -con algunos agregados y correcciones- un capítulo entero del libro del mismo autor titulado “El sistema político uruguayo” Ed La República 1994 - Montevideo

⁶ Por ejemplo J Yaffé “Reforma Constitucional 1997, efectos esperados por los actores” Documento de Trabajo N° 19 Departamento de Ciencia Política, 1999 Montevideo

son estrictamente políticas por sobre los mecanismos en tanto *proceso* de formación de debate y participación, dado el intento de determinados actores -principalmente sociales- por colocar a decisión un tema definido como trascendente.

Además de ello, la asiduidad con que se han activado los mecanismos esta atestiguando acerca de la relevancia depositada en las arenas de la democracia directa para expedirse sobre temas y coyunturas en los que la democracia representativa no colma las expectativas de la ciudadanía en cuanto a su resolución. Y si se enmarca ese proceso teniendo en cuenta el precedente dado por el período de doce años de gobierno de facto, lo que resalta entonces son ciertos aspectos útiles para identificar los canales en los cuales sistema político por un lado y sociedad civil por otro comprenden sus capacidades de propuesta o de resolución en coyunturas determinadas.

Las etapas y los tramos que temporalmente puedan ser definidos a partir de criterios como la naturaleza, iniciativa y resultados de los plebiscitos y referéndos, abren además para el objeto de estudio una preocupación de corte histórico. ¿Porqué ocurre tal grado de concentración de procesos e instancias en este período de estudio? -Finalmente, existe también un contexto regional de rigurosa actualidad que ambienta la investigación de la democracia directa en la medida que se multiplican los ejemplos en los cuales actores políticos no tradicionales, léase partidos, transitan por derroteros convergentes en cuanto la idea-fuerza que está por detrás de las mismas es una crítica del poder a través de un ejercicio horizontal de la acción y de la toma de decisiones.

En base a estos elementos la bibliografía que ha profundizado acerca del objeto descrito puede agruparse en torno a dos criterios. El primero indica el enfoque de los mecanismos de democracia directa en tanto sucesión de instancias a lo largo del siglo y que remarca fuertemente su relevancia en términos tanto de la legitimidad que los mismos proveen como de la participación que canalizan. El segundo prioriza instancias en particular, un tema y una coyuntura que se dirime a través de la activación plebiscitaria y que remarca principalmente los resultados mas tangibles (en tanto *efectos*) de la decisión ya tomada, a nivel del sistema de partidos, del sistema político en su conjunto y sus instituciones mas importantes.⁷

El primer criterio ha logrado ordenar claramente las características de los mecanismos según su naturaleza y las vías de activación que condujeron a esas instancias, logrando situar y definir períodos de acuerdo a esos elementos. Dicho criterio ha sido abonado principalmente desde la

⁷ Debe ser reconocido a su vez un tercer criterio, de naturaleza jurídico-institucional, centrado fundamentalmente en los alcances de los recursos. La discusión entre el carácter derogatorio o el carácter anulatorio del referéndum se reaviva en las previas de cada ocasión del tipo señalado.

Sociología Política⁸. El otro criterio que debe ser identificado ha sido tratado preferentemente desde la Ciencia Política, centrado básicamente en aspectos tales como los efectos sobre el sistema de partidos, el marco institucional y las reglas del juego democrático. De todas formas esto no supone que la perspectiva sociológica no enfoque procesos específicos puesto que también existen estudios de procesos puntuales de referéndos o plebiscitos que le son propios.

Como ya se ha mencionado, resulta ineludible como antecedente el análisis de A. Errandonea acerca del cambio de “*función*” de los mecanismos de democracia directa a partir del año 1989, partiendo de una serie de características muy precisas para ese período en relación a las etapas anteriores en que los plebiscitos eran mecanismos propios del sistema de partidos para resolver el acceso a la competencia política. Errandonea propone una periodización con tres etapas a distinguir: un primer período en la cual los plebiscitos cubrían esa función originaria, caracterizada por ser iniciativas que surgen desde el propio sistema político, que va desde 1917 hasta 1942. Un segundo período desde 1946 hasta 1971 está pautado bajo la misma lógica, surgida desde las cúpulas pero con un menor carácter excluyente en los propósitos políticos de las reformas plebiscitadas. Ello reforzado en tanto todas las propuestas “victoriosas” presentaban un acuerdo político entre diferentes grupos de los partidos que hacía factible, en un contexto de marcada dependencia de los electorados respecto a los partidos, una convocatoria amplia de homologación de dicho pacto o acuerdo.

Finalmente, un tercer período está pautado cuando los mecanismos de esta índole comienzan a ser de recurrencia por parte de otros actores que no son exclusivamente los partidos. Errandonea menciona que ese período expresa de alguna forma otro proceso de mas largo aliento que es la paulatina pérdida por parte de los partidos de aquellos electorados “cautivos”, y que define esta última etapa como “rebelión del electorado”. Tanto por el resultado del plebiscito constitucional de 1980 como por la sucesivas propuestas y activaciones subsiguientes, la recurrencia a decisiones de carácter plebiscitario surge no ya como una exclusiva de las cúpulas partidarias sino por un poder propositivo que acentuadamente va mostrando la sociedad civil.

“Plebiscitos y referendums, en este último período, han pasado a ser un instrumento contestatario al alcance de mayorías inorgánicas del cuerpo electoral contra acuerdos políticos mayoritarios dentro del sistema, en lugar de un instrumento de éste para legitimar decisiones de cambios institucionales.”⁹

⁸ Son por ejemplo E. Gallicchio - García: “El referéndum de empresas públicas”, Documento de Trabajo N° 61- Departamento de Sociología A. Veneziano “La sorpresa del NO en el plebiscito del 28 de agosto”, en Revista de Ciencias Sociales N° 10 - FCU Montevideo 1994 O Ferrando “El comportamiento del electorado uruguayo en el plebiscito de reforma constitucional del 8/12/1996”, Monografía Final Licenciatura Ciencia Política 1997 Mazzei-Prat “El movimiento pro-referéndum en Uruguay, 1986-1987”, en Revista de Ciencias Sociales N°4 FCU Montevideo

⁹ Errandonea (1994)- Pág. 38

Otro antecedente directo que aborda la totalidad de mecanismos plebiscitarios es el de A. Lissidini titulado “Las paradojas de la democracia directa”¹⁰, y que continúa de cierta forma la periodización que propone Errandonea. Según la autora la práctica de plebiscitos y referendos no surge en el caso uruguayo de una crisis de representación del sistema político, sino que surge “facilitada” por el mismo para luego impactar sobre su dinámica, acarreando consecuencias sobre elementos propios y constitutivos del propio sistema. Lissidini concibe a lo largo del siglo una primera etapa de corte “autoritaria-consociativa” que presenta características bien definidas: todas las iniciativas surgieron desde los partidos políticos, no registrándose ninguna iniciativa de ciudadanos independientes u otras agrupaciones que no fueran las estrictamente partidarias. Además, la mayoría de las convocatorias tuvieron como objetivo el desplazar o radiar a algún sector, activándose siempre un mecanismo negociador inter-partidario con el objetivo de consolidar una plataforma lo mas extendida posible a fin de lograr el éxito en la consulta: “*Ninguna propuesta mono-partidaria logró los votos necesarios para su aprobación*”; es la “articulación política de los consensos” que subyace a cada propuesta la condición necesaria para que el mecanismo como tal funcione adecuadamente. El último tramo presenta las particularidades que ya se señalaron y que siguen en lo medular al artículo de Errandonea.

La autora finalmente subraya características propias ya del período de estudio, como el aglutinamiento de las temáticas puestas a decisión en torno al eje *permanencia o retiro del Estado de áreas estratégicas*; la puesta en duda del *carácter democratizador* de plebiscitos y referendos, en tanto que polarizan los debates en torno a posturas irreductibles impidiendo la negociaciones en términos intermedios y por último, la relevancia derivada de temas vistos como trascendentes que necesitaban de una decisión no acotada a las elites, que generaron nuevos realineamientos y alianzas inter-partidarias¹¹.

Objetivos e Hipótesis.

El objetivo general del presente estudio radica en intentar explicar la relación existente entre dos aspectos principales: las características de los movimientos impulsores de los mecanismos y en relación a ello los resultados obtenidos en cada convocatoria. La demarcación del objeto de estudio sigue en lo principal a una investigación ya realizada y sigue también y por tanto los criterios de enfoque, repaso de antecedentes y propuesta de su relevancia¹². Dicha

¹⁰ A. Lissidini. Las paradojas de la democracia directa, en “Seducción y Desilusión: la política latinoamericana contemporánea” Mallo – Serna (orgs.)

¹¹ El abordaje de la autora también presenta otro trabajo de características similares al presentado titulado “Los plebiscitos uruguayos durante el siglo XX: ni tan democráticos ni tan autoritarios”, publicado en Cuadernos del CLAEH N° 81-81- Montevideo 1998. Dicho artículo presenta la estructura y el enfoque tal como se presenta en el artículo comentado

investigación trató dos interrogantes fundamentales: porqué se sucedió tal grado de recurrencia de procesos e instancias durante el período de estudio, cuales fueron sus principales características en términos de la participación que motivaron y cuales las respuestas dadas a nivel de los diversos departamentos del país.

En cuanto al planteo de las hipótesis de trabajo, se partió de distinguir dos etapas a lo largo del marco temporal definido: un primer período que comprende desde el año 1989 hasta las instancias plebiscitarias del año 1994, y un segundo período que va desde 1995 hasta la convocatoria contra la denominada Ley de Urgencia 1 (18 de febrero de 2001).

En efecto, se mantendrá como interés principal el enfoque de las características del actor impulsor de las convocatorias de un período y otro; sin embargo, la hipótesis principal radica en establecer que mientras que en el primero de los períodos cada convocatoria se derivó del accionar de verdaderos espacios de confluencia de movimientos sociales diversos pero aunados, una vez instalado el segundo período la confluencia en verdaderos actores de acción colectiva se vio dificultada cuando no imposibilitada. En este segundo período, la decisión política pasó a concentrar buena parte de la suerte con la que corrieron los mecanismos, y ello resulta especialmente visible en la última unidad de análisis incorporada como el referéndum contra la llamada “Ley de Asociación de ANCAP” del 7 de diciembre de 2003¹³.

Finalmente, la estrategia metodológica se basó en tratar de re-construir, mediante tres técnicas de recogida de información confluyentes y complementarias, los procesos en los cuales se activaron o se intentaron activar mecanismos de democracia directa en el período definido¹⁴.

¹²El presente estudio fue desarrollado con el título “Mecanismos de democracia directa en la década de consolidación democrática, Uruguay 1989-2001” en el marco del Taller de Investigación de Sociología Política (2001) bajo la supervisión de los docentes Miguel Serna y Rafael Paternain, Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República.

¹³ En la investigación mencionada dicho referéndum no integró el universo de estudio; en este presente enfoque en cambio sí se lo incorpora completando entonces el período de investigación entre los años 1989 y 2003.

¹⁴ La estrategia metodológica diseñada para la recolección de información y de los datos necesarios para llevar a cabo la investigación estuvo compuesta por tres técnicas: es decir que cada una de las técnicas significaba un 33 % de la estrategia global. Las técnicas fueron la recolección de los resultados de cada una de las instancias de plebiscito, de habilitación de referéndum y de referéndum propiamente dicho. Otra de las técnicas era la entrevista a informantes calificados, integrantes de las comisiones impulsoras de los recursos señalados y por último el fichaje de material de prensa escrita en fichas de análisis de contenido.

Convocatorias a plebiscitos y referéndos en la década de los '90.

El repaso de las características de cada proceso puntual de convocatoria a plebiscito o referéndum se vuelve necesario antes de abordar en conjunto el período temporal definido.

El primer proceso se da a partir de la impugnación de cuatro artículos de la Ley N° 15.848 (“de Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado”) que culminó en la convocatoria del cuerpo electoral el 16 de abril de 1989. Dicho proceso se inició con la constitución en el año 1987 de una Comisión Nacional Pro-Referéndum, que luego se reprodujo a nivel departamental y local para hacer operativa la recolección de firmas del 25 % del padrón de habilitados necesarias para hacer efectivo el procedimiento.

“ En pocos días se habían formado alrededor de 300 comisiones vecinales a imagen y semejanza de la Comisión Nacional: 260 en Montevideo, una en cada una de las 18 capitales departamentales y numerosas comisiones en diversas localidades del interior del país”.¹⁴

El primer plebiscito constitucional también se llevó a cabo en el año 1989, en simultáneo con las elecciones nacionales; fue presentado en el Parlamento por organizaciones de jubilados que juntaron firmas por el 10 % del padrón de habilitados. La propuesta concreta estaba referida a la modificación del artículo 67 de la Constitución, consignándose en un agregado la disposición a que los ajustes de las jubilaciones y pensiones no podrían ser inferiores a la variación del Índice Medio de Salarios, y que se efectuarían en las mismas oportunidades en que se produjeran los ajustes salariales en las remuneraciones de los funcionarios de la Administración Central.

En el año 1992 se llevó a cabo el Referéndum sobre la Ley N° 16.211 conocida como “Ley de Empresas Públicas”. Dicha ley fue aprobada en el Parlamento el 1° de octubre de 1991, teniendo en cuenta que la primera de las instancias pre-referéndum se llevó a cabo el 5 de julio de 1992 y la segunda al cumplirse el año de aprobada la ley, y que el referéndum propiamente dicho -con comparecencia obligatoria y no voluntaria como en las instancias previas- se produjo el 13 de diciembre de 1992, el proceso en su conjunto insumió catorce meses.

En el año 1994 se suceden en un período de cuatro escasos meses tres plebiscitos para someter a la decisión ciudadana diferentes propuestas de reformas a la carta constitucional vigente. Son los procesos conocidos como la “Mini-Reforma”, el Plebiscito de los Jubilados y el Plebiscito de la Enseñanza Pública. Con respecto a la denominada “Mini-Reforma”, se convocó al cuerpo electoral a expresarse acerca de una serie de modificaciones en el sistema electoral vigente hasta ese momento: dichas modificaciones establecían básicamente la posibilidad del “voto cruzado” entre los lemas, la reducción del número de ediles, el

¹⁴ Pérez Pérez, ILLSUR, 1988 – (no se especifica el título del trabajo) Citado por Mazzer – Prat “El movimiento pro referéndum en Uruguay, 1986-1987” en Revista de Ciencias Sociales N° 4 (CUI) – Uruguay

estipendio de los mismos y el establecimiento de juntas locales a nivel departamental. Según afirma Errandonea en relación a esta instancia particular:

*"...el anterior rol de los plebiscitos de homologador de acuerdos entre dirigencias partidarias, recibió su tiro de gracia en la consulta mediante la cual todos los grandes sectores políticos acordaron modificar la Constitución para permitir el llamado "voto cruzado" (a distinto lema en elecciones nacionales y municipales). Fue suficiente que se plantearan dudas sobre el alcance de una disposición ajena a su propósito puntual, que podía desamparar al sistema jubilatorio público de la garantía constitucional de su naturaleza estatal, en un ambiente en que gran parte del personal político siguió manejando de este tipo de soluciones para el problema de la seguridad social pese a la resistencia reiteradamente manifiesta de la gran mayoría del cuerpo electoral, para movilizar rápidamente una desconfianza abierta y generalizada hacia las dirigencia político-partidarias, que trocó en muy minoritaria la tendencia afirmativa que las encuestas anticipaban diez días antes."*¹⁵

En las elecciones nacionales de ese mismo año se plebiscitaron los otros dos proyectos de reforma constitucional: uno referido nuevamente a la seguridad social y otro referido a la dotación presupuestal de la enseñanza pública. Ambos proyectos fueron presentados por la iniciativa popular, presentándose en cada caso firmas por el equivalente al 10 % de los inscriptos en el padrón electoral. La propuesta relacionada al presupuesto educativo agregaba incisos a los artículos 214, 215 y 220 de la Constitución, mediante los cuales se establecía la disposición de adjudicarle a los rubros de la educación pública el 27 % del presupuesto nacional. La relacionada a la seguridad social por su parte modificaba mediante aplicación retroactiva el proyecto de rendición de cuentas con que el Poder Ejecutivo había introducido modificaciones en materia de seguridad social. Se establecía entonces la derogación de tales artículos y además la prohibición futura de introducir cualquier tipo de modificaciones en esa materia mediante la vía de leyes de presupuesto o rendición de cuentas.

En ese mismo año se llevó adelante un proceso de recolección de firmas que finalmente no logró alcanzar la cantidad exigida constitucionalmente para plebiscitarse; el proyecto fue impulsado principalmente por los sindicatos de la Compañía del Gas y PLUNA para colocar en la Constitución la prohibición expresa de enajenar activos de empresas estatales (privatizar) así como de consagrar la participación de los colectivos de trabajadores en ese tipo de decisiones, no alcanzó la cantidad de rúbricas necesarias. La propuesta concreta de reforma consistía en el agregado de una cláusula interpretativa del artículo N° 168 en sus numerales 24°, 188° y 204°, por el cual *"...la Administración Central, las Intendencias Municipales (...), los entes autónomos, los servicios descentralizados y las personas públicas no estatales así como todas sus dependencias y unidades ejecutoras, deberán realizar por sí, en forma directa por medio de sus servicios, todas las actividades que constituyan el cumplimiento de los cometidos que preceptivamente les asignen la Constitución y las Leyes."*¹⁶

¹⁵ A Errandonea "El sistema político uruguayo" Pag. 62 Ed. La República Montevideo 1994

¹⁶ Texto del proyecto de Reforma Constitucional

Durante el año 1998 se llevaron a cabo dos procesos para instalar mediante sendos referéndos, la posibilidad de derogar disposiciones contenidas en leyes. Ambos procesos no lograron activar en las respectivas instancias previas el recurso de referéndum propiamente dicho. Por un lado se llevó adelante por parte del sindicato AUTE (de la empresa pública UTE), en conjunción con la central de trabajadores y con la Federación de Cooperativas de Vivienda, un proceso por el cual se intentó derogar la Ley N° 16.832 (“Marco Regulatorio del Sistema Eléctrico Nacional”). En las instancias pre-referéndum previstas no se alcanzó el mínimo exigido constitucionalmente de 25 % del padrón de habilitados y por lo tanto no se instaló el recurso mediante el cual la comparecencia ciudadana hubiese sido obligatoria.

El otro referéndum procuró derogar el artículo 29° de la Ley 16.906 (de “Fomento a las Inversiones”): este artículo puntualmente considerado reducía de diez a dos años el periodo durante el cual los trabajadores pueden establecer sus reclamaciones a los empleadores por adeudos resultantes de su vínculo laboral.¹⁷ Este proceso fue impulsado por una serie de sindicatos considerados “radicales” a la interna de la central sindical, y por mas que la disposición estaba referida puntualmente a los derechos generados por la contratación de trabajo -básicamente reclamos salariales- no fue apoyado por la Mesa Representativa ni por el Secretariado del PIT-CNT. Tales sindicatos entonces quedaron en libertad de acción para promover el recurso librados al influjo de sus propios recursos. Los sindicatos referidos fueron el sindicato de taxistas y telefonistas (SUATT), el sindicato de los obreros gráficos (SAG), de los funcionarios de UTU (AFUTU), de Cristalerías del Uruguay, el sindicato de la pesca (SUNTMA), de la salud (FUS) y los funcionarios de la Universidad de la República (AFFUR).

En las elecciones nacionales del 31 de octubre de 1999 se decidieron dos proyectos de reforma constitucional mediante plebiscito. Ambos surgieron desde la activación parlamentaria y ninguno logró la exigencia constitucional y por lo tanto no se hicieron efectivas las modificaciones que planteaban. Uno de los proyectos estaba referido a efectivizar la autonomía financiera del Poder Judicial, modificando el artículo 239 de la Constitución. La modificatoria establecía que fuese la Suprema Corte de Justicia la que elaborase los proyectos de presupuesto para el Poder Judicial, dejando al Poder Legislativo

¹⁷El artículo disponía que “Las acciones originadas en las relaciones de trabajo prescriben al año, a partir del día siguiente a aquel en que haya cesado la relación laboral en que se fundan. La audiencia de tentativa de conciliación, con presencia del citante, interrumpirá la prescripción, siempre que sea seguida de demanda judicial interpuesta dentro de los treinta días calendario siguientes a la fecha del acta o del testimonio de la no comparecencia del citado

En ningún caso podrán reclamarse créditos o prestaciones laborales que se hubieren hecho exigibles con mas de dos años de anticipación a la fecha en que se presente la demanda judicial correspondiente. Las disposiciones anteriores serán aplicables a los créditos o prestaciones existentes a la fecha de promulgación de la presente ley, salvo que en un plazo de sesenta días calendario contados a partir de la mencionada fecha se hubiere presentado demanda judicial válida” (Subrayado propio)

solamente la atribución de pronunciarse acerca de los montos globales de tales proyectos. Los actores que impulsaron este proyecto fueron principalmente los diferentes gremios vinculados al Poder Judicial: la Asociación de Funcionarios (AFJU), de Magistrados, de Actuarios, de defensores de oficio.

El otro proyecto fue impulsado por el Nuevo Espacio y estaba referido a los plazos para que ex directores de entes o empresas del Estado pudiesen postularse a cargos electivos: la modificación estaba referida al artículo 201 de la Constitución, estableciendo que los directores deben renunciar a sus cargos públicos con doce meses de antelación a las elecciones nacionales en caso de que se postulen a cargos electivos.

Ambas propuestas fueron activadas con el aval de la firma de legisladores, mediante el mecanismo de reforma denominado “*Declaración de Leyes Constitucionales*”, (Artículo 331 apartado B de la Constitución), que permite someter a decisión ciudadana aquellas iniciativas que reúnan las firmas de dos quintos de los componentes de la Asamblea General.

Ese año también se llevó a cabo una recolección de firmas por parte de una confluencia de diversos actores y organizaciones sociales nucleados en la “Comisión Nacional en defensa de los principios de la Seguridad Social”, con el propósito de derogar la ley de “Administración de Fondos de Ahorros Previsionales”, que implantó una reforma sustancial de la Seguridad Social creando precisamente las administradoras privadas o AFAPs. Luego de la tarea de recolección de las firmas (se debían entregar firmas por el 10 % del padrón de habilitados), que se llevó a cabo durante los últimos meses de 1998 y los primeros de 1999, la Comisión entregó a la Corte una cifra de firmas que según los participantes de la misma superaban las 300 mil firmas. Las firmas que se requerían para activar definitivamente el plebiscito eran, según hizo saber la propia Corte Electoral, 241.327. Una vez entregadas las rúbricas en el plazo previsto (seis meses antes de las elecciones) se descontaba por parte de todos los actores de relevancia -políticos, medios de prensa, la propia Comisión- que un nuevo plebiscito estaba activado. Sin embargo, el proceso de conteo y depuración de las rúbricas llevado a cabo por la Corte Electoral generó que finalmente las firmas entregadas no alcanzasen para activar el plebiscito.¹⁸

¹⁸ La tarea de verificación y control de la cantidad y validez de las firmas llevada a cabo por los funcionarios de la Corte Electoral arrojó como resultado la eliminación de 77 079 firmas por diversos motivos. El papel jugado por la Corte Electoral había sido en todas las instancias anteriores, secundario por el hecho de no ser determinante en la resolución final de cada una de las mismas. Tal vez el proceso en el que mayor incidencia ejerció fue en el referéndum contra la Ley de Caducidad, en la tarea de recuento y validación de las firmas presentadas por la Comisión Nacional pro-referéndum. Sin embargo, tal como se desprende de la afirmación de Rial consignada en la mención del capítulo I acerca de la razón de ser del artículo que consagra el recurso de referéndum, el organismo arbitro de ese tipo de contiendas, la Corte Electoral, no cuenta estatutariamente ni tampoco políticamente con los elementos para tratar con movimientos sociales cuando interponen algún tipo de mecanismo de democracia directa. La relación que se entabla cuando diversos actores de la sociedad civil interponen este tipo de mecanismos con la Corte Electoral, efectivamente no está prevista en el espíritu del artículo que instaura el referéndum ni en la propia Constitución: no está previsto que la Corte Electoral deba

En el mes de febrero del año 2001 se activó el mecanismo de referéndum que procuró la impugnación de 13 artículos de la Ley N° 17.243, conocida como “Ley de Urgencia I”. Dicha ley fue enviada al Parlamento con declaración de “urgente declaración”, lo que le pautaba plazos mucho mas acotados para su debate y resolución a las Cámaras.¹⁹ Los contenidos de la Ley en su articulado atendían una diversidad muy grande de temas; desde el fomento a la inversión mediante exenciones impositivas hasta medidas de reactivación para el sector agropecuario. Un grupo de sindicatos, entre los cuales se encontraba la Unión Ferroviaria, el sindicato portuario y el de la cooperativa lechera CONAPROLE, realizaron una convocatoria a una Comisión pro-referéndum para derogar trece artículos de dicha ley. Los artículos estaban referidos específicamente a la licitación de la terminal de contenedores del puerto, al uso de las vías férreas por parte de agentes privados, a la representación del Estado en la Mesa Directiva de CONAPROLE y a otras disposiciones referidas a las AFAPs. El camino adoptado por la Comisión fue el de presentar una cierta cantidad de firmas para activar una instancia pre-referéndum única, en la cual, con adhesión voluntaria, se debían alcanzar adhesiones por el 25 % del padrón de habilitados.

El camino de interposición adoptado por la Comisión de Defensa de ANCAP para derogar la Ley N° 17.448 (“Ley de Asociación de ANCAP”) fue el de activar un referéndum mediante la presentación de firmas por el 25 % del padrón de habilitados. Esa tarea desarrollada a lo largo de todo el año 2003 culminó en la convocatoria del 7 de diciembre del mismo año que finalmente derogó la citada ley.

tratar con demandas provenientes de actores sociales. Ante lo actuado por la Corte Electoral en ese proceso de recolección de firmas, la Comisión, a través de sus asesores legales, decidió apelar la decisión y recusar a aquellos ministros que tomaron la decisión de desestimar el recurso. La prueba mas gráfica de esa “relación inexistente” fue dada por el propio Ministro de la Corte Electoral Rodolfo González Risotto en una entrevista radial: “la recusación no existe en materia de Corte Electoral. Es totalmente absurdo.(...) no corresponde la recusación de los ministros ni en este ni en ningún caso: lo que corresponde es el juicio político. Si alguien está disconforme por una razón, procede por juicio político, pero en modo alguno recusar algo.(...)- El constituyente, que es sabio, no previó la recusación porque si no los ministros partidarios, que representan a partidos políticos, iban a ser permanentemente recusados.”

²⁰De acuerdo a lo establecido por el Artículo 168, numeral 7° de la Constitución, la Cámara que reciba el Proyecto de Ley enviado por el Poder Ejecutivo dispone de 45 días para considerarlo, luego de los cuales se declara automáticamente aprobado de hecho, en la forma en la que fue presentado por el Ejecutivo. La segunda Cámara dispone de 30 días para considerarlo, pasados los cuales de no haberse resuelto su rechazo o aprobación, se declara automáticamente aprobado.

Actores, Comisiones y recursos: la puesta a cabo de la democracia directa.

Las entrevistas a los actores directos de las comisiones, informantes calificados en cada propuesta de referéndum o de plebiscito, permite acceder a niveles de análisis mas específicos para el entendimiento de cada proceso en particular, a la vez que proporciona la posibilidad de constatar ciertos patrones organizativos comunes en la tarea desarrollada por los actores involucrados. Se accede así a la dinámica interna de las diferentes comisiones, a los principales elementos en el debate público, a las limitaciones y las posibilidades de cada campaña en la tarea de difusión, las vinculaciones con los partidos políticos.

De todas las dimensiones y categorías de análisis anotadas merecen mencionarse especialmente algunas por su relevancia subrayada por los diferentes actores, aún cuando se estaba haciendo referencia a instancias distintas²⁰. Por un lado, el universo concreto de las diferentes comisiones se coloca deliberadamente en un nivel central del análisis. Estos espacios de coordinación de una diversidad de actores fueron la estrategia política predilecta para encabezar e implementar los recursos de la democracia directa. El trabajo colectivo y plurisectorial, donde múltiples organizaciones confluyen en pos de un interés definido remite a una dimensión en la cual los recursos, ya sean entendidos estos como de orden infraestructural, económicos, militantes, políticos, adquieren una centralidad manifiesta.

El punto de partida de esta dimensión consta en reconocer que interponer un mecanismo de esta índole implica una movilización de recursos de muy diversa índole. Ello refiere tanto a recursos económicos como políticos en tanto es necesario establecer contactos de diversa naturaleza para cubrir espacios a los cuales los componentes de las comisiones no pueden llegar -sean técnicos, de jurisprudencia, de diseño de un volante o un afiche. Toda la gama de tareas necesarias para la propia vida y acción de la Comisión insumen tiempo y horas de dedicación, instancias de discusión y coordinación de los diversos *tiempos individuales*. El análisis de las Comisiones como la suma de actores y unidad de análisis de cada proceso hace surgir las determinantes materiales a todo el proceso de campaña, donde por un lado el tema económico es relevante pero de ninguna manera resulta el único. En suma, interponer un recurso de democracia directa cuesta gran cantidad de recursos económicos y de militantes. Se pueden ordenar los “rubros” de mayor incidencia en ese inventario de recursos propaganda

²⁰ Las entrevistas a informantes calificados estuvieron directamente referidas a los siguientes procesos, Referéndum sobre la Ley de Empresas Públicas (1992), Plebiscito de la Enseñanza (1994), Referéndum sobre Ley de Marco Regulatorio (1998), Referéndum sobre Artículo 29 de la Ley de Inversiones (1998), Plebiscito del Poder Judicial (1999), Referéndum sobre la Ley de Urgencia I (2001)

propia, salidas a los departamentos del país, eventualmente propaganda en los grandes medios de comunicación²¹.

El recorrido seguido mas comúnmente por todos los procesos que enmarcaron la interposición de los diversos recursos fue mas o menos común: el actor colectivo que está directamente involucrado en el tema ordena una serie de ejes dentro de los cuales se encuentra la intención -si la misma cabe- de proponer una decisión mediante la vía de un referéndum o de un plebiscito. Esa intención se acompaña de un llamado o convocatoria a sumarse y ampliar el espectro de organizaciones e individuos afines a participar. Esa convocatoria supone el pasaje de comprender el tema desde la óptica particular del actor primario hacia una óptica vinculante del tema, más global y general, para granjearse un apoyo en recursos militantes, materiales y políticos que permita colocar el tema con fuerza y perspectivas en la consideración cotidiana.

Los formatos de participación que subyacen al accionar de las Comisiones, en lo que refiere a la actividad de los participantes directos en las tareas de la campaña específica pueden ser agrupados en torno a dos ejes. Cuando la serie de tareas diversas es asumida como labor de los militantes de la Comisión, puede procesarse de esta como tal o mediante la participación en las organizaciones integrantes en la misma. Cada organización integrante en la Comisión coloca en la lista de tareas tanto sus recursos militantes como económicos e infraestructurales. Y por otra parte también es posible la participación a título individual en la Comisión, si bien es este un formato no predominante y mas acotado a lo largo del período de estudio.

Las diversas Comisiones que funcionaron a lo largo de la década puede decirse que parten de una base donde ciertos actores son recurrentes: el actor sindical es en ese sentido uno de los protagonistas presentes con mayor asiduidad en todo el periodo. Esa participación del actor sindical puede darse de dos formas distintas pero cohabitantes y hasta en cierto sentido complementarias; la participación de un colectivo gremial o sindical concreto por un lado y por otro la estructura organizativa de la central sindical, muchas veces expresada -equivocamente- como “movimiento sindical”.

Otro actor presente con asiduidad es la Federación de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua (FUCVAM), que nuclea al grueso del movimiento cooperativo del país.²² También es

²¹ “La campaña de propaganda es un elemento fundamental y los recursos con que se pueden contar, eso es indispensable. Pero mas que nada, te vuelvo a decir, romper el cerco informático, generar contra-información a partir de las radios comunitarias, los periódicos barriales, intentar romper ese cerco que siempre se te pone para que vos no opines, dejes las cosas como están, que ya lo va a resolver el próximo presidente, esos me parecen los mas importantes. Reivindicar la posibilidad de que el ciudadano opine mas allá de su voto cada cinco años” - Entrevista a Gustavo López. SUATT. Artículo 29 de la Ley de Inversiones. 1998

²² Puesto que existen tambien otros sectores en el cooperativismo que no están vinculados únicamente a la temática de la vivienda, existen cooperativas de producción, de consumo, de crédito. De todas formas, FUCVAM es la de mayor magnitud por su capacidad de militancia y por la cantidad de personas que en ella participan de alguna u otra forma

un actor que ha integrado la mayoría de las comisiones el gremio de los estudiantes universitarios de la Universidad de la República (FEUU).

Principalmente fue remarcada que la postura del llamado “movimiento sindical”, adoptada a través de sus órganos de resolución era un elemento por demás relevante para los impulsores de la propuesta: determinante tanto si apoya como si no lo hace, y determinante si esa decisión es adoptada de forma expeditiva o de forma vacilante.

Aún cuando estos actores -sindical, cooperativo y estudiantil universitario- aportan sus estructuras organizativas y militantes en diversos momentos y con diversos grados de involucramiento dadas las respectivas coyunturas, también existe en las comisiones como ya se vio, la posibilidad de la militancia a título individual y también la colectiva pero de menor magnitud a los mencionados. Esta puede ser referenciada por colectivos barriales, radios comunitarias, gremios estudiantiles de la enseñanza secundaria, periódicos y publicaciones pequeñas de diverso carácter, etc.

La importancia otorgada a la integración de diversos asesores y técnicos a los trabajos de las Comisiones resulta notoria por ejemplo en la tarea de los entendidos en materia de Derecho Constitucional. En general por parte de los actores entrevistados de las distintas comisiones existió una fuerte defensa de la posibilidad constitucional de la consulta directa a la ciudadanía. Un elemento que fue remarcado por los informantes es que la participación de asesores jurídicos, abogados constitucionalistas o doctores en Derecho fue precisa para dictaminar desde la procedencia de los recursos, así como el ordenamiento del articulado cuando se trataba de enmiendas constitucionales o el asesoramiento para los trámites ante la Corte Electoral. Es decir entonces que se reconocía una veta problemática en la que se debía recurrir a los profesionales idóneos para su tratamiento. Lógicamente que muchos de esos profesionales eran a su vez Senadores o ejercían algún tipo de participación política.

Teniendo en cuenta esta dimensión –participación e integración plural de las Comisiones- es posible captar las diferencias entre los procesos que integran el “universo” de plebiscitos y referéndos. Cuando existen organizaciones grandes, con base amplia de recursos en infraestructura y militantes participando, la dotación de recursos es muy diferente a cuando las organizaciones presentes en la campaña de la Comisión son pequeñas. La magnitud del trabajo realizado se modifica. Fue reiterada por parte de los informantes la importancia adjudicada que posee para el éxito de las propuestas las posibilidades de la integración plural de actores de diverso tipo al trabajo de las Comisiones. Ello puede parecer lógico por la sumatoria en los distintos rubros de recursos -económicos, de activos militantes, de infraestructura-, pero también por las posibilidades de multiplicación y acceso a los medios de comunicación.

"Nosotros hicimos una convocatoria amplia, una convocatoria..., establecimos una Comisión Nacional Pro-Referéndum, en donde invitamos a todos los actores a participar en esa comisión y en la cual el sindicato participaba con uno o dos integrantes. O sea que la idea nuestra era que esto fuera tomado no por el sindicato sino por el conjunto de las fuerzas políticas y sociales..."²³

"Entonces ahí se formó una Comisión Nacional Pro-Referéndum, integrada en primera instancia por los gremios involucrados, el SUANP, la Unión Ferroviaria y el Sindicato de Conaprole. Eso generó también desde el punto de vista político el que nosotros lleváramos una postura a la Mesa Representativa del PIT-CNT..."²⁴

Con respecto al análisis del periodo de estudio, las hipótesis de trabajo señalaban en primer lugar la distinción de dos etapas diferenciadas a lo largo del mismo. Recordemos que este supone una década "larga" en esta materia pues arranca en 1989 con el referéndum contra la Ley de Caducidad y enseguida con el primer plebiscito de los jubilados (26 de noviembre de 1989), y se extiende hasta el 7 de diciembre de 2003, fecha en la cual tuvo lugar el llamado "referéndum sobre ANCAP".

En segundo lugar, esa periodización se correspondería con una primera etapa de conformación de verdaderos "movimientos" pro-referéndum o pro-reforma que impulsaban los procesos de consulta, y con una segunda etapa de mayor dificultad para la conformación de ese tipo de movimientos y por lo tanto de espectros mas reducidos de impulsores. Lo que se constata mas allá de los fenómenos que puedan estar determinando esa doble etapa, es efectivamente que los procesos casi sin excepciones son favorables hasta el año 1994, existe un momento de impasse hasta el año 1998 y a partir del mismo los recursos casi sin excepciones también no logran cumplir con sus exigencias de modificación. Ello sucede hasta la última instancia de referéndum donde el proceso de ANCAP resulta exitoso para los impulsores de la derogación.

Ordenando las posibles dimensiones que se hacen presentes en esas etapas se mencionó en primer lugar la importancia de la conformación de movimientos sociales en torno a los temas en cuestión. Por lo pronto, tanto el movimiento de los jubilados y pensionistas como la Comisión de Defensa de la Soberanía que existió en el año 1992 con motivo de la campaña por el referéndum contra la Ley de Empresas Públicas, constituyeron espectros amplios de participación. En dichos ámbitos se conjuntaron sectores políticos con organizaciones sociales y sindicales. Esa pluralidad de actores puede decirse que asumió la serie de temas y lo reprodujo al interior de cada ámbito y a su vez lo trasladó en sus respectivos espacios geográficos y de militancia particular. Lo mismo ocurrió en relación al proceso llevado adelante por la "Comisión en defensa de ANCAP".

²³ Entrevista a G. Portillo. AUTE. Ley de Marco Regulatorio, 1998.

²⁴ Entrevista a C. Cacho. Gremio de Conaprole. Ley de Urgencia 1 2001.

¿No es posible hablar de tales espacios amplios en los procesos del año 1998 y 2001?

Los elementos recabados indican que no. Por un lado, en las propuestas contra el Marco Regulatorio y contra la Ley de Urgencia, los diferentes actores remarcaron lo tardía que fue la toma de posición de la izquierda política, y también las limitantes derivadas de los procesos internos de la Central Sindical para asumir en conjunto los temas. Por otro, la propuesta de los sindicatos que llevaron adelante el intento de derogar el artículo 29 de la Ley de Inversiones fue absolutamente huérfana de cualquier tipo de apoyo. Este proceso fue, a la vista de los resultados y de la situación generada en torno a los impulsores y su relación con la Central Sindical, el que menos cerca estuvo de lograr su aprobación. Las entrevistas con los actores específicos de esta instancia demuestran que la carencia de los apoyos sociales clásicos como la propia Central Sindical o FUCVAM, o incluso de los apoyos políticos como podría ser la Mesa Política del Frente Amplio, combinaron sus efectos para desembocar en el proceso que menos adhesiones convocó a lo largo de todo el período. Lo cierto y real es que ninguna propuesta alcanzó su objetivo.²⁵

Por otra parte la propuesta de Reforma Constitucional del año 1999 impulsada por los actores vinculados al Poder Judicial tampoco logró trascender hacia las organizaciones apuntadas como de mayor incidencia, manteniéndose exclusivamente en torno a las estructuras de participación relacionadas al mismo como el gremio de los funcionarios judiciales, los actuarios y defensores de oficio, etc. Dicha propuesta, que apuntaba a efectivizar la autonomía financiera del Poder Judicial, logró interponerse mediante la firma de 53 legisladores, suscitó un cierto debate político y contó con el apoyo de algunos sectores del Partido Nacional y con el apoyo explícito de Tabaré Vázquez y del Frente Amplio – Encuentro Progresista; no obstante el debate y la implantación del tema como sensible para los mecanismos de administración de justicia, el proyecto finalmente no logró cristalizar. Efectivamente en esta oportunidad lo que pareció faltar fue el componente de acompañamiento social, ya sea de la Central Sindical o de la otra organización clásica de participación social que acompañaba este tipo de propuestas como FUCVAM.

Los medios de prensa y la problemática de los recursos.

Muy relacionado al tema de los recursos esta la problemática de los medios de prensa. Problemática en el vasto sentido de la palabra. En la medida que es necesario trascender desde los ámbitos más íntimos hacia los espacios más confluyentes, para acceder a la posibilidad de

²⁵ La conformación de “movimientos pro-referéndum” cuenta con antecedentes incluso durante la década de los '80, hay dos procesos que deben ser destacados. Por un lado, la recolección de firmas que llevara a cabo precisamente FUCVAM en el año 1984 y por otro la campaña durante los años 1986 y 1987 de la Comisión pro-referéndum contra la Ley de Caducidad

transmitir, informar la naturaleza de las propuestas, sus justificaciones y estrategias argumentativas hacia la ciudadanía en lo mas generalmente entendida que sea posible, el papel de los medios masivos de comunicación es entonces directamente crucial.

*"También tuvimos un trabajo constante con los medios que también fue muy duro, porque el tema del manejo de los medios de comunicación es algo que hasta el día de hoy en muchos aspectos es algo que esta como vedado para algunas problemáticas y el acceso no es fácil. Fue una continua de intentar, golpear; en el Interior, con todo, las radios y algunos canales son mucho mas abiertos que en Montevideo. En Montevideo está tan centralizada la resolución sobre que temas van y que temas no van que costó bastante."*²⁶

*"Cada vez es más caro como toda campaña aunque no sea electoral, una campaña concreta cuesta mucho dinero, pero en realidad hoy por hoy los debates ciudadanos son cada vez más mediáticos, cada vez más, se hace difícil y el papel de los medios es cada vez más crucial."*²⁷

En la medida que la tarea de difusión y propaganda de las comisiones encuentra el primer limitante en el terreno de los medios masivos de comunicación, limitantes al acceso a los mismos, se despliegan entonces otras estrategias de difusión, mas acordes a la dotación de recursos con que para cada caso cuentan las comisiones. Dichas estrategias según los informantes van desde la "pegatina" de afiches y la distribución de volantes hasta las "pintadas" de muros y paredes en calles transitadas por grandes volúmenes de personas o vehículos. Esas tareas son asumidas y realizadas por los participantes de la propia Comisión o de las organizaciones que integran la misma.

La otra estrategia de difusión estaba conectada a las salidas a los diferentes departamentos del país; un dato de relevancia que surgió fue la relativa mayor accesibilidad a los medios de prensa de los departamentos con respecto a los de Montevideo. Lógicamente que la salida de los integrantes de las comisiones a los departamentos también insume recursos de propaganda, como los materiales informativos, afiches y volantes, recursos económicos, traslado, alojamiento y comida, y finalmente los recursos militantes, las personas que deben dedicar tiempo y horas de su día a día para prepararse, informarse detalladamente acerca de lo que van a transmitir.

Los datos que pueden recabarse acerca de la proveniencia de los recursos puede ilustrarse mediante un continuo entre dos extremos; por un lado el aporte directo de los afiliados a un fondo de campaña, que sale del propio salario de los afiliados. Esa estrategia fue la utilizada por los actores vinculados al plebiscito del Poder Judicial.

*"Y todo fue muy artesanal, fue todo de a colectas; la campaña a nosotros nos salió, para llegar a los votos que se llegaron, 25 mil dólares. Y todavía le estuvimos dando 2500 dólares que nos sobró a los compañeros de la Comisión de defensa del patrimonio, gracias a un buen manejo y prolijo de la comisión de finanzas. El trabajo fue muy arduo; nos dividimos el país en regiones y salíamos todos los integrantes de las directivas. Se fueron tomando algunos actos públicos a nivel del PTT-CNT aquí en Montevideo."*²⁸

²⁶ Entrevista a Gabriel Portillo AUTE. Ley de Marco Regulatorio 1998

²⁷ Entrevista a Susana Dalmas SUTEL. Ley de Empresas Públicas 1992

²⁸ Entrevista a Elba Rama AFJU. Plebiscito del Poder Judicial 1999

El otro extremo esta dado por el aporte directo de lo que se ha dado en llamar “la fuerza política”. Por ejemplo, queda claramente establecido en el referéndum contra la Ley de Urgencia I.²⁹ Las posibles carencias que las comisiones pudieron haber afrontado en lo concerniente a lo económico y derivado de ello, el acceso a los medios masivos de comunicación, dan paso a estrategias alternativas de trabajo, donde lo que se destaca es la tarea de la militancia y la posibilidad de acceder a los medios de comunicación mas pequeños, barriales, para difundir la propuesta concreta de la que se está hablando en un determinado momento.³⁰

Centralidad de los procesos de reforma del Estado.

Otro nivel de análisis, que está también conectado a la naturaleza de las comisiones en cuanto a los orígenes primeros de convocatoria, es la temática del retiro y permanencia del Estado en áreas estratégicas de la organización económica y administrativa de la sociedad, el debate acerca de la *reforma del Estado* en suma, estuvo omnipresente -en acción u omisión- a lo largo de todo el período. En ese sentido el eje retiro-mantenimiento del Estado, o la propia diversidad de visiones respecto al tema mas global de la “reforma del Estado”, estuvo presente a lo largo de todo el período de referencia. Si mas de la mitad de los procesos activados a lo largo de la década de estudio expresan una postura acerca del tema de la “reforma del Estado”, ello indica que se está frente a un eje de discusión que atraviesa todo un período en lo que a la resolución del mismo refiere. Entonces el hecho de estar recurrentemente en la agenda de las consultas, subraya a esa temática como de relevancia y de enfrentamiento entre diversas visiones.

Como se vio, el actor sindical fue el principal promotor de las consultas; algo lógico si se coteja con el dato para nada irrelevante de que casi el 70 % de los afiliados a la Central Sindical pertenecen a sindicatos del sector público. En todas las comisiones los primeros pasos

²⁹ “No hubo una derrota; no se alcanzó el objetivo, que no es lo mismo. Gastamos 70 mil dólares y se lograron 500 mil votos, que son mas que los obtenidos por el Partido Nacional en 1999”. Tabaré Vázquez; Presidente del EP-FA²⁹ Semanario Brecha, 23 / 02 / 2001. “La confrontación de las interpretaciones”

³⁰ Al prestarle atención a los mecanismos “alternativos” a la problemática de los recursos, casi invariablemente escasos, se accede también al carácter de militancia social característico de los formatos de movilización sindical o gremial. Las “barriadas”, “volanteadas” en ferias vecinales, las “caravanas”, “pintadas y pegatinas”, las radios locales o comunitarias, los periódicos de tiraje corto, los actos “de masas” y actos, toda esa actividad desplegada para un fin puntual -dar a conocer la propuesta que motiva el trabajo y la interposición de un recurso de decisión directa- remite a la actividad propia de actores sociales (mas que políticos) *haciendo política*. Actualmente incluso se asiste a como el actor político -los partidos y sectores tradicionales fundamentalmente- recorre el camino inverso, es decir, realiza las tareas de difusión que son propias del actor social, como sucede con el fenómeno de la “guerra por el control de muros” para pintar consignas. Pero ello es un fenómeno que merece todo su análisis propio, por lo pronto basta con constatar su carácter de “novedad” respecto a la década de los ‘80, cuando los muros y las pegatinas eran patrimonio de una muy concreta forma de militancia social

en el planteo de la propuesta fue dada por las organizaciones sindicales que estaban vinculadas al tema que estaba en cuestión.

El proceso que desembocó finalmente en la derogación de los cinco artículos de la Ley de Empresas Públicas es el momento mas visible de la centralidad del debate acerca de la “reforma del Estado”. En efecto, si se repasa la propuesta del año 1992, la “Comisión de Defensa del Patrimonio”, solamente defendía el patrimonio de ciertas empresas, porque otras las dejaba de lado, como ILPE -Industria Lobera y Pesquera del Estado- o como PLUNA. El proceso de la Ley de Empresas Públicas planteó la problemática de la posible venta de activos de las empresas y entes del Estado, pero tomando casi exclusivamente como referencia la situación de ANTEL. La propuesta de la derogación total de la ley, que imposibilitaría la venta de activos de todas las empresas fue minoritaria.³¹ Por algo la propuesta era de derogación parcial, de tan solo cinco artículos, y no de la ley entera como si existía la posibilidad de hacerlo con la papeleta blanca en la primera instancia del 5 de julio (y que luego se retiró).

*“...las empresas públicas no fueron creadas para dar ganancias sino para cubrir un fin social. Y se han ido reformando y se han ido re-estructurando. La reforma del Estado es fundamental; porque hay cosas que se pueden corregir. Hay que decir que la mayoría de los nombramientos en los entes son cargos políticos, son cadáveres políticos que colocan ahí, que generan los fracasos que tenemos, pero no es porque las empresas no sean rentables sino porque no se orientan debidamente. CONAPROLE exportaba 70 millones de dólares, la propia AFE con el transporte de la madera estaba compitiendo con el transporte carretero. Entonces claro, hay que desahatar lo público porque es ineficiente, porque son monopolios o no son rentables y eso es mentira.”*³²

*“Para transformar las empresas públicas lo primero que había que hacer era asegurar el control del Estado sobre las mismas y transformarlas mediante una gestión mancomunada de los usuarios, el Estado y los trabajadores y elaborar planes de desarrollo; en el caso del Gas por ejemplo elaborar un proyecto que abarcara el conjunto de la política energética para electricidad, derivados del petróleo y gas.”*³³

*“...el Uruguay debió tener un análisis de conveniencia con respecto a las empresas públicas y de Antel en particular; era muy paradigmático el tema Antel porque era una empresa muy eficiente donde se había invertido mucho dinero por parte del Estado y por ende de la ciudadanía, en un avance tecnológico muy importante que nos colocaba en una situación de preferencia en América Latina,(...) por lo tanto queríamos decir Si a una transformación de la empresa pero No a la manera propuesta por el Gobierno...”*³⁴

En ese sentido se constata que a partir de ese proceso puntual el debate acerca del rol del Estado fue dado casi que empresa por empresa, ni siquiera sector por sector. Así venía dado por las leyes puestas en cuestión: si en la propuesta del año 1992 una “Ley de Empresas Públicas” fue abrumadoramente rechazada, el camino del “paso a paso” demostró ser mucho

³¹ “...no hubiera concurrido porque era una ley muy peculiar; eliminaba un Ente que estaba prácticamente eliminado, ILPE, que ya estaba liquidado, planteaba la posibilidad de asociación para Pluna cuando el propio gremio ya tenía planteado el tema de la asociación con una empresa privada porque no había posibilidad ya prácticamente, el Frente ya tenía tomada una decisión con respecto a Pluna de formar una sociedad tal vez no como la que se formó después, pero una sociedad si con capitales privados porque no estaba ya la empresa en condiciones de seguir funcionando. O sea abarcaba una serie de Entes del Estado que tenían situaciones muy diversas, después se develó claramente que el tema principal era Antel. La idea era vender Antel...” Entrevista a Susana Dalmás.

³² Entrevista a Juan Silveyra. Unión Ferroviaria. Ley de Urgencia I 2001

³³ Entrevista a Luis Puig. UAOEGAS. Ley de Empresas Públicas 1992

³⁴ Entrevista a Susana Dalmás. SUTEL. Ley de Empresas Públicas 1992

mas efectivo; Marco Regulatorio del Sistema Eléctrico acerca de UTE, luego AFE, luego la playa de contenedores del Puerto, la Ley de Asociación de ANCAP.

Otro terreno en el cual el eje de la Reforma del Estado influyó de manera determinante fue el argumentativo. Fue remarcado por la totalidad de los integrantes de las comisiones entrevistados que el éxito o fracaso de una campaña descansa en la claridad con que se exponen los argumentos para explicar los alcances de la propuesta o ley que se quiere derogar. El carácter de mayor relieve consistió entonces en procesar ciertos temas de forma tal que la transmisión de argumentos desde la Comisión hacia la sociedad no estuviese limitada *por cuestiones de vocabulario*. El problema radicó entonces en como procesar determinados temas considerados excesivamente “técnicos” para el entendimiento general. Las diversas comisiones debieron enfrentar para desempeñar las labores de difusión y propaganda los obstáculos que esos temas considerados demasiado específicos o “solo para entendidos” presentaban para la construcción del sentido de la propuesta. En los casos donde esa problemática se dio con mayor fuerza fue en el caso del Marco Regulatorio del Sistema Eléctrico Nacional, y en menor medida los casos del Artículo 29 de la Ley de Inversiones y la Ley de Urgencia I. También fue claro esa problemática en el debate acerca del referéndum por ANCAP del año 2003.

En definitiva, las consecuencias de que el debate acerca del “retiro – permanencia del Estado” fuera uno de los ejes centrales a lo largo de la década, pueden agruparse en torno a dos puntos; la consecuencia “positiva” fue que la movilización contó con la presencia de los actores sindicales involucrados en primer nivel: sindicatos públicos, con cantidades relativamente superiores de afiliados y por lo tanto de recursos económicos o infraestructurales (SUTEL, AUTE, FANCAP). La consecuencia “negativa” radicó por su parte en la naturaleza “técnica” de los temas relacionados y en las dificultades de transmisión argumental de los mismos. Cuando están presentes ambas consecuencias de signo negativo, por ejemplo en el proceso del artículo 29 de la Ley de Inversiones, el tema complejo y los sindicatos pequeños, ninguno público, se cierra el tema definitivamente y las posibilidades son menores para el éxito de la propuesta.

El último referéndum activado para derogar la Ley de Asociación de ANCAP expresó nuevamente ese debate en torno a las actividades que deben ser prestadas o no desde el Estado. Nuevamente las características organizativas mantuvieron la intención de integrar la mayor cantidad posible de organizaciones sociales a las actividades desarrolladas por la “Comisión de Defensa de ANCAP”. En esta oportunidad cristalizó una suerte de “integración ideal” de la Comisión al darse un involucramiento mantenido y deliberado por parte de la Central Sindical y FUCVAM, conjuntamente a la participación de los representantes de los diversos sectores políticos que apoyaron la iniciativa.

La vinculación con partidos políticos.

La vinculación entre el actor propiamente social y el actor político, expresada en el relacionamiento entre comisiones y partidos políticos es otra de las dimensiones mas importantes a la hora de definir los diferentes procesos de activación de plebiscitos y referendos. En efecto, la incidencia de los partidos políticos es una variable decisiva para explicar *la estrategia seguida por los actores sociales que conforman las Comisiones en los procesos de interposición de los recursos*. No solamente en virtud del apoyo que los partidos le puedan proveer al tema, sino también en virtud de la oposición que los mismos le dispensen al proyecto.

Ordenando entonces, el apoyo de los partidos puede ir desde el apoyo en recursos (tanto económicos como militantes) hasta el apoyo político propiamente dicho de convertir la propuesta en eje de trabajo, lo que implica la *operativa* política de ese tema. Ello supone la apropiación de la temática por parte de políticos, diputados o senadores, que colocan esa discusión en niveles mas amplios de difusión y alcance.

A partir de la variable política es posible situar elementos mas puntuales como puede ser la campaña a nivel nacional en los distintos departamentos, la atención dispensada por parte de los grandes medios de comunicación, la propuesta de disposiciones alternativas a la impugnada o incluso un punto aparentemente irrelevante pero que ha demostrado no serlo para nada como es el ensobrado de las papeletas en el caso de los plebiscitos constitucionales simultáneos a elecciones nacionales.

Una serie de datos relevantes en este punto surge de la identificación que realizan los políticos de los impulsores de los plebiscitos y referendos en los cuales se llevó a cabo el relevamiento de prensa³⁵: entre una variedad de posibles *actores impulsores*, las opciones de “partido político” o “sector dentro de partido político” fueron las que mas respondieron a la identificación del impulsor.³⁶ En los tres procesos en los cuales se realizó el relevamiento de prensa surge una recurrente tendencia a identificar al impulsor de los procesos con partidos o sectores de políticos, por mas que existieran en cada caso Comisiones establecidas impulsando los diferentes temas puestos a consideración.³⁷

³⁵ El relevamiento de prensa se llevó a cabo en torno a tres procesos: el referéndum sobre la Ley de Empresas Públicas, el pre-referéndum del Marco Regulatorio de UTE y el pre-referéndum sobre la Ley de Urgencia I.

³⁶ Entre los posibles *impulsores* figuraban: Partido Político, Sector dentro de Partido Político, Gremio o Sindicato, Organizaciones Sociales, Actor Corporativo.

³⁷ Un ejemplo de esa tendencia bien puede estar señalada en la siguiente cita: “Son los radicales por boca del Partido Comunista, del MLN y de la Corriente de Izquierda los que van pautando el ritmo de actuación del conglomerado. Eso demuestra que en esa fuerza política hay un grado de improvisación espectacular. (...) -Que se utilicen las instancias de democracia directa por capricho de los sectores radicales del Frente Amplio, demuestra que lejos está esa fuerza política de alcanzar un grado de madurez política básica. La democracia,

Por otra parte, cuando desde el actor social se apunta a evaluar el involucramiento de lo que recurrentemente se dio en llamar como “la fuerza política”, se remarcó lo dificultoso de los procesos y lo lento y complejo de los apoyos oficiales por parte del Encuentro Progresista – Frente Amplio. Lo que surge del relevamiento de prensa mediante las citas y expresiones de diversos dirigentes políticos en cambio, coloca a sectores o al Partido político en su conjunto como los impulsores principales de los procesos referidos. El contraste incluso resulta llamativo; en torno a un mismo proceso como el del pre-referéndum de la Ley de Urgencia I, desde el actor social (verdadero impulsor del proceso) se valora como tardío el involucramiento de la fuerza política y desde dirigentes políticos de cierta relevancia (W. Abdala fue vocero del sector Foro Batllista), se marca la “incidencia” y el impulso del mismo proceso por parte del actor político, en este caso el Encuentro Progresista – Frente Amplio.

Desde los diferentes actores políticos entonces se tendió a concebir el debate instalado en cada caso en términos y referencias de los partidos u organizaciones partidarias -y no de los actores sociales que incluso motivan ese mismo debate al interponer un recurso-, mientras que desde las percepciones de los actores la participación de un determinado partido político fue vista como en el mayor de los casos como deficitaria.

“Primero creo que nos faltó información y creo que faltó mayor involucramiento de la fuerza política. Yo creo que el Frente Amplio no acompañó como debía, a pesar de que puso a Tabaré Vázquez al frente, que hizo lo que pudo pero que apareció tarde...”³⁸

●tro gran eje que surgió del relevamiento de prensa fue acerca de las diversas vías por las cuales se planteó la mentada Reforma del Estado. Mientras que por parte de los integrantes de las diferentes Comisiones la estrategia generalmente se basó en denunciar lo que se consideraba la “venta del patrimonio nacional” mediante la enajenación de activos del Estado o la privatización de empresas, desde los dirigentes políticos los argumentos manejados siempre intentaron alejarse de esos caminos. Repasando el posicionamiento político ante ese tema, surge que (en lo argumentativo acerca de una ley) la concepción predominante en los políticos era viabilizar la Reforma mediante la co-participación de activos públicos y privados en los sectores donde los mercados permanecían con alto grado de monopolio estatal. Al menos en lo discursivo la concepción dominante no fue la de la venta directa de las empresas, sino más bien la de la des-monopolización entendida como co-participación pública y privada en los diferentes mercados y sectores económicos.³⁹

como bien lo reseñó Habermas, implica escucha y reconocimiento del otro”. Washington Abdala, Diputado por el Partido Colorado-El Observador 14/02/2001

³⁸ Entrevista a Julio García AUTE Ley de Marco Regulatorio 1998

³⁹ Para las tres instancias referidas anteriormente en lo que respecta al relevamiento de prensa, las opciones para la identificación de posturas ante la Reforma del Estado eran Reforma como racionalización del gasto público, como Co-participación pública y privada (Desmonopolización) y como Venta de activos del Estado (Privatización)

Respuestas ciudadanas y comportamientos departamentales

Todos los procesos estuvieron implantados en la capital del país. Con ello se pretende establecer que invariablemente todos los procesos se gestaron a partir de la actividad de actores localizados en Montevideo. Pero consecuentemente, si bien el grueso del trabajo militante se centró principalmente en la capital, la recorrida de los diversos departamentos del país se constituyó en un eje en si mismo de trabajo para las diferentes comisiones a lo largo del período. Por lo tanto, la concurrencia a los departamentos para desplegar los contactos y para desarrollar las tareas de difusión, explicación y propaganda de las propuestas también se constituyó en otra de las dimensiones en la cual variables tales como disponibilidad de recursos o la composición de las comisiones expresaron su relevancia.

La tarea de las recorridas departamentales se facilitó cuando el actor referente en la Comisión contó con una correspondencia organizativa cercana o propia en las capitales departamentales. También en ese sentido los sindicatos públicos pudieron desarrollar con mayor profundidad el trabajo puesto que los sindicatos de empresas como UTE, ANTEL o la propia Unión Ferroviaria (AFE) tienen presencia nacional. Y lo mismo sucedió con el sindicato de CONAPROLE con motivo de la campaña contra la Ley de Urgencia I. Ello sucedió asimismo en ocasión del plebiscito por la autonomía financiera del Poder Judicial, donde la Asociación de Funcionarios cuenta con sus respectivos plenarios departamentales.

Con respecto a las disponibilidad de recursos, puede surgir del párrafo anterior la idea de ponderar los niveles de adhesión departamental con relación a las dotaciones de recursos desplegadas. Si bien se debe tener en cuenta que los departamentos del país estuvieron en la consideración de las diversas comisiones y actores que debieron realizar en esos contextos sus labores de difusión, también debe tenerse presente que las respuestas dadas por los departamentos (sólo parcialmente expresadas mediante las magnitudes de las adhesiones) no dependió exclusivamente de las tareas de contactos o recorridas. Cada departamento “esperó” de forma peculiar y específica a los militantes que desplegaron su tarea en ese eje de trabajo; los aguardó de acuerdo a una realidad particular departamental o incluso regional, que hizo que ese acercamiento de las propuestas surgidas en Montevideo hacia cada uno de ellos calase de manera puntual, de acuerdo a caracteres locales, que trataran de ser desarrollados en la presente sección.

Los resultados de las consultas representan un elemento claro, fáctico y formal para el análisis de la aceptación social de los procesos de la índole referida. Teniendo en cuenta que se trata de una cantidad considerable de casos para el periodo de referencia de este estudio y

considerando también que es posible sistematizar la información según las circunscripciones departamentales, ello resulta en una base de datos de gran potencial explicativo. Dicha información en general suponen datos oficiales, que expresan los conteos y procesamientos de la Corte Electoral y que permiten ser desagregados por departamento y agrupados y reordenados según criterios de re-construcción del proceso estudiado.

Precisamente mediante el ordenamiento porcentual (cantidad de adhesiones departamentales sobre cantidad de habilitados para cada circunscripción departamental) de los resultados ante los sucesivos plebiscitos y referéndos, es posible constatar ciertamente una serie de regularidades y tendencias marcadas una vez que se coloca la sucesión histórica de procesos consumados y se evalúan las posiciones en que cada departamento se sitúa.

Entre los resultados mas generales, es posible destacar la existencia de ciertos patrones expresados a lo largo de todo el período. La conformación de “bloques departamentales” expresados por conductas mantenidas de apoyo o de rechazo a propuestas de diversa índole. En ese primer desglose se constata que ciertos departamentos se sitúan normalmente en parámetros altos o bajos -según el caso- del ordenamiento porcentual y que además esos posicionamientos tienden a reproducirse a lo largo de todo el período estudiado conformando verdaderos patrones o tendencias en las respuestas dadas mediante las adhesiones por parte de los diversos departamentos. Dicho comportamiento tendencial en la respuesta departamental puede configurar un “mapa” del Uruguay que se presenta en sub-espacios regionales según los volúmenes de adhesión a los diferentes procesos.

El bloque “Litoral – Montevideo”

En ese entendido entonces es posible definir la existencia de un bloque de departamentos a partir de la buena recepción de las propuestas expresada en los desempeños porcentuales relativamente altos; dicha configuración de aquí en adelante será denominado como bloque “Litoral mas Montevideo”, ya que integra a los departamentos de Paysandú, Salto, Soriano, Río Negro, Colonia y Montevideo. Cada instancia considerada de forma puntual puede integrar algún otro departamento o excluir alguno de los mencionados, pero definidos como zona geográfica del país, encabeza todos los “ranking” porcentuales de la secuencia histórica.

El proceso del referéndum del año 1992 para derogar la llamada “Ley de Empresas Públicas” resulta el momento de mayor claridad para la visualización de los bloques departamentales aquí propuestos, pero ello no necesariamente significa que sea el único momento del período estudiado en que esa determinada agrupación departamental sea tan marcada. Tanto en las instancias previas como en el propio acto de referéndum, resalta el

hecho que Paysandú en las tres convocatorias encabeza el porcentaje de adhesiones para derogar los artículos cuestionados. Incluso alcanza el monto exigido por la Constitución (25%) en la primera instancia (5 de julio, 1992), algo que no consigue ningún otro departamento del país. En esa oportunidad alcanza el 28,41%, cuando la media general de adhesión en todo el país es de 21,04 %. En esa primera oportunidad también están encabezando la porcentualización los departamentos de Soriano, Artigas, Montevideo y Salto. En la segunda convocatoria -1º de octubre de 1992- nuevamente Paysandú encabeza el listado, seguido de Soriano, Montevideo, Salto, Artigas, Río Negro y Colonia respectivamente: el llamado “bloque del Litoral mas Montevideo” en pleno. El porcentaje general fue de 31,75% y Paysandú alcanzó el 40,78%; una diferencia con la media nacional de nueve puntos porcentuales. Ya en el acto del referéndum propiamente dicho -13 de diciembre de 1992-, el listado porcentual muestra a Paysandú nuevamente con el mayor volumen relativo de adhesión, (58,96 % -la media porcentual en todo el país es de 54,98 % para los votos por el “SI”). En esa oportunidad el “bloque Litoral-Montevideo” presenta además de Paysandú a los departamentos de Montevideo, Salto y Soriano en los primeros lugares de la porcentualización. También tienen porcentajes relativos altos de aceptación a la propuesta de derogar los departamentos de Maldonado, Rocha y Canelones.

Tomando una serie de procesos que no lograron alcanzar la instancia del referéndum propiamente dicho -como si sucedió en el caso del año 1992- como son los procesos del año 1998 (Ley de Marco Regulatorio del Sistema Energético y Artículo 29 de la Ley de Inversiones) y la convocatoria del año 2001 contra la denominada Ley de Urgencia I, el comportamiento departamental muestra características muy puntuales que merecen ser analizadas.

La primera instancia para habilitar el recurso de referéndum para derogar la Ley N° 16.832 -Marco Regulatorio del Sistema Eléctrico Nacional- se llevó a cabo el 8 de marzo de 1998. En dicha oportunidad ningún departamento alcanzó por si solo el monto de 25 % de los habilitados. La media nacional fue de 15,3 %; los departamentos que se colocaron por encima de esa media y que encabezan la porcentualización relativa fueron Montevideo, Paysandú, Rocha, Soriano y Río Negro en ese orden. Esa instancia reafirma que lo que aquí se denominó bloque “Litoral mas Montevideo” responde nuevamente con los niveles mas altos en relación al general del país. Montevideo se coloca como el de mayor adhesión seguido de cuatro de los departamentos que conforman esa región del litoral oeste. La segunda instancia llevada a cabo el 17 de junio de 1998 mostró una casi idéntica distribución por bloques regionales: nuevamente no se llegó a la exigencia constitucional del 25 % de los

habilitados y por lo tanto en ese momento quedó definitivamente cancelada la posibilidad de derogar la ley de Marco Regulatorio; la media del país fue de 22,33 %, lo que supuso un poco mas de 530 mil adhesiones.

Nuevamente el departamento que mas adhirió fue el departamento de Montevideo con 27,22 % de adhesiones; el minimo constitucional fue rebasado en esa circunscripción de la misma forma que en Soriano (26,67 %) y Paysandú (25,45 %). También los departamentos de Rocha, Río Negro y Salto tuvieron niveles importantes de adhesión, constituyendo en ese orden el encabezamiento del “ranking” departamental y reafirmando la posición del segmento Litoral-Montevideo. Es de resaltar que de una instancia a otra el porcentaje aumenta para el total del país en 7 puntos porcentuales (de 15,3 % en marzo a 22,3 % en junio). Y a partir de ese dato, y teniendo en cuenta por ejemplo que Montevideo aumentó en 9 puntos porcentuales (de 18,9 % en marzo a 27,2 % en junio), que Soriano aumentó en 10 puntos (de 16,75 % a 26,27 %) y que Paysandú aumentó su porcentaje de adhesión en otros 9 puntos (de 16,87 % pasó a 25,45 %), se entiende que aparte de ser los lugares donde relativamente se adhiere mas, también es donde se aumenta en mayor magnitud la captación de adhesiones.

El pre-referéndum del 18 de febrero de 2001.

Los resultados de esta instancia única para habilitar el recurso de referéndum contra 13 artículos de una ley declarada como “de Urgente Consideración”, muestran alineamientos estables conforme a lo que se venía desarrollando pero con algunos procesos puntuales llamativos. El porcentaje de adhesión nacional fue de 20,75 %. Por encima de ese porcentaje nacional se ubicaron los departamentos de Montevideo con 25,30 % de adhesiones, Artigas con 23,61 %, Río Negro con 22,8 %, Salto con 21,6% y Paysandú con 21,2 %. La incorporación de Artigas al bloque “Litoral-Montevideo” es la nota novedosa de este proceso, siendo un departamento históricamente de alineamiento “colorado”. Nuevamente la primacia de los departamentos del litoral oeste del país, integrando el denominado bloque “Litoral – Montevideo”, resume el proceso de adhesiones para este debate puntual.

En el último referéndum sobre la Ley de Asociación de Ancap llevado a cabo el 7 de diciembre de 2003, nuevamente el departamento que porcentualmente mas adhiere es Paysandú, con 71,5 % de sus habilitados cuando la media nacional fue de 62,2%. Luego y por orden le siguen Rocha, Montevideo, Cerro Largo, Salto y Soriano. También tienen desempeños altos Maldonado, Canelones, Florida y Río Negro. La presencia de los departamentos del litoral oeste junto a Montevideo y lo que puede denominarse como su

región metropolitana (Canelones, Maldonado) nuevamente resalta en relación al resto del país tal como se observó para el general de los procesos considerados.

Conforme se observan las instancias se van sucediendo a lo largo del período de estudio, esa regularidad es la nota de mayor significación, de la misma forma que lo es la tendencia de signo opuesto, es decir, los departamentos que normalmente se sitúan en posiciones bajas del ordenamiento departamental.

Los departamentos “reticentes”

Como se pudo observar, el repaso de los resultados y de las adhesiones desglosadas por departamento muestran que una serie de circunscripciones departamentales se colocan en el ordenamiento porcentual de apoyos, en los primeros lugares del mismo y que ello configura un rasgo mantenido a lo largo de casi todos los procesos de referéndum. Dicho rasgo define al bloque “Litoral-Montevideo” a partir de una regularidad de altas adhesiones relativas. Pero también existe una regularidad de signo inverso. Muy visible en aquel medio año de debate por las empresas públicas, pero también en las siguientes instancias, el llamado “bloque reticente” integra en los últimos lugares de adhesión recurrentemente a los departamentos de Durazno, Lavalleja, Treinta y Tres, Flores, San José y Rivera⁴⁰.

Esa es la configuración departamental que surge del ordenamiento porcentual sobre las cantidades de habilitados para el proceso el año 1992 sobre la Ley de Empresas Públicas. Los niveles mas bajos de adhesión voluntaria en las instancias pre-referéndum así como en el referéndum propiamente dicho para la opción “SI”, se agrupan en este bloque. Y aún mas, los volúmenes relativos de mayor aceptación del “NO” también están en esos departamentos. En la primera instancia pre-referéndum entra en escena por primera vez este bloque departamental; si el porcentaje nacional fue de 21,04 %, ninguno de esos departamentos sobrepasa el 16 %. (Treinta y Tres con 15,08 %, Rivera con 14,48 %, San José con 14,02 %, Flores con 13,34 %, Durazno con 13,32 % y Lavalleja con 13,02 %). En la segunda instancia pre-referéndum el porcentaje nacional fue de 31,75%. Los departamentos que se posicionaron en la parte mas baja de la adhesión relativa porcentual fueron Treinta y Tres, que alcanzó el 22,73%, Lavalleja con 22,71 %, San José con 22,52 %, Flores con 21,79 % y finalmente Durazno, que llegó al 20,13 % de sus habilitados. Ninguno de estos

⁴⁰ Pero estas dos regularidades no impiden ver que ciertos casos departamentales recorren trayectos propios conforme va transcurriendo el periodo de estudio. Los casos de los departamentos de Rocha, Artigas y del propio Canelones entran dentro de ese “recorrido propio departamental”, y ello puede surgir en la mirada de los resultados tanto del pre-referéndum para derogar 13 artículos de la “Ley de Urgencia I como en el referéndum sobre la Ley de Asociación de Ancap.

departamentos sobrepasó el 23 % de adhesión, colocándose a más de 7 puntos porcentuales del porcentaje nacional. Tomando estas dos convocatorias voluntarias del año 1992, pueden presentarse los integrantes de este “bloque reticente”: Durazno, Rivera, Treinta y Tres, Lavalleja, Flores, San José. En el acto de concurrencia obligatoria del referéndum (13 de diciembre de 1992), nuevamente esos departamentos sumados a Cerro Largo y a Tacuarembó son donde menos adhesiones presenta la opción por el SI a la derogación de los 5 artículos. De todas formas, la derogación de los artículos mediante la mayoritaria opción por el SI en todos los departamentos del país indica que existió una extendida valoración negativa de los efectos de la debatida ley, pero que no obstante indica también que los matices en los apoyos o rechazos departamentales estuvieron presentes, aún con la abrumadora imposición de una opción sobre la otra. Aún en ese escenario tan homogéneo y concluyente en lo que refiere a las magnitudes de rechazo a la ley en todo el país, existe un potencial clivaje explicativo entre por un lado, los departamentos que integraron el denominado bloque “Litoral – Montevideo” y los departamentos de el bloque “reticente”.

El análisis propuesto en el trabajo de García-Gallicchio acerca del proceso en el cual se enmarcó la activación del recurso contra la Ley de Empresas Públicas subraya que el comportamiento ante este tipo de instancias puede explicarse en base al concepto de la *“ruptura de las fidelidades partidarias”*. Asumir que en general los procesos plebiscitarios provocan rupturas de las fidelidades partidarias sin más, supone admitir que no es posible detectar mayores patrones explicativos más que el ingrediente de la “conciencia ciudadana”, tal como es planteado por el estudio mencionado de García – Gallicchio: *“Es así que los partidos políticos tienen una base firme de votantes, pero una cada vez más importante masa de ciudadanos que optan en cada elección.”*⁴¹

En primer término, si es colocada la variable estrictamente partidaria, expresada mediante la distinción entre las Intendencias alineadas a los partidos tradicionales (Partido Nacional – Partido Colorado), la cuestión de la ruptura de las fidelidades partidarias planteada por el estudio de García – Gallicchio, queda más en entredicho que confirmada a la vista de los propios resultados de ese medio año de debate en torno a las empresas del Estado. Todos los departamentos que integran el llamado bloque “reticente”, salvo Rivera, son intendencias con titulares del Partido Nacional. Teniendo en cuenta que la Ley de Empresas Públicas fue la expresión política de mayor envergadura del Gobierno del Partido Nacional encabezado por el Dr. Lacalle, la fidelidad partidaria en esos departamentos se expresó al ser los lugares

⁴¹ Op Cit Pag 3

**Comportamientos Departamentales en Referendos
1989 2003**

	Porcentajes mas altos	Porcentajes mas bajos
Ley de Caducidad 16/04/89	(Voto Verde) Montevideo Paysandú Canelones Maldonado Soriano	(Voto Verde) Rivera Cerro Largo Lavalleja Durazno Artigas
Ley de Empresas Públicas 15/12/92	(Voto por SI) Paysandú Maldonado Rocha Montevideo Salto	(Voto por SI) Tacuarembó Durazno San José Cerro Largo Lavalleja
Marco Regulatorio UTE 1ª instancia 08/03/98	Montevideo Paysandú Rocha Soriano Colonia	Rivera Flores Durazno Cerro Largo Treinta y Tres
2ª instancia 17/06/98	Montevideo Soriano Paysandú Rocha Rio Negro	Rivera Flores Treinta y Tres Lavalleja Durazno
Ley de Urgencia I 18/02/01	Montevideo Artigas Rio Negro Salto Paysandú	Rivera Flores Lavalleja Durazno Treinta y Tres
Ley Asociación de Ancap 07/12/03	Paysandú Rocha Montevideo Cerro Largo Salto	Durazno Rivera Tacuarembó Lavalleja Flores

donde menor adhesión captó, en primer término en las instancias para habilitar el recurso de referéndum, y en segundo término en el referéndum propiamente dicho. Ello está hablando no ya de una característica intrínseca a todos los procesos de este tipo sino de un cierto peso de la variable político partidaria. Por otro lado, como se expresó en el capítulo anterior con respecto a las alineaciones sectoriales dentro de los partidos tradicionales con respecto al respaldo o al rechazo de la ley del Gobierno, uno de los sectores que se colocó en contra de la ley y por ende a favor de su derogación mediante el referéndum, fue el sector liderado por el Senador Carlos Julio Pereyra, “Movimiento Nacional de Rocha”. El porcentaje que el departamento de Rocha presentó en relación a los otros departamentos en la instancia obligatoria del 13 de diciembre, fue solamente superado por los departamentos de Paysandú y Maldonado. Es decir entonces que el alineamiento departamental con la opción política del sector referido impide hablar de “ruptura de fidelidades”.

Pero por otra parte no puede dejarse de tener en cuenta que los departamentos de Paysandú y Maldonado, lugares donde la opción SI a la derogación obtuvo los porcentajes mas altos, eran en ese momento Intendencias “blancas”. Aquí entonces si puede tener cabida la hipótesis de la “ruptura de fidelidades”; lo que presenta ese “mapa” del Uruguay es al menos la imposibilidad de la conclusión tajante, unívocamente apuntando al tema del alineamiento o la ruptura con la colectividad política o con el sector de referencia. Una articulación de variables políticas, socio-económicas e incluso culturales puede cubrir una mayor porción explicativa y por tal ser una posibilidad de ordenamiento de todo el cúmulo de datos y resultados.

La reticencia en las convocatorias de 1998 y de 2001.

El rasgo mas saliente de los procesos de la Ley de Marco Regulatorio, el artículo 29 de la Ley de Inversiones y de los artículos cuestionados de la Ley de Urgencia I, estuvo definido a partir de la reticencia. Ninguno de esos tres procesos logró habilitar el recurso propiamente dicho de referéndum y por tanto se mantuvieron en instancias de convocatoria voluntaria a las urnas. Y la reticencia con que la ciudadanía participó de estos procesos se observó preferentemente de forma mas clara en los departamentos integrantes de ese bloque.

En las dos instancias del Marco Regulatorio, los últimos 6 departamentos del ordenamiento porcentual fueron: Lavalleja, Treinta y Tres, Cerro Largo, Durazno, Flores y Rivera. En la primera instancia ninguno de esos departamentos sobrepasó el 10% de sus respectivos habilitados, cuando el porcentaje para todo el país fue de 15,3%. En la segunda

instancia de ese proceso, ninguna de los departamentos referidos sobrepasa el 14 % de sus habilitados, cuando el porcentaje nacional fue de 22,33 %.

El intento de derogación del Artículo 29 de la Ley de Inversiones fue el que menos adhesiones registró con respecto a todos los procesos analizados. En la primera instancia pre-referéndum solamente Montevideo superó el 5 % de adhesiones; ello es un índice de cuan escasa fue la adhesión en el general de los departamentos del país. De todos modos, nuevamente los departamentos que se ubican mas abajo en la porcentualización son Flores, Tacuarembó, Lavalleja, Cerro Largo, Rivera, Durazno y Treinta y Tres. Con respecto al proceso anterior del Marco Regulatorio, todos los departamentos excepto el caso de Tacuarembó se repiten en esa escasa adhesión. En la segunda instancia pre-referéndum nuevamente muestra una adhesión general baja: nueve departamentos no superaron en esa oportunidad el 5 % de sus respectivos habilitados. Los lugares de menor adhesión relativa fueron nuevamente todos los departamentos del bloque “reticente”: Rivera con 2,9 %, Treinta y Tres con 2,94 %, Flores con 3,01 % y Lavalleja con 3,22 %.

Con respecto al pre-referéndum contra la Ley de Urgencia, el porcentaje global fue de 20,75 %; los últimos cinco departamentos del ordenamiento porcentual fueron Rivera, con 8,9 %, Flores con 9,5 %, Lavalleja con 9,8%, Durazno con 11,7 % y Treinta y Tres, con 12,5 % de sus habilitados. En pleno el bloque de los departamentos “reticentes” se expresa nuevamente en esta oportunidad⁴².

El caso de los plebiscitos.

Los resultados de los plebiscitos completan la información del comportamiento departamental ante eventos de naturaleza “no eleccionaria”. Los plebiscitos que serán considerados serán: los dos realizados en materia de la Seguridad Social en los años 1989 y 1994, el plebiscito realizado también en 1994 acerca del presupuesto de la educación pública (que disponía el destino del 27 % del presupuesto nacional para ese rubro) y finalmente los dos plebiscitos realizados conjuntamente con las elecciones nacionales del 31 de octubre de 1999; uno referido a efectivizar la autonomía financiera del Poder Judicial y el otro referido a la modificación de los plazos existentes para presentarse a cargos políticos para aquellos que desempeñaran previamente cargos en empresas públicas, entes del Estado o servicios descentralizados propuesto a la Asamblea General por el Nuevo Espacio.

⁴² Ver al respecto de los resultados por departamento el Anexo

El plebiscito llevado a cabo el 26 de noviembre de 1989 establecía en su propuesta el reajuste de las pensiones y las jubilaciones mediante la evolución del Índice Medio de Salarios. La enmienda constitucional fue ampliamente aprobada con la adhesión del 72,51 % de los habilitados. Llama la atención al observar el ordenamiento porcentual por departamentos la disposición “invertida” de los bloques departamentales definidos para el caso de los referéndos. Los porcentajes mas altos de adhesión se encuentran en los departamentos de Florida, Canelones, Maldonado, Treinta y Tres, Durazno y Cerro Largo: tres de esos departamentos -Treinta y Tres, Durazno y Cerro Largo- son firmes integrantes de lo que se llamó “bloque reticente”

Los porcentajes relativamente mas bajos de esa ocasión corresponden con los departamentos de Salto, Tacuarembó, Montevideo y Paysandú; tres de esos departamentos son casi el paradigma del llamado bloque “Litoral – Montevideo”.

Extendiéndose hacia el denominado “2° *plebiscito de los jubilados*” llevado a cabo el 27 de noviembre de 1994, nuevamente la aprobación de la reforma constitucional se produce mediante una proporción alta de acompañamiento, el 66,15% de los habilitados. El ordenamiento sin embargo puede decirse que viene dado por un “retorno a la normalidad” en lo que hace la distribución de los porcentajes departamentales. Donde se registran los mayores porcentajes son Soriano, Río Negro, Artigas, Montevideo y Salto, por ese orden. Donde menores son los porcentajes es en Durazno, Cerro Largo, Treinta y Tres y Lavalleja. En ambos extremos de la tabla se encuentran aquellos departamentos que fueron adscriptos a los bloques “Litoral-Montevideo” y “reticente” respectivamente.

Simultáneamente al plebiscito de los jubilados⁴³ se presentó la propuesta de reforma constitucional impulsada por los actores gremiales vinculados a la enseñanza pública de consagrar constitucionalmente la disposición de otorgarle el 27 % del presupuesto nacional al rubro de la Educación Pública. Con respecto a ese mismo plebiscito de los jubilados, la papeleta amarilla no logró alcanzar el 50% de las adhesiones de la papeleta rosada. Por añadidura, mucho menos logró alcanzar la mitad de los votos válidos y por ende esa reforma constitucional no se efectivizó. En cuanto a la distribución departamental por bloques, nuevamente la tabla de porcentajes refleja que los departamentos mas consustanciados con el apoyo a los diferentes procesos, correspondientes al denominado bloque “Litoral – Montevideo” aparecen con los mas altos porcentajes de adhesión. Los departamentos que menores porcentajes muestran en esta oportunidad son todos los que fueron definidos como

⁴³ La propuesta de los jubilados estaba representada por la papeleta de color rosada, mientras que la de la Educación Pública era la papeleta de color amarillo.

“departamentos reticentes”: Lavalleja, Treinta y Tres, Durazno, Rivera y Cerro Largo no superaron el 15 % de adhesión sobre sus respectivos padrones de habilitados. Ello supone entonces una distribución “perfecta” de los bloques definidos.

Los dos últimos proyectos de reforma constitucional corresponden con los plebiscitos efectuados simultáneamente con la primera vuelta de las elecciones presidenciales del 31 de octubre de 1999. Ninguno de estos plebiscitos fue activado por los llamados “mecanismos de democracia directa”, es decir, la recolección de firmas del 10 % del padrón de habilitados, sino que se activaron por mecanismos parlamentarios.

Con respecto a la distribución por bloques departamentales, el plebiscito impulsado por los actores gremiales del Poder Judicial se mantuvo en cuanto a los porcentajes descriptos hasta. Es decir, si bien ningún departamento particular alcanzó el monto general exigido para aprobar la reforma (50,01 %) en tanto el porcentaje final fue de 40,2 %, los departamentos que superaron esa media y se situaron en los primeros lugares de la tabla porcentual fueron los que usualmente lo lograron. Paysandú con 49,81 %, Montevideo con 46,1 %, Maldonado con 42,13 %, llamativamente Artigas con 41,35 % y apenas por debajo del porcentaje general los departamentos de Salto y Río Negro, ambos con 40,1 %, fueron los principales adherentes. Los departamentos de mas baja adhesión relativa fueron los departamentos “reticentes” casi sin excepciones: Rivera, Lavalleja, Flores, Cerro Largo, San José y Treinta y Tres. Ninguno de esos casos superó el 32 % de adhesión al plebiscito⁴⁴.

Dos interrogantes surgen inevitablemente en este punto: ¿a qué se debe esta distribución de los comportamientos ?, y por otro, ¿ desde cuándo están presentes ?

El hecho que alimenta una tendencia del tipo señalado y el producto de ella -la identificación de bloques departamentales- descansa en su permanencia a lo largo de todo el periodo. Pero de hecho existen antecedentes muy precisos que atestiguan de su presencia incluso en casos como los del plebiscito constitucional del año 1980 y el referéndum sobre la Ley de Caducidad.⁴⁵

Teniendo estos antecedentes presentes resulta mas apropiado hablar de un comportamiento mantenido a lo largo de la secuencia histórica trazada por esta investigación;

⁴⁴ Ver al respecto los cuadros con los resultados globales desagregados por departamentos en el Anexo

⁴⁵ El repaso de los resultados registrados por departamento en ocasión del plebiscito constitucional del año 1980 muestra que Paysandú, con un 50,5 % de votos por “NO” sobre el total de habilitados, San José con 50,7 % y Montevideo con 51,5 %, son los lugares que mas se identifican **contra** el proyecto constitucional de los militares. El departamento de Salto también está en los primeros cuatro lugares donde mejor se desempeñó el voto por la democratización. Por su parte, la mayor aceptación relativa al “SI” se dio en Treinta y Tres, Artigas y Rivera: el “bloque reticente” ya lo era en 1980, de la misma forma que el “bloque Litoral - Montevideo” lo era también en ese momento tan critico del pasado reciente

Comportamientos departamentales en Plebiscitos 1989-1999

	Porcentajes mas altos	Porcentajes mas bajos
1er. Plebiscito de los Jubilados 26/11/89	Florida Canelones Maldonado Treinta y Tres Durazno	Salto Tacuarembó Montevideo Paysandú Rivera
2º Plebiscito de los Jubilados 27/11/94	Soriano Rio Negro Artigas Montevideo Salto	Durazno Cerro Largo Treinta y Tres Lavalleja Tacuarembó
Plebiscito por 27% Enseñanza Pública 27/11/94	Montevideo Canelones Soriano Paysandú Colonia	Lavalleja Treinta y Tres Durazno Rivera Cerro Largo
Plebiscito Poder Judicial 31/10/99	Paysandú Montevideo Maldonado Artigas Salto	Rivera Lavalleja Flores Cerro Largo San José
Plebiscito Nuevo Espacio 31/10/99	Montevideo Colonia Maldonado Canelones Florida	Artigas Tacuarembó Rivera Salto Cerro Largo

de esa forma se cuenta con un fuerte elemento que despeja definitivamente la idea de un proceso “novedoso” en la década de los ’90: todo ya estaba presente de antemano a la misma y a lo sumo se vuelve a hacer notar recurrentemente a lo largo de toda la década del ’90.

El referéndum para derogar cuatro artículos de la “Ley de Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado” llevado a cabo el 16 de abril de 1989, generó una situación derivada a través de sus resultados que colocó a Montevideo por un lado y al interior de la República, sin distinciones, por otro⁴⁶. Los matices que cabe distinguir ante tan uniforme esquema de adhesiones hace que en la porcentualización por departamentos, las circunscripciones donde mayores fueron los volúmenes relativos de apoyo a la papeleta amarilla sean los departamentos que en el correr de la década siguiente serán englobadas bajo el poco simpático término de “*reluctantes*”: Rivera, Cerro Largo, Lavalleja, Treinta y Tres, Durazno, Flores. La opción representada por el voto verde en cambio, aparte de su exclusiva supremacía en la capital Montevideo, colocó luego de la misma en la porcentualización a los departamentos de Paysandú, Canelones, Maldonado, Soriano.

Constatando esas “continuidades”, la otra interrogante permanece: ¿en base a que es posible explicar esta serie de comportamientos?

Regiones “políticas” y regiones “socioeconómicas”

La investigación de las diversas *regiones* del país ha sido una línea de trabajo que esta ciertamente presente a lo largo de las últimas décadas del conocimiento construido por las diversas perspectivas de la Sociología uruguaya en tanto esfera propia del trabajo científico. El trabajo de Veiga⁴⁷ resulta en ese sentido una referencia para la identificación de los diversos sub-espacios regionales que coexisten en la plana del territorio nacional. Tomando como base los resultados del Censo Nacional del año 1985 y de la dinámica con relación a los sucesivos periodos intercensales, Veiga realiza un estudio de las principales características de lo que se define como “áreas homogéneas” del Uruguay, a través de la identificación de patrones de agrupación en torno a indicadores referidos a la dinámica poblacional, la dinámica de los mercados de empleo, la incidencia de la producción

⁴⁶ La papeleta verde solamente logró cosechar mas voluntades que la papeleta color amarillo en el departamento de Montevideo. En el resto de las circunscripciones departamentales del país, la opción por mantener la ley se proclamó victoriosa.

⁴⁷ D. Veiga: “Desarrollo regional en el Uruguay: características y evolución reciente” CIESU, Montevideo, 1991

agropecuaria e industrial, calidad de vida de la población y movilidad migratoria. Se establecen en dicho estudio, cinco regiones diferenciadas.⁴⁸

Precisamente si se atienden las características en la Región Litoral, se revela una dinámica que la coloca como el sub-espacio que ha tenido las mayores pérdidas relativas dados los periodos previos y principalmente en comparación al buen desempeño que experimentó en las décadas anteriores:

*“Dicha pérdida responde a un conjunto de factores que operaron con singular fuerza en esta región tales como la disminución del empleo en el sector industrial, (que afectó al país durante los últimos quince años) y la reducción de la agricultura cerealera de exportación, así como su traslado hacia los departamentos del noreste”.*⁴⁹

En ese sentido el bloque de departamentos del litoral, que se destacan a la par de la capital Montevideo en lo que refiere a las adhesiones a los recursos como se desarrolló, corresponde con lo que Veiga identifica como Región Litoral propiamente dicha. Tomando la dinámica seguida por esa región, signada por la pérdida de posición relativa en lo que hace a los niveles de desarrollo socioeconómico y de diversificación en sus actividades productivas, con pérdidas de puestos de trabajo derivadas de esos fenómenos, el comportamiento seguido por los departamentos que integran el bloque refleja de alguna forma esas situaciones. Los altos niveles de adhesión que presentan estos departamentos en relación al resto del país, que son adhesiones a *procesos desafiantes* a los gobiernos del momento dado, expresan esa pérdida de calidad de vida que la década de los '90 ambientó en la región. Incluso pueden establecerse situaciones que conectan puntualmente esa nueva realidad regional con uno de los procesos -el referéndum contra la Ley de Empresas Públicas-; es por ejemplo el caso del ingenio El Espinillar, que emplazado en el departamento de Paysandú fue objeto directo, como PLUNA o como ILPE (Industria Lobera y Pesquera del Estado), del recorte de funciones estatales que generó la citada ley.

A su vez la Región Litoral parte de una posición relativamente alta en el desarrollo de sus estructuras productivas, que justificaron la paulatina presencia de actores gremiales ligados a los sectores agroindustriales (Paycuero, Paylana, Norteña, Frigorífico Casablanca, Azucarlito, Sindicato de Canillitas en Paysandú, gremio de trabajadores del citrus de la Empresa Caputto y Frigorífico La Caballada en Salto, la colonia de descendientes rusos de San Javier en Río Negro). A partir de esas expresiones gremiales surgieron organizaciones

⁴⁸ **Región Noreste**, que integra a los departamentos de Artigas, Cerro Largo, Rivera, Treinta y Tres y Rocha. **Región Litoral**, que integra a los departamentos de Salto, Paysandú, Soriano y Río Negro. **Región Central**, que integra a Flores, Durazno, Tacuarembó, Florida y Lavalleja. **Región Suroeste**, que integra a los departamentos de Colonia y San José. **Región Sureste**, que integra a Canelones y Maldonado.

⁴⁹ Op Cit. Págs. 41 – 42

secundarias como cajas de auxilio, bibliotecas sociales, cooperativas de vivienda y consumo, policlínicas⁵⁰, que referencian en última instancia a un desarrollo de corte agroindustrial que se fue produciendo a partir de la década de 1950 y que encuentra un abrupto corte desde 1970, evidenciado por la investigación de Veiga. En cierta medida los resultados de los referéndos y los plebiscitos expresan ese proceso de pérdida paulatina del dinamismo socioeconómico y de agotamiento del modelo de desarrollo regional. El otro indicador que - sin querer ejercer primacía inferencial de unas variables sobre otras- expresa ese agotamiento surge de las elecciones nacionales de octubre 1999, en las que el Frente Amplio ganó en Paysandú y salió segundo en Salto, Río Negro y Soriano.

Otro estudio ya de regiones “políticas” -que toma precisamente este mismo marco de referencia aportado por la investigación de Veiga- es el análisis de Serna y Paternain acerca de los electores de los partidos Unión Cívica Radical de Argentina y Colorado de Uruguay⁵¹. El seguimiento del desempeño electoral del Partido Colorado en las regiones señaladas por el trabajo de Veiga muestra que una disminución de sus caudales electorales en todas las regiones es el dato más destacado si se observa la secuencia de las elecciones de 1971, 1984 y 1989. Sin embargo, los matices que presenta ese dato estructural son los que aportan mayor luz acerca del comportamiento departamental:

*“Los cambios ocurridos en los años ’70 alientan a no dudar y a recortar la estructura socioespacial del país según “subespacios nacionales”, con una fisonomía parecida en el conjunto de sus indicadores socioeconómicos”*⁵²

Como se vio el bloque “Litoral-Montevideo” incorpora conforme van pasando los años del período de estudio a los departamentos más próximos a la capital, más precisamente Canelones y Maldonado. Ello corresponde con la región sureste en la investigación referida, la cual experimentó una diversificación de sus actividades productivas, que incorporó una expansión de los servicios y de actividades como el turismo y la agroindustria. La evidencia marcada en la investigación de Serna-Paternain muestra también que es en dicha región donde el Partido Colorado experimenta su mayor pérdida relativa del caudal electoral:

“Por más que el voto flote, salte y se vaya, su disminución en aquella región merece tomarse como un dato estructural. Con un alto nivel de diversificación socioeconómica y con una alta variación del empleo industrial, con un bajo potencial agroexportador y con una zona siempre propicia para la inmigración, con los niveles

⁵⁰ En Paysandú incluso surge en 1996 el “Movimiento por Paysandú entre todos” (MPET), que ejerció un gran efecto de aglutinar todas las expresiones de organización social, llegando a desplazar la centralidad de los partidos en lo que hace a la movilización de reivindicaciones. Ver al respecto, Semanario Brecha, 4/12/2003.

⁵¹ Serna-Paternain, “La Unión Cívica Radical y el Partido Colorado: los reformismos y sus electores (1971 – 1989)” Documento de Trabajo N° 10 Departamento de Sociología, Fac. de CC SS – Universidad de la República.

⁵² Op. Cit. Pág. 32

mas bajos de necesidades insatisfechas (aproximadamente el 22 % de los hogares) y con un desarrollo industrial ostensiblemente mas elevado que el del Litoral, la región Sureste le advierte al Partido Colorado acerca de su retroceso en aquellas zonas de mayor adensamiento, de mayor desarrollo y de mayor competencia electoral, en un sistema que se inclina inexorablemente hacia el pluripartidismo”⁵³

Si a ello se le conectan los sucesivos resultados de los plebiscitos y referéndos en tanto procesos desafiantes, el bloque “Litoral-Montevideo-Canelones” muestra como dos regiones identificadas por separado (Litoral por un lado y Sureste por otro) confluyen a puntos comunes desde recorridos propios. Los departamentos del litoral reflejando lo que fueron y ya no son, canalizando esa ruptura del modelo de desarrollo mediante la participación relativa mas importante de todo el país; los departamentos adyacentes a Montevideo (identificación de un verdadero *conurbano metropolitano*) reflejando lo que han pasado a ser definitivamente en el correr de la década que simultáneamente nos ocupa.

El voto “político”

¿Cuáles pueden ser las diferencias existentes entre llegar a este punto desde la evolución de los resultados de plebiscitos y referéndos a llegar desde la evolución pura y simple de los caudales electorales de los partidos políticos en el correr de la misma década de referencia ?

Una diferencia radica en que mientras que el dato objetivo para el crecimiento del caudal del Frente Amplio por ejemplo, no puede eludir como momento principal las elecciones de octubre de 1999, el proceso distinguido de los bloques identificados puede definirse como establecido ya desde 1992. En tanto proceso convergente, los datos de las convocatorias voluntarias marcan el largo aliento del fenómeno al tiempo que las elecciones de octubre del año 1999 aparecen como señal mas visible del mismo, “*punta de iceberg*” de algo que mayormente se muestra como “no visible”.

En conexión a ello, la dinámica seguida por el caudal electoral del Partido Colorado, de acuerdo a la investigación de Serna-Paternain, muestra que la región noreste evoluciona favorablemente en la dirección de la fracción del voto mas conservador dentro del partido como es el pachequismo. Mientras que en las demás regiones identificadas dicha fracción disminuye su caudal de votos, en la región noreste mantiene en buena medida a su electorado, tomando en cuenta las elecciones nacionales de los años 1971, 1984 y 1989⁵⁴.

Pero la evolución que mayor poder explicativo puede proporcionar aqui es la seguida por el Partido Nacional. Comparando las evoluciones seguidas por los caudales electorales de las

⁵³ Serna - Paternain. Op. Cit. Pag.35

⁵⁴ En este sentido, según hacen constar los autores. “...el pachequismo en cambio, tiende a obtener una captación mejor de votantes en las zonas de nivel socioeconómico medio y bajo”. ●p. Cit. Pag. 35

fracciones del otro partido tradicional en el agrupamiento de los departamentos reticentes para las elecciones nacionales de 1989 y 1994 y las elecciones internas de abril de 1999, se puede constatar otra porción importante del escenario en el cual se desarrolló el periodo de estudio en lo referido a los plebiscitos y referéndos. Si se parte de identificar por un lado los votos herreristas y por otro los votos de lo que se denominará como “voto wilsonista”: el alineamiento trazado para ambos caudales electorales coloca al herrerismo como una opción conservadora, de posicionamiento centro-derecha, mientras que el voto wilsonista identifica a los sectores mas volcados hacia la centro izquierda, de cuño progresista y mensaje nacionalista. La evolución seguida por ambos sectores en el bloque de los departamentos “reticentes” muestra que mientras en las elecciones de 1989 el herrerismo mantenía el 67,5 % de los votos del lema y el “wilsonismo”⁵⁵ el 32,2 %, en las elecciones inmediatamente posteriores de 1994, el herrerismo pasa a representar el 44,5 % de los votos del lema en el bloque y el wilsonismo el 54,8 %⁵⁶.

Sin embargo ese primer movimiento al interior del lema en el bloque departamental “reticente”, las elecciones internas de abril de 1999 muestran como en dicho agrupamiento departamental el herrerismo pasa a representar el 54,6 % de los votos del lema. En esa instancia el voto wilsonista⁵⁷ decrece para pasar a representar tan sólo el 44,9 % de los votos del lema: para el caso del herrerismo supone un aumento de 10 puntos porcentuales, para el voto “wilsonista” supone una caída de también 10 porcentuales.

Es decir entonces que el desplazamiento de los caudales electorales que dentro de los lemas tradicionales responden a las opciones mas conservadoras, registran para la región noreste en el caso del Partido Colorado y para los departamentos “reticentes” para el Partido Nacional (Rivera, Treinta y Tres, Cerro Largo, Flores, Durazno y Lavalleja) confirman una suerte de “vuelco a la derecha” política, que se condice con la por demás escasa adhesión a los procesos desafiantes representados por los plebiscitos y referéndos.

⁵⁵ Que en este caso agrupa a los votos recibidos por las candidaturas de Zumaran-García Costa y Carlos Julio Pereyra-Tourne

⁵⁶ En esta oportunidad el voto “wilsonista” esta representado por las candidaturas de Volonté y de Carlos Julio Pereyra

⁵⁷ En este caso se considera como voto wilsonista los apoyos a las candidaturas de Ramirez, Volonté y Ramos.

Conclusiones

Las dos grandes vertientes de información que se fueron conformando a lo largo de todo el análisis de los datos no solamente atendían a perspectivas diferentes sino que fundamentalmente generaban implicancias propias en cuanto a los niveles en la escala de abstracción. Por un lado todo el universo de resultados y datos relativos a cada una de las instancias y mecanismos, desagregado por departamento. Por otro, los datos de cada proceso enfocados en las características de los actores y sus herramientas organizativas. De cierta forma el análisis debió considerar la conexión entre ambas vertientes con la posibilidad de enmarcar al objeto desde dos ángulos distintos.

Los resultados de las instancias hablaron principalmente de los comportamientos departamentales. En base a ellos es posible constatar que no fueron las mismas las respuestas en Bella Unión con respecto a Pirarajá, ni la de Juan Lacaze con respecto a Tranqueras, ni la de sus departamentos considerados conjuntamente: sencillamente no fue lo mismo para las Comisiones desarrollar su trabajo en Paysandú a desarrollarlo en Treinta y Tres por poner dos casos extremos. La tendencia advertida fue que los departamentos responden de diferente manera, tanto en la adhesión como el rechazo que le dispensan a los “capitalinos” procesos. Los departamentos del litoral generalmente recibieron bien las propuestas y ello lo manifestaron con excelentes porcentajes de adhesiones. Los departamentos del noreste casi invariablemente se rechazaron a adherir propuestas cuya significación no podía definirse exclusivamente a través del debate político partidario.

Luego del año 1996 los procesos no lograron sus objetivos de la misma forma que lo habían logrado en los primeros años del período. Por mas que los temas fueran similares los procesos no se igualaban en cuanto a la capacidad de convocatoria y el resultado de ello fue que ya no lograron los objetivos planteados, salvo en el reciente Referéndum sobre ANCAP; incluso ni siquiera los movimientos de jubilados y pensionistas, que podían esgrimir en su haber plebiscitos exitosos y procesos con apoyos y adhesiones verdaderamente mayúsculos pudieron alcanzar a juntar 250 mil firmas para interponer un recurso acerca de las AFAPs. Las posibilidades de conformar verdaderos movimientos, entendido por ello la confluencia de actores sociales y políticos a cuentas iguales, con alcance global en la reproducción departamental dado por las expresiones locales de las fuerzas nacionales (sindicales, de los partidos políticos), no pudieron reeditarse tal como si fue posible en la primera mitad de la década de los '90. Si una

característica debe apuntarse acerca de lo medular en los procesos posteriores al año 1998 es que no pudieron consumarse verdaderos movimientos sociales como si se formaron en torno al rechazo de la Ley de Empresas Públicas o a las propuestas de los jubilados: base social mas apoyos políticos. El proceso para derogar artículos de Ley de Urgencia I intentó re-editar la campaña pluri-partidaria realizada en 1992 al contar con apoyos de sectores del co-gobernante Partido Nacional, pero la magnitud de ese proceso no pudo reproducirse a escala de los apoyos políticos.

Muchos de los actores consultados remarcaron que en ello jugó un papel importante la postura adoptada por lo que ellos dieron en llamar “*la fuerza política*”, léase el EP-FA. Los grados de involucramiento fueron enjuiciados como tardíos y en algunos casos deficientes, en general complejos, lentos y burocráticos.

Luego de la reforma constitucional del año 1996, cuando el EP-FA debió asumir que su camino al gobierno debería pasar inevitablemente por la supremacía electoral sobre los dos partidos tradicionales tratados *conjuntamente*, los procesos de activación y decisión en los terrenos de la democracia directa debió pasar por un meticuloso análisis de conveniencias y desventajas por parte de la fuerza política, que en los papeles debía apoyar las propuestas surgidas desde los sindicatos y otros sectores movilizados. El análisis de conveniencia tomo en cuenta criterios como los *momentos* en los cuales se activaban los procesos, las posibilidades de obtener convocatorias exitosas, de digerir posibles traspiés, de movilizar a ciertos sectores, y finalmente, de las propuestas en si mismas. La discusión en torno al *desgaste* por la sobre-utilización de los recursos tuvo su momento de mayor auge en ese año 1998, dado que luego de dirimida la posibilidad de derogar la ley de Marco Regulatorio, se instaló un nuevo debate para provocar la decisión sobre el artículo N° 29 de la Ley de Inversiones. La expresión de esa complejidad fue acuñada por la llamada “teoría del desgaste”, de los mecanismos, de las convocatorias, de la democracia directa en si misma. La consigna mas clara de esa teoría era simplemente que no se podían activar referéndos y plebiscitos a raudales, puesto que se desgastaban quienes los impulsaban y desgastaba el principio de la utilización de los mecanismos al hacerlo de forma tan corriente. Por ello es que la toma de posición fue catalogada de compleja, lenta, discontinua, deficitaria en algunos casos, inexistente en otros (precisamente como en el caso del artículo 29 de la Ley de Inversiones). Las razones para activar los mecanismos pasaron entonces a ser sumamente controladas; si el caso de las empresas publicas no había funcionado como paquete, estaba funcionando caso por caso y empresa por empresa. Ello es mas que

visible en el caso del Marco Regulatorio del Sistema Eléctrico, donde la empresa estatal perdió de hecho el monopolio que detentaba en el mercado de generación de energía, y en la llamada Ley de Urgencia I. El proceso lento de la “desmonopolización” se terminó imponiendo sobre el camino rápido de la privatización indiscriminada. Mientras que esta última pudo ser bloqueada por la activación de la decisión directa de la ciudadanía, el primero resultó mas sistemático, mas metódico y a la larga mas efectivo. El actor que generó las campañas no pudo activarse y desactivarse momento tras momento y por allí discurrió ese camino lento y con vaivenes de la Reforma del Estado⁵⁶. La centralidad de ese debate, expresado en el eje *retiro o permanencia del Estado* colocó consecuentemente al actor sindical público en el centro del rechazo al proceso de desmonopolización. Por mas que convocó, interpuso, recorrió los departamentos y hasta en muchos casos convenció acerca de lo que transmitió, no pudo frenar sistemáticamente los matices de cada ley y de cada disposición, en cada coyuntura pautada desde el sistema político. El movimiento social sencillamente no pudo activarse al ritmo parlamentario en la elaboración de leyes y por mas que esbozó su camino predilecto -la democracia directa consagrada en la Constitución y otrora largamente exitosa-, no logró confluir con la pluralidad de actores con los que si pudo comulgar principalmente hasta el año 1994.

Por otra parte, con respecto a la elucidación del tema de los Derechos Humanos y la consolidación de la salida mediante la Ley de Caducidad, claramente el proceso de activación del referéndum muestra un verdadero nucleamiento de diversos actores, un movimiento social que tal como es desarrollado en la perspectiva de Pizzorno⁵⁷ se genera en base a un objetivo concreto, interactúa con otros sectores del sistema político consiguiendo o no dicho objetivo y desactivándose luego. No obstante esa cualidad, en este caso la respuesta dada por la ciudadanía rubricó desde la democracia directa la

⁵⁶ En este sentido debe apuntarse que la simple “amenaza” de la recolección de firmas por parte del Sindicato de Antel hizo que se derogaran dos artículos que traspasaban cuestiones referidas a los servicios de telefonía celular a empresas privadas; de allí que se hable de “vaivenes”.

⁵⁷ A. Pizzorno: Introducción al estudio de la Participación Política. FCU N°25 Serie Ciencia Política. Pizzorno establece cuatro formatos diversos de participación política según predomine para cada caso una acción insertada en el aparato estatal o fuera del mismo, y según predomine un tipo de solidaridad privada o un tipo de solidaridad política. El movimiento social es uno de tales formatos y se propone fines amplios o limitados de reforma de la sociedad existente, primando en su interior una solidaridad de tipo político por sobre las identificaciones y solidaridades privadas de sus miembros. La acción de transformación que se le adjudica a los movimientos no debe excluir la posibilidad de mantener un cierto patrón de relacionamiento entre Estado, Sociedad y Economía, puesto que tanto la modificación como el mantenimiento de un determinado orden son posibilidades conaturales a la definición que se da de movimiento social.

solución acordada en la democracia representativa. Por ello no resulta atinado contraponer ambas “*arenas*” de forma atemporal o definitiva, puesto que incluso pueden -tal como sucedió en esa oportunidad- resultar complementarias. Esa precisamente es la idea contenida en el trabajo que estudia la democracia directa en el Brasil y su aplicación en el periodo post-Collor de Mello, de María Victoria Benevides titulado “A Cidadania Ativa”.⁵⁸ El mencionado trabajo desarrolla teóricamente la distinción entre democracia representativa y democracia directa rastreando desde los orígenes en las ideas de Montesquieu y Rousseau. Una idea muy relevante que está presente en el trabajo de la socióloga brasileña resulta de concebir a la democracia semi-directa como un correctivo de las instituciones clásicas de la democracia representativa, dejando de lado la opción de contraponerlas como formatos antagónicos de praxis política. Ello conecta de alguna forma a los procesos concretos que pueden darse en instancias y coyunturas puntuales, con una tradición muy rica de carácter filosófico y teórico, acerca de los alcances y limitaciones de los diversos tipos de democracia.

En otros contextos en cambio la activación de los referéndos claramente intentó confrontar con mecanismos de la democracia representativa, por ejemplo cuando se intentó derogar artículos de una ley considerada como “de Urgente Consideración” (febrero de 2001) y cuando se le modificó la presentación como Decreto a la que finalmente fue la “Ley de Marco Regulatorio” de UTE, que también fue recurrida mediante referéndum. Por ello resulta útil manejar ambas posibilidades de análisis; tanto la complementariedad como la confrontación entre los formatos directos y representativos para la toma de decisiones.

Finalmente, la dimensión de la participación social. El actor colectivo que expresó comúnmente la validez de la interposición de un recurso de referéndum o reforma constitucional por iniciativa popular en la década de los '90 tiene rasgos particulares con respecto a otros actores colectivos clásicos del tipo que operó en el Uruguay en el pasado. Para empezar, las llamadas Comisiones Pro-Referéndum traían implícito una activación por un tema puntual y una vez dilucidado ese tema, con éxito o no para la misma, esa forma de nucleamiento dejaba su lugar vacío, a la espera de una nueva ocasión de la cual surgir. Evidentemente que ese actor colectivo poseía vinculaciones

⁵⁸M^a Victoria de Mesquita Benevides: “A Cidadania Ativa” La actual constitución brasileña del 5 de octubre de 1988 admite la combinación de fórmulas de democracia directa con la democracia representativa. Los mecanismos estudiados por la autora son el Plebiscito, el Referendo y la Iniciativa Popular, como mecanismos de participación directa en la actividad de producción de leyes y de políticas gubernamentales por parte del pueblo

directas con el movimiento sindical principalmente pero también con otras agremiaciones estables del espectro social y de militancia. La novedad surge a partir del hecho que propone una forma de participación distinta que las tradicionales en esos ámbitos. La posibilidad de incidir en la toma de decisiones le otorgó a este formato de participación su permanencia a lo largo de los últimos 15 años.

El otro componente de las comisiones estuvo dado a partir de los apoyos que recibió a partir de los partidos o de sectores dentro de los partidos. El caso mas paradigmático es en ese sentido el nexo de coordinación que existió entre la “Comisión Nacional de Defensa del Patrimonio” con el Foro Batllista, sector del Partido Colorado que se plegó a la campaña para derogar los artículos de la Ley de Empresas Públicas aprobada durante el gobierno del Partido Nacional. En esa campaña confluyeron actores y sectores de los tres partidos mas importantes del sistema. En cambio, otras campañas vieron restringidos sus alineamientos políticos a favor en el pliegue de los sectores de la izquierda agrupados en el Encuentro Progresista-Frente Amplio y eso como ya se estableció fue en general un proceso complejo.

Con respecto a la identificación de patrones de comportamiento según bloques departamentales, resulta importante constatar la posibilidad de vincular los caracteres de comportamiento ciudadano que surgen de los plebiscitos y referendos con los enfoques de regionalización en base a variables productivas y socioeconómicas. En este sentido la principal conclusión radica en establecer la posibilidad de la continuidad de este cruce analítico, puesto que vincula a los patrones ciudadanos mantenidos en materia de comportamientos departamentales con las características estructurales que los enfoques de regionalización proveen. Establecer esa posibilidad entonces es una conclusión en si misma en la medida que los resultados de los plebiscitos y referendos demostraron una cierta estabilidad a lo largo de todo el periodo de estudio (y si se quiere desde el plebiscito del año 1980 inclusive).

BIBLIOGRAFÍA.

- * ALBORNOZ, A: "Elecciones". Cámara de Representantes, ROU. 1997
- * BENEVIDES, M. V: "A Cidadania Ativa- Referendo, Plebiscito e Iniciativa Popular". Editora Atica, 1996. Brasil
- * CAETANO – RILLA: "De la Colonia a la Mercosur"; CLAEH Ed. Fin de Siglo. Montevideo, 1998
- * DE SIERRA, G. (comp.): "¿Hacia donde va el Estado Uruguayo?". FCU-CIEDUR. Montevideo-1987
- * DE SIERRA, G. (coord.): "Maldonado y Bella Unión: dos casos ejemplares de transformaciones en la re-estructura social del país". Dep. de Sociología – Facultad de Ciencias Sociales UdelaR. Informe de Investigación N° 2 -1993
- * ERRANDONEA, A.: El cambio de función de plebiscitos y referéndums en el sistema político uruguayo. En Revista de Ciencias Sociales N° 10- FCU 1994
- * ERRANDONEA, A: "El sistema político uruguayo". Pag. 62 Ed. La República. Montevideo 1994
- * GARCÍA - GALLICCHIO: "Referéndum de Empresas Públicas" – CUI. Montevideo, 1992
- * GARRETÓN, A.: "Dictaduras y Democratización". FLACSO-Santiago de Chile-1984
- * GARRETÓN, A.: "Hacia una nueva era política.-Estudio sobre las democratizaciones" -FCE. Santiago de Chile-1995
- * GONZALEZ, L: "Uruguay: una apertura inesperada. Un análisis sociopolítico del plebiscito de 1980" CIESU – EBO. Montevideo -1984
- * IIDH-CAPEL: "El referéndum uruguayo del 16 de abril de 1989"; IIDH Costa Rica 1989
- * LISSIDINI, A.: Las paradojas de la democracia directa. En "Seducción y Desilusión: La política latinoamericana contemporánea" Mallo-Serna (orgs.) Montevideo –1999
- * LISSIDINI, A.: "Los plebiscitos uruguayos durante el siglo XX: ni tan democráticos ni tan autoritarios", en Cuadernos del CLAEH N° 81-82- Montevideo 1998
- * MALLO, S. (comp.): "Ciudadanía y Democracia en el Cono Sur". Ed. Trazas -Mdeo-1997

* MAZZEI - PRAT: "El movimiento pro-referéndum en Uruguay, 1986-1987" en Revista de Ciencias Sociales Nº 4 FCU – Uruguay

* MIERES, P: "Desobediencia y lealtad; el voto en el Uruguay de fin de siglo". Pag. 61 CLAEH –Ed. Fin de Siglo. Montevideo 1994

*MORLINO, L.: Las democracias. FCU Nº 69 Servicio de Documentación en Ciencia Política

* O'DONNELL, G.: "Contrapuntos". Ed. Paidós. Buenos Aires - 1998

* PIZZORNO, A.: Introducción al estudio de la participación política. FCU Nº 25 Montevideo.

* SERNA - PATERNAIN: "La Unión Cívica Radical y el Partido Colorado: los reformismos y sus electores (1971 – 1989)" Documento de Trabajo Nº 10 Departamento de Sociología, Fac. de CC. SS – Universidad de la República.

* TOURAINE, A.: "¿Qué es la Democracia?". FCE-1994 Chile

* VEIGA, D: "Desarrollo regional en el Uruguay: características y evolución reciente". CIESU, Montevideo, 1991.

* VENEZIANO, A.: "La sorpresa del NO en el plebiscito del 28 de agosto", en Revista de Ciencias Sociales Nº 10 – FCU Montevideo 1994.

* YAFFE, J.: "Reforma Constitucional 1997: efectos esperados por los actores." Documento de Trabajo Nº 19. Departamento de Ciencia Política, 1999. Montevideo-