

IX jornadas de Investigación
de la Facultad de **Ciencias Sociales**

Los Dilemas del Estado

Reformas | Largo plazo | Intervención

13 al 15 setiembre de 2010



25 años de
democracia directa
en el Uruguay:
“razones del fracaso /
claves de éxito”

Sebastián Chocca Larrosa

25 AÑOS DE DEMOCRACIA DIRECTA EN EL URUGUAY:

“RAZONES DEL FRACASO / CLAVES DE ÉXITO”

UdelaR - Universidad de la República

Sebastián Chocca Larrosa
schocca@fcs.edu.uy

Resumen: Uruguay ha sobresalido a nivel mundial, desde el punto de vista académico, por el uso de los Mecanismos de Democracia Directa sin debilitar la Democracia Representativa, consolidada a través de la vigencia de sus Partidos Políticos más importantes. Por esto mismo, los fracasos evidenciados en los dos últimos intentos por reformar la Constitución de la República sirvieron de puntapié para un trabajo de investigación sobre los por qué de los fracasos y las razones que asegurarían el éxito de los MDD en el Uruguay. A su vez, la intención manifestada en varios actores políticos claves en la realidad nacional, el mismísimo Frente Amplio, partido gobernante, de volver a intentar reformar la Constitución en aspectos claves, invita a proponer ideas sobre la forma en que dicha reforma debe tratar de ser llevada a cabo. Esto es de vital importancia para no pasar por situaciones traumáticas como las que se han vivido en otros países de América Latina en los últimos años. La asiduidad y la importancia del uso de los MDD en los años posteriores a la restauración democrática permitían trabajar con una serie numerosa y variada de casos para analizar. En base al análisis de dichos casos, fue posible rastrear una serie de regularidades que permiten establecer una especie de condición necesaria y suficiente que aseguraría la aprobación de un MDD en el Uruguay Post-Dictadura: una COALICIÓN AMPLIA que respalde efectivamente la acción de utilización de los Mecanismos de Democracia Directa.

Palabras Claves: Democracia Directa; Coalición; Partidos Políticos

*Trabajo presentado en las IX Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias
Sociales, UdelaR, Montevideo, 13-15 de setiembre de 2010*

1. Introducción

En la inserción de los Mecanismos de Democracia Directa en la Constitución de nuestro país estuvo presente una doble preocupación: por un lado, establecer un sistema de controles que limitasen las competencias y las facultades de los órganos ejecutivos, tanto a nivel nacional como departamental, en beneficio de los partidos políticos y de la sociedad en general. Por otro lado, consagrar derechos de los ciudadanos y las personas para complementar el sistema representativo. Uruguay es el caso latinoamericano más importante, y uno de los principales en el mundo, de utilización recurrente de los MDD. Si bien éstos tienen larga data en el Uruguay, en el último tiempo adquieren centralidad en el juego político nacional. Por lo pronto, desde la vuelta a la democracia en 1985, los MDD fueron de uso creciente y regular en nuestro país, sin duda hasta la victoria en 2005 del Frente Amplio, y de uso puntual, por lo menos, desde ese momento. Como señala Altman (2001), cualquier análisis del período post-dictadura en Uruguay, que no tome en cuenta el uso de estos poderosos instrumentos, ignoraría un aspecto crucial de la realidad política nacional de esta época.

En Uruguay hay dos MDD básicos: la Iniciativa Popular y el Referéndum. La Iniciativa Popular es la facultad de proponer normas, de rango constitucional, legal o municipal, respaldadas con firmas que avalen dicha iniciativa ante el legislativo respectivo. El Referéndum es el instituto mediante el cual las personas habilitadas para sufragar expresan su decisión de ratificar o rechazar, total o parcialmente, una Ley que ha sido aprobada formalmente por el Parlamento, dentro del año de su promulgación, o un decreto de alguna Junta Departamental, dentro de los 40 días de publicado. Sin embargo, la Constitución prevé otro tipo de consulta popular, el Plebiscito, el cual constituye simplemente una etapa, la última, en un proceso de reforma constitucional. A su vez, los MDD pueden estar vinculados al proceso electoral o constituir una instancia única y separada. En general, los Plebiscitos se votaron junto a las elecciones (salvo la “Minireforma” de 1994 que, utilizando una disposición constitucional, fue separada de ex profeso de las elecciones por las complejidades que podría generar ya que implicaba votar por dos regímenes diferentes, como sucedió en las Elecciones de 1971, el vigente y el proyectado, a la misma vez). A su vez, los Referéndum se votan de manera totalmente independiente de los actos electorales.

Más allá de todo esto, podemos decir que los MDD en Uruguay exhiben algunas peculiaridades para la realidad política. De la experiencia recogida desde la restauración democrática hasta el momento, podemos rastrear algunas de esas importantes y claras particularidades: 1) la amenaza y/o activación de los MDD, promovidos por movimientos sociales y el Frente Amplio, operó, en la mayoría de los casos, como incentivo para la amortiguación de la agenda reformista de los gobiernos de los partidos tradicionales; 2) los MDD fueron uno de los principales elementos de acumulación de fuerzas de una izquierda que pareciera haber entendido el poder de legitimación que estos mecanismos le brindaban frente a sectores importantes de la ciudadanía, ya sea al defender intereses corporativos de grupos o algunos de los “pilares” del Estado de la época del “Neo- Batllismo” y el Modelo de Sustitución de Importaciones; y 3) los MDD, a partir de su uso recurrente y del aprendizaje que de ellos obtuvo la “izquierda”, fueron uno de los elementos fundamentales para que hoy el Frente Amplio sea gobierno. De esta forma, no es casual el aumento de las iniciativas de este tipo en los años previos a la victoria de la “izquierda” uruguaya.

Más allá que el propósito inicial de la investigación consistía en explicar por qué los Plebiscitos de 2009 fracasaron, el mismo puede ser completado. Desde nuestra opinión, la razón de los últimos fracasos es la misma que llevó al fracaso a los MDD del pasado. Debido a ello, este trabajo se propone analizar qué condición aseguraría el éxito de un MDD. Ello se vuelve de suma importancia debido a las implicaciones a futuro de los MDD. Ya en el poder la “izquierda”, políticos y académicos llegaron a plantear que los MDD no se utilizarían más. Sin embargo, las elecciones de 2009 tuvieron su correlato en dos Plebiscitos, ambos con apoyo del FA pero uno sólo con su iniciativa. A su vez, ya podemos señalar que los MDD tendrán su lugar en el escenario político en el corto plazo. Para muestra, citemos un fragmento del programa de gobierno vigente del FA: “...Por último, la transformación de la sociedad requiere de acciones de política orientada a fomentar la participación de la ciudadanía en los distintos niveles. Esta participación en los procesos de transformación, irá construyendo los consensos imprescindibles sobre la necesidad de un nuevo pacto nacional que diseñe los mismos y remueva los obstáculos que hoy traban el desarrollo. Este nuevo pacto nacional deberá expresarse en una nueva Constitución de la República, para lo cual se deberá convocar una Convención Nacional Constituyente en el primer año de gobierno...”.

2. Qué sucedió entre 1989 y 2009 en materia de MDD

En el período que hemos elegido para estudiar, entre los años 1989 y 2009, podemos observar que se han llevado adelante los procedimientos establecidos para convocar a MDD, en diecinueve ocasiones. Se pueden dividir, según el acto a convocar, en Plebiscitos y Referéndums. A su vez, también es posible dividir el período en dos, para ver el comportamiento en cada uno por separado. Para realizar esta división hemos elegido centrarnos en los Plebiscitos y separarlos en dos períodos signados por una característica particular. Desde la restauración democrática se realizaron en nuestro país 5 elecciones nacionales. En dos ocasiones, 1989 y 1994, ganaron los partidos tradicionales. En las restantes tres, 1999, 2004 y 2009, en las que ya tenemos Primera Vuelta, ganó el partido desafiante. Así, de ahora en adelante, dividimos el período en dos, en el primero, que va de 1989 a 1998, encontramos las victorias de los Partidos Tradicionales y, en un segundo, de 1999 a 2009, las que ganó el Frente Amplio.

Entre 1989 y 2009 se pusieron a consideración de la ciudadanía diez proyectos de Reforma Constitucional a través del mecanismo de Plebiscito. En ambos sub-períodos fueron cinco los proyectos presentados. Si nos centramos en los No Aprobados, entre 1989 y 1998 fueron dos los que fracasaron y entre 1999 y 2009 fueron cuatro. A su vez, los Aprobados se dividen tres para el primer sub-período de análisis y uno para el segundo. Por último, existe un caso de un intento de recolección de firmas para convocar a un Plebiscito, en el año 1999 (Eliminación del Sistema de Seguridad Social Mixto), que no alcanzó el mínimo exigido de firmas (10% del padrón electoral).

Entre 1989 y 2009 se llevaron adelante ocho intentos para activar el mecanismo de Referéndum. Entre 1989 y 1998 fueron cinco y entre 1999 y 2009 fueron tres. Si analizamos los que no lograron juntar las firmas requeridas, entre 1989 y 1998 fueron tres intentos fallidos y en el siguiente uno. A su vez, los intentos aprobados se dividen en uno por período. Sumándose, para el segundo tramo, el recurso de Referéndum referido al Mercado de Telefonía Celular (2002), que decidí incluirlo analíticamente como Aprobado, ya que, logrado el mínimo de firmas requerido, el gobierno de turno decidió la derogación de los artículos en cuestión, sin llegar a las urnas. Por último, en todo el período 1989 y 2009, solamente un recurso, que alcanzó las firmas, luego fue No Aprobado por la ciudadanía, la Derogación de la Ley de Caducidad (1989).

25 Años de Democracia Directa en Uruguay: “Razones del Fracaso/Claves del Éxito”

Asunto	Tipo MDD	Núcleo	Origen	Intención	Tipo Coalición	Resultado
Derogación Parcial de la Ley de Caducidad (1989).	Referéndum.	Mov. Social.	Desde Abajo.	Anti statu quo	Coalición Media.	No aprobado.
Ajustes de Jubilaciones y Pensiones por IMS (1989).	Plebiscito.	Mov. Social.	Desde Abajo.	Anti statu quo.	Coalición Amplia.	Aprobado.
Derogación Total de Ley de Empresas Públicas (1992).	Referéndum.	Mov. Sindical.	Desde Abajo.	Pro statu quo.	Coalición Restringida.	No llegó al mínimo requerido (25%).
Derogación Parcial de Ley de Emp. Públicas (1992).	Referéndum.	Mov. Sindical.	Desde Abajo.	Pro statu quo.	Coalición Amplia.	Aprobado.
Mini - Reforma (1994).	Plebiscito.	Sectores Partidos Políticos.	Desde Arriba.	Anti statu quo.	Coalición Restringida.	No aprobado.
Inconstitucionalidad Modificaciones Jubilaciones y Pensiones (1994).	Plebiscito.	Mov. Social.	Desde Abajo.	Pro statu quo.	Coalición Amplia.	Aprobado.
27% del Presupuesto para Educación Pública (1994).	Plebiscito.	Mov. Sindical.	Desde Abajo.	Anti statu quo.	Coalición Media.	No aprobado.
Sistema Electoral (1996).	Plebiscito.	Partido Político.	Desde Arriba.	Anti statu quo.	Coalición Amplia.	Aprobado.
Regulación de Empresa Energética Estatal (1998).	Referéndum.	Mov. Sindical.	Desde Abajo.	Pro statu quo.	Coalición Media.	No llegó al mínimo requerido (25%).
Recortes a Legislación Laboral (1999).	Referéndum.	Mov. Sindical.	Desde Abajo.	Pro statu quo.	Coalición Restringida.	No llegó al mínimo requerido (25%).
Eliminación del Sistema de Seguridad Social Mixto (1999).	Plebiscito.	Mov. Sindical.	Desde Abajo.	Pro statu quo.	Coalición Media.	No llegó al mínimo requerido (10%).
Requisitos para Directorios de Entes (1999).	Plebiscito.	Partido Político.	Desde Arriba.	Anti statu quo.	Coalición Restringida.	No aprobado.
Autonomía Presupuestal para Poder Judicial (1999).	Plebiscito.	Mov. Sindical.	Desde Abajo.	Anti statu quo.	Coalición Media.	No aprobado.
Derogación 13 artículos de 1ª Ley de Urgencia (2001).	Referéndum.	Mov. Sindical.	Desde Abajo.	Pro statu quo.	Coalición Restringida.	No llegó al mínimo requerido (25%).
Regulación sobre Mercado de Telefonía Celular (2002).	Referéndum.	Mov. Sindical.	Desde Abajo.	Pro statu quo.	Coalición Media.	El gobierno derogó la ley al alcanzarse las firmas.
Desmonopolización y Asociación de ANCAP con Privados (2003).	Referéndum.	Mov. Sindical.	Desde Abajo.	Pro statu quo.	Coalición Media.	Aprobado.
Estatización de la Propiedad y Gestión de Recursos Acuíferos (2004).	Plebiscito.	Mov. Sindical	Desde Abajo.	Pro statu quo.	Coalición Amplia.	Aprobado.
Voto Epistolar (2009).	Plebiscito.	Partido Político.	Desde Arriba.	Anti statu quo.	Coalición Media.	No aprobado.
Anulación de la Ley de Caducidad (2009).	Plebiscito.	Mov. Social.	Desde Abajo.	Anti statu quo.	Coalición Media.	No aprobado.

Fuente: Elaboración propia en base a datos del trabajo de Felipe Monestier (2007).

3. Entendiendo el Cuadro 1

Como se observa en los títulos de las columnas del cuadro, estamos manejando una serie de conceptos politológicos. Los mismos no son caprichosos, están allí como forma de resumir la acumulación teórica en la materia. Como por algún lugar hay que empezar, hagámoslo por aclarar aquellos más asequibles. **Asunto de la Iniciativa**, es la cuestión que se quería llevar a consideración de la ciudadanía en cada caso. **Resultado de la Iniciativa**, a su vez, es la decisión de aprobar o no el asunto propuesto. **Tipo de Mecanismo de Democracia Directa**, nos indica si nos encontramos frente a un intento de Reforma Constitucional que conllevará un Plebiscito o un intento de activar un recurso de Referéndum, en ambos casos si se logran las firmas requeridas.

En un segundo grupo, podemos incluir los conceptos del cuadro que plantean una cuestión teórica a explicitar. Cuando hablamos de **Origen de la Iniciativa**, estamos trabajando el mismo concepto que podemos ver en los trabajos de Altman o Monestier, en el propio campo de la Democracia Directa, ambos siguiendo a Tsebelis. Una de las principales diferencias que se da entre los diversos tipos de MDD radica en quién inicia (o de dónde emana) la acción política (Tsebelis, 2002). Se habla del “origen desde arriba” de la iniciativa cuando los poderes políticos formales (la rama ejecutiva y, o, la legislativa) requieren que los ciudadanos voten para ratificar una decisión adoptada. En cambio, el “origen desde abajo”, serían aquellos mecanismos a través de los que, una vez elegidos los representantes y el gobierno, la ciudadanía sigue siendo un actor de veto en el juego político. Desde este punto de vista, en el “origen desde arriba”, la ciudadanía tiene un papel reactivo y, en el “origen desde abajo”, el papel es proactivo.

En nuestra Constitución hay dos MDD definidos. Como se puede observar en cualquier texto de Derecho Público, el Plebiscito es parte del acto que se dicta. No se puede reformar la Constitución sin llamar a un Plebiscito. En cambio, se pueden juntar firmas para llevar adelante un Recurso de Referéndum, y el mismo es contra una Ley ya sancionada por el Parlamento y promulgada por el Poder Ejecutivo. De esta forma, podemos hablar de Plebiscitos con “origen desde arriba”, impulsados por los Partidos Políticos en el Parlamento, y de Plebiscitos con “origen desde abajo”, impulsados por los ciudadanos juntando firmas y presentándolas a la Asamblea General. Sin embargo,

no sucede lo mismo con el recurso de Referéndum, solamente podemos hablar de Referéndum con “origen desde abajo” ya que es necesario que la ciudadanía, organizada o no, decida recolectar firmas para llevar adelante la presentación de un recurso de este tipo. Se puede argumentar que un partido político, derrotado en el Parlamento, podría impulsar la recolección de firmas. No obstante, lo que sucede en la práctica, es que el partido perdedor espera a que alguna organización de ciudadanos, controlada o no por este, declare que comenzará con la recolección, para ahí apoyar la iniciativa.

El concepto **Intención de la Iniciativa** trata de denotar el propósito con el cual se lleva adelante el intento de activar el MDD en cuestión. Si se trata de cambiar el conjunto de las reglas de juego vigentes estamos ante una situación “anti-statu quo”. En cambio, si la intención es deshacer un cambio de las reglas de juego, o sea, mantener el statu quo, estamos ante una situación “pro-statu quo”. En esta situación, manteniendo el statu quo, podemos agregar los casos en que los intentos sean por reafirmar las reglas de juego vigentes. En muchos casos se busca llevar a la Constitución temas que podrían quedar a merced de mayorías parlamentarias circunstanciales en el plano legal, lo cual también configura situaciones “pro-statu quo”. En el caso uruguayo, dadas las situaciones analizadas, podemos encontrarnos ante Plebiscitos o Referéndum que se llevan a cabo con ambas intenciones. Más allá del “Origen de la Iniciativa”, la “Intención de la Iniciativa” sea cambiar las reglas de juego, mantenerlas o reafirmarlas.

Cuando nos referimos a **Núcleo de la Iniciativa** queremos designar al actor político que impulsó la iniciativa en cuestión. En el caso uruguayo, dadas las situaciones analizadas, es claro que existen algunos actores que son más proclives a tener la iniciativa en cada uno de los MDD. De esta manera, los Proyectos de Reforma Constitucional que conllevarían Plebiscitos pueden ser presentadas tanto por los partidos políticos, uno o en acuerdo de varios, u organizaciones de ciudadanos, sindicatos o movimientos sociales, individualmente o en conjunto. Los recursos de Referéndum, en cambio, son impulsados por organizaciones de ciudadanos, sindicales o no, a las cuales se plegaran los partidos propiamente dichos en un segundo momento.

Cuando pasamos a hablar de “**Tipo de Coalición que Respalda la Iniciativa**” nos estamos refiriendo a que respaldos, adicionales a los originales, luego que se decide

llevar adelante la iniciativa, se pueden sumar para aumentar las posibilidades de éxito de la misma. Aquí podemos diferenciar tres casos. Hablaremos de **Coalición Restringida** cuando el impulsor original, el “Núcleo de la Iniciativa”, no consiga sumar adhesiones a la causa en ningún momento de la intentona. A su vez, definiremos **Coalición Media** cuando el impulsor de la iniciativa logre apoyos de actores de un subsistema diferente al propio, tanto se logre luego de iniciado el camino de activar un MDD o frente a la votación misma. Aquí es importante señalar que entendemos que un actor es de un subsistema diferente cuando, por explicitar el tema, el actor que se suma es un Partido Político, estamos hablando de un actor del sub-sistema “político partidario”, y el impulsor era un Sindicato, estamos frente a un actor del sub-sistema “social”. Así, poniendo nombres conocidos al ejemplo, cuando el PIT-CNT logra que el FA se una a la recolección de firmas para impulsar una Reforma Constitucional, o un Recurso de Referéndum, estamos hablando de coalición media. De igual manera, también hablamos de coalición media cuando el FA solamente convoca a sus partidarios a votar en el acto en sí mismo a favor de la iniciativa impulsada por el PIT-CNT.

A su vez, se tratará de una **Coalición Amplia** cuando el “Núcleo de la Iniciativa” No Político logra que, además del apoyo de un actor de otro subsistema, el sector mayoritario de otro partido político con representación en el Senado, por acuerdo implícito o explícito, se sume a la iniciativa. Definimos como punto de inflexión el Senado de la República porque es la Cámara del Congreso que se elige en una única circunscripción electoral nacional. Nuevamente utilizaremos un ejemplo para clarificar. Hablamos de Coalición Amplia cuando el PIT-CNT no solamente logra que el FA se sume al intento apoyando de alguna forma la iniciativa, sino que también el sector mayoritario del PN decide apoyar la iniciativa. En el cuadro explicitamos la variante cuando el “Núcleo de la Iniciativa” es un actor político partidario propiamente dicho.

Coalición Restringida = “Núcleo de la Iniciativa”.

Coalición Media = “Núcleo de la Iniciativa” + Actor de diferente subsistema

Coalición Amplia = “Núcleo de la Iniciativa” No Político + Actor Político de diferente subsistema + Sector Mayoritario de otro Partido Político con Representación en el Senado;

ó = “Núcleo de la Iniciativa” Político + Otro Partido Político con Representación en el Senado

Sin embargo, es necesario realizar una puntualización extra. La realidad política marca que no siempre la “Coalición” se logra de la misma manera. Hay casos en los que el impulsor de la misma no es quién “busca” los “acuerdos”. Es más, muchas veces los acuerdos no existen y lo que sucede es que otros actores deciden apoyar la iniciativa. La mayor parte de las veces, actores deciden apoyar la iniciativa frente a la votación en sí, lo que conlleva a que la “Coalición” sea solamente “electoral”. Esta distinción es pertinente, sobretodo en el período analizado, ya que la mayor parte de las veces la “Coalición” se da de esta última forma. Esto conlleva a que no sea fácil visualizar la importancia de las mismas. Por lo tanto, existen, por lo menos, dos formas de lograr una “Coalición”. Por un lado, cuando el impulsor de la iniciativa sale él mismo a negociar con otros actores el apoyo a la misma y los logra. Por el otro lado, cuando otros actores deciden apoyar la iniciativa por sí solos, sin vincularse directamente con los impulsores. Cuando entremos a explicar de lleno las razones de los fracasos de los últimos intentos de Reforma Constitucional, será más que importante tener presente esta diferenciación.

4. Qué aseguraría que los MDD sean aprobados o no en el Uruguay

A esta altura, luego de definidos los conceptos encuadrados en el Cuadro 1, estamos en mejores condiciones de analizar un poco más los por qué que nos interesan. De los seis conceptos definidos, más allá del resultado, hay por lo menos dos que no pueden darnos la respuesta. Ni el Asunto de la Iniciativa ni el Tipo de Mecanismo de Democracia Directa nos dan insumos que explique el por qué. El primero es útil para saber a qué tema se refería cada caso y el segundo nos permitiría analíticamente separar los MDD para hallar respuestas parciales en función de cada uno.

Analicemos cada uno de los cuatro restantes conceptos que encontramos en el Cuadro 1. Si nos concentramos en Origen de la Iniciativa, podemos observar que en el período 1989 - 2009 se han llevado adelante MDD con origen desde abajo y con origen desde arriba. A su vez, han existido casos exitosos de MDD tanto cuando el origen de los mismos ha sido desde abajo como cuando ha sido desde arriba. Dejando de lado los recursos de Referéndum, que como hemos explicado, desde nuestra perspectiva, son de exclusivo “origen desde abajo”, los Plebiscitos tampoco tienen un patrón definido de resultados en función del Origen de la Iniciativa. Han fracasado iniciativas que han sido

propiciadas y respaldadas por los Partidos Políticos en el Parlamento, ya sea por uno, dos o todos ellos, como otras impulsadas por sectores de la sociedad civil organizada. A su vez, también han sabido triunfar iniciativas sin importar quién las impulsa. De la misma forma, en cada uno de los sub-períodos analizados, también hubo reformas constitucionales que fracasaron sin importar, nuevamente, el origen que tuvieron.

La capacidad de respuesta del Núcleo de la Iniciativa está muy relacionada con lo que acabamos de decir con respecto a la del Origen de la Iniciativa. El impulsor original de la iniciativa termina por definir el origen de la misma. De esta forma, es claro que no existe relación entre el impulsor de la iniciativa y el resultado de la misma. Si nos fijamos tanto en intentos de reforma constitucional o de recursos de Referéndum nos daremos cuenta que no hay ningún patrón que podamos citar. Además, tampoco encontramos patrones significativos en función de los sub-períodos analizados.

Al analizar el caso de la Intención de la Iniciativa, nos encontramos con respuestas similares. Sin embargo, debemos hacer una aclaración. La literatura elaborada en materia de MDD en Uruguay, al catalogar las distintas iniciativas en virtud de su posición ante el statu quo, ha tenido un problema: no se han logrado unanimidades. Debido a ello, decidimos catalogar cada situación en función de nuestra definición. Analizados los resultados, encontramos que la Intención de la Iniciativa tampoco da insumos pertinentes para responder a nuestra inquietud. Si analizamos por Tipo de MDD que se busca llevar adelante, no hay ninguna relación con el resultado que se logra, para ninguno de los sub-períodos analizados.

Por último, tenemos el análisis para el caso del Tipo de Coalición que Respalda la Iniciativa. Nuevamente la academia no tiene una postura unánime. En este caso, también decidimos tomar una postura personal. Cuando consideramos cada coalición hemos decidido que nos interesa el apoyo efectivo a la iniciativa. Queremos indicar con apoyo efectivo, aquél apoyo que realmente es definido por las cúpulas partidos o los movimientos de ciudadanos y que tiene su correlato con acciones concretas a favor de las iniciativas. Este punto es vital ya que, en nuestro país, se han dado casos en los que el apoyo ha sido nominal o que el mismo era necesario para poder evitar ciertas consecuencias. Un ejemplo pueden ser los casos en los que parlamentarios apoyaron

una reforma constitucional con el único fin de separar el Plebiscito de las Elecciones Nacionales siguientes para no entorpecer las mismas con votaciones múltiples.

Cuando arrancamos el análisis del período 1989 – 2009 no podemos observar una relación directa entre el tipo de coalición y el resultado obtenido. Como en los casos anteriores trabajemos un poco a ver si algo sale a flote. Cuando analizamos el sub-período 1989 – 1998 podemos llegar a una conclusión interesante. Durante esos años, cualquiera que fuese el tipo de MDD, nos encontramos que ninguna aprobación está correlacionada a una coalición restringida ni media. En los cuatro casos de aprobación, tres Plebiscitos y un Referéndum, la coalición que respaldaba la iniciativa, al momento de la realización del acto en sí, era amplia. Por lo tanto, en los años de victoria de los partidos tradicionales, no alcanzaba con coaliciones medias para poder llevar al éxito a un MDD, cualquiera fuera el tipo del mismo.

Si pasamos a analizar el sub-periodo 1999 – 2009 no podemos mantener esa misma conclusión. En dos casos, según nuestro conteo, nos encontramos que se aprobaron MDD que fueron respaldados por coaliciones medias. A su vez, el único MDD respaldado por una coalición amplia no tuvo inconvenientes para ser aprobado. Asimismo, ningún MDD fue aprobado siendo respaldado por una coalición restringida. Sin embargo, este análisis no está cerrado. Si sumamos al análisis el tipo de MDD podemos sumar datos significativos. Durante estos años para poder aprobar un recurso de Referéndum es necesario una coalición media. El único caso de coalición restringida que llevo adelante un MDD fracasó. Sin embargo, para poder consagrar una enmienda constitucional ha sido necesario una coalición amplia. El único caso de aprobación ha sido cuando la coalición que respaldaba la misma era amplia. En cambio, cinco intentos fracasaron, y de ellos cuatro eran impulsados por coaliciones medias.

Aunque en los años de victorias del FA, entre los años 1999 y 2009, hubo MDD exitosos que fueron respaldos por coaliciones medias, no fue suficiente dicho apoyo para que todas las iniciativas así respaldadas fueran aprobadas. Es más, basados en nuestro análisis, podemos concluir que la coalición media era triunfante cuando encaraba un recurso de Referéndum, como los casos de 2002 y 2003. Sin embargo, la misma coalición media, integrada por los mismos actores como queda patente

analizando dichos casos, no era capaz de llevar adelante una reforma constitucional exitosa, como sucedió en dos intentos en el año 1999 y en otros dos en el año 2009.

5. Qué fue lo que cambió en los años victoriosos del FA

Como ya hemos visto, para llevar adelante un recurso de Referéndum exitoso durante el sub-período 1999 - 2009, la coalición FA/PIT-CNT bastó por sí misma. La gran diferencia, comparando un tramo con el otro, es el aumento del caudal electoral del FA. Entre 1994 y 1999 el caudal electoral del FA aumentó aproximadamente en ocho puntos porcentuales, mientras que entre las elecciones de 1994 y 2004 el aumento fue del entorno de dieciocho puntos. De esta forma, es claro que el aumento del apoyo electoral del FA pareció permitir prescindir del apoyo de algún sector mayoritario de otro partido, representado en el Senado, para la aprobación de un recurso de este tipo.

Sin embargo, como también ya vimos, la misma coalición no pudo lograr una sola aprobación de reforma constitucional en los mismos años, acción que también había intentado en varias oportunidades. Sin importar cuál actor fuera el Núcleo de la Iniciativa, si era el FA o el PIT-CNT, dicha coalición no logró alcanzar el umbral necesario para aprobar una reforma en Plebiscito. En el sub-período en cuestión, la única reforma constitucional que salió adelante, llamada “Reforma del Agua” en 2004, contó con el apoyo de “Alianza Nacional”, sector ya mayoritario del Partido Nacional para aquél entonces, aunque la resolución de apoyo fue tomada luego de juntadas las firmas y confirmado el Plebiscito y casi sobre la fecha de las Elecciones de 2004.

Teniendo claro que la misma coalición puede aprobar un recurso de Referéndum pero no una reforma constitucional, podemos tratar de encontrar alguna razón para ello. Lo primero que se nos viene a la mente, a la hora de pensar una explicación, es la cantidad de voluntades necesarias para una y otra aprobación. Si nos centramos en el recurso de Referéndum, observamos que el mismo se aprueba con el voto afirmativo de la mayoría relativa de los votantes que concurren a sufragar. Cuando pasamos a analizar el umbral que es necesario alcanzar en un Plebiscito para aprobar una reforma constitucional, vemos que es necesaria la mayoría absoluta (50% + 1) de los ciudadanos que concurren a votar. Como en ambos casos el voto es obligatorio podemos concluir

que hay una diferencia cuantitativa, para nada despreciable, entre los casos señalados.

Es más, podemos incluir una comparación que permitirá entender de manera práctica dicha diferencia. El requisito constitucional para aprobar una reforma constitucional es el mismo que se requiere para proclamar un Presidente de la República en Primera Vuelta. Asimismo, la cantidad de voluntades necesarias para aprobar un recurso de Referéndum es la misma que para lograr la Mayoría Parlamentaria en la Elección del Parlamento, que se realiza junto a la Primera Vuelta Presidencial. Dicha diferencia es la que permitió al FA ganar en Primera Vuelta en 2004, mientras que solamente le habilitó a conservar la Mayoría Parlamentaria en 2009.

Es imposible, porque estamos hablando desde la ciencia, poder inferir si la “Reforma del Agua” hubiera sido aprobada sin el apoyo de Alianza Nacional. Lo que si podemos decir es que la falta de otros apoyos diferentes a la coalición FA/PIT-CNT, truncó las posibilidades de éxito de los demás intentos de reforma desde 1999 a la fecha. ¿Por qué fracasaron los intentos de reforma constitucional que se votaron en octubre de 2009? Porque los impulsores de los mismos no lograron acordar con algún sector mayoritario de los partidos tradicionales. O, desde otra perspectiva, los sectores mayoritarios de los partidos tradicionales decidieron no plegarse a las iniciativas.

No es lógico inferir que nunca va a ser posible aprobar una reforma constitucional sin apoyos extras a la coalición FA/PIT-CNT. Hasta ahora, eso no ha sido posible. Y esta reflexión debería ser tomada en cuenta a la hora de encarar, como decíamos que propone el programa de gobierno del FA para este período, una nueva reforma constitucional. A partir del momento en que el FA pasó a ser la fuerza política más importante del país nunca más se establecieron negociaciones serias encaminadas a acordar las reformas propuestas. Debido a ello, sería conveniente, dado que ya existe el compromiso de llevar adelante un proceso de reforma, que se llevaran a cabo esfuerzos para negociar nuevas reformas constitucionales. Es más, dados los temas que en los últimos tiempos se pensaron incluir en dicho proceso, es importante que la misma sea acordada entre amplios sectores políticos, con el fin que la reforma no sea traumática, como se ha observado en los últimos años, a lo largo y ancho de América Latina.

6. Otras implicancias del análisis de los MDD entre 1989 y 2009

Como la inquietud original estaba orientada a los Plebiscitos no profundizamos en el tema del quiebre que significó la Derogación de la Ley de Asociación y Desmonopolización de ANCAP en 2003. Más allá del juego analítico presentado para el caso de los artículos sobre ANCel de la Ley de Presupuesto, aquella instancia de Democracia Directa fue la única en la que se quebró en las urnas, y hasta el momento, la fórmula presentada para asegurar la aprobación de reformas constitucionales, resulta interesante tomar un momento para su análisis.

A nuestro entender, en este caso, la llamada “Ley de ANCAP”, donde entra a tallar el trabajo de Monestier. El autor nos propone resumidamente que: “...Los MDD parecen haber operado de acuerdo a los modelos *veto players* (definidos por Tsebelis)... son medidas en defensa del *statu quo*... En el caso uruguayo la amenaza de los MDD promovidos desde abajo operó como incentivo para la amortiguación de la agenda reformista dado que reducen las probabilidades de éxito de reformas radicales...”.

Sin embargo, para nosotros, más allá que las iniciativas anti *statu quo* son minoritarias, como explica el autor, y que la escasa literatura disponible respecto a los casos considerados debate su carácter “pro” o “anti”, es posible argumentar que la causa por la cual se quebró la fórmula de la coalición amplia está directamente vinculada a este punto. En otras palabras, que la Derogación de la Ley de ANCAP haya sido una iniciativa con intención de defender el *statu quo* es la razón primordial por la cual se posibilitó el quiebre. En palabras del autor: “...La probabilidad de éxito o fracaso de los MDD como puntos de veto depende en última instancia de su posicionamiento respecto a las preferencias mayoritarias de la ciudadanía (determinadas por valores y actitudes, pero también aspectos de coyuntura)...”. Siguiendo estas líneas, nosotros entendemos que, además de la crisis económica que se sufría, el resultado es, como demuestra ampliamente la literatura al respecto, consecuencia de: “...Una variable indispensable para entender estos resultados es la cultura política...los uruguayos han exhibido un <<estatismo>> mucho más alto que todos los países de la región...” (Moreira, 2004).

7. La “Reforma del Agua”: el Plebiscito aprobado en 2004

Sin lugar a dudas, como parte de la explicación del fracaso de los Plebiscitos de 2009 podemos comparar estos con una experiencia exitosa anterior. Junto a las Elecciones Legislativas y Primera Vuelta Presidencial de 2004, se realizó un Plebiscito para refrendar una Reforma Constitucional. La misma estaba dirigida a consagrar al agua como derecho humano en la Constitución y fijar su manejo exclusivamente público, participativo y sostenible. Dicha reforma fue presentada por el sindicato de funcionarios públicos del ente autónomo Obras Sanitarias del Estado. Inmediatamente se creó la Comisión Nacional de Defensa del Agua con la participación de otros movimientos sociales, incluido el PIT-CNT, unión sindical nacional. Desde un primer momento, el EP-FA-NM decidió el apoyo directo a la propuesta, que incluyó el ensobre de la papeleta por Sí junto con sus hojas de votación. La misma medida, un par de semanas antes de la Elección en sí misma, fue tomada por el sector “Alianza Nacional”, proclamado en las Elecciones Internas de Junio de ese mismo año como sector mayoritario del Partido Nacional, entendiéndose que con ello se aumentaban las chances de “robar” votos a la izquierda que posibilitaran una Segunda Vuelta Presidencial, o Ballotage, entre su líder, el Dr. Larrañaga, y el Dr. Vázquez, líder del EP-FA-NM.

Analizando las últimas encuestas previas a la Elección de 2004, difundidas entre el 27 y 28 de octubre de ese año, podemos observar que, en promedio, un 65% de los consultados se manifestaba a favor de votar la enmienda. Estas encuestas tienen integrado el impacto de la decisión de “Alianza Nacional”. Entrando en las preferencias en función del partido que manifestaba votar, podemos indicar que el 88% de las personas que votarían al FA, el 50% de los que votarían a los nacionalistas y el 21% de las personas que afirmaban votar a los colorados, apoyarían la reforma proyectada. A su vez, como dato a tener en cuenta, el apoyo al sector del Dr. Larrañaga en dichas encuestas se situaba en el entorno del 50% de los confesos votantes nacionalistas. Para medir la incidencia de dicha decisión, podemos indicar que para mediados de setiembre de ese año, el apoyo a la enmienda apenas superaba el 50% en el promedio de las encuestas disponibles. No obstante, no puede decirse que todo el aumento en el apoyo a la iniciativa provenga de votantes de “Alianza Nacional” que, siguiendo la indicación, deciden votar la reforma. Sin embargo, a su vez, no debe desestimarse que una cuota muy importante del aumento esté en función de dichos votantes nacionalistas.

A partir de los números definitivos es posible observar si la hipotética relación, que establecimos en función de las encuestas, se dio en realidad en las urnas. En relación al resultado en sí de la consulta sobre la “Reforma del Agua”, podemos indicar que el 64.6% de los votos emitidos incluían la papeleta por Sí. A su vez, podemos discriminar los apoyos electorales de los sectores que apoyaron la iniciativa. El EP-FA-NM obtuvo el 50,7% de los votos y el sector “Alianza Nacional” recibió el apoyo del 18,1% del total de votos. De esta forma, el apoyo electoral de dichos sectores sumaba el 68,8% del total. De lo que se desprende, que hay una diferencia entre los votos de los sectores que apoyaban la iniciativa y los votos obtenidos por la misma, una pérdida de alrededor del 4,2% de los votos emitidos, muy similar a la cantidad de frenteamplistas que aparecían en las encuestas contrarios a votar la reforma constitucional.

Todo esto nos permite reafirmar, con una base empírica sólida, que la explicación que nos permite entender el aumento del apoyo a la iniciativa entre mediados de setiembre y fines de octubre de 2004, es el mismo factor que entendemos determinante para lograr la aprobación de cualquier MDD en Uruguay: el establecimiento de una Coalición Amplia que respalde la iniciativa.

8. Por qué fracasaron los Plebiscitos de 2009 en números

De manera similar a la esbozada en el apartado anterior, pretendemos analizar los números que arrojaban las encuestas de opinión pública previas y los resultados definitivos de los Plebiscitos de 2009. En este caso, al haber dos consultas simultáneas, manejaremos ambos casos por separado para observar cada caso de mejor manera.

Comencemos por el Plebiscito sobre el voto de los uruguayos en el exterior, el llamado “Voto Epistolar”. El 1 de abril de 2009, con la firma de 63 legisladores del Frente Amplio, se habilitó en el Parlamento la iniciativa que se plebiscitó junto con las elecciones presidenciales de ese año. La misma pretendía posibilitar a los uruguayos ejercer el sufragio desde cualquier país donde residan o se encuentren, por vía epistolar, en elecciones, plebiscitos o referendos. Dicha iniciativa fue apoyada por el PIT-CNT creando, a su vez, la Comisión Nacional por el Voto de los Uruguayos y Uruguayas en el Exterior, encargada de coordinar los esfuerzos por lograr la aprobación.

Pasemos a analizar los datos que arrojaban las encuestas sobre intención de voto. Desde Junio hasta Setiembre de 2009, las respuestas a favor de la iniciativa nunca bajaron de 50%. En junio todas las encuestadoras que incluyeron el tema, brindaban el mismo guarismo: 56%. Ya para setiembre aparecen diferencias, para Cifra estaba en un 51%, Equipos un 50% y Factum un 54%. A su vez, en octubre todas las encuestadoras, salvo Factum que informaba 54% proclive a apoyar (sumando seguros y casi seguros), afirmaban que las intenciones a favor rondaban entre el 43% y 49%. Así, para el día de las elecciones se creía muy posible la aprobación, sin descartar la no aprobación.

Ahora pasemos a analizar de la intención de voto a la interna de los partidos mayoritarios en relación con el apoyo a dicha iniciativa. Aunque hay pocos datos, y de distintos momentos de la campaña, podemos hablar de tendencias generales. Manejando datos de Cifra, Factum e Interconsult, del período Junio-Octubre, podemos decir que los simpatizantes del Frente Amplio eran los más proclives a la votar a favor del voto epistolar, oscilando entre el 70% y 80% de ellos, mientras que entre el 60% y 75% de los votantes blancos y entre el 73% y 78% de los colorados eran contrarios a la misma.

Para el Plebiscito sobre la “Anulación de la Ley de Caducidad”, el proceso fue diferente. El 4 de septiembre de 2007, en el Teatro El Galpón, se lanzó una campaña de recolección de firmas impulsada por PIT-CNT, familiares de detenidos desaparecidos, la FEUU y algunos sectores del FA. En diciembre, el congreso del FA decidió apoyar la campaña por la anulación. La entrega de firmas se realizó entre el 24 y 25 de abril, entregando una cantidad aproximada a las 340.000 firmas. El 14 de junio de 2009, la Corte Electoral confirmó que se habían alcanzado las firmas para realizar el Plebiscito.

Al centrarnos en las encuestas sobre intención de voto, los números no eran determinantes. Desde Junio hasta Setiembre de 2009, las respuestas a favor de la iniciativa nunca superaron el 50%. En Junio todas las encuestadoras, que incluyeron el tema, anunciaban entre 43% y 48%. Para setiembre los números no variaban significativamente, para Cifra estaba en un 42%, Equipos 41% y Factum 48%. A su vez, en octubre todas las encuestadoras, salvo Factum que daba 50% proclive a apoyar (sumando seguros y casi seguros), marcaban que las intenciones a favor no superaban el 49% (entre el 42% y 49%). En todos los casos no se hacían proyecciones de indecisos. El día de las Elecciones se pensaba que lo más factible era que se lograra la anulación.

Ahora analicemos la intención de voto a los partidos mayoritarios en relación con el apoyo a dicha iniciativa. Aunque hay pocos datos, y de distintos momentos de la campaña, podemos hablar de tendencias generales. Manejando datos de Cifra, Factum e Interconsult, del período Junio-Octubre, podemos decir que los simpatizantes del Frente Amplio eran los más proclives a la votar a favor, oscilando entre el 66% y 78% de ellos, mientras que entre el 70% y 75% de los votantes blancos y entre el 75% y 80% de los colorados eran contrarios a la misma.

De la misma manera, la intención de voto al FA durante el período Junio - Octubre la podemos resumir de la siguiente manera desde: Cifra manejaba 48%, 44%, 45%, 45% y 49% ; Equipos Mori anunciaba 43%, 44%, 45%, 44% y 48%; Factum medía 44%, 45%, 46%, 44% y 48%; Interconsult computaba 44%, 42%, 44%, 45% y 46%; Radar publicó en Setiembre 45% y Octubre 48%. Así, la intención de voto al FA y a favor de cada una de las reformas tiene relaciones diferentes. Mientras el voto a favor del “Voto Epistolar” siempre superó en más de 5% la intención de voto al FA, para recién en Octubre “ajustarse” en un entorno $\pm 3\%$, salvo Factum que medía entre 4% y 6% más a favor de la reforma, el voto a favor de la “Anulación la Ley de Caducidad” en todo el período se mantuvo en 3% menos que la intención de voto al FA, salvo en Octubre que Equipos Mori y Radar medían 6% menos a favor de la reforma.

Los resultados del 25 de Octubre de 2009, en contra de ambos intentos de reforma, sorprendieron. El “Voto Epistolar” apenas alcanzó el 37,42% de los votos emitidos y la “Anulación de la Ley de Caducidad” llegó al 47,98% de los mismos. Ninguno alcanzó el 50% + 1 voto necesarios. Teniendo en cuenta que el apoyo electoral a las iniciativas era solamente el electorado del FA, que llegó a 47,96%, los resultados significaron un 10,54% más con respecto al “Voto Epistolar” y un empate, 0,02% menos, frente a la “Anulación de la Ley de Caducidad”.

De esta forma, el apoyo electoral al FA, por sí mismo, no pudo brindar el respaldo necesario para aprobar las iniciativas. Sin embargo, a partir de este análisis podemos brindar un dato más. Para lograr la aprobación es necesario compensar la cantidad de votos que, aún siendo votantes del FA, no respaldan la reforma, como queda claro de los datos extraídos de las encuestas. Aquí observamos como la falta de una

Coalición Amplía, en ambos casos, y más allá de lo pensado antes de la votación, no permitió asegurar el éxito de la iniciativa. Aún la “Anulación de la Ley de Caducidad”, que logró algún voto más que el FA, en realidad apenas compensó los votos del FA que no acompañaron la iniciativa a través de votantes de otros partidos. Hasta podríamos llegar a explicar la caída en la intención de apoyo al “Voto Epistolar”, en parte al menos, por la falta de una Coalición Amplia que la respaldara, lo que se tradujo en que votantes ajenos al FA dejaran de apoyarla, como se lo indicaban sus líderes partidarios.

9. La Encuesta de FCS y los Plebiscitos de 2009

El Instituto de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales, de cara a las Elecciones de Octubre de 2009, organizó una encuesta propia con el fin de tener insumos propios, para la posterior elaboración de investigaciones sobre la temática. La misma se desarrolló en dos etapas, una antes y otra después del acto eleccionario, consultando sobre variados temas incluyendo las reformas constitucionales a consideración de la ciudadanía. La primera etapa fue los días 10, 11, 17 y 18 de Octubre, y la segunda fue los días 7, 8, 14 y 15 de Noviembre. Utilizaremos los datos conseguidos para reafirmar algunas conclusiones que hemos visto a lo largo del trabajo.

En los siguientes cuadros podemos observar las intenciones de voto para cada una de las diferentes votaciones que se desarrollaron el 25 de Octubre de 2009. Si comparamos los resultados, recordando que fue realizada dos semanas antes de la elección, podemos observar que, a grandes rasgos, tiene resultados muy similares a lo manejado por las consultoras privadas en aquél tiempo. Todos los valores se encuentran en los márgenes establecidos cuando observábamos los datos de dichas encuestadoras.

Intención de Voto para el 25 de Octubre de 2009

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	EP/FA/NM	243	43,6	43,6	43,6
	Partido Nacional	137	24,7	24,7	68,3
	Partido Colorado	64	11,5	11,5	79,8
	Partido Independiente	10	1,8	1,8	81,6
	Asamblea Popular	3	,6	,6	82,2
	Otro, en blanco o anulado	16	2,9	2,9	85,1
	No piensa votar	2	,3	,3	85,4
	No sabe a quien votará	73	13,1	13,1	98,5
	no contesta	8	1,5	1,5	100,0
	Total	556	100,0	100,0	

Intención de Voto para el Plebiscito por el “Voto epistolar”

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	A favor	251	45,2	45,2	45,2
	En contra	214	38,4	38,4	83,6
	Ns/Nc	91	16,4	16,4	100,0
	Total	556	100,0	100,0	

Intención de Voto para el Plebiscito por la “Anulación de la Ley de caducidad”

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	A favor	273	49,0	49,0	49,0
	En contra	176	31,6	31,6	80,6
	Ns/Nc	108	19,4	19,4	100,0
	Total	556	100,0	100,0	

Fuente: Elaboración propia en base a la encuesta elaborada en el Instituto de Ciencia Política de la FCS en base al trabajo realizado en el Taller Electoral de 2009.

A su vez, si nos concentramos en la forma en que se reparten las voluntades de aquellos que dicen tener intención de votar a cada uno de los partidos, con representación en el Senado, en función de la intención de voto para cada Plebiscito, nos encontramos que misma se mantienen en los márgenes observados en las encuestas realizadas por las consultoras privadas. Asimismo, podemos también observar que es más fuerte, para la encuesta del ICP, la relación entre voto al partido y la postura ante los Plebiscitos. Mientras que cerca del 90% de los frenteamplistas está a fin de votar a favor; por el otro lado, cerca del 80% de los que afirman que votaran a cualquiera de los partidos tradicionales manifiesta su negativa a acompañar las reformas propuestas.

Tabla de Contingencia: Intención de Voto - Partidos para el 25 de Octubre * “Voto Epistolar”

			Voto epistolar		Total
			A favor	En contra	
Partido que votará el 25 de octubre	EP/FA/NM	Recuento	188	25	213
		% de Partido que votará el 25 de octubre	88,3%	11,7%	100,0%
	Partido Nacional	Recuento	20	95	115
		% de Partido que votará el 25 de octubre	17,4%	82,6%	100,0%
	Partido Colorado	Recuento	10	45	55
		% de Partido que votará el 25 de octubre	18,2%	81,8%	100,0%
Total	Recuento		218	165	383
	% de Partido que votará el 25 de octubre		56,9%	43,1%	100,0%

Tabla de Contingencia: Intención de Voto - Partidos 25 de Octubre * “Anulación Ley de Caducidad”

			Anulación Ley de caducidad		Total
			A favor	En contra	
Partido que votará el 25 de octubre	EP/FA/NM	Recuento	199	16	215
		% de Partido que votará el 25 de octubre	92,6%	7,4%	100,0%
	Partido Nacional	Recuento	24	82	106
		% de Partido que votará el 25 de octubre	22,6%	77,4%	100,0%
	Partido Colorado	Recuento	6	45	51
		% de Partido que votará el 25 de octubre	11,8%	88,2%	100,0%
Total	Recuento		229	143	372
	% de Partido que votará el 25 de octubre		61,6%	38,4%	100,0%

Fuente: Elaboración propia en base a la encuesta elaborada en el Instituto de Ciencia Política de la FCS en base al trabajo realizado en el Taller Electoral de 2009.

Aquí debemos precisar que solamente tomamos la Intención de Voto para cada Plebiscito dentro de cada uno de los Partidos Mayoritarios. En cada uno de los Plebiscitos, la relación se mantiene dentro de los márgenes analizados cuando observábamos los datos que brindaban las encuestadoras privadas. En el caso de ambas iniciativas de reforma, tomando solamente los lemas mayoritarios, la Intención de Voto a favor es más alta que tomando todas las opciones, 3,2% para el “Voto Epistolar” y 0,9% para la “Anulación de la Ley de Caducidad”.

Por último, queremos explicitar un poco más el razonamiento que está por detrás del análisis realizado a lo largo de los últimos apartados del trabajo. Cuando desarrollamos la hipótesis, por la cual, para asegurar la aprobación de un MDD, más aún en un intento de reformar la Constitución, es necesaria la conformación de una Coalición Amplia, que incluya la adhesión explícita de un partido político y también de la fracción mayoritaria de otro partido político con representación en el Senado de la República, la relación que se encuentra implícita es que el voto a favor de los MDD está fuertemente asociado al voto a cada partido político. Más allá que el apoyo de la fracción en cuestión es necesario para compensar el porcentaje de votantes que “desoye” la indicación de los líderes partidarios del partido que apoya en bloque, en ambos casos los votantes, tanto del partido político como los de la fracción mayoritaria, son fuertemente inducidos a votar a partir de la postura oficial de sus líderes partidarios.

Como forma de corroborar la relación entre la Intención de Voto a los Plebiscitos y la Intención de Voto a los Partidos Políticos queremos presentar dos cuadros adicionales que entendemos dan un cierre a la investigación. La significación de la asociación definida queda a la vista al analizar la relación entre algunas de las variables más comúnmente asociadas, en la disciplina, a las variables etiquetadas como “Intención de Voto” y la Intención de Voto a los Plebiscitos en cuestión.

Cada una de las filas del cuadro, tomando en cuenta como base la columna más a la izquierda, para cualquiera de los dos cuadros que proponemos, está asociada a cada una de las variables para las cuales queremos investigar la relación con la Intención de Voto al Plebiscito en cuestión. Las variables que elegidas para constatar la relación son: Partido que Votará el 25 de Octubre, Edad por Tramos, Zona de Residencia, Interés por la Política, Nivel Educativo y Pertenencia a Clase Social. A su vez, la columna más a la derecha en los cuadros, bajo el rótulo de “Sig.”, muestra la Significación de la Asociación entre cada una de las variables antes citadas con la Intención de Voto a cada uno de los Plebiscito en cuestión. Sin entrar a explicar el significado de cada resultado numérico en particular, lo que si podemos explicitar es que una Significación menor a 0,005 nos está hablando de una asociación significativa entre ambas variables.

ANOVA x Intención de Voto Plebiscito por el “Voto Epistolar”

		Suma de cuadrados	Gl	Media cuadrática	F	Sig.
Partido que votará el 25 de octubre	Inter-grupos	83,273	1	83,273	266,785	,000
	Intra-grupos	118,611	380	,312		
	Total	201,885	381			
Edad por tramos	Inter-grupos	,129	1	,129	,337	,562
	Intra-grupos	177,103	462	,383		
	Total	177,233	463			
Montevideo – Interior	Inter-grupos	,709	1	,709	2,837	,093
	Intra-grupos	115,454	462	,250		
	Total	116,163	463			
Interés por la política	Inter-grupos	2,516	1	2,516	2,355	,126
	Intra-grupos	439,180	411	1,069		
	Total	441,697	412			
Nivel educativo	Inter-grupos	27,345	1	27,345	2,431	,120
	Intra-grupos	5118,738	455	11,250		
	Total	5146,083	456			
Pertenencia a Clase Social	Inter-grupos	,990	1	,990	1,682	,195
	Intra-grupos	268,361	456	,589		
	Total	269,351	457			

ANOVA x Intención de Voto Plebiscito por la “Anulación Ley de Caducidad”

		Suma de cuadrados	Gl	Media cuadrática	F	Sig.
Partido que votará el 25 de octubre	Inter-grupos	95,349	1	95,349	358,535	,000
	Intra-grupos	98,398	370	,266		
	Total	193,746	371			
Edad por tramos	Inter-grupos	,752	1	,752	1,898	,169
	Intra-grupos	176,710	446	,396		
	Total	177,462	447			
Montevideo – Interior	Inter-grupos	1,063	1	1,063	4,273	,039
	Intra-grupos	110,968	446	,249		
	Total	112,031	447			
Interés por la política	Inter-grupos	2,340	1	2,340	2,265	,133
	Intra-grupos	404,024	391	1,033		
	Total	406,363	392			
Nivel educativo	Inter-grupos	2,477	1	2,477	,224	,636
	Intra-grupos	4843,101	439	11,032		
	Total	4845,577	440			
Pertenencia a Clase Social	Inter-grupos	,640	1	,640	1,082	,299
	Intra-grupos	259,746	439	,592		
	Total	260,386	440			

Fuente: Elaboración propia en base a la encuesta elaborada en el Instituto de Ciencia Política de la FCS en base al trabajo realizado en el Taller Electoral de 2009.

Cuando nos adentramos al análisis de cada uno de los cuadros en particular, podemos observar que, para ambos casos, la única variable para la cual la Significación de la Asociación es menor a 0,005, lo cual asegura una asociación significativa entre las variables, como habíamos anticipado, es la Intención de Voto a los Partidos Políticos el 25 de Octubre de 2009, para cualquiera de los dos Plebiscitos bajo análisis. En ambos casos, el resultado que nos arroja el paquete informático SPSS es 0,000. Los valores obtenidos para todas las demás variables analizadas fueron superiores a ese límite. Debido a ello, podemos descartar su asociación con cada una de las variables Intención de Voto a Plebiscito, ya sea “Voto Epistolar” o “Anulación de la Ley de Caducidad”.

10. A Modo de Conclusiones

Más allá que pueda argumentarse que el resultado negativo logrado por las iniciativas de reforma de Octubre de 2009, puede ser entendido en función de un declive electoral del FA, nos parece que dicha argumentación, no termina por dar respuestas, a largo plazo, a la inquietud sobre cuál es la condición que permite asegurar la aprobación de MDD. Esto se vuelve crucial, porque ello acaba determinando la forma en la que debe encararse la activación de los MDD en el futuro. Por eso, ahora queremos sintetizar algunas conclusiones que hemos venido resaltando a lo largo del trabajo.

Al explicar el Cuadro N° 1 establecimos que, de los conceptos ahí resumidos, el único que permitía explicar el fracaso de los MDD entre los años 1989 y 2009, salvo en un caso, era el **Tipo de Coalición que Respalda la Iniciativa**. De esta forma, los intentos fracasaron porque los impulsores no lograron acordar con algún sector mayoritario de los partidos tradicionales. O, de otra manera, los sectores mayoritarios de los partidos tradicionales decidieron no plegarse no apoyar las reformas.

De esta forma, podemos concluir que, para asegurar la aprobación de los últimos Plebiscitos o los intentos anteriores, era necesario compensar la cantidad de votos de electores del FA que no las respaldan, más allá de la indicación de sus líderes. Observamos como la falta de una Coalición Amplia no permitió asegurar el éxito de la iniciativa, contra lo que se creía antes de la votación. A su vez, para el único caso en que se dio una aprobación de un MDD sin el apoyo de una Coalición Amplia, la

derogación de la Ley de Asociación de ANCAP, establecimos que es posible entender dicho éxito al relacionarlo con un segundo concepto del cuadro. Para nosotros, el concepto que termina por enmendar el quiebre de la fórmula de la Coalición Amplia es la **Intención de la Iniciativa**. En el caso señalado, la aprobación se dio por su condición de “pro” statu quo.

Por último, al establecer que para asegurar la aprobación de un MDD es necesaria la conformación de una Coalición Amplia, lo que se encuentra implícito es que el la intención de voto a favor de los MDD está fuertemente asociada a la intención de voto a los partidos. Más allá que el apoyo de la fracción en cuestión es necesario para compensar el porcentaje de votantes que “desoye” la indicación de los líderes del partido que apoya en bloque, en ambos casos los votantes, son fuertemente inducidos a votar a partir de la postura de dichos líderes partidarios. Podemos observar que la única variable, de las muchas analizadas, para la cual la Sig. de la Asociación es menor a 0,005, es la Intención de Voto a los Partidos Políticos el 25 de Octubre de 2009, para cualquiera de los dos Plebiscitos bajo análisis.

La falta de nuevas instancias de activación de recursos de Referéndum, fundamentalmente en los años que siguieron a la llegada del FA al gobierno nacional, no permite asegurar que la coalición FA/PIT-CNT sea capaz, en el futuro, de repetir el logro de aprobar una iniciativa sin apoyos externos, en el caso que la fuerza política de “izquierda” pierda el poder, como lo realizó en 2003. A su vez, para los años de gobierno del FA, el no intento de activación del mismo recurso por otras posibles coaliciones puede deberse a que esos actores consideran poco factible lograr la aprobación de un recurso de Referéndum contra los intereses de la coalición FA/PIT-CNT, la que en estos años es más declarativa que efectiva, más no sea por la falta de necesidad de explicitarla. Sin embargo, es imposible de saber si la falta de activación de dicho recurso por otros actores se mantendrá en el futuro, como parte del proceso de reacomodamiento de los actores políticos a la nueva realidad que vivimos.

Por último, no es lógico inferir de la presente investigación que nunca va a ser posible para la coalición FA/PIT-CNT aprobar una reforma constitucional sin apoyos externos. Hasta ahora, eso no ha sido posible. Y esta conclusión debería ser importante a la hora de encarar, como mostramos que se lo propone el programa de gobierno del triunfante FA para este período, una nueva reforma de la Constitución. La realidad marcó que, hasta el momento, desde que el FA pasó a ser la fuerza política que gobierna el país no existieron negociaciones serias encaminadas a acordar las reformas planteadas. Para el período que acaba de empezar, sería conveniente, dado que ya existe el compromiso de llevar adelante un nuevo proceso de reforma, que se llevaran a cabo los máximos esfuerzos para negociar la transformación constitucional, de forma que se aseguren los respaldos necesarios para embarcarse en dicha intentona. Todo esto se hace más que necesario debido a la marcada división evidenciada, desde hace ya algunos años, en la sociedad uruguaya, con el fin que la reforma no sea traumática, como ha sucedido a lo largo y ancho de América Latina en los últimos años.

Bibliografía Consultada

Altman, David (2002) “Popular initiatives in Uruguay: confidence votes on government or political loyalties?” en *Electoral Studies* N°21, pp. 617-630.

Altman, David (2005) “Democracia directa en el continente americano: ¿Autolegitimación gubernamental o censura ciudadana?”, en *Política y Gobierno*, Vol. XII, núm 2, II pp. 203-232.

Altman, David (2005) “Direct Democracy in Latin America: The Case of Uruguay”, FONDECYT’s Proyect #1060749, Instituto de Ciencia Política, Pontificia Universidad Católica de Chile.

Bottinelli, Oscar (2002) “*El camino plebiscitario*” en *Diario El Observador*, 13 de enero, Montevideo.

Caetano, Gerardo, Luna, Juan Pablo, Yaffé, Jaime y Piñeiro, Rafael. (2003) “*La izquierda uruguaya y la hipótesis de gobierno. Algunos desafíos político-institucionales*”. Montevideo. Fiedrich Ebert Stiftung.

Canzani, Agustín (1989) “Restauración democrática y opinión pública en el Uruguay”, en *Revista Uruguaya de Ciencia Política* N° 3 1989. Montevideo. ICP-FCU.

Canzani, Agustín (2005) “Cómo llegar a buen puerto: un análisis desde la opinión pública de la trayectoria electoral del EPFA”, en Buquet, Daniel (coord.) *Las claves del cambio. Ciclo electoral y nuevo gobierno*. Montevideo. Ediciones de la Banda Oriental.

Documentos del V Congreso del Frente Amplio (2008) “*Programa de Gobierno 2010 – 2015, V Congreso Extraordinario “Zelmar Michelini”*”, <www.frenteamplio.org.uy>

Doglio, Natalia, Senatore, Luis y Yaffé, Jaime (2004) “Izquierda política y sindicatos en Uruguay (1971-2003)”, en Lanzaro, J. (Coord.) *La izquierda uruguaya*. Montevideo. Editorial Fin de Siglo.

Ferrando, Óscar (1997) *El Comportamiento del Electorado Uruguayo en el Plebiscito de Reforma Constitucional del 8 de Diciembre de 1997*, Monografía Terminal, Licenciatura en Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales - UdelaR.

González, Luis Eduardo (1991) *Estructuras políticas y democracia en Uruguay*. Montevideo. Fundación de Cultura Universitaria.

Lanzaro, Jorge (2000) “El presidencialismo pluralista en la “segunda transición” (1985-1996)”, en Lanzaro, Jorge (coord.) *La “segunda” transición en el Uruguay*. Montevideo. Fundación de Cultura Universitaria.

Luna, Juan Pablo (2004) “¿Entre la espada y la pared? La transformación de las bases sociales del FA y sus implicaciones de cara a un eventual gobierno progresista”, en Lanzaro, Jorge (Coord.) *La izquierda uruguaya entre la oposición y el gobierno*. Montevideo. Fin de Siglo.

Monestier, Felipe (2007) “Movimientos sociales, partidos políticos y democracia directa desde abajo en Uruguay (1985-2004)”. Informe final del Concurso: *Partidos, movimientos y alternativas políticas en América Latina y el Caribe*. Programa Regional de Becas CLACSO.

Moreira, Constanza (1997) *Democracia y desarrollo en Uruguay*. Montevideo. Trilce.

Moreira, Constanza (2004a) *Final de juego. Del bipartidismo tradicional al triunfo de la izquierda en Uruguay*. Montevideo. Trilce.

Moreira, Constanza (2004b) “Resistencia política y ciudadanía: plebiscitos y referéndum en el Uruguay de los 90” en Revista *América Latina Hoy*, N° 36, Universidad de Salamanca.

Rial, Juan (2000) “Instituciones de democracia directa en América Latina”, *National Democratic Institute*, núm. octubre, disponible en www.ndipartidos.org/pdf/gobernando/democraciadirecta.pdf.

Tsebelis, George (2002) *Veto players: How Political Institutions Work*. Princeton. Princeton University Press.

