

UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLÍTICA
Tesis Licenciatura en Ciencia Política

**El comportamiento del electorado uruguayo
en el plebiscito de reforma constitucional
del 8 de diciembre de 1996**

Oscar Ferrando

SUMARIO

INTRODUCCION

LOS INSTITUTOS DE DEMOCRACIA DIRECTA

EL EMPUJE REFORMISTA DE LOS 90

EL PLEBISCITO DE 1996

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFIA

1. INTRODUCCION

A lo largo del siglo que termina en el Uruguay se registran numerosos intentos de reforma constitucional. Los primeros proyectos datan de los inicios mismos del siglo: la reforma de la Constitución fundacional de 1830 se concreta en 1917. A ella siguieron las reformas de 1934, 1942, 1951, 1966. El pasado 8 de diciembre de 1996 se aprobó la última reforma, dando origen a nuestra 7ª Carta Magna (1).

Mientras la Constitución de 1830 duró, pues, casi 90 años, en los siguientes 80 años hemos tenido seis constituciones, además de algunas enmiendas parciales (1938, 1989, 1994) y varios proyectos rechazados (ver Cuadro 1).

El recurso de reformar la Constitución, como vía de solución de los conflictos, constituye una línea de larga duración en nuestra historia política desde las primeras décadas del siglo XX. Los actos comiciales han sido desde entonces -superada la época de las guerras civiles y los fraudes electorales- una referencia configuradora del sistema político, el árbitro de las disputas, fuertemente legitimado y legitimador.

El comportamiento del electorado uruguayo en esas instancias -elecciones y plebiscitos- se ha transformado en un fértil campo de investigación, en los últimos 40 años y particularmente desde la transición democrática.

En materia de elecciones, luego de 90 años de predominio del P.Colorado (PC), la ciudadanía volcó sus preferencias al P.Nacional (PN), a quien otorga el triunfo en las elecciones de 1958 y 1962 (y nuevamente en 1989); apoyó con su voto la presencia creciente de una tercera fuerza, el Frente Amplio (FA), desde su aparición en 1971, colocándolo en el gobierno de Montevideo en 1989 y 1994; y concede -en estas dos últimas elecciones- importantes apoyos a un cuarto actor, el Nuevo Espacio (NE). Nuestro tradicional sistema de partidos bipartidista da paso al multipartidismo: en Montevideo, desde 1971; en el país, al menos desde 1989, si no desde 1984.

En las últimas elecciones nacionales, el 27 de noviembre de 1994, el electorado dividió sus preferencias entre tres grandes fuerzas políticas. Y las dividió de tal manera que produjo un «empate» histórico: la diferencia entre el ganador y el tercero alcanzó apenas a 35.200 (1,7%), y significó sólo una banca de diputados.

En materia plebiscitaria, hasta 1971 ellas referían exclusivamente a reformas constitucionales -con la única excepción del «Plebiscito del Vintén», un referendum contra un decreto municipal en Montevideo-, la iniciativa correspondía a los actores partidarios, y el electorado se alineaba claramente con las posiciones de los partidos o de sus fracciones.

En 1980, el gobierno autoritario plebiscita su proyecto de reforma -el primero en que no participan los partidos- que fracasó en un pronunciamiento «histórico».

Entre 1917 y 1980 hubo 19 proyectos de reforma constitucional sometidos a plebiscito y un referendum de carácter municipal: 20 en más de 60 años. Pero tan solo entre 1989 y 1996 hubo siete consultas populares.

Desde el 16 de abril de 1989 al 8 de diciembre de 1996 la ciudadanía uruguaya decidió en las urnas acerca de cinco reformas constitucionales y dos referendos contra leyes emanadas del Parlamento (ver Cuadro 2). Otros dos intentos no pudieron concretarse pues no alcanzaron a cumplir los requisitos exigidos para su plebiscitación.

1) Expertos en Derecho Constitucional -Horacio Cassinelli Muñoz, José A.Cagnoni- consideran que técnicamente no se trata de una nueva Constitución, sino de enmiendas a la de 1966.

El retorno al régimen democrático (1985) trajo consigo significativas «novedades» que corresponde enfatizar: además del notable incremento de los actos plebiscitarios, los primeros referendos contra las leyes, y la emergencia de actores sociales o corporativos como promotores de plebiscitos.

La redemocratización replantea también un tema tradicional de la historia uruguaya, que el «incremento plebiscitario» agudizará: los intentos de la clase política por reformar la Constitución.

El debate acerca de la reforma de la Constitución ocupa la agenda durante esta última década, aunque recién se articula en 1994: el proyecto de «Maxi-Reforma» fracasa en el propio Senado, y poco después se plebiscita la «Mini-Reforma», rotundamente rechazada por el electorado, a pesar del aparente apoyo de todas las fuerzas políticas.

Finalmente, dos años después de las elecciones, el 8 de diciembre de 1996, tiene lugar el plebiscito de reforma constitucional, donde nuevamente el electorado dividió sus preferencias en términos de «empate»: el proyecto de reforma contó con el respaldo del 50,45%. Resultó aprobado por 9.102 votos, solamente un 0,45%, luego de una larga y tensa espera del recuento de los votos observados: recién un mes después, el 7 de enero, la Corte proclamó el triunfo del SI. La diferencia entre los que apoyaron y los que -de un modo u otro- no lo hicieron fue 0,9% (18.294 votos).

El objeto de estudio del presente trabajo será, pues, analizar el comportamiento del electorado uruguayo en este último plebiscito de reforma constitucional.

Múltiples razones fundamentan esta opción. Entre ellas:

- 1) la mencionada apelación al recurso de reformar la Constitución, como vía de solución de conflictos, que ha sido una constante en la historia política uruguaya;
- 2) a diferencia de los anteriores, este proyecto trascendió el clásico acuerdo entre sectores de los partidos tradicionales: involucró en su proceso a todos los partidos relevantes -e incluyó a todos sus sectores- y resultó, finalmente, del acuerdo entre tres de ellos;
- 3) la consulta ciudadana del 8 de diciembre se inscribe en el «incremento plebiscitario» que registra nuestro país desde el retorno al régimen democrático de gobierno, en 1985;
- 4) este plebiscito culmina -al menos provisoriamente- un largo y trabajoso proceso de intentos reformistas, iniciado también con la redemocratización, que sufrió frustraciones varias;
- 5) el proyecto aprobado introduce cambios «revolucionarios» en las reglas de juego electoral, profundamente arraigadas en la cultura política nacional; cambios que impactarán sobre los partidos políticos, el propio sistema de partidos, la forma de gobierno, los electores: en fin, sobre el sistema político todo;
- 6) la reforma fue aprobada por un estrechísimo margen (aunque ello no mengua su legitimidad);
- 7) la paridad del resultado no coincide con las razonables previsiones: el proyecto de reforma fue impulsado por los dos grandes partidos tradicionales: el PC -por iniciativa del propio presidente Sanguinetti- y el PN, los dos «socios» de la coalición de gobierno, y por el novel Nuevo Espacio, y enfrentado por el Frente Amplio-Encuentro Progresista (FA-EP), dicho esto a grandes trazos pues las posiciones no fueron monolíticas: hubo desobediencias partidarias, con variedad de matices, en ambos bandos.

Los promotores del SI habían obtenido en las elecciones de 1994, si sumamos el PC, PN y NE, el 65,4% de los votos emitidos, los 2/3 del electorado, mientras que el FA-EP, representó el 29,2% y el restante 5,4% se distribuyó entre los votos en blanco, anulados y votos a otros partidos.

En bancas, el apoyo al proyecto contaba en principio con 22 senadores y 68 diputados, lo que aseguraba la aprobación de una Ley Constitucional que posibilitara la consulta antes de las elecciones de 1999: la Constitución exige el apoyo de 2/3 en cada cámara. Ya en esta instancia parlamentaria

surgen las primeras discrepancias intrapartidarias, al punto que el PN declaró el tema como «asunto político», lo que obligaba a todos sus legisladores a votar afirmativamente el proyecto. No obstante, hubo un rebelde: el diputado Alem García, del MNR. A esta «rebeldía parlamentaria» se sumarán otras, a nivel de intendentes y dirigentes locales.

A partir del sorprendente resultado del plebiscito -su pírrica aprobación- este trabajo intentará desentrañar las razones de tal comportamiento ciudadano y dejará planteadas una serie de hipótesis.

¿Qué pasó con aquella previsible y cómoda aprobación, conforme a las elecciones de 1994 y a la votación parlamentaria? ¿Cambió tanto la preferencia del electorado en dos años? ¿Hubo una gran desobediencia partidaria? ¿Hay otras explicaciones intermedias entre ambos extremos? Creemos que sí e intentaremos demostrarlo.

Dos grandes ejes temáticos confluyen, entonces, en nuestro objeto de estudio: por un lado, el recurrente tema de la reforma constitucional y de las instancias comiciales como vías de solución de los conflictos; por otro, el del comportamiento electoral de los uruguayos que, al menos desde 1958, viene dando señales de cambios - con inflexiones significativas en 1971, 1989 y 1994-. En particular, nos abocaremos al comportamiento de la ciudadanía en instancias plebiscitarias.

Un aspecto central del análisis refiere a la relación entre partidos y electores. La hipótesis partidocrática será el marco teórico del análisis. Focalizaremos la atención en los comportamientos desde el ángulo de la fidelidad/lealtad o la independencia/ desobediencia partidaria.

El trabajo comienza por reseñar el origen y la evolución de los institutos de la democracia directa (iniciativa, plebiscito, referendun); da cuenta del marco jurídico que regula dichos institutos; presenta una sintética cronología de los actos plebiscitarios, entre 1917 y 1980, y se aboca luego al «incremento plebiscitario».

Con mayor detenimiento trata, después, los nuevos intentos reformistas que acompañan la redemocratización, en particular el «empuje reformista» de los 90.

Finalmente, se detiene en el análisis del plebiscito del 8 de diciembre, desde el ángulo del comportamiento del electorado.

2. LOS INSTITUTOS DE DEMOCRACIA DIRECTA

2.1. ORIGEN Y EVOLUCION

La Constitución de 1830 establecía que la reforma de la Carta Magna era competencia privativa del Poder Legislativo, mediante un proceso especial que exigía la previa declaración de la necesidad de su revisión por el Parlamento, y luego la aprobación de la o las reformas por dos legislaturas sucesivas. El largo proceso para su reforma se inició con una ley de 1907 que declaró la necesidad de la misma. En 1910, otra ley propuso a la siguiente legislatura siete fórmulas para su modificación. Finalmente, una ley de 1912, adoptó una de las fórmulas y modificó los artículos de la Constitución del 30 referidos al complejo proceso de reforma.

La ley de 1912 exigía la previa declaración de la conveniencia nacional de la reforma, por 2/3 de votos de ambas Cámaras; luego se convocaría a una Convención Nacional Constituyente, que debía aprobar las enmiendas por mayoría absoluta de votos, y finalmente se someterían a la aprobación del Cuerpo Electoral. Declarada la conveniencia nacional de reformar la Constitución, por otra ley de 1912 (pocos días después de la anterior), se puso en marcha el nuevo sistema. Correspondía al P.Ejecutivo convocar a la Constituyente, lo que se postergó por diversas circunstancias políticas.

En 1913, Batlle y Ordoñez publicaba sus «Apuntes», donde proponía un conjunto de reformas fundamentales a la Carta del 30 (por ej, su idea del ejecutivo colegiado, la Junta de Gobierno). La publicación de los «Apuntes» produjo un gran debate, la escisión de los «anticolegialistas» del P.Colorado y la oposición unánime del P.Nacional, que se oponía por motivos políticos a toda modificación.

En medio de este intenso debate, se dictó en 1915 una ley relativa a la elección de la Constituyente que incluye tres adelantos fundamentales: el voto secreto, la representación proporcional (no integral) y el sufragio universal masculino. Las elecciones para integrar la Convención Constituyente se realizaron el 30 de julio de 1916 y triunfaron claramente los anticolegialistas.

La Constitución de 1918. Luego de superar varias vicisitudes, se logró un acuerdo entre el P.Nacional y el Batllismo («El Pacto de los Ocho») que elaboró un conjunto de bases, núcleo sobre las cuales se redactó el nuevo proyecto, que fue aprobado por la Convención en octubre de 1917 y sometido a plebiscito el 25 de noviembre de 1917. Votaron a favor casi 85.000, y en contra sólo unos 4.000. Quedó aprobada así la primera reforma constitucional, luego de 87 años de vigencia -al menos formal- de la Constitución fundacional. Ninguna otra duraría tanto tiempo. **En el mismo acto quedó inaugurado el ejercicio de un instituto de democracia directa: el plebiscito.⁽²⁾**

La Constitución de 1918, resultado de un pacto político (lo que será luego una tradición), modificó el sistema de reforma constitucional establecido por la ley de 1912, volviendo a un mecanismo similar al de la Const.del 30, pero más simple: las reformas proyectadas deberán ser aprobadas por 2/3 del total de integrantes de cada Cámara, en una primera legislatura, y ratificada por el mismo quórum en la siguiente: elimina, pues, la Convención Constituyente y la ratificación plebiscitaria adoptada en la ley de 1912. **El primer instituto de democracia directa tuvo -en su primera etapa- una corta vida y se aplicó una sola vez: para aprobar una Constitución que lo derogaba. Pero será reestablecido en la siguiente.**

²⁾ «No renunciemos pues al plebiscito, que permite a cada uno, por humilde que sea, ejercer una intervención directa en la marcha social, ora aplicando sus propios conocimientos, ora, cuando su falta de preparación no le permite formarse opinión acabada por sí mismo, secundando la acción de la persona en cuyo juicio y en cuya moralidad confía». José Batlle y Ordoñez, «El Día», 6 de enero de 1916.

La Constitución de 1934, surgida de un nuevo pacto político, entre terristas y herreristas, tiene como antecedentes cercanos las Bases de Reforma Constitucional, presentadas por el Presidente Terra (diciembre de 1932) y el llamado «Proyecto Albéniz» del herrerismo. El mismo 31 de marzo de 1933, consumado el golpe de Estado, Terra manifiesta su voluntad de reformar la Constitución, reinstalando los mecanismos de la Constituyente y la ratificación popular. Una ley de junio de 1933 organizó la elección de la Convención Constituyente y estableció que la Constitución sancionada por ella sería sometida a plebiscito de ratificación, considerándose aprobada si los votos afirmativos resultan la mayoría de los votos emitidos.³⁾

La Constitución de 1934 innovó también respecto a la forma de gobierno, que bajo las anteriores constituciones había sido la representativa, siguiendo la doctrina clásica de que el pueblo gobierna por medio de sus representantes.

La Carta del 34 elimina la referencia al gobierno representativo, lo cual es lógico pues establece -para ciertas materias- formas de gobierno directo o semidirecto: la iniciativa popular, el plebiscito y el referendum.

La Constitución del 34 extendió, pues, la «partida de nacimiento» de los tres institutos de democracia directa, y consecuentemente, de la forma de gobierno semidirecta o semi-representativa, hoy vigente.

Su Art.72 estableció que la soberanía sería directamente ejercida por el Cuerpo Electoral, verdadero órgano dentro de nuestra normativa constitucional desde entonces, en los casos de elección, iniciativas y referendum, e indirectamente por los poderes representativos. El texto no sufrió modificación alguna en las siguientes constituciones y así aparece en el Art.82 de la vigente. En cuanto al plebiscito para la reforma de la Constitución, se encuentra en el Art.331.

«...la Constitución de 1934 modificó en forma total los procedimientos de reforma constitucional, estableciendo un régimen que hacía posible la revisión de la Constitución por varios métodos diferentes (Art.284). Todos ellos, sin embargo, requerían la manifestación directa de la voluntad popular por medio del plebiscito» (Gross Espiell, H.- Arteaga, J.J., 1991).

2.2. EL MARCO JURIDICO

La Constitución vigente establece en su Art.4º que: «La soberanía en toda su plenitud existe radicalmente en la Nación, a la que compete el derecho exclusivo de establecer sus leyes, del modo que más adelante se expresará».

Luego, en el Art.82, señala: «La Nación adopta para su Gobierno la forma democrática republicana. **Su soberanía será ejercida por el Cuerpo Electoral en los casos de elección, iniciativa y referéndum**, e indirectamente por los Poderes representativos que establece esta Constitución; todo conforme a las reglas expresadas en la misma».

Es decir que el nuestro es un régimen democrático semi-representativo (o semidirecto), asentado en el principio de la soberanía nacional.

³⁾ «Como puede observarse, la pieza clave de todo el andamiaje jurídico estaba radicada en el plebiscito constitucional. En caso afirmativo la institucionalización de la denominada «Tercera República» sería un hecho consumado, como realmente ocurrió» (Nahúm et al., 1989)

Dicha soberanía será ejercida

a) directamente por el Cuerpo Electoral: sólo los ciudadanos, en caso de reformas constitucionales, pues los «electores no ciudadanos» (4) no pueden participar en iniciativas de reforma de la Constitución, ni en los plebiscitos acerca de las mismas, aunque sí pueden votar en elecciones, participar en referendos contra las leyes y en iniciativas ante el Poder Legislativo,

b) indirectamente, por los poderes representativos.

El ejercicio directo de la soberanía se produce en los casos siguientes (dejando a un lado el caso de elección, donde precisamente delega su soberanía en sus representantes):

1) Plebiscito: para la reforma de la Constitución.

El Art.331 señala que «La presente Constitución podrá ser reformada, total o parcialmente, conforme a los siguientes procedimientos», y luego detalla los mismos, en cinco apartados, de la A a la E. Sintéticamente ellos son:

A) por iniciativa del 10% de los inscriptos en el Registro Cívico Nacional, que presentarán un proyecto articulado; la Asamblea General (AG) podrá formular proyectos sustitutivos;

B) proyectos que reúnan dos quintos del total de componentes de la AG (52 legisladores);

A) y B) se plebiscitarán en la elección más inmediata; para su aprobación el voto por «Sí» debe obtener la mayoría absoluta de concurrentes y representar por lo menos el 35% de los inscriptos;

C) Los legisladores y el P.Ejecutivo pueden presentar proyectos de reforma, los que deberán ser aprobados por la mayoría absoluta del total de componentes de la AG. En tal caso deberá elegirse una Convención Nacional Constituyente que redactará el proyecto o proyectos a ser ratificados por el Cuerpo Electoral, convocado especialmente. La aprobación requiere, también en estos casos, «mayoría de sufragios, que no será inferior al treinta y cinco por ciento de los ciudadanos inscriptos»(5);

D) por **leyes constitucionales**: «La Constitución podrá ser reformada, también, por **leyes constitucionales** que requerirán para su sanción, los **dos tercios del total de componentes de cada una de las Cámaras** dentro de una misma legislatura. Las leyes constitucionales no podrán ser vetadas por el Poder Ejecutivo y entrarán en vigencia luego que el electorado convocado especialmente en la fecha que la misma ley determine, exprese su conformidad por **mayoría absoluta de los votos emitidos** y serán promulgadas por el Presidente de la Asamblea General». Este fue el procedimiento seguido en ocasión de la llamada «Mini-Reforma», plebiscitada el 28 de agosto de 1994, y del último proyecto, plebiscitado el 8 de diciembre de 1996;

E) si la convocatoria del Cuerpo Electoral coincide con alguna elección de cargos, la voluntad ciudadana se expresará en documentos separados e independientes de las listas; si las reformas se refieren precisamente a la elección de cargos se votará simultáneamente por el sistema propuesto y por el anterior (por ej., el 28 de noviembre de 1971).

Cualquiera sea el procedimiento seguido, el o los proyectos de reforma serán «sometidos a la decisión popular», «ratificados por el Cuerpo Electoral», «se someterán a la ratificación plebiscitaria»

4) Esta categoría de extranjeros surge en la Const.de 1934. La Const.de 1967, Art.78, establece: «Tienen derecho al sufragio, sin necesidad de obtener previamente ciudadanía legal, los hombres y las mujeres extranjeros, de buena conducta, con familia constituida en la República, que poseyendo algún capital en giro o propiedad en el país, o profesando alguna ciencia, arte o industria, tengan residencia habitual de quince años, por lo menos, en la República». Estos extranjeros quedan habilitados para votar desde que se inscriben en el registro cívico. En los últimos plebiscitos de 1994 ascendían tan sólo a unos 1.700.

5) En el plebiscito de reforma constitucional de 1966 se presentaron cuatro proyectos: dos por iniciativa popular, uno por 2/5 de legisladores, y otro -el que resultó aprobado- por la Asamblea General.

(el recurso contra las leyes también será plebiscitado). Serán aprobados si obtienen la mayoría de los votantes, y si esa mayoría no es inferior al 35% de los inscriptos habilitados para votar. **Este último requisito no rige cuando el procedimiento seguido sea el de las leyes constitucionales.**

2) Iniciativa:

- a) presentación de proyectos de ley (Art.79, inc.2º);
- b) presentación de proyectos de reforma constitucional (Art.331, en el inc.A) («iniciativa popular»);
- c) derecho de iniciativa ante los órganos del Gobierno Departamental (Art.304 y 305):

3) Referéndum:

a) recurso contra las leyes (Art.79, inc.2º), establece: «El veinticinco por ciento del total de inscriptos habilitados para votar, podrá interponer, dentro del año de su promulgación, el recurso de referéndum contra las leyes y ejercer el derecho de iniciativa ante el Poder Legislativo. Estos institutos no son aplicables con respecto a las leyes que establezcan tributos. Tampoco caben los casos en que la iniciativa sea privativa del Poder Ejecutivo. Ambos institutos serán reglamentados por ley, dictada por mayoría absoluta del total de componentes de cada Cámara».

El texto vigente fue aprobado por la Asamblea General y sancionado en el plebiscito del 27 de noviembre de 1966. Proviene del proyecto del P.Colorado, tomado directamente del anteproyecto de la Unión Colorada y Batllista (UCB), con algunas modificaciones, e indirectamente del proyecto de reforma constitucional propiciado por Batlle y Ordóñez en 1916 ⁽⁶⁾.

22 años después de entrar en vigencia la Constitución, el Poder Legislativo sancionó el 13 de enero de 1989 una ley reglamentando el Art.79, inc.2º, promulgada por el Poder Ejecutivo el 20 de enero del mismo año. Este paso fue producto de la fuerte polémica surgida en virtud del procedimiento establecido, el cual, en opinión de la Corte debía «ser abandonado definitivamente».

La ley establece disposiciones que regirían para el inmediato pronunciamiento del 16 de abril, así como disposiciones referidas a futuros referendos, y que rigieron para el segundo referéndum, contra «Ley de Empresas Públicas», en 1992: promovido el recurso por las firmas del 0,5% de los ciudadanos habilitados, hay dos instancias para interponerlo, lo que requiere conseguir la adhesión del 25% del Cuerpo Electoral, en un acto comicial de asistencia no obligatoria; de no obtener ese respaldo, en la primera ocasión, hay una nueva instancia, con las mismas características, al año de promulgada la ley. Si se obtiene la adhesión, se procede a la consulta plebiscitaria.

- b) recurso contra los decretos de las Juntas Departamentales (Art.304,inc.1º).

La Constitución uruguaya habla de «plebiscito» en materia de reforma constitucional: la decisión de la soberanía es un elemento integral del acto jurídico, que no queda perfeccionado hasta que se produce el pronunciamiento, y de «referéndum» para referirse a recursos contra actos ya perfeccionados (leyes o decretos departamentales).

Sin embargo, también emplea el término «referéndum» en un sentido más amplio, comprensivo de «plebiscito». En el Art.82, inc.2º, parece que el término abarca todos los casos de ejercicio directo

⁶⁾ «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 discolo. No aparecen claras las motivaciones para su implantación en 1966. Lo cierto es que se trataba de un artículo olvidado. El legislador no había regulado su ejercicio por ley, de acuerdo a lo previsto en la Carta. (Rial,1989).

de la soberanía de la Nación por el Cuerpo Electoral, que no sean «elección» o «iniciativa». En cambio, la distinción aparece, por ej., cuando atribuye a la Corte Electoral ser juez de elecciones y «de los actos de plebiscito y referéndum» (Art.322, inc.C) (Pérez Pérez, 1989).

En el Uruguay, hasta los referendos de 1989 y 1992, la decisión del Cuerpo Electoral refería sólo al plano constitucional; a partir de entonces ha incluido, pues, la actividad legislativa normal. Esto implica un cambio en el papel cumplido por el Cuerpo Electoral.

Cuadro 1

Las consultas populares de carácter nacional (1917-1996)

	Año	Habilitados	Votantes	%Hab	Sí	%hab	%vot
1.	<u>1917</u>	223.020	89.322	40,0	<u>84.992</u>	38,1	94,3
2.	<u>1934</u>	422.865	232.269	54,9	<u>222.145</u>	52,5	95,6
3.	<u>1938.a</u>	636.171	357.187	56,1	<u>333.802</u>	52,5	93,4
	<u>1938.b</u>		340.289	53,5	<u>333.802</u>	52,5	98,1
4.	<u>1942</u>	858.713	574.577	66,9	<u>443.414</u>	51,6	77,2
5.	1946.a	993.892	678.609	68,3	252.353	25,4	37,2
	1946.b				289.101	29,1	42,6
6.	1950	1.168.206	823.829	70,5	2.128	1,8	2,6
7.	<u>1951</u>	1.158.939	429.760	37,0	<u>232.076</u>	20,0	54,0
8.	1958.a	1.409.372	1.023.683	72,6	235.941	16,7	23,0
	1958.b				153.662	10,9	15,0
9.	1962	1.526.888	1.171.020	76,7	195.623	12,8	16,7
10.	<u>1966.a</u>	1.656.322	1.231.762	74,4	<u>786.987</u>	47,5	63,9
	1966.b				175.095	10,6	14,2
	1966.c				86.315	5,2	7,0
	1966.d				1.120	0,1	0,1
11.	1971.a	1.875.660	1.664.119	88,7	491.680	26,2	29,5
	1971.b				1.870	0,1	0,1
12.	1980	1.944.951	1.689.424	86,9	707.118	36,4	41,9
13.	1989 R	2.283.597	1.934.715	84,7	799.109	35,0	41,3
14.	<u>1989</u>	2.319.022	1.970.586	85,0	<u>1.681.592</u>	72,5	85,3
15.	<u>1992 R</u>	2.345.077	1.946.134	83,0	<u>1.289.503</u>	55,0	66,3
16.	1994	2.278.375	1.964.509	86,2	564.393	24,8	28,7
17.	<u>1994.a</u>	2.328.468	2.130.618	91,5	<u>1.540.462</u>	66,2	72,3
	1994.b				694.351	29,8	32,6
18.	<u>1996</u>	2.343.920	2.013.451	85,9	<u>1.015.828</u>	43,3	50,5

Fuentes: «Elecciones Uruguayas», «Elecciones», «Búsqueda» 24/11/94 y 12/12/94.

El cuadro registra los votos a favor del proyecto plebiscitado, el porcentaje que representa sobre el total de habilitados y sobre el total de votantes. Los subrayados corresponden a los proyectos aprobados. Se incluyen en el cuadro los dos referendos contra leyes (1989 y 1992) señalados con una **R**. En 1938, 1946, 1958 y 1971 se plebiscitaron dos proyectos simultáneamente, señalados como a y b. En 1966 se presentaron cuatro proyectos alternativos, entre los cuales el elector debía optar: el a) corresponde al «naranja», que fue el aprobado; el b) al «gris»; el c) al «amarillo» y el d) al «rosado». En 1994 hubo tres plebiscitos: el de la «Mini-Reforma», en agosto; y otros dos junto con las elecciones de noviembre: el a) corresponde al «de los «Jubilados» -aprobado- y el b) al «de la Enseñanza» -rechazado-.

El 22 de julio de 1951 tuvo lugar el «Plebiscito del Vintén», el primer referendun: contra un decreto municipal, limitado a Montevideo. De los 465.850 habilitados, votaron sólo 110.632 (23,7%): 65.833 (59,5%) a favor de la impugnación; en contra 44.799 (40,5%). El recurso fue aprobado sólo con el 14,1% de los habilitados.

En resumen, hubo 18 instancias plebiscitarias de carácter nacional (y un plebiscito de carácter municipal), la mayoría junto con las elecciones nacionales, 16 para reformar la Constitución y 2 para resolver sobre referendos contra leyes. Se propusieron 24 proyectos de enmiendas constitucionales: sólo 10 fueron aprobadas. Y uno de los referendos.

2.3. CRONOLOGIA DE LOS PLEBISCITOS (1917-1980)

La siguiente cronología de las consultas plebiscitarias presenta sintéticamente los datos estadísticos generales y los principales contenidos que caracterizan los proyectos.

1) El proyecto de la primera reforma constitucional, fue aprobado por la Convención en octubre de 1917 y sometido a plebiscito el **25 de noviembre de 1917**. De los 223.020 habilitados, votaron solamente 89.322 (40%): a favor lo hicieron 84.992 (38% de los habilitados, 94,3% de los votantes), y en contra sólo 4.330. La nueva Constitución fue promulgada el 3 de enero de 1918 y entró en vigencia el 1° de marzo de 1919 (de ahí que algunos autores hablen de la Constitución de 1918 o de 1919, en lugar de 1917). Se crea un Poder Ejecutivo «bicéfalo», dividido entre el Presidente y el Consejo Nacional de Administración (colegiado) y se establece la separación de la Iglesia y el Estado.

2) La Constituyente es elegida el 25 de junio de 1933 y el 24 de marzo de 1934 aprueba un proyecto de reforma. El plebiscito de ratificación se realizó el **19 de abril de 1934**. Propone la vuelta al ejecutivo unipersonal. También se sometía a decisión popular una única fórmula presidencial para 1934-38: el pueblo sólo se pronunciaría por SÍ o por NO.

Los batllistas «netos» y los nacionalistas independientes se abstuvieron de participar; la concurrencia alcanzó sólo al 55% de los habilitados. Votaron a favor 222.145 votos (96% de los votantes) y en contra sólo 10.124. La reforma, que eliminaba el ejecutivo colegiado quedó aprobada.

3) A la consulta popular de 1934, siguió la del **27 de marzo de 1938**, simultánea con las elecciones (las primeras en que votan las mujeres), en las que Baldomir resultó electo presidente. Se sometía a decisión popular una serie de iniciativas que modifican la representación parlamentaria, cuyo propósito era impedir la formación de un frente opositor, al tiempo que posibilitar un frente terrista-herrerista, en caso de que fuera imprescindible. **Se plebiscitaron dos proyectos**. Votó el 56% de los habilitados (357.187), aunque 16.902 se abstuvieron de votar el 2° proyecto. Como en 1934, volvieron a abstenerse el batllismo «neto» y el nacionalismo independiente. Las enmiendas fueron aprobadas. Votó a favor otra vez el 52,5% de los habilitados; el 93,4 %de los votantes), y en contra 23.385 (el 2° proyecto tuvo sólo 6.487 en contra).

4) La cuarta consulta tuvo lugar el **29 de noviembre de 1942**, junto a las elecciones que llevaron a Amézága a la Presidencia. La enmienda más importante establecía la representación proporcional para integrar el senado, en lugar del «15 y 15» que se dividían terristas y herreristas. Este principio tan caro a los uruguayos llegaba así a regir para todo el Parlamento.

También estableció la posibilidad del «voto cruzado» entre candidaturas nacionales y departamentales, que rigió solamente en las elecciones de 1946 y 1950, siendo eliminado por la Constitución de 1952, asunto que fue retomado por la «Mini-Reforma» en 1994, y rechazado en el plebiscito, aunque el tema siguió en la agenda, y quedó establecido luego del Plabiscito de 1996, aunque por otra vía: la separación en el tiempo de las elecciones nacionales y departamentales.

La participación ascendió al 67%, 574.577 votantes. Se acabó el abstencionismo, y también se acabaron por un tiempo los éxitos reformistas. La reforma se aprobó con el apoyo de 443.414 votos (51,6% de los habilitados, 77,2% de los votantes) contra 131.163 (7).

5) El **24 de noviembre de 1946** fracasaron dos proyectos:

el primero proponía la elección del Presidente y Vice, sin lema: obtuvo el apoyo del 25% de los habilitados; el segundo proponía la creación de un Consejo de Estado: obtuvo el respaldo del 29%. La Constitución exige un mínimo del 35% de apoyo.

6) Peor le fue al intento del **26 de noviembre de 1950** (modificaciones varias) que apenas cosechó 2.128 adhesiones, 0,2% de los habilitados.

El primer plebiscito no constitucional (el primer referéndum) y el único a nivel departamental en la historia uruguaya, el «Plebiscito del Vintén», tuvo lugar el **22 de julio de 1951**.

Ante el incremento del precio del boleto urbano en dos centésimos (un vintén) en el Departamento de Montevideo, se recolectaron 141.000 firmas (50.000 más que las exigidas) para interponer el recurso de referendium. Restringido a la capital, votó sólo un 24% de los habilitados, de los cuales unos 66.000 (casi el 60%) lo hizo a favor de la impugnación. El recurso resultó aprobado sólo con un 14%, pues la abstención superó el 75%. El decreto fue derogado, dejando sin efecto el aumento.

7) La séptima consulta se efectuó el **16 de diciembre de 1951**. La propuesta era reestablecer el régimen colegiado (a nivel nacional y departamental). Votaron a favor 232.076 (sólo el 20% de los habilitados) y en contra 197.684, de modo que el SI se impuso frente al NO, alcanzando el 54% de los votos. La reforma fue aprobada. Pero la abstención fue muy alta: 63 % de los habilitados.

8) El **30 de noviembre de 1958**, dos proyectos fueron rechazados: volver al ejecutivo unipersonal (Presidente), electo sin lema: 17% de los habilitados votó por SI, o por doble voto simultáneo: obtuvo el 11%.

9) El **25 de noviembre de 1962**, hubo un nuevo intento, fracasado, por reestablecer el Presidente y Vice, sin lema, y por un período de 5 años, en lugar de los cuatro que regían desde la Carta del 30. Votaron por SI menos del 13% de los habilitados.

10) Un verdadero «récord» en materia de proyectos a plebiscitar ocurre el **27 de noviembre de 1966**, conjuntamente con las elecciones nacionales.

Las opciones, identificables por el color de las papeletas y originados por distintos mecanismos de los previstos en el Art.331 de la Constitución, fueron cuatro: la «naranja» - que fue la aprobada-, la gris, la amarilla y la rosada. La «naranja», obtuvo 786.987 votos (47,5% de los habilitados, 64% de los votantes); las otras tres sumadas llegaron al 16% de los habilitados.

Finalmente, luego de varios intentos frustrados, se logró eliminar el régimen colegiado y se reestableció la presidencia unipersonal. También incluyó otras importantes modificaciones de las que nos ocuparemos más adelante.

?) Errandonea (1994), refiriéndose a la función de los plebiscitos y referendos y cómo ella ha ido cambiando, distingue tres etapas: 1) la función originaria (1917-1942) consiste en legitimar ecuaciones de poder institucionalizadas; los plebiscitos emergen de acuerdos entre dirigentes de sectores de los dos PPTT; el papel de la consulta es simplemente homologador; 2) un período intermedio (1946-1971), el del descaecimiento de la función originaria, en que se apela al recurso, no sólo para operar cambios institucionales sino para producir agitación política con fines electorales, aunque no se cuente con posibilidades de aprobación; 3) «la rebelión del electorado» (1980-...): se transforman en un instrumento contestatario al alcance de mayorías inorgánicas del cuerpo electoral contra los acuerdos políticos mayoritarios dentro del sistema.

Dos breves comentarios sobre este plebiscito:

a) la propuesta triunfadora fue fruto de un acuerdo interpartidario, entre fracciones de los dos partidos tradicionales, como todas las constituciones del siglo, a excepción de la reciente de 1996, que -al menos oficialmente- incluyó a todo el PC y todo el PN, además del NE;

b) más de un tercio de los habilitados (36,6%) se abstuvo de pronunciarse, lo que fue interpretado como una manifestación de descreimiento en el sistema político.

11) El **28 de noviembre de 1971**, junto con las elecciones, se plebiscitan, y fracasan, **dos proyectos**.

El más importante permitía la reelección del Presidente. Regía por primera vez la obligatoriedad del voto, principio incluido en la Carta del 34 y mantenido en las siguientes, pero sin establecer sanciones al incumplimiento hasta la ley del 18 de setiembre de 1970. La obligatoriedad del voto llevó a un alto porcentaje de participación (88,7%), sólo superado en 1994 (91,5%).

El intento reeleccionista del «pachequismo» no prosperó. Un 26% de los habilitados apoyó la iniciativa, no alcanzando el 35% exigido. De todos modos, obtuvo un importante apoyo cercano a los 500.000 votos.

La otra iniciativa que proponía la virtual caída del Presidente en una interpelación sólo fue apoyada por el 0.1%.

12) El **30 de noviembre de 1980**, durante el régimen militar, tuvo lugar el «más famoso» de nuestros plebiscitos de reforma constitucional. El proyecto militar fue rechazado para sorpresa de todos los uruguayos, pero también «de América y el mundo». Sorpresa porque la campaña del SI fue arrolladora y amenazante, mientras a los partidarios del NO sólo se les permitió una brevísima y limitada campaña -toda la actividad política estaba prohibida-. Sorpresa por el hecho insólito que un gobierno militar perdiera un plebiscito, no hubiera fraude y el resultado fuera aceptado por las autoridades de facto.

El proyecto -que fue elaborado sin la participación de los partidos políticos, he aquí su «talón de Aquiles»- fue redactado por el Consejo de Estado y ratificado por una «Asamblea Constituyente»: los miembros de ambos órganos por cierto que no fueron electos por la ciudadanía sino designados por las Fuerzas Armadas (FFAA).

El proyecto proponía, en lo sustancial:

- elegir como Presidente a un candidato único común a los dos partidos tradicionales, previamente aprobado por las FFAA, que integraría el Poder Ejecutivo (PE) junto a los miembros del Consejo de Seguridad Nacional (COSENA), los tres Comandantes en Jefe de las FFAA, y el Jefe del Estado Mayor Conjunto (ESMACO) como secretario: un colegiado muy peculiar, por cierto, bajo control militar, que resolvería todo lo atinente a la seguridad nacional (que abarcaba todo);

- reducir las facultades de iniciativa y control del Poder Legislativo (PL) sobre el gobierno; tanto el PL como el P.Judicial perdían su jerarquía e independencia, quedando subordinados al PE, con lo cual se eliminaba la separación de poderes;

- suprimir el doble voto simultáneo (DVS) y la representación proporcional (RP);

- crear un Tribunal de Control Político, que podrá juzgar y destituir a cualquier gobernante (salvo los miembros «permanentes» del COSENA), basado en «su libre convicción»...

El gobierno dispuso que para el plebiscito regiría la mayoría simple de votantes. Los votos en blanco y anulados no se tomarán en cuenta.

Apoyado por 707.118 (36,4% de los habilitados) perdió frente al NO, que obtuvo un respaldo de 945.176 votos. Tomando exclusivamente los votos por ambas opciones, el resultado fue de 42,8% contra 57,2%. Esta derrota del régimen militar en un plebiscito marca, nada menos, que el inicio de la transición hacia la democracia.

El 28 de noviembre de 1982 tuvo lugar la elección de autoridades de los Partidos Políticos, conforme a la Ley Fundamental N°2, art.56, dictada por el régimen autoritario, sin duda una consecuencia del fracaso reformista. En ellas, el electorado apoyó fuertemente a las opciones más opuestas al régimen.

2.4. «EL INCREMENTO PLEBISCITARIO»

El 25 de noviembre de 1984, con partidos y candidatos proscriptos, se realizan las primeras elecciones nacionales desde 1971. Gana el PC (41,2% de los votos); le sigue el PN (35%); el FA obtiene el 21,3% y la Unión Cívica 2,4%. Los resultados marcan una suerte de «congelamiento» en la distribución de las preferencias del electorado.

Con el retorno democrático adviene un «incremento plebiscitario» (ver Cuadro 2) que trae consigo algunas significativas novedades.

La primera «novedad» es la interposición del recurso de referendium contra las leyes, lo que ocurrió en dos ocasiones: 1989 y 1992. Este recurso nunca se había utilizado (salvo el «Plebiscito del Vintén», 1951, cuyo alcance se limitaba al departamento de Montevideo). En 1989, la ciudadanía apoyó la «Ley de Caducidad» -aunque por menores márgenes que los legislativos-, pero en 1992 se opuso rotundamente a la «Ley de Empresas Públicas».

Cuadro 2

«El incremento plebiscitario» en cifras

	Año	Votantes	SI	NO	%SI	%NO	Tema
1)	1989 R	1.934.715	799.109	1.082.454	41.3	58.7	Caducidad
2)	1989	1.970.586	1.681.592		85.3	14.7	Jubilados
3)	1992 R	1.946.134	1.289.503	489.847	66.3	33.7	Empr.Públ.
4)	1994	1.964.509	564.393	1.234.440	28.7	71.3	Mini-Ref.
5)	1994	2.130.618	694.351		32.6	67.4	Enseñanza
6)	1994	2.130.618	1.540.462		72.3	27.7	Jubilados
7)	1996	2.013.451	1.015.828	930.288	50.5	49.5	Sist.Elect.

Elaborado sobre la base del informe de Búsqueda, 12/12/96.

Los porcentajes se tomaron sobre el total de votos «admitidos»: se descontaron los rechazados, por tanto la suma de SI más NO no es igual al total de votantes. En los porcentajes del NO se incluyen todos los que *no votaron por SI*. Los referendos se indican con una **R**. Los plebiscitos de 1989 y 1994 (señalados como 5 y 6) fueron simultáneos a la elección nacional. Los subrayados indican que el proyecto -de reforma constitucional o de impugnación a la ley- fue aprobado.

1) Referendum contra la «Ley de Caducidad». Los votos en blanco y anulados fueron 53.152 (2.7%). 2) Ajuste de las pasividades («1ª reforma de los jubilados»). No hubo votos por NO. 3) Referendum contra la «Ley de Empresas Públicas». Los votos por SI a la impugnación representan el 66,3% de los votantes; los votos por NO el 25,2%; los votos en blanco y anulados fueron 58.896 (3%), y los votos observados 107.888 (5.5%), que fueron desestimados por no alterar el resultado: todos ellos se incluyeron en los porcentajes del NO. Sin los observados, la relación fue 70,1% (SI) contra 29,8% (NO, en blanco y anulados). La relación SI contra NO expreso fue de 72,5% a 27,5%. 4) «Mini-Reforma». Los votos por SI representan el 28,7% de los votantes; los votos por NO el 62,8%; los votos en blanco y anulados fueron 54.773 (3%) y los votos observados 110.903 (5.6%) (también fueron desestimados, porque no alteraban el resultado). Todos ellos fueron incluidos en los porcentajes del NO. Sin los votos observados, la relación fue de 30.4% (SI) contra 69.6% (NO, en blanco y anulados). La relación entre el SI y el NO expreso fue de 31,4% contra 68,6%. 5) «Plebiscito de la Enseñanza» y 6) «2º plebiscito de los jubilados»: no hubo voto por NO. 7) Reforma del sistema electoral y del régimen de gobierno: los votos en blanco y anulados fueron 67.335 (3.3%); el porcentaje fue acumulado al NO.

El Referendum contra la «Ley de Caducidad» (1989)

El 22 de diciembre de 1986 el Poder Legislativo sanciona la «Ley de Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado» (Ley N° 15.848) respecto a los delitos cometidos hasta el 1° de marzo de 1985 por funcionarios militares y policiales durante el período de facto. La ley fue aprobada por el 64% de los legisladores. El 12 de enero se presenta ante la Corte Electoral un documento solicitando se realice un referendum contra los Art.1 al 4 de la Ley. La Comisión Nacional Pro-Referendum recoge firmas para habilitar el recurso, superando en casi 80.000 las exigidas (25% de los habilitados) y las presenta ante la Corte Electoral el 17 de diciembre de 1987. La verificación de las mismas lleva a la Corte el año 1988.

El «largo y sinuoso camino» culmina con la realización del plebiscito el 16 de abril de 1989 (ver Cuadros 1 y 2). Los ciudadanos debían pronunciarse por «dejar sin efecto los artículos 1 a 4 de la Ley N° 15.848» (hojas de color verde) o «por confirmar» esos artículos (hojas de color amarillo oro).

El voto es obligatorio, y una disposición especial y transitoria (Art.49 de la Ley del 13 de enero de 1989, la ley que reglamentó finalmente el recurso de referéndum contra las leyes) establece que el recurso tendrá lugar si los votos por «dejar sin efecto» superan a los sufragios «por confirmar» las disposiciones recurridas. No se tomarán en cuenta los votos en blanco). Votó el 85% de los habilitados. El pronunciamiento fue contrario a la impugnación y, por tanto, la ley fue confirmada. **Pero los apoyos no se correspondieron con los parlamentarios:** la Hoja Oro («el voto amarillo») obtuvo el 57,5% de los votos válidos; la Verde el 42,5%.

Con este referendum comienzan a cobrar relevancia los estudios sobre el comportamiento de la ciudadanía en instancias no electorales y su correlación -o no- con las posturas de los partidos.

Comparando con las elecciones de 1984, el referéndum muestra ciertos corrimientos de las adhesiones partidarias; el voto «verde» logra un porcentaje superior al que alcanzaron sus impulsores en 1984. (Rial (1989); Mieres (1989,1994)).

Las elecciones de 1989, en cambio, mostrarán un alto ajuste entre el voto verde (obviamente también el amarillo) con los respaldos obtenidos por las opciones que lo apoyaron. Las diferencias son del 1% en Montevideo y del 2% en el Interior.

Respecto a este referendum como eventual desafío a la centralidad de los partidos, los defensores de la hipótesis partidocrática -Caetano, R.Pérez y Rilla, en «Cambios recientes...» (1989)- distinguen tres momentos:

a) la iniciativa: reconoce orígenes múltiples y no solo partidarios, y está ligada a una desconfianza básica que el referendum debía disipar: los partidos con representación parlamentaria podían haber dejado de ser mediadores de la voluntad ciudadana;

b) la campaña: en el polo «verde» -a diferencia de lo ocurrido con el «amarillo», espacio de afirmación de las identidades partidarias-, «los límites entre lo partidario y lo no partidario fueron explícitamente confusos», y la recolección de firmas fue «entusiasta pero azarosa mientras los partidos y sobre todo sus líderes no comprometieron su concurso (...) El aporte partidario parece haber resultado decisivo»;

c) el resultado: si bien reveló cierta indisciplina y menoscabo de la representatividad de los parlamentarios, **«el desajuste parece circular dentro de los márgenes tolerables a la centralidad partidaria»**. El triunfo del voto «verde» sí podría haber significado un desafío importante al sistema de partidos vigente, «cuando no el tambaleo de la partidocracia».

El resultado del referéndum marcó el fin de la transición y fue acatado por todas las partes, de buen o mal grado.

El primer «Plebiscito de los Jubilados» (1989)

La segunda «novedad» que adviene con el retorno a la democracia refiere a los promotores de las iniciativas de reforma constitucional. Estos siempre habían sido actores políticos, de todas las tiendas partidarias. Pero, a partir de 1989, actores sociales o corporativos impulsan claramente tres de las consultas (además de aquellas dos que no llegaron a plebiscitarse), participan activamente desde el inicio en la impugnación de las leyes de Caducidad y de Empresas Públicas, y tuvieron fuerte incidencia en el resultado de otra: la «Mini-Reforma» (8).

El proyecto de las organizaciones de pasivos fue presentado ante la Asamblea General el 25 de mayo de 1989, un mes después del referéndum contra la Ley de Caducidad, al amparo del Art.331, lit.A, que establece la iniciativa ciudadana del 10% de los inscriptos en el Registro Cívico Nacional. El texto de la reforma proyectada establecía el «mecanismo automático de ajuste de las pasividades», a través de una ampliación del Art.67, y se plebiscitó junto a las elecciones nacionales.

El resultado de la consulta fue el pronunciamiento más contundente que registra nuestra historia comicial. A favor del proyecto votó el 85,3%, el 72,5% de los habilitados (ver Cuadros 1 y 2) (9). **La votación correlaciona con los apoyos partidarios.** Visto del lado de los opositores, en las elecciones nacionales J.Batlle obtuvo el 14,8% de los votos, F.Faingold 0,7% y el MPP 2,3%: 17,8% en total; los que no votaron el proyecto (se imprimió solamente una hoja para votar por Sí) alcanzaron al 14,7% de los votantes.

El Referendum contra la «Ley de Empresas Públicas» (1992)

El 13 de setiembre de 1990, el P.Ejecutivo envía al Parlamento su proyecto de reforma del Estado, que preve la privatización de entes y servicios públicos. Con algunas modificaciones es aprobado por el Senado por 16 a 15. La Cámara de Representantes lo aprueba el 27 de setiembre de 1991, por 50 a 32. En términos porcentuales, y tomando en cuenta los votos emitidos (113, porque hubo 17 ausencias en Diputados), el Parlamento aprobó la «Ley de Empresas Públicas» por 58,5% a 41,5%.

Promulgada por el P.Ejecutivo el 1º de octubre de 1991, de inmediato aparece la decisión de impugnarla vía referendum. El Sindicato de Pluna resuelve recurrir contra la ley toda; el FA, tras arduas discusiones internas, resuelve impulsar la derogación parcial (sólo los cinco artículos considerados como claves), en procura de consensos más amplios.

El 10 de diciembre de 1991 se crea la Comisión Nacional de Defensa del Patrimonio y Reforma del Estado, con representantes de los partidos políticos (el FA, el «Polo Progresista» del PN, y los diputados colorados Da Silva Tabárez y Vaillant), junto al PIT-CNT. La recolección de firmas culmina el 29 de marzo de 1992. Días después lo hará el Sindicato de Pluna. La Corte Electoral dictaminó que los dos recursos (papeleta blanca, impugnación parcial, y rosada, impugnación total) no eran acumulables.

8) «En las elecciones de 1989 surgió en el Uruguay el instituto del referendo aprobatorio, vale decir, la creación de leyes por vía referendaria. Nació por la iniciativa ciudadana en materia plebiscitario-constitucional y de introducir en la Carta Magna normas de rango legal, es decir, materia de ley y no de Constitución» (Bottinelli, «El Observador», 3/9/94). «Si bien desde el punto de vista formal se trata de una enmienda constitucional, al menos desde un ángulo politológico cabe considerarlo como la aprobación de una ley por vía plebiscitaria» (id., 29/10/94).

9) «El resultado fue contundente y consagró la modificación solicitada; a su vez significó una imposición desde la sociedad civil al sistema político, por cuanto la iniciativa y su gestión fueron externas y ajenas a los canales tradicionales de procesamientos de los temas públicos» (Mieres, 1994).

El complejo mecanismo, aprobado por la ley de enero de 1989 se pone en marcha. La primera instancia se realizó el 5 de julio de 1992. La «blanca» alcanzó el 19,3% y la «rosada» apenas el 1%. De modo que no se alcanzó el umbral del 25%, ni siquiera en Montevideo (22,5%) lo que fue «la gran sorpresa». Sólo Paysandú lo superó con el 26,8%.

La 2ª instancia se cumplió el 1º de octubre, al año de promulgada la ley. Esta vez las adhesiones sobraron. La hoja blanca obtuvo 29,7%; la rosada sólo el 0,6%: quedó descartada. En Montevideo, la blanca obtuvo un 34,5%, y en el interior casi el 29%. Este resultado habilitaba el recurso del referéndum, lo que obligó a que todos los sectores políticos definieran sus posiciones.

El 13 de diciembre de 1992, luego de 27 meses de debate se realiza el referéndum (ver Cuadros 1 y 2). Vota el 83% de los habilitados: sólo el 28,7% de los votantes apoya la Ley (votando por NO a la impugnación); el 71,3% se opuso, votando en contra (por SI), en blanco o anulado. El triunfo no fue sorpresa para nadie, pero sí la contundencia del mismo. El SI ganó en todos los departamentos del país.

Ninguna consulta popular, de carácter nacional, no electoral, tuvo un resultado tan contundente, con la única excepción del «plebiscito de los jubilados» de 1989. Tampoco una opción había triunfado en todos los departamentos del país. Como en las instancias previas (julio y octubre), el resultado no refleja el clásico corte entre Montevideo y el Interior: los apoyos difirieron escasamente (un 5%).

Excepción hecha del «plebiscito de los jubilados», las dos últimas consultas plebiscitarias habían reflejado esta histórico clivaje. En el plebiscito de 1980, el NO triunfó tanto en Montevideo, como en el Interior (y en once departamentos, no en todos), pero las diferencias son apreciables: 57% a 43% a nivel nacional; 64% a 36% en Montevideo; 52% a 48% en el Interior, es decir, una diferencia del 12% entre Montevideo y el Interior.

El Referéndum contra la Ley de Caducidad remarcó más la diferencia: el voto «amarillo» triunfó por 57% a 43% a nivel nacional, pero mientras en Montevideo ganó el «verde» por 57% a 43%, en el Interior se revirtió el resultado: 68% a 32% a favor del «amarillo».

El resultado era previsible días antes, pero no su magnitud. Esto replanteó el debate acerca de la independencia del electorado y la lealtad partidaria.

Si confrontamos los votos del SI y del NO con los votos obtenidos en las elecciones de 1989 por los sectores que apoyaron una y otra opción, encontramos grandes diferencias: el NO se acercó a los 500.000 votos (28%) y fue apoyado por casi todo el P.Nacional (770.000 votos, 39%, en 1989), más el Batllismo Radical (BR) y parte de la Unión Colorada y Batllista (UCB).

Sin embargo, como señala Bottinelli («Cuadernos de Marcha», N°79), existía una correlación muy fuerte con la intención de voto que indicaban las encuestas en la hipótesis de que hubieran elecciones en ese momento.

Si tomamos en cuenta los resultados de las siguientes elecciones de 1994, veremos que los grupos que apoyaron el NO -el P.Nacional, el BR y la UCB- obtienen un 36%., es decir, se incrementan un 8% (correlativamente, disminuyen los del SI), lo que estaría confirmando corrimientos respecto a 1989, ya «en curso» cuando se realiza el referéndum, y que habían registrado las encuestas.

Los plebiscitos «corporativos» del 27 de noviembre de 1994.

Dos iniciativas provenientes de actores corporativos obtuvieron las firmas necesarias para ser plebiscitadas (un tercer proyecto, contra las privatizaciones, promovido por el Sindicato de la Compañía del Gas, no las consiguió). Una era promovida por las organizaciones de jubilados y la otra por las gremiales de la enseñanza. Los resultados obtenidos fueron opuestos: mientras los primeros consiguieron un nuevo éxito, los segundos no tuvieron los votos necesarios. Como ocurriera con los dos referendos, no toda iniciativa sometida a la decisión ciudadana culmina con su aprobación final.

El «2º plebiscito de los jubilados» proponía la derogación de leyes aprobadas en el último trienio. El proyecto establecía el agregado a las Disposiciones transitorias y especiales de la Carta Magna, de un apartado «V» por el cual «declárase la inconstitucionalidad de toda modificación de seguridad social, seguros sociales, o previsión social (artículo 67) que se contenga en leyes presupuestales o de rendición de cuentas, a partir del 1 de octubre de 1992».

Los jubilados organizados volvían por sus fueros. Los partidos, otra vez envueltos en la correntada y preocupados por su suerte en las simultáneas elecciones, apoyaron mayoritariamente el proyecto aunque con entusiasmo disímil, desde la convicción a la resignación. Sólo se opusieron J.Batlle (otra vez), buena parte del P.Nacional (herrerismo, Renovi, MNR) y el N.Espacio.

De los habilitados para votar en plebiscitos (los electores no ciudadanos que no pueden votar eran sólo 1.686) sufragaron más de 2.100.000 ciudadanos (¹⁰); el 72,3% de ellos (2/3 de los habilitados) votan por SI.

El resultado se correlaciona con los apoyos partidarias: un 28 % no votó en favor de la reforma. Los sectores políticos que se oponían a la misma obtuvieron un 26% (Herrerismo y Renovi 13%, Movimiento de Rocha 3%, J.Batlle 5%; N.Espacio 5%).

El «plebiscito de la enseñanza» proponía modificar el Art.214 de la Constitución referido al Presupuesto Nacional, añadiendo que «Deberá destinarse no menos del 4,5% del PBI del año anterior a la Enseñanza Estatal, el cual no podrá ser menor al 27% del total del Presupuesto».

El proyecto promovió intensos debates, cuyos ejes centrales Bottinelli resume en el artículo «Tres ejes de debate en el plebiscito de la enseñanza» («El Observador Económico», 5/11/94): el económico, el constitucional y el político. Este último refiere al enfrentamiento entre actores corporativos -apoyados por sectores políticos- y la mayoría del sistema político. Es el tercer desafío que debe afrontar.

La opinión pública fue variando su posición a medida que se aproximaba la fecha de la consulta. Los inicialmente altos porcentajes de aprobación fueron descendiendo paulatinamente. Las últimas encuestas publicadas, mostraban mayorías para el SI, con un alto porcentaje de no-definidos.

Votó por SI el 32,6%. Al no alcanzar el porcentaje requerido, el proyecto fue rechazado. No triunfó siquiera en Montevideo, donde obtuvo el 44,5% de los votos. **El resultado correlaciona con los votos obtenidos por el FA, único actor partidario que lo apoyaba -aunque con reservas-, y que obtuvo el 30,6% a nivel nacional, y 44% en Montevideo.**

¹⁰) Esta cifra significa el 91,5% del total de habilitados. Recordemos que el plebiscito era simultáneo a las elecciones nacionales y que la gran competitividad entre tres partidos no debe haber sido ajena a esta alta participación.

3. EL EMPUJE REFORMISTA DE LOS 90

3.1. LA CONSTITUCIÓN DE 1966

Lo más importante de la reforma aprobada en 1966 refiere a la organización del Poder Ejecutivo (PE): el retorno al régimen unipersonal -eliminando el inoperante Colegiado-, y su fortalecimiento, además de ampliar a 5 años el período de gobierno. También cabe destacar la creación de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), con rango ministerial, y del Banco Central.

Acerca de los partidos (PP), se agrega una norma con carácter general que determina las bases y principios generales de su existencia y acción. El Estado les asegurará la más amplia libertad; los partidos deberán ejercer efectiva democracia interna en la elección de autoridades y dar la máxima publicidad a sus cartas orgánicas y programas de principios (Art.71,inc.11).

Con respecto al régimen electoral, los cambios más importantes refieren a los siguientes asuntos:

- se modifica el régimen de acumulación de lemas de la Carta anterior (la Constitución del 52), afirmando la igualdad jurídica de los partidos políticos; se acepta el principio de acumulación por lemas; se define el concepto de lema permanente (Art.79): haber participado en la elección anterior obteniendo bancas; sólo ellos pueden acumular votos por lema, no así los lemas accidentales;
- se reimplanta la separación en dos hojas de votación de las listas para cargos nacionales, por un lado, y para cargos departamentales, por otro;
- se sustituyen los Concejos departamentales por un Intendente, cuyo mandato dura 5 años, pero -a diferencia del Poder Ejecutivo nacional- son reelegibles una vez;
- se permite votar a soldados de línea.

También se establece el recurso de referendum contra las leyes y el derecho de iniciativa popular (Art.79). Otro artículo establecerá el recurso contra decretos municipales, que no son aplicables a leyes que establecen tributos, exoneraciones tributarias, fijación de salarios mínimos, ley de presupuesto nacional.

Pero la Carta del 66 no pudo crear un gobierno fuerte y eficaz, y fue efectiva por corto tiempo. El breve gobierno de Gestido (marzo-diciembre, 1967) implanta en octubre, con la aprobación del Parlamento, medidas prontas de seguridad (MPS), mecanismo de excepción incluido en la Carta. Pacheco, que lo sucede, utiliza estas MPS como el modo permanente de gobernar desde junio de 1968 hasta el fin de su mandato, también con la aprobación parlamentaria.

En los 70, las discrepancias entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo paralizan la toma de decisiones. La ineficacia del gobierno, está originada en deficiencias del sistema de partidos y del sistema electoral para unos, como L.E.González (1991); en el sistema de gobierno, para otros, como R.Pérez (1987).

En junio de 1973 se produce el golpe militar, se disuelve el Parlamento, se prohíbe la actividad político-partidaria, se proscriben a los políticos... El gobierno autoritario no derogó la Carta del 66, pero tampoco la aplicó y la fue modificando sustancialmente con 18 «actos institucionales», además de «decretos leyes», «leyes especiales», y «leyes fundamentales». Su intento por imponer una nueva Constitución en 1980, fracasó en el histórico plebiscito como hemos visto.

3.2. EL EMBATE REFORMISTA

En 1985, a la salida del período autoritario se vuelve a la Constitución de 1966. Y desde entonces comienzan los intentos por reformarla. El debate sobre reforma política iniciado en 1986 se centró en tres asuntos: régimen de gobierno, sistema electoral y partidos políticos. Las vías para su realización podían ser constitucionales, legislativas o ambas.

Bottinelli (1986) analizando los dilemas de la reforma electoral señala los tres objetivos de la reforma: 1) la «verdad electoral»; 2) mayor democraticidad en la elección de gobernantes; 3) garantizar la gobernabilidad. Las tres principales reformas que se discuten entonces son: balotaje para la elección presidencial; eliminación del doble voto simultáneo (DVS); separación de las elecciones nacionales y departamentales.

Dos tendencias se ponen de manifiesto. La primera propone el balotaje para la elección presidencial. Se fundamenta en la búsqueda de la verdad electoral y la gobernabilidad, y se inscribe en la tendencia mundial de fortalecer al Poder Ejecutivo. Si el Presidente es electo por mayoría del pueblo a la legitimidad jurídica se añade la legitimidad política, pero al ser una mayoría forzada -no un producto natural de la voluntad del ciudadano- se aleja de la verdad electoral entendida como el mejor reflejo posible de la libre voluntad de la ciudadanía. Además, como en la primera ronda electoral se elige al Poder Legislativo por representación proporcional, la relación entre los poderes será de coincidencia o no. Nada impide el enfrentamiento entre dos poderes -ambos con legitimidades válidas- y el consiguiente debilitamiento de las instituciones democráticas.

La otra tendencia se inclina por disminuir las potestades del Presidente y aumentar el peso político del P.Legislativo, procurando fórmulas que exijan constituir gabinete con apoyo parlamentario mayoritario y restablecer la caída del Presidente para el caso de que disuelto el parlamento, las nuevas cámaras ratifiquen la censura ministerial. «Estamos entonces en presencia de reformas al sistema político-institucional y no al sistema electoral» (Bottinelli, 1986).

En 1986, sectores del P.Nacional (Por la Patria) y del F.Amplio (PGP y PDC) llegaron a articular «el proyecto Zumarán -Batalla», modificando el régimen electoral y profundizando la parlamentarización del régimen de gobierno. Pero la Ley de Caducidad -votada en diciembre- dividió a los reformistas y el proyecto no llegó a presentarse. En 1987 fracasó un intento de reflotarlo ⁽¹⁾.

Las elecciones del 89, las primeras «normales» (sin proscripciones) desde el retorno democrático, aportan novedades significativas: el gobierno cambia de mano, ganan los blancos y Lacalle se convierte en el 1er. Presidente blanco del siglo. El FA gana en Montevideo, y un cuarto partido, el PGP, obtiene un considerable 9% de los votos. El sistema de partidos bipartidista ha dejado paso, ahora sí claramente, a un multipartidismo moderado.

Durante gobierno de Lacalle, la «Coincidencia Nacional» aseguraba amplias mayorías en ambas Cámaras, marco adecuado para destrabar el sistema y encarar el proceso de modernizaciones. Pero desprolijidades del gobierno, retiro del Foro Batllista (sector de Sanguinetti), desavenencias internas de los blancos, replantearon el problema de la gobernabilidad y resurgieron las iniciativas reformistas.

Jorge Batlle toma la iniciativa en mayo 1992. Aunque con un modelo presidencialista, se preve la creación del cargo de 1er. Ministro o Ministro Encargado de Gobierno (una concesión para atraer a los pro-parlamentaristas). Batlle logra interesar a C.J.Pereyra (MNR) y a H.Batalla (PGP), primero, y al vicepresidente G.Aguirre (Renovi), después.

¹⁾ Ver «Reforma Electoral y voluntad política», compilación de Angel Cocchi del II Seminario sobre Reforma Electoral que tuvo lugar en abril de 1987, publicado por FESUR-EBO en 1988.

En Abril del 93 el «grupo de los 4» divulga un texto con los entendimientos logrados: normas para otorgar mayor libertad al elector; mayor gravitación del P.Legislativo; fortalecimiento de las facultades del Presidente con la realización de una 2a. vuelta entre los candidatos más votados de cada partido («un balotaje a la uruguay»). En síntesis, procura establecer mecanismos institucionales que forzaran entendimientos.

Por otra parte, se crea el «grupo de los 3» (el «Polo Progresista» del PN, el PDC y el MRB) que plantea un proyecto netamente parlamentarista.

J.Batlle realiza gestiones ante los líderes Lacalle, Seregni, Sanguinetti y Pacheco, distantes del movimiento reformista, a efectos de lograr los 2/3 de cada cámara necesarios para aprobar una Ley Constitucional y plebiscitar el proyecto antes de las elecciones. Para el Foro Batllista es prioritaria la sanción previa de la ley de partidos.

El Herrerismo y FA se incorporan a las negociaciones, pero el FA se retira pronto al ser aceptados algunos planteos del Herrerismo (con su integración comienza a hablarse del «grupo de los 5»), mientras que la UCB plantea su propio proyecto. El Foro sigue reticente y «balconea» la marcha de las negociaciones.

En octubre de 1993, la propuesta del «grupo de los 5» se eleva a una comisión especial del Poder Legislativo, y el Herrerismo explora entendimientos con el Foro. Este requiere una modificación electoral para premiar con bancas adicionales al lema ganador, es decir, atenuar la representación proporcional (RP). Entre noviembre y diciembre del 93 se logran algunos entendimientos y se posterga la discusión de los desencuentros. A fines de enero del 94, el FA se margina virtualmente de la negociación por falta de acuerdos internos y en marzo el PGP abandona la negociación.

La búsqueda del más amplio consenso terminó por minimizar la propuesta reformista.

3.3. EL PROYECTO DE «MAXI-REFORMA».

El 14 Abril de 1994 el proyecto -al que luego se llamó la «Maxirreforma»- no logró los 21 votos (2/3) del senado, sino tan sólo 19: todo el PN, el PGP, la UCB, y UR -el sector de Batlle-. Votaron en contra el FA, el Foro y la Cruzada 94.

El proyecto de Maxirreforma no conformaba demasiado a nadie: reflejaba la difícil convergencia entre quienes creen que el problema de la gobernabilidad se resuelve fomentando las coaliciones de gobierno mediante un sistema parlamentarista y quienes apuestan a modificar el sistema electoral, otorgando mayorías que permitan gobernar. Se propuso desde la eliminación del 3er.escrutinio y otorgar 2/3 de las bancas de los mal llamados «restos» al partido ganador, y 1/3 al que le siguiera, hasta modificaciones más leves como un premio en bancas para el lema mayoritario, afectando ligeramente el principio de la representación proporcional (RP).

En cuanto al régimen de gobierno, el proyecto rechazado pretendía solucionar la gobernabilidad preservando el carácter híbrido del sistema, con normas que se proponían inclinar al P.Legislativo hacia la cooperación con el P.Ejecutivo. No proponía ni más presidencialismo, ni más parlamentarismo.

Las principales propuestas de la «Maxirreforma», algunas de las cuales formaron parte del proyecto aprobado en 1996 son:

- habilitar las coaliciones electorales para 1994 entre lemas permanentes: éstos podrán acumular votos para cargos nacionales y departamentales, bajo fórmulas comunes: candidato único a la presidencia y a las intendencias;

- permitir el «voto cruzado»: el ciudadano podrá votar por candidatos de lemas diferentes a los cargos nacionales y los departamentales;
- prohibir las «cooperativas de votos» (acumulación por sublemas para diputados);
- habilitar la reelección de intendentes por dos veces;
- candidato único por lema (pero no para el 94);
- simplificar levemente el procedimiento para que el Presidente pueda disolver las Cámaras y llamar a elecciones legislativas anticipadas en caso de censura al gabinete;
- obligar a que el Consejo de Ministros (C.de MM.) reciba voto de confianza de la Asamblea General (complejo mecanismo que permite hasta tres fracasos del gabinete propuesto; disolución de cámaras, nuevas elecciones y presentación de un último gabinete que ¡no requiere voto de confianza !;
- habilitar al Presidente a remover directores de Entes Autónomos (EEAA) y Servicios Descentralizados (SSDD) ante crisis de gabinete;
- facilitar la destitución de funcionarios públicos (no requiere venia del senado para hacerlo);
- prohibir a los directores de EEAA y SSDD ser candidatos a cargos electivos hasta que pase un período de gobierno;
- reducir el número de miembros de las Juntas Departamentales del interior de 31 a 21;
- remunerar a los ediles.

3.4. EL PLEBISCITO SOBRE LA «MINI-REFORMA»

J.Batlle no cejó en sus intentos. Del fracasado proyecto rescató algunas propuestas no demasiado significativas, como el voto cruzado -la principal-, la reducción del número de ediles y su caracterizado, el establecimiento de juntas locales... y volvió a insistir con la reforma.

El 11 de mayo de 1994, 60 legisladores presentan a la Asamblea General el proyecto llamado comunmente «**Mini- Reforma**». Lo apoyaba todo el PN; sólo el BR del PC; el PDC y el ex-PGP. Conforme al Art.331, lit.B), la Constitución puede reformarse «por proyectos de reforma que reúnan dos quintos del total de componentes de la Asamblea General» -es decir 52- «los que serán sometidos al plebiscito en la primera elección que se realice».

A los efectos de evitar esta superposición plebiscito-elecciones, y la complicación que acarrearía para los partidos y para los votantes (el recuerdo de 1971 se hizo presente), deciden apoyar el proyecto todo el PC (el Foro, la UCB y la Cr.94) y todo el FA, con excepción de los sectores «radicales». El 15 de junio la Cámara de Diputados aprueba el proyecto por 78 votos contra 1, el del diputado Sarthou, del MPP-FA. Hubo 20 representantes ausentes. Se completó así la aprobación de una Ley Constitucional, la cual puede plebiscitarse antes y separada de las elecciones (Art.331, lit.D), si fue aprobada por 2/3 de cada cámara (ya lo había obtenido en la de senadores).

El 28 de agosto se plebiscita la «Mini-Reforma», que contaba además del concluyente apoyo de legisladores de todos los partidos, con el de los 9 principales presidenciables, incluyendo los que se habían opuesto inicialmente (el propósito de éstos no habría sido otro que separar la reforma de las elecciones), y el de 15 intendentes, que también suscribieron una declaración de apoyo.

Sin embargo, en todos los partido había sectores que estaban por el rechazo -encubierto o declarado- y varios que dejaron en libertad de acción a sus simpatizantes.

En el PN, el Movimiento de Rocha y Por la Patria decidieron la libertad de acción; en el PC, se oponían dirigentes del Foro en el interior, y el grupo de Cantón en la UCB, mientras la Cr.94 dejaba en libertad de acción. También se oponían algunos dirigentes del PGP, aliado electoral del Foro, como Fau y Gatto. En el FA, se oponían los sectores «radicales»: MPP, PVP, PC, FIDEL, UNIR... De manera que el monolítico apoyo partidario era más aparente que real.

LOS RESULTADOS DEL PLEBISCITO DE «MINI-REFORMA»

Habilitados:	2.278.375	
Votantes :	1.964.509	(86,2%)
Observados:	110.903	(5,6%) (no computados)
Computados:	1.853.606	(94,4%)

Distribución de los votos computados:

Votos por SI:	564.393	(30,4%)
Votos por NO:	1.234.440	(66,6%)
Votos en blanco:	29.396	(1,6%)
Votos anulados :	25.377	(1,4%)

De los votos computados (los observados no se computaron pues no alteraban el contundente resultado) el SI obtuvo sólo un 30% y el rechazo un 70%, de los cuales 67% por el NO expresd. En Montevideo la votación fue 27% a 73% (70% por el NO) y en el Interior 33% a 67% (64% por el NO). Sólo en un departamento, Durazno, el SI fue superior al rechazo (54% a 46%) y hubo gran paridad en Artigas, aunque el SI fue minoritario (49 % a 51%). Los menores apoyos fueron en Rivera y Canelones (26%), Montevideo (27%), Tacuarembó y San José (28%), los cinco por debajo del 30% nacional.

La «mini-reforma», fue el único proyecto de iniciativa político-partidaria plebiscitado durante el período del «incremento plebiscitario», hasta el de 1996.

«La sorpresa del 28 de agosto» merece un detenido análisis pues, a pesar del respaldo unánime (aunque aparente) de todas las fuerzas políticas fue rotundamente rechazado por 7 de cada 10 ciudadanos. Por 2ª vez, en menos de dos años (desde el referéndum contra la Ley de Empresas Públicas, dic.92), la ciudadanía rechazó un acuerdo de la clase política. Y lo hizo por guarismos casi idénticos.

Equipos Consultores publica en «El Observador» el 24 de agosto sus últimos datos sobre intención de voto, en todo el país. En junio había un 70% a favor de la reforma, que fue decreciendo hasta el 50% en agosto, aunque manteniendo clara mayoría sobre el rechazo (22%), mientras creció sostenidamente el «no sabe» hasta el 29%. Los niveles de acuerdo con los diversos temas de la reforma (voto cruzado 72%; integración del directorio del BPS con delegados del PE, empresas, activos y pasivos: 67%; disminución del número de ediles: 61%; que los ediles cobren sueldo: 56%), indican que en todos los temas había una mayoría absoluta de acuerdo. Y sin embargo...

El artículo advertía acerca de una «prudente cautela» en el manejo de los datos, en virtud de la tendencia de los tres últimos meses: el descenso del apoyo, el crecimiento del rechazo y sobre todo de la indecisión, buena parte de la cual quizás se genere en que «los electores desconocen la posición de los principales líderes políticos», además de estar muy poco informada sobre el proyecto.

En un trabajo posterior al Plebiscito (publicado por «El Observador», 31/8/94) **Equipos** indaga sobre los motivos por los cuales ganó el NO. Bajo el título «Las razones del abultado triunfo del NO», subtítulo: «Desplazamiento del voto cruzado, desinformación y desconfianza en los políticos». La encuesta, realizada en Montevideo, acumulando los motivos mencionados en 1º y 2º lugar, indica que ellos fueron: por los jubilados, por el BPS: 28%; porque tenía poca o mala información: 27%; por rechazo genérico a la reforma: 25%; por rechazo a los políticos: 23%; porque no quería ediles rentados: 6%.

Entre los simpatizantes del PC, el motivo principal fue «por los jubilados» (39%); para los del PN fue la «poca o mala información» (un mayoritario 62%); para los del FA fue el «rechazo genérico a la reforma» (38%), seguido de cerca «por los jubilados» (34%); para los indecisos, predominó el «rechazo a los políticos» predominó (31%). En Montevideo, 73% de los encuestados votó contra el proyecto, y 27% por SI. Según la simpatía política, sólo en el PN hay mayoría por el SI (52% a 48%); el mayor rechazo se da en el FA (87%), pero es alto también entre colorados (78%) e indecisos (73%).

Si bien los puntos medulares eran el «voto cruzado» y la eventual separación en el tiempo de las elecciones nacionales y las departamentales, y la reducción del número de ediles y establecer su remuneración, el proyecto incluía una sección dedicada a las «Disposiciones transitorias y especiales», como corresponde a cualquier proyecto de reforma, que preve la entrada en vigencia de las reformas si éstas son aprobadas.

La disposición M establecía que las Cajas de Jubilaciones y Pensiones estarán regidas por el Directorio del Banco de Previsión Social, así como la forma de su integración, y luego reitera la conformación tal cual ya se estaba efectuando. Las organizaciones de pasivos adujeron que la nueva redacción eliminaba una referencia necesaria a las Cajas, debilitaba la jubilación y pensión estatal y abría camino a la eventual privatización.

A pesar de la opinión técnico-jurídica de los expertos constitucionalistas, unánime en el sentido de que no cambiaba en nada la situación actual, y de las declaraciones «tranquilizadoras» de presidenciables e intendentes, las organizaciones de jubilados no desistieron de sus críticas y se movilizaron activamente en contra del proyecto.

Y por 2ª vez en menos de 5 años, este actor social o corporativo que nuclea a los pasivos se revela como exitoso y vuelve a cuestionar la centralidad de los partidos (12).

Un relevamiento de las razones del NO entre los políticos, incluye, además de la «desafortunada» inclusión del artículo sobre el BPS: desinformación de la población, desconfianza hacia los líderes, comportamiento incoherente de los mismos, independencia del electorado, resistencia al cambio, período inadecuado, remuneración de los ediles, poca relevancia de las reformas propuestas (13).

¹²⁾ J. Rial, en una mesa redonda, organizada por el programa «Tribuna abierta», CX8, 31/8/94, donde se analizó el resultado del plebiscito de la «Mini-reforma», afirma que podía desde ya asegurarse el triunfo del «2º plebiscito de los jubilados» que se tendría lugar en noviembre.

¹³⁾ Alicia Veneziano, en la Revista de Ciencias Sociales, nº10, 1994, sintetiza el debate realizado en un seminario interno del Instituto de Ciencia Política. El final del artículo presenta «Algunas reflexiones a modo de conclusiones. Un enfoque integrado»: «En una línea que intenta buscar la explicación de este acontecimiento político en ambos elementos del sistema (élites y ciudadanía) se puede concluir: que por un lado, las élites parecen tener cada vez más dificultades para procesar decisiones políticas e institucionales (...); mientras que la ciudadanía (...) si bien parte de ella lo hizo siguiendo lealtades partidarias la mayor parte parece se atuvo a criterios corporativos»(...) «Habría que preguntarse, dentro de un contexto en el que se están operando cambios en los intereses y valores de la ciudadanía, si la capacidad de algunos grupos de interés para bloquear el sistema político no se debe al vacío de legitimidad que dejan los partidos y sus dirigentes al no cumplir su función de liderazgo»

3.5. «LA REFORMA POSIBLE».

El resultado de las elecciones de noviembre de 1994, registra un «empate» histórico entre los principales partidos: el electorado dividió sus preferencias de tal manera que la diferencia entre el ganador, el PC, y el segundo, el PN, fue tan sólo de 23.044 votos (el 1,1% de los votos válidos); y entre el PN y el tercero, el Encuentro Progresista (EP) -básicamente el FA en alianza con algunos grupos menores- fue menor aún: 12.158 votos (0,6 %). De modo que la diferencia entre los tres alcanzó apenas a 35.200 (1,7%) (ver Cuadro 3).

Cuadro 3

Las elecciones de 1994

Habilitados:	2.330.154
Votantes:	2.130.818 (91,4%)

Distribución de los votantes

Válidos:	2.029.281 (95,2%)
En blanco:	75.037 (3,6%)
Anulados:	26.300 (1,2%)

	<u>votos</u>	<u>%hab</u>	<u>%vot</u>	<u>%vál</u>
<u>PC</u>	656.428	28.2	30.8	32.3
<u>PN</u>	633.384	27.2	29.7	31.2
<u>EP</u>	621.226	26.7	29.2	30.6
<u>NE</u>	104.773	4.5	4.9	5.2
<u>Otros</u>	13.470	0.6	0.6	0.7
<u>E/B</u>	75.037	3.2	3.6	---
<u>Anul</u>	26.300	1.1	1.2	---

Tras las elecciones de 1994 vuelve al gobierno Sanguinetti; el FA gana otra vez (y por más diferencia) en Montevideo; se mantiene una 4a. fuerza política considerable -un nuevo Nuevo Espacio-, y el mapa electoral, reflejado fielmente en el las cámaras en virtud de la representación proporcional integral a nivel de lemas, es francamente terciado.

A poco de asumir, el Presidente Sanguinetti impulsa la reforma constitucional y compromete su prestigio en lograrlo, asistiendo a la sesión inaugural de la comisión multipartidaria, el 30 de marzo de 1995 (a menos de un mes de su asunción).

En su primer mes de gobierno, Sanguinetti lanzó varios proyectos centrales para el país -fuertemente vinculados a la reforma del Estado: el de ajuste fiscal y mejora de la competitividad; el de la seguridad ciudadana; el de la reforma del sistema jubilatorio; el de la reforma educativa y -el más trabajoso, pues los anteriores fueron aprobadas en el primer año de gobierno- el de la reforma constitucional.

«Lo que no se hace en el primer año de gobierno no se hace en los otros cuatro», había declarado Sanguinetti, antes de las elecciones de 1989, a fines de su primer gobierno.

La iniciativa de Sanguinetti («el proyecto colorado») apuntaba a tres temas: la reforma constitucional, la ley de partidos y la descentralización territorial y política. Propone el balotaje (¿una forma de impedir el triunfo del FA?), con ley de lemas. El Presidente estaba dispuesto a una concesión: candidato único por lema a cambio de la aprobación de los aspectos que permitieran «gobernar ahora».

Lo central de este proyecto es fortalecer el P.Ejecutivo, aumentando las posibilidades del Presidente de disolver las Cámaras y convocar a nuevas elecciones, si no hay voto de confianza para el gabinete, pero sin poner su cargo en juego (sólo la Carta del 34 preveía su caída; la posibilidad se mantuvo en la del 42); aumentando el quorum para levantar los vetos y para rechazar proyectos de leyes de urgencia; disminuyendo los plazos del P.Legislativo para expedirse...

La «reforma posible» (como se la denomina en la propia exposición de motivos) ingresó al parlamento el 15 de marzo de 1996, fruto de un trabajoso acuerdo entre el PC, el PN y el NE, con el propósito de convertirse en «ley constitucional» y ser plebiscitada cuanto antes, es decir, lo más alejado posible de las elecciones de 1999. Quizás la urgencia dejó por el camino la ley de partidos, cuyo texto ha quedado para más adelante.

La iniciativa procura responder a la exigencia de mayor transparencia del sistema electoral y mejorar las condiciones de gobernabilidad, según sus promotores. En sus propósitos explícitos figura el de evitar los bloqueos políticos y las situaciones de inestabilidad. Sin embargo, el acuerdo no ahonda demasiado en el problema de la gobernabilidad - los aspectos referidos al régimen de gobierno- y curiosamente ocurre cuando un gobierno de coalición, que involucra a la totalidad del PC y del PN ha logrado en su primer año una inesperada productividad.

Cierto es que existe hoy una «amenaza» a los partidos tradicionales, la alta votación del FA, y una «sintonía» personal y política entre Sanguinetti y Volonté. Ambos factores podrían explicar en parte este funcionamiento exitoso de la coalición gobernante.

«La reforma posible», producto de las negociaciones multipartidarias de la comisión a partir del «proyecto colorado», termina por proponer:

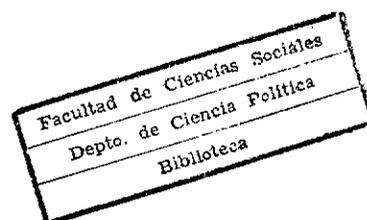
- elección de candidatos presidenciales el último domingo de abril del año electoral, simultánea en todos los partidos. El candidato que obtenga mayoría absoluta, o el 40% y más de 10% de ventaja sobre el siguiente será el postulado por el partido: si esto no ocurre, lo elige la convención entre los dos más votados. La elección de los convencionales nacionales y departamentales se realizará simultáneamente con la del candidato único del partido;

- eliminación del DVS en la elección presidencial: cada partido llevará, pues, un sólo candidato presidencial;

- balotaje: si ningún candidato supera el 50% de los votos válidos en la elección del último domingo de octubre -donde también se eligen los legisladores nacionales y departamentales - habrá 2ª vuelta entre los dos más votados, al mes siguiente;

- eliminación de la distinción entre lemas permanentes y lemas accidentales;
- eliminación de la acumulación de votos por sublemas para la elección de diputados;
- separación de la elección para cargos nacionales y departamentales ("voto cruzado"). Se preve la separación en el tiempo: los comicios departamentales se realizarán en mayo del año siguiente a la elección nacional;
- la ley (por dos tercios de cada cámara) podrá determinar un solo candidato a intendente por lema. Mientras no se sancione la ley, serán proclamados por la convención departamental quienes obtengan más de 30% de apoyo de la convención.

La mayor parte de estas propuestas fueron incorporadas al proyecto final; algunos cambios surgieron del frustrado intento por incluir al FA/EP como impulsor de la reforma.



4. EL PLEBISCITO DE 1996

4.1. CRONOLOGÍA DEL ÚLTIMO TRAMO (1995-96)

- El 1º de marzo de 1995 asume el nuevo gobierno y el 22 de marzo, el Presidente Sanguinetti convoca a los líderes de las cuatro fuerzas políticas para el lanzamiento de la reforma constitucional. Su propósito es aprobarla durante el primer año de gobierno. En la reunión se trataron los temas básicos que abarcaría la reforma y todos los participantes manifiestan su voluntad en favor de la misma para «dar mayor transparencia electoral y mejorar la gobernabilidad del país»: éstos fueron los dos grandes objetivos proclamados, aunque -como veremos- muy poco se propuso en el segundo sentido y el proyecto se centró en los aspectos referidos al sistema electoral.

- El 30 de marzo tuvo lugar una segunda reunión de los líderes partidarios, con la participación de quienes serían los negociadores. Las posiciones fueron delinándose durante las conversaciones mantenidas en abril: el PC planteaba reducir las candidaturas presidenciales a 2 o 3 por partido y, no gustándole el balotaje, lo aceptaría si se arbitran mecanismos propendientes a la formación de coaliciones; el PN no acepta la candidatura única, a menos que hubiera balotaje; el FA y el NE condicionan la aceptación del balotaje y su propia participación en la reforma a la aceptación de la candidatura única. (En declaraciones públicas T.Vázquez, en mayo, se muestra partidario del balotaje y la confrontación de dos proyectos de país que implicaría).

- El 25 de junio, el NE presiona a los demás partidos, al anunciar que; si no se llega a un rápido acuerdo, comenzará la recolección de firmas el 18 de julio para promover la reforma de todos modos. Este mecanismo previsto en la Constitución (Art.331, lit. A) llevaría a una consulta plebiscitaria junto con las elecciones de 1999, generando enorme complejidad para el elector. Su proyecto propone candidato único para la presidencia y las intendencias, y el voto cruzado.

- El 10 de julio, el PC y el PN aceptan las candidaturas únicas a la Presidencia, pero no a las Intendencias -aunque aceptarían reducir su número- y replantean el balotaje.

- El 28 de julio comienza su labor el «Grupo de los Cuatro», representando oficialmente a sus partidos: Américo Ricaldoni (PC), Gonzalo Aguirre (PN), José Korseniak (FA) y Héctor Perez Piera (NE).

- El 30 de julio, dos días después, el NE reitera su decisión de iniciar -paralelamente- la recolección de firmas.

- El 31 de agosto, el «Grupo de los Cuatro» firma un documento con las bases de la reforma, resultantes de las negociaciones, y propone que la misma se concrete a través de una Ley Constitucional. Este mecanismo permite plebiscitar el proyecto separado de las elecciones y anticipadamente. Las bases acordadas incluyen los dos puntos neurálgicos: el balotaje y las candidaturas únicas a la Presidencia. También propone eliminar la acumulación de votos por sublemas para diputados, eliminar la distinción entre lemas permanentes y accidentales, separar en el tiempo las elecciones nacionales y departamentales, limitar a 2 (o 3 como máximo) las candidaturas a Intendente, descentralización territorial, y otras propuestas que no tuvieron andamiento posterior. En otro orden, incluye el acuerdo sobre normas referidas a otorgar nuevas facultades al Poder Ejecutivo, como la remoción de directores de Entes Autónomos y Servicios Descentralizados «cuando lo considere necesario para conformar una nueva coalición».

- El 11 de setiembre el Plenario del FA rechaza el balotaje. Su delegado, Korseniak, al firmar el documento, había dejado constancia que si bien compartía la solución, el FA no había adoptado decisión al respecto.

- El 22 de setiembre, una declaración pública del NE anuncia que comenzará su campaña de recolección de firmas el 19 de noviembre.

- Luego de varios contactos informales, los partidos resuelven crear una comisión interpartidaria para redactar el proyecto articulado de Ley Constitucional con aquellos puntos sobre los que hay consenso, y seguir procurando acuerdos sobre los restantes.

- El 17 de octubre comienza a sesionar la comisión, que se integró con Alejandro Atchugarry y Miguel Semino (PC), Gonzalo Aguirre y Nicolás Storace (PN), José Korseniak, Carlos Baráibar y Helios Sarthou (FA), Héctor Pérez Piera, Felipe Michelini e Iván Posadas (NE). Las negociaciones se extendieron hasta febrero de 1996.

- El 19 de noviembre, el Plenario del FA acepta el balotaje condicionándolo a nueve puntos, tres de los cuales innegociables: candidaturas únicas a la Intendencia, separación en el tiempo de las elecciones nacionales y departamentales - no coincidiendo la elección departamental con el balotaje- y Juntas Locales electivas en las localidades de más de 5.000 habitantes.

- Este documento escrito del FA fue constestado por los demás partidos con otro documento escrito: si bien se aceptan en general los temas planteados, se hacen precisiones sobre los tres puntos innegociables. Acerca de la candidatura única a la intendencia, el documento respuesta señala que el texto en discusión preve la posibilidad, delegando a la ley el momento de hacerla efectiva. Con relación a la segunda condición, se acepta la separación temporal de las elecciones, afirmando que el texto consagra la separación «conceptual y técnica de ambas elecciones» y que faculta a la ley a fijar una fecha diferente, «dentro de los 150 días siguientes a la elección nacional», es decir, dentro de los 5 meses posteriores. Respecto a las juntas locales, señala que el Art.262 del proyecto habilita al gobierno departamental su creación en la planta urbana de las capitales departamentales, y su electividad ya está posibilitada por el Art.288 de la Constitución vigente.

- El 28 de diciembre, el Presidente Sanguinetti convoca nuevamente a los máximos dirigentes de los cuatro partidos políticos. (El propósito del Presidente de aprobar la reforma en su primer año de gestión no se había concretado). Participan de la reunión Jorge Batlle y Pablo Millor (PC), Alberto Volonté y Luis A.Lacalle (PN), Liber Seregni y Tabaré Vázquez (FA-EP), Rafael Michelini y Héctor Pérez Piera (NE). Los partidos comunican al FA-EP su acuerdo en torno al texto de la reforma negociada entre los cuatro. Los líderes del FA-EP comprometen una respuesta definitiva el 15 de febrero.

- El 22 de enero de 1996, el Plenario del FA remite a los otros partidos un documento planteando sus dudas y los alcances de sus nueve puntos.

- El 5 de febrero, celebración del 25° aniversario del FA, su Presidente y líder histórico, Liber Seregni, renuncia a su cargo al sentirse desautorizado por su fuerza política y no poder cumplir el compromiso asumido de dar una respuesta definitiva. En su discurso defiende la reforma negociada con los otros tres partidos.

- El 30 de marzo, un año después de iniciadas las negociaciones, y luego de numerosos contactos informales para alcanzar acuerdos con el FA, ingresa al Parlamento el proyecto de Reforma Constitucional con la firma de legisladores del PC, PN y NE.

- El 25 de junio, el Plenario del FA presenta a los demás partidos un nuevo documento, donde manifiesta su voluntad de seguir trabajando para que el proceso de la reforma culmine en 1996, con el acuerdo de todos los partidos. Se reinician contactos informales, propuestas y contrapropuestas.

- El 27 de agosto, el proyecto es aprobado en el Senado, pero los contactos continúan.

- Finalmente, el 13 de octubre (tras un año y medio de negociaciones), el Plenario del FA decide rechazar el proyecto de reforma porque no se incluyen explícitamente en el mismo, dos de los puntos innegociables: la candidatura única a Intendente y la electividad de las Juntas Locales, y por estar en desacuerdo con el lapso de separación entre las elecciones nacionales y las departamentales.

Los intentos de que la reforma constitucional fuera impulsada por todos los partidos habían culminado sin éxito.

4.2. EL PROYECTO DE REFORMA

El 27 de agosto de 1996 el texto de reforma fue aprobado por la Cámara de Senadores y el 15 de octubre por la Cámara de Representantes, obteniendo los dos tercios correspondientes.

Se necesitaban 21 votos en el Senado y obtuvo 22, y 66 en Diputados y obtuvo 67: sobró un solo voto en cada Cámara. El proyecto fue aprobado por los legisladores del PC (incluyendo al Partido por el Gobierno del Pueblo -PGP-): 11 senadores y 32 diputados; los del PN -con la excepción del diputado Alem García, del Movimiento Nacional de Rocha -MNR-: 10 senadores y 30 diputados; y los del NE: 1 senador y 5 diputados. Se opusieron los 9 senadores y 31 diputados del FA-EP, y el diputado A. García del PN.

La propia ley constitucional establece en su último artículo que «*La presente ley constitucional será sometida a plebiscito de ratificación el octavo domingo siguiente a la fecha de su sanción por el Poder Legislativo*» (Art.4º). Sancionada el martes 15 de octubre, el plebiscito fue fijado para el domingo 8 de diciembre.

— El proyecto establece modificaciones a 27 de los 332 artículos de la Constitución del 66, y se refieren fundamentalmente a tres áreas: sistema electoral (donde se introducen las modificaciones más relevantes), descentralización, y relacionamiento entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, además de disposiciones muy generales (como la protección del medio ambiente).

Los cambios más significativos, pues alteran largas tradiciones y afectan fuertemente el comportamiento de los actores políticos y de los electores, atañen al sistema electoral. En ese campo debemos señalar:

a) La eliminación del Doble Voto Simultáneo (DVS) para la elección del Presidente (y Vicepresidente) (Art.79): cada partido presentará un candidato único (Art.151).

b) Las elecciones internas partidarias (Art.77,12º), simultáneas, a padrón abierto y con voto no obligatorio (**Disposición transitoria W**) (14). En ellas se elegirá directamente el candidato único a la Presidencia: el que obtenga la mayoría absoluta (supere el 50%) de los votos válidos de su partido; o en su defecto, quien supere el 40% con una ventaja del 10% sobre el segundo precandidato.

En las elecciones internas también se elegirán las convenciones -nacionales y departamentales- de cada lema. «La referencia a convencionales comprende al colegio elector u órgano deliberativo con funciones electorales partidarias que determine la Carta Orgánica o el estatuto equivalente de cada Partido político» (**Dis. Trans. W, f**). Si ningún precandidato quedó electo directamente, será la convención nacional quien lo elegirá, por mayoría absoluta del total de miembros. Por su parte, a la convención departamental corresponde nominar a los candidatos a la Intendencia (**Art.271 y Disp. Trans. Z**), que podrán ser hasta dos por lema: el precandidato más votado por la convención y también el que lo siguiere, si supera el 30% de los votos emitidos. La ley preve la posibilidad de que se establezca en el futuro una candidatura única.

Estas elecciones se realizarán el último domingo de abril del año de elecciones, por tanto las primeras serán el 25 de abril de 1999.

c) El balotaje o segunda vuelta: las elecciones nacionales se realizarán el último domingo de octubre cada cinco años (**Art.77, 9º**), de modo que las próximas serán el 31 de octubre de 1999; se vota Presidente y Vicepresidente, senadores y diputados. Si ningún candidato presidencial obtiene la mayoría absoluta habrá una segunda vuelta o balotaje entre los dos candidatos más votados, el último domingo de noviembre (**Art.151**), para el caso el 27 de noviembre de 1999. Por tanto la elección del presidente se decide por mayoría absoluta, ya no por mayoría simple como ha sido siempre: o la obtiene en la primera vuelta o en la segunda.

14) Las disposiciones transitorias W, X, Y y Z regirán mientras no se dicten las leyes previstas en una serie de artículos referidos a las elecciones internas, candidaturas a las Intendencias, Juntas Locales y descentralización.

d) La eliminación de la acumulación por sublemas para la Cámara de Diputados (el «triple voto simultáneo», las «cooperativas de votos», las «listas calcadas») (**Art.88**).

e) La separación en el tiempo de las elecciones nacionales y departamentales: los intendentes, las juntas departamentales (ediles) y las juntas locales electivas, se elegirán el segundo domingo de mayo del año siguiente a las elecciones nacionales (**Art.77, 9º**), o sea que las primeras serán en el 2000. Será electo Intendente el candidato más votado del lema más votado (por mayoría simple, como hasta ahora) y asumirá 60 días después de la elección. Cabe recordar lo ya señalado: podrán haber sólo dos candidatos por lema y éstos son elegidos por la convención departamental, cuya composición quedó determinada en las internas de abril del año anterior. Es decir que, mientras por un lado se separan las elecciones, por otro «se atan», pues los convencionales se eligen conjuntamente con los precandidatos a la Presidencia y las convenciones nacionales «*en un único acto y hoja de votación*» (**Disposición transitoria W, lit. d**), salvo que por ley se disponga de otro modo. Este es uno de los primeros puntos que se está tratando de reglamentar.

f) La eliminación de la distinción entre lemas accidentales y permanentes: se podrá acumular votos para cualquier cargo (excepto Presidente y Vicepresidente) mediante el uso del lema del partido político (**Art.79**). Anteriormente sólo podían hacerlo los lemas permanentes, es decir, aquéllos que se habían presentado a la elección anterior y obtenido representación parlamentaria.

g) La prohibición para todos los candidatos a cargos nacionales, departamentales, e incluso a las convenciones partidarias en las elecciones internas de abril, de presentarse por otro partido (existente o nuevo) en las inmediatas elecciones nacionales y departamentales (**Disposición transitoria W, lit. g**).

h) La reducción de 23 a 18 años como edad mínima para ser miembro de la Junta Departamental (**Art.264**)

4.3. LA POSICIÓN DE LOS ACTORES POLÍTICOS

El proyecto fue votado por todos los legisladores del PC, del PN (con una disidencia) y del NE, y enfrentado por el FA-EP. Pero estas posturas admiten una variedad de matices, en ambos bandos. Paradójicamente, los partidos tradicionales aparecen defendiendo viejas banderas de la izquierda, mientras ésta se opone a ellas, como es el caso de la eliminación de la mal llamada «Ley de Lemas», es decir, del Doble Voto Simultáneo (DVS), el cual en verdad se suprime sólo -pero nada menos- para la elección presidencial y también para la elección de diputados, pero permanece en la de senadores, intendentes y ediles.

La clave explicativa de esta situación aparentemente paradójica debe buscarse en la inclusión del balotaje o segunda vuelta. Esta fue la verdadera «piedra del escándalo»: los partidos tradicionales (PPTT) estuvieron dispuestos a ceder respecto a la candidatura única a la presidencia, limitar a dos las candidaturas a la intendencia, eliminar las cooperativas de votos para diputados...a cambio de que se estableciera el balotaje. La amenaza de un posible triunfo del FA-EP en las próximas elecciones, a la luz del proceso de crecimiento que viene ocurriendo desde su nacimiento en 1971, del «empate» del 94, de los datos de las encuestas posteriores, incidieron sin duda en la inclusión de este recurso.

Por su parte, el FA-EP interpretó esta inclusión como la manera de impedir su triunfo en 1999. Este era el verdadero «cangrejo debajo de la piedra», por más que las objeciones durante el proceso negociador y la posterior campaña opositora recayeran en otros aspectos del proyecto.

Existe otra clave explicativa para la posición del FA: asumir el protagonismo de la oposición en solitario y confrontar fuerzas con todo el resto de los partidos políticos. Esta política de confrontación fue calificada como un error de graves consecuencias por el propio Seregni.

Como dijimos antes, las posiciones no eran monolíticas. De hecho hubo un corte horizontal que cruzó todos los partidos, incluyendo al NE, cuyo líder Rafel Michelini tuvo un papel protagónico, tanto para que el proyecto se formalizara, como en la campaña previa al plebiscito. Aunque en el NE no hubo discrepancias a nivel de dirigencia, sí la hubo a nivel de sus simpatizantes a la hora de votar.

En el PC, la iniciativa de abordar la reforma constitucional correspondió al propio Presidente Sanguinetti, a poco de asumir su mandato. Pero sin duda el adalid fue Jorge Batlle, incansable batallador reformista, que intentó primero con la «Maxi-Reforma», luego con la «Mini», y no desmayó ante el fracaso de ambas. Sin embargo, hubo otras posturas en el PC. Dentro del propio Foro Batllista, sector de Sanguinetti, varios intendentes y dirigentes del Interior manifestaron sus reservas con el proyecto. El senador Pablo Millor, líder de la Cruzada 94 -que apoyó la candidatura presidencial de Sanguinetti en el 94, pero había sido campañero de fórmula de Pacheco en el 89- nunca se manifestó muy entusiasmado con el proyecto, aunque lo votó; su sector dejó en libertad de acción a sus partidarios, y no se involucró en la campaña. En Rivera, donde la Cruzada 94 ganó el gobierno departamental, el ex-Intendente W.Riesgo hizo campaña por el NO, y fue uno de los cuatro departamentos del interior donde el proyecto no alcanzó la aprobación: obtuvo el 49%.

La situación de los líderes colorados del Interior no se limita a Rivera. Si bien fueron muchos los dirigentes que no hicieron campaña por el SI -o en forma encubierta apoyaron el rechazo-, el otro departamento «colorado» donde la reforma no alcanzó la aprobación fue Río Negro, cuyo intendente Ruben Rodríguez, responde al sector de J.Batlle: el SI tuvo el 48%.

El PN, oficialmente, a nivel del Directorio y de la Agrupación Parlamentaria, estaba a favor del proyecto; el PN fue uno de los promotores del SI: todos los sectores nacionales se pronunciaron en ese sentido. Pero el conflicto interno ya se había materializado en la instancia parlamentaria. Cinco diputados -del novel «Desafío Nacional» (DN), liderado por Juan A.Ramírez, y del «Movimiento Nacional de Rocha» (MNR), del senador Carlos J.Pereyra- estaban en contra del proyecto. En una actitud sin precedentes, el Directorio del PN declaró «asunto político» el tema, obligando a que todos sus legisladores lo votaran. No obstante, Alem García, del MNR se rebeló y votó en contra. Aprobado el proyecto hubo manifiesta resistencia entre líderes del interior: el intendente de Cerro Largo, Villanueva Saravia, se puso a la cabeza de esa oposición, no limitándose a hacer campaña por el NO en su propio departamento. En Cerro Largo se registró el menor apoyo a la reforma de todo el país: 44,3%. También se definió en contra el intendente de Treinta y Tres, Walter Campanella, aunque se abstuvo de hacer campaña: el SI obtuvo más del 56%. El caso más peculiar fue el de Paysandú, donde a pesar de la campaña por el SI del intendente Jorge Larrañaga, se registró uno de los mayores rechazos, superado únicamente por C.Largo, pero mayor incluso al de Montevideo: sólo el 44,6% votó por SI. De este caso nos ocuparemos más adelante.

En el FA-EP la situación no fue menos compleja. Por de pronto el tema ya había provocado la renuncia de Liber Seregni a la Presidencia del FA el día del 25º aniversario de su fundación. Seregni apoyaba la reforma, pero se abstuvo de hacer campaña, una vez que el FA resolvió apoyar el NO. Lo mismo ocurrió con Danilo Astori y su sector Asamblea Uruguay (40% del FA según las elecciones de 1994). Decididos partidarios de la reforma, la apoyaron en el Plenario del FA, aunque luego, por disciplina partidaria, votaron por NO en el Parlamento y se abstuvieron de hacer campaña, aunque las apariciones públicas en los medios de comunicación -de Astori y también de Baráibar- fueron interpretadas como un apoyo al SI. En cambio, el líder del FA, Tabaré Vázquez encabezó la campaña del NO en todo el país, con el apoyo manifiesto de los demás grupos frentistas, aunque la Vertiente Artiguista estuvo dividida. Entre los socios no frentistas del EP, el grupo de Nin Novoa y Díaz Maynard (la lista 78) hizo campaña por el NO, mientras el PDC, partidario del SI, se abstuvo de hacerla.

En Montevideo, donde el FA es gobierno, el SI obtuvo el 46%. El intendente Arana, quien en principio estaba a favor del proyecto, en la línea de Seregni y Astori, una vez pronunciado el FA por el NO, acató la decisión e hizo algunas apariciones públicas, de bajo perfil. Un no, pero sí. El voto por NO tuvo en Montevideo el 50,5%; el FA tuvo en las elecciones de 1994, 44% de los votos, lo que sugiere que la oposición a la reforma tuvo apoyos desde otras tiendas.

4.4. LOS DATOS DE LAS ENCUESTAS

«Hay empate pero el perfil de indecisos favorece al SI». (titular de 1ª página, «El Observador», 5 de diciembre). Se refería a la última encuesta de **Equipos Consultores** antes del plebiscito, realizada una semana antes, los días 30 de noviembre y 1 de diciembre.

Para **Equipos**, cuyos relevamientos abarcaron «el país urbano» (Montevideo y ciudades del interior de más de 10.000 habitantes, lo que representa un 80% de la población del país), al 1 de diciembre había un 40% por SI, 43% por NO, 2% en blanco o anulado (es decir un 45% de «rechazo»), 3% no contesta, y 12% indecisos.

Según **Factum**, cuyas encuestas abarcaban todo el país, a la misma fecha -1 de diciembre- el SI contaba con el 40,5%, el NO con un 31%, en blanco y anulados 2,4% (33,3% de rechazo); los indefinidos eran el 26%, poco más de la cuarta parte del electorado. (Factum estimaba, para el país urbano, 38,3 por SI, 35,1 por el «rechazo», 26,6% indefinidos).

Cifra, país urbano, al 24 de noviembre, daba un empate 39 a 39, con 22% de indefinidos, y **Vox**, país urbano, al 1º de diciembre, registraba 46,6% por SI, 38,2% de rechazo, y 15,2% de indefinidos.

Una estimación proyectada para todo el país, al 5 de diciembre, presentaba los siguientes datos: para **Factum**, 46% por SI, 41% de rechazo, 12% de indefinidos (no sabe, no contesta); para **Equipos**, 42% contra 43%, con 15% de indefinidos (indecisos, no contesta). En definitiva, ninguno de los relevamientos aseguraba de antemano la aprobación de la reforma (superar el 50%), y la alta indefinición superaba en mucho las pequeñas diferencias entre una y otra opción, cuando la había. Esta incertidumbre tampoco fue develada por las encuestas «a boca de urna» realizadas durante la jornada del 8 de diciembre, por el alto número de no respondientes.

En cuanto a la evolución de la intención de voto, según los datos de **Factum**, que realizó una serie de encuestas semanales entre el 20 de octubre -apenas sancionada la ley- y el 4 de diciembre, la intención de voto se fue «partidizando» a medida que nos acercamos a la fecha de la consulta, o sea, que va predominando el voto acorde con el apoyo de cada partido. Sin embargo el número de no definidos -los que no saben o no contestan- llegaba a un 12%.

El estudio de la evolución indica que: a) el SI supera el 40% recién en diciembre, llegando al 46% el 4/12; presenta una línea estable, con un crecimiento escalonado, que se incrementa suavemente al final; b) el No (estricto) crece lentamente desde octubre, supera el 30% recién en diciembre, y llega al 39,3% el 4/12; los votos en blanco y anulados, que cuentan en contra del SI, se sitúan en torno al 2% en toda la serie, y en diciembre alcanzan el 2,4%. Es decir que el «rechazo» crece en forma sostenida y se incrementa al final; c) los indefinidos, 40% en octubre, decrecen paulatinamente en noviembre hasta el 34%, y en diciembre registran un fuerte salto: 26% el 1/12; 12% el 4/12. Según **Factum**, entre el 4/12 y el 8/12, día del plebiscito, se definen unos 240.000 ciudadanos: el 58% de ellos por NO, 34% por SI, y el 8% restante decide votar en blanco anulado. d) la ventaja del SI, que superaba el 10% hasta el 10 de noviembre (entre el 12 y 17%), comienza a decrecer paulatinamente en cada nuevo relevamiento, y al 4/12 se sitúa en sólo 4,4%.

La evolución de intención de voto, según **Equipos**, que realizó tres mediciones en el país urbano, muestra que en octubre el apoyo al SI era del 42% contra 16% del NO (el restante 42% son básicamente «no sabe, no opina», más pequeños porcentajes de votos en blanco y anulados). En noviembre, el apoyo al SI baja a 36% y el NO crece a 38%, mientras el restante 26% se reparte entre 22% de «no sabe, no contesta», 2% en blanco, 2% anulado. Finalmente, en diciembre, a una semana del plebiscito, el SI crece a 40%, el NO a 43%, con un 2% en blanco o anulado, 3% no contesta, y 12% de indecisos.

Con respecto a Montevideo, el rechazo superaba a la aprobación para las cuatro encuestadoras, pero en ningún caso superaba el 50% y se registraba una alta indefinición (del 15% al 26%). En el Interior, tres de ellas registran ventajas para el SI, mientras una registra un empate, pero la indefinición era similar a Montevideo (entre 15.6% y 27%).

En relación a las simpatías partidarias según votaron en 1994 -salvo **Factum** que tomó como referencia la simpatía actual- en el PC el SI obtenía los mayores apoyos, superando el 60% (entre 61 y 69%) y los indefinidos oscilaban entre el 12 y el 24%. En el PN la situación era similar, aunque el apoyo unos puntos menor (entre el 58% y el 64.3%) y la indefinición apenas mayor (entre el 16 y el 24%). Respecto al NE, el tercer impulsor de la reforma, los datos no dan un panorama claro, sino que se registran diferencias apreciables entre las distintas encuestadoras: unas sitúan el apoyo al SI por debajo del 50% (38 y 42%), otras por encima (54 y 55.3%); los rechazos rondan el 30% y los indefinidos se sitúan entre el 15% y el 29%: el más alto porcentaje de indefinición. En cuanto al FA el «rechazo» registra los más altos porcentajes de apoyos partidarios (incluso mayores a los del SI del PC): el SI recoge respaldos muy bajos (entre el 6 y el 20,6%); el «rechazo» supera en todos los casos el 70% (entre el 73.4 y el 80%); la indefinición es la más baja y se sitúa entre el 6% y el 17%.

En síntesis: los apoyos se registran claramente entre los colorados y los blancos (en ese orden); el rechazo es muy fuerte en el FA; la mayor indefinición se da en el NE y la menor en el FA.

Para **Equipos** («El Observador», 5/12/96) el EP aparece como la colectividad política más aliada con la posición de la mayoría de su liderazgo. En el PC y el PN, si bien se acompaña la indicación del liderazgo partidario, el apoyo es menos unánime. Entre los votantes del NE, en cambio, hay una gran división, con un pequeño margen a favor de la postura de su líder.

Otro tema significativo refiere a cómo se definieron los indefinidos. Con los resultados del escrutinio primario a la vista y tomando los datos previos de sus propias encuestas, **Factum** realiza un análisis acerca de cómo se definieron los indefinidos («En Perspectiva», CX14, 11/12/96) del que tomamos algunas observaciones:

- en primer lugar, considera «indefinidos» no sólo a los indecisos sino a los que no contestan, que tienen, en general, un perfil más conservador. En esta ocasión incluye seguramente a muchos votantes del Interior, partidarios de los partidos tradicionales, que votan en contra de su partido, y por tanto ocultan su voto por NO;

- respecto a los «indefinidos» de Montevideo (un 4,5% según la última encuesta), los datos sugieren un vuelco parejo hacia el NO (44%) y el SI (42%), pero un importante 14% habría optado por votar en blanco o anulado;

- en el Interior quedaba un 12% de «indefinidos», los que habrían optado en favor del NO en una relación de 7 a 3: ¿un fuerte cambio o simplemente votaron lo que ocultaban?

Concluye Bottinelli, director de Factum, que la paridad final del resultado, a pesar de la cómoda ventaja del SI que registraban los datos anteriores, es producto de dos comportamientos diferentes del electorado indefinido: a) en Montevideo el vuelco significativo hacia el voto en blanco y anulado, pues la determinación por SI y NO fue pareja; b) en el Interior, el vuelco hacia el NO.



4.5. EL ACTO PLEBISCITARIO

Precisiones previas

1) La Corte decidió que habría boletas por SI y boletas por NO, lo cual -aunque redituable para estudios como el presente- «enturbia» en cierto modo la lectura de los pronunciamientos. Y los propios pronunciamientos. No se trataba, en sentido estricto, de una contienda entre el SI y el NO, como muchas veces se enfatizó desde la prensa y desde las tiendas político-partidarias. Ciertamente es que los partidos se definieron por una u otra opción, con lo que este supuesto ejercicio de democracia directa resultó «partidizado» en alto grado. Más aún, se presentó como una lucha de todos contra el FA, o viceversa: el FA contra todos.

Parece más acorde con el mecanismo previsto en la Constitución -que exige la mayoría absoluta de votantes cuando el proyecto nace de una ley constitucional- la simple impresión de boletas por SI. Así se hizo, por ejemplo, en los dos últimos plebiscitos de 1994, «el de los jubilados» y «el de la enseñanza» (aunque su origen fue distinto, la exigencia era la misma).

2) La forma de traducir la decisión del elector en plebiscitos como éste, merece algunas consideraciones. Por de pronto, rige la obligación de votar, con sanciones por no hacerlo. Pues bien, aquellos que no querían pronunciarse ni a favor ni en contra del proyecto no podían votar en blanco o anulado, como ocurre en las elecciones de cargos, única manera de no incidir en los resultados. En plebiscitos como éste, el efecto de esos votos implica un pronunciamiento en contra, desde el momento en que para la aprobación del proyecto de reforma se exige la mayoría absoluta de votos por SI. De modo que todos los votos «contaban», y en la práctica, pues, todo voto que no fuera por SI era un voto contra el SI, un rechazo. ¿Qué camino le queda al elector en esa situación? No votar y hacerse acreedor a las sanciones. No parece una solución acertada, y debería la Corte prever otra solución para futuros plebiscitos.

3) Estos pronunciamientos que terminan planteados en términos dicotómicos, simplifican y empobrecen la discusión y llevan a la polarización. La campaña de este plebiscito es una prueba más de los excesos que pueden cometerse. La presentación de proyectos alternativos entre los cuales la ciudadanía pueda optar -como ocurrió en ocasión de la reforma de 1966, aunque en exceso-, no sólo favorece las negociaciones en torno al proyecto, sino que enriquece el debate y contribuye a profundizar en el contenido de las diferentes propuestas. Por cierto que en esta ocasión no las hubo.

Los resultados.

De los 2.344.000 habilitados, votaron unos 2.020.000 (86%): 902.500 (85%) en Montevideo y 1.117.300 (87%) en el Interior. Hubo 6.900 votos rechazados, por lo cual el total de emitidos se redujo a unos 2.013.500: 900.800 en Montevideo y 1.112.700 en el interior. Para que la reforma fuera aprobada debía obtener la mayoría absoluta, es decir, superar el 50% de los votos emitidos que equivalía a 1.006.726 (ver Cuadro 4).

El escrutinio primario daba un 50,2% de apoyo al SI, con lo cual se aprobaba la reforma, por un 0,2%, pero los votos observados superaban los 69.000, más del 3%, por lo que debía aguardarse el escrutinio definitivo. La incertidumbre se prolongó por un mes más. Recién el 7 de enero de 1997 la Corte Electoral proclamó el triunfo del SI por un ajustadísimo margen: al lograr 1.015.828, el 50,45%, superó la mayoría absoluta de los votos emitidos en 9.102 votos

Cuadro 4**Resultado definitivo del plebiscito de 1996**

Habilitados	2.343.920	
Votantes	2.019.843	(86.2)
Rechazados	6.936	(0.3)
Emitidos	2.013.451	(99.7)
Distribución de los votos emitidos:		
Votos por SI	1.015.828	(50,45)
Votos por NO	930.288	(46.20)
Votos en blanco	39.014	(1,94)
Votos anulados	28.321	(1,41)
Total SI	1.015.828	(50.45)
Total rechazo	997.623	(49.55)

El histórico clivaje Montevideo/Interior se puso otra vez de manifiesto: las cifras presentan una inversión casi exacta. Mientras en Montevideo, el SI obtiene un respaldo del 46,1% y un «rechazo» (votos por NO, en blanco y anulados) del 53,9%, en el interior las cifras son 54% contra 46%, respectivamente. (ver Cuadro 5)

Cuadro 5**Distribución de los votos Montevideo/Interior**

	Montevideo		Interior	
Habilitados	1.057.764		1.286.156	
Votantes	902.536	(85.3)	1.117.307	(86.9)
Rechazados	1.749	(0.2)	4.647	(0.4)
Emitidos	900.791	(99.8)	1.112.660	(99.6)
Distribución de los votos emitidos:				
Votos por SI	415.348	(46.1)	600.480	(54.0)
Votos por NO	454.816	(50.5)	475.472	(42.7)
Votos en blanco	18.782	(2.1)	20.232	(1.8)
Votos anulados	11.845	(1.3)	16.476	(1.5)
Total SI	415.348	(46,1)	600.480	(54.0)
Total rechazo	485.443	(53.9)	512.180	(46.0)

En cambio, se aprecian diferencias si sólo tomamos en cuenta el SI y el NO (estricto): en Montevideo tenemos 46% contra 50,5% (una diferencia a favor del NO de 4,5%), mientras en el Interior los porcentajes son 54% contra 43% (una diferencia a favor del SI de 11%).

El resultado por departamento, en todo el país, nos indica que el SI obtuvo la aprobación en 14 de ellos y no la obtuvo en los 5 restantes (ver Cuadro 6).

Entre los departamentos donde el proyecto logró la mayoría absoluta, los mayores apoyos fueron en Flores (más del 65%) y Durazno (casi el 61%). En los demás el apoyo se sitúa entre el 59% (San José) y poco más del 51% (Maldonado). Los cinco departamentos en que no llegó al 50%, por orden de apoyos crecientes, éstos son: Cerro Largo, Paysandú, Montevideo, Río Negro y Rivera. En estos dos últimos, sin embargo, el SI superó al NO estricto. La diferencia es de 1% en Rivera y apenas 0,2% en Río Negro. En cambio, el NO puro supera al SI en Cerro Largo (más de 8%), Paysandú (casi 8%) y Montevideo (4,5%).

Cuadro 6

Ranking del SI

(porcentajes sobre total de votos emitidos y partido del Intendente)

1. Flores	65.4 PN	12. Canelones	53.7 PC
2. Durazno	60.6 PN	13. Salto	52.8 PC
3. S. José	59.2 PN	14. Maldonado	51.3 PN
4. Florida	58.4 PC		
5. Colonia	58.1 PN	% todo el país	50.45
6. Lavalleja	57.4 PN		
7. Artigas	57.3 PC	15. Rivera	48.9 PC
8. Tacuarembó	57.0 PN	16. R. Negro	48.2 PC
9. T. y Tres	56.4 PN	17. Montevideo	46.1 FA
10. Soriano	56.0 PN	18. Paysandú	44.6 PN
11. Rocha	55.1 PC	19. C. Largo	44.3 PN
% Interior	54.0		

Si comparamos -con todas las prevenciones que deben tomarse al hacer este tipo de comparaciones- las cifras de este plebiscito de 1996 (voto por «Sí») con las correspondientes a las elecciones de 1994 (la suma PC, PN y NE) (ver Cuadro 7), encontramos que:

a) el SI obtuvo un respaldo menor en 15% respecto al obtenido por los tres partidos impulsores sumados: 50,5% contra 65,4%;

b) en Montevideo, donde el proyecto fue rechazado, la diferencia es menor que el promedio nacional: -7% (46% contra 53%);

c) en el interior obtuvo un apoyo del 54%, contra 76% en 1994: -22%;

d) esta situación -menor apoyo al SI que a los partidos auspiciantes- se da en todos los departamentos, pero es más fuerte en Cerro Largo y Rivera (-37%).

e) los «rechazos» al proyecto se constataron en Cerro Largo, donde el intendente V.Saravia hizo fuerte campaña por el NO; Paysandú, quizás el caso más «sorprendente» pues el intendente Larrañaga abogó por el SI (lo veremos más adelante); Montevideo, Río Negro y Rivera: en estos departamentos los intendentes hicieron campañas «encubiertas» (un sí pero no).

Cuadro 7

Comparativo Elecciones 1994/Plebiscito 1996

(en porcentajes sobre total de votantes)

PC+PN+NE 1994 / SI 1996 / diferencia

Todo el país	65.8	50.5	-15.3
Montevideo	53.0	46.1	-06.9
Interior	76.4	54.0	-22.4
Artigas	82.7	57.3	-25.4
Canelones	67.4	53.7	-13.7
C.Largo	81.5	44.3	-37.2
Colonia	75.8	58.1	-17.7
Durazno	82.1	60.6	-26.7
Flores	80.6	65.4	-15.2
Florida	81.2	58.4	-22.8
Lavalleja	83.1	57.4	-25.7
Maldonado	74.0	51.3	-22.7
Montevideo	53.0	46.1	-06.9
Paysandú	72.3	44.6	-27.7
R.Negro	77.7	48.2	-29.5
Rivera	85.9	48.9	-37.0
Rocha	80.5	55.1	-25.4
Salto	73.7	52.8	-20.9
S.José	75.5	59.2	-16.3
Soriano	72.8	56.0	-16.8
Tacuarembó	86.3	57.0	-29.3
T.y Tres	83.6	56.4	-27.2

Esta comparación podría conducir a la hipótesis de una fuerte desobediencia partidaria, o bien a la de un potente cambio de las preferencias partidarias. Sin embargo, experiencias anteriores y recientes del comportamiento en ocasión de plebiscitos y referendos hacen dudar de ellas.

El antecedente más cercano fue el plebiscito sobre la «Mini-Reforma», agosto de 1994. En la ocasión todos los presidenciables y varios intendentes hicieron pública declaración de apoyo (incluso

firmaron un documento favorable a la misma) y sin embargo el rechazo fue rotundo: 72% a 28%. Tres meses después, en las elecciones, el electorado apoyó -repartiendo sus preferencias- a los líderes partidarios: sólo un 5% votó en blanco o anulado, es decir, dentro de los márgenes habituales.

Sin descartar la incidencia de otras interpretaciones - la creciente independencia del electorado; la «doble escena» elecciones / plebiscitos: en éstos se pondrían de manifiesto diferencias puntuales más que abandono de lealtades partidarias; la consulta «a mitad de período», oportunidad en la cual el electorado «aprovecha» para manifestar su disconformidad con el gobierno (voto castigo)-, creemos que los datos estarían apuntando en la dirección de la hipótesis principal de este trabajo: la desobediencia intrapartidaria. Más allá de los datos numéricos señalados, concluida la votación se alzaron desde las cumbres partidarias fuertes voces de condena para los «desobedientes» del interior, culpabilizándolos de la ajustadísima aprobación.

(En otro sentido, también en el FA se oyeron fuertes críticas para Astori y su sector, Asamblea Uruguay, por su «indisimulada» contribución al SI, responsabilizándolos por la aprobación).

4.6. LAS HIPÓTESIS

Un listado no exhaustivo de hipótesis acerca del resultado del plebiscito, incluirá al menos las siguientes:

- el electorado cambió fuertemente sus preferencias de 1994;
- el electorado continúa cambiando sus preferencias partidarias en la misma dirección;
- el electorado no cambió sus preferencias: desobedeció a los grandes líderes partidarios;
- el electorado ni cambió ni desobedeció: en los plebiscitos decide con mayor independencia; estamos en presencia de otro tipo de «doble escena»: elecciones/plebiscitos;
- el electorado obedeció a los líderes locales y dirigentes intermedios y éstos sí desobedecieron a los grandes líderes nacionales. La desobediencia intrapartidaria se asienta en dos grandes motivos: a) la reforma afectaba fuertemente los intereses de los dirigentes locales; b) el proyecto contaría las posiciones históricas de los PPTT respecto al sistema electoral. Esto no pudo ser comprendido, ni compartido por el electorado más tradicional.
- el electorado consideró la reforma como un asunto ajeno a sus preocupaciones y urgencias, que no atiende a cuestiones importantes; es sólo una reforma electoral, una cuestión de los políticos para los políticos y entonces votó contra la clase política: la relación partidos/electores está en crisis; la «partidocracia» cuestionada;
- el electorado no entendía demasiado el contenido de la reforma: se trataba de una reforma muy técnica.
- el electorado manifestó su disconformidad con el gobierno: voto castigo.
- el electorado consideró excesiva la cantidad de elecciones y particularmente rechazó el gasto que originaría: las consideraciones de tipo económicas incidieron en la decisión.

No parece que haya una única hipótesis explicativa, sino varias incidiendo en distinto grado.

Sin desestimar ligeros corrimientos en las preferencias partidarias; ni el crecimiento del electorado independiente, sin ataduras con ningún partido; ni la existencia de un «nuevo estilo de votar», que se desliga de lo partidario en los plebiscitos, sin sentir que ese desalineamiento es una desobediencia, pensamos que, al afectar en más de un aspecto los intereses locales y las posiciones históricas

de los partidos tradicionales en relación a la «ley de lemas», ha tenido un peso preponderante la «rebeldía de los caudillos locales» y el comportamiento del electorado más tradicional del interior del país acompañando esa «rebelión».

La separación en el tiempo -el «desenganche»- de las elecciones nacionales y las departamentales; la eliminación de las «cooperativas de votos» para la elección de diputados; la limitación de las candidaturas a la intendencia a sólo dos; las elecciones internas, que configuran simultáneamente las autoridades nacionales y departamentales, con roles a cumplir en la selección del candidato único presidencial y también de los candidatos a intendentes...son algunas claves explicativas de la actitud asumida por esos dirigentes.

Sin olvidar la creciente relevancia que ha tomado la figura del intendente departamental, la reivindicación de lo local frente al centralismo montevideano y la disconformidad con las resoluciones cupulares, tomadas muchas veces en aras del buen funcionamiento de la coalición de gobierno - otra novedad en nuestro sistema político, inaugurada durante el 2º mandato de J.M.Sanguinetti-, que levanta resistencias no sólo locales sino incluso de sectores nacionales.

Más que un cambio de preferencias tan marcado; más que una fuerte «desobediencia partidaria», creemos que existió sí una relevante «desobediencia intrapartidaria» de importantes dirigentes locales e intermedios -incluso de los llamados «minoristas»-, y que esta «rebelión» fue acompañada por el voto de los ciudadanos. La situación fue particularmente fuerte en el interior del país, aunque también se dio en la capital.

Buscaremos en los propios datos estadísticos, en las interpretaciones de los protagonistas y en las encuestas de opinión pública las fuentes que contribuyan a corroborar esta hipótesis interpretativa.

4.7. LAS INTERPRETACIONES DE LOS POLÍTICOS

El Partido Nacional

«Fuerzas críticas de blancos y colorados a caudillos locales» (Titular de 1ª página), «Directorio blanco detectó desinterés de sus dirigentes», «Fuerte crítica colorada a dirigentes del interior: «trabajaron en contra»» (Titulares de pág.9) («El País», 10/12/96).

Conocidos los datos del escrutinio primario se alzaron voces de condena para los desobedientes del Interior desde las cúpulas partidarias, aunque fue en el PN donde más se agitaron las aguas. En la primera evaluación del Directorio del PN, varios directores señalaron que hubo dirigentes que «no acompañaron» la iniciativa porque «no se beneficiaban sus intereses», y entendieron que los perjudicaba electoralmente: por tanto «no mandataron a trabajar por el SI». No obstante, el PN «no les reclamará nada»¹⁵.

Según el senador Jorge Gandini, la dirigencia ya había percibido que la reforma chocaría «con una forma tradicional de hacer política en el interior», lo que provocó que los dirigentes del interior directamente no trabajaran por el SI.

Para Angel M. Gianola, «es evidente» que en el PN «se registró una defección importante de los mandos medios (...) muchos de ellos no afrontaron con calor esta reforma».

El Presidente del Directorio, Alberto Volonté señaló que la división de la ciudadanía no significaba la división del país: «...simplemente pensó distinto en un tema clave y esa forma de verlo diferen-

¹⁵ Las citas corresponden a declaraciones recogidas por «El País» (9,10 y 11 de diciembre), «Búsqueda» (12/12) y «Brecha» (13/12), es decir, en la noche y días inmediatos al plebiscito.

te fortalece la decisión (...) Creo que la gente votó por fuera de las indicaciones que le dieron los partidos».

«Profundamente molesto» con los trascendidos emergentes del Directorio del PN que señalaban que el Intendente de Paysandú había estado más preocupado por formar una corriente nacional que por la campaña plebiscitaria y que se había ido al exterior en momentos cruciales de la misma, Jorge Larrañaga declara: «No es posible que el Directorio del PN palmee a sus caciques como lo ha hecho frente a un resultado de ventaja mínima (...) y al mismo momento esté cuestionando de los efectos desfavorables de esa magra votación a algunos dirigentes como, en nuestro caso, del interior del país (...) criticar a los indios de los deméritos de una magra votación».

Luego añade que él no decía lo que muchos uruguayos dicen y piensan: que «Tabaré Vázquez le ganó a Volonté, a Sanguinetti, a Michelini y a Astori juntos en Montevideo» porque respeta a «esos legítimos representantes de cada una de esas colectividades políticas», y que tampoco decía «lo que muchos nacionalistas piensan (...) que el resultado de la magra votación dentro del PN es responsabilidad del Dr. Volonté y del Dr. Lacalle, porque sus liderazgos están cuestionados». «Eso tampoco lo digo, pero tampoco voy a aceptar que se establezca un ajuste de cuentas desde el Directorio del PN del que ahora resulta que nadie es autor».

En cuanto al escaso apoyo al SI en Paysandú, para Larrañaga «el electorado sanducero es muy independiente» y en anteriores plebiscitos ha dicho NO a esas iniciativas ⁽¹⁶⁾.

Además, Larrañaga afirma que ya le había advertido a Volonté, diez días antes del plebiscito, «que las estructuras partidarias del Interior no estaban trabajando por la reforma constitucional». Felicitó al pueblo de su departamento, pues «la libertad del pueblo sanducero siempre ha sido ilevantable» y recordó que él en agosto de 1994 perdió la «minirreforma» por 65% a 35%, y dos meses y medio después ganó en las elecciones por más de 10.000 votos.

Y remató: «...muchos integrantes del Directorio del Partido no tienen ni el voto que el alma pronuncia».

En el PN, el Intendente de Cerro Largo, Villanueva Saravia, fue el único intendente blanco que hizo activa campaña por el NO, en su departamento y en buena parte del país.

El rechazo al proyecto en C. Largo «estuvo dentro de las previsiones que habíamos hecho», declaró. En su opinión, a nivel nacional, «los blancos votaron más al NO que al SI en el interior del país». En Montevideo el NO no tuvo el respaldo que él esperaba y que hubiera permitido una victoria clara en todo el país.

Los «grandes derrotados» en Cerro Largo, fueron según V. Saravia: «los dos dirigentes que se identifican con el presidente del Directorio del PN y con las líneas políticas montevideanas». En el P. Nacional, «los grandes derrotados, sin ninguna duda son los doctores Lacalle y Volonté, que han apoyado la reforma, y que ahora dejan enormes dudas en cuanto a su importancia y protagonismo político, si se tiene en cuenta que los votos del NO en el interior, se dan justamente en aquellos departamentos donde el PN tiene la mayor cantidad de votantes (...) Existe una fractura clara, una no correspondencia del votante blanco con los líderes que hoy tiene el Partido Nacional».

¹⁶⁾ Cabe recordar que en el Plebiscito de 1980, en Paysandú el NO alcanzó el 65% -fue el máximo rechazo en todo el país, superando incluso a Montevideo-; en el Referendum contra la Ley de Empresas Públicas de 1992, también alcanzó el máximo porcentaje de rechazo, 77,5%. Finalmente, en las elecciones de 1994, Paysandú se convierte en el segundo departamento tripartidario, después de Canelones: el PN tuvo el 37,6%, el PC 32,4% y el FA-EP 27,3%, es decir, 10,3% de diferencia entre el primero y el tercero. En Canelones la distancia fue del 7%.

Por otra parte, muy poco después del Plebiscito, se constituye un nuevo grupo en el PN: la Nueva Fuerza Nacional, liderado por seis intendentes, cuyo vocero es el propio Larrañaga. En mayo de 1997 se realiza en Paysandú un paro cívico -apoyado por Larrañaga-, al que siguieron varios en otras localidades en una nueva señal del protagonismo que está adquiriendo el Interior.

Las declaraciones de V.Saravia, llevaron a que Volonté afirmara: «Parecería que el señor Villanueva Saravia quiere abandonar el Partido Nacional por sus actitudes antes del plebiscito y, fundamentalmente por las que desarrolló durante el plebiscito» (declaraciones en «En Perspectiva», CX14, citadas por «El País», 11/12/96). «El PN ha contribuido en forma muy importante a que el SI triunfara. Precisamente, no queremos que de una victoria que ha sido de la población y no del Partido, se quiera ahora politizar un resultado (...) si el PN no apoya el SI no hay reforma (...) pero una cosa es el compromiso de un partido y otra es la politización».

Respecto a Larrañaga indicó que «es un gran blanco» que «mucho trabajó por el SI a la reforma».

Para Juan A. Ramírez, líder de Desafío Nacional, «la ciudadanía actuó con una gran independencia de su afiliación política. Fue un voto muy reflexivo (...) Yo no creo que haya sido la victoria o la derrota (...) de ningún dirigente político. No encuentro ningún mensaje electoral, creo que sería absurdo tratar de buscarlo».

El Partido Colorado

En el PC, Jorge Batlle, acusó a los dirigentes medios del interior, presuntamente perjudicados por el fin de las cooperativas de votos («expresión de la corrupción política»): «trabajaron en contra de la reforma, de modo silencioso, en el boca a boca». Otros dirigentes coincidieron en esta evaluación: la eliminación de la acumulación de votos por sublemas para elegir diputados perjudica sus intereses.

También se responsabilizó a algunos intendentes, quienes -contrarios a la limitación de las candidaturas municipales- se desinteresaron de la reforma.

El intendente de Río Negro, Ruben Rodríguez (del sector de J.Batlle) reconoció que «la gente estaba desinformada» sobre el contenido y alcance de la reforma, y reclamó que las autoridades partidarias «no debieron omitir la consulta a la gente del interior», cuando la reforma tenía aspectos que competen en grado extremo al interior del país.

Recordemos que Río Negro fue uno de los dos departamentos «colorados» donde no se aprobó la reforma.

El otro fue Rivera, donde la Cruzada 94 ganó cómodamente la intendencia. Su líder, Pablo Millor declaraba: «se dio lo que nosotros dijimos y es que habría un entrecruzamiento feroz de votos. Yo esperaba una votación mucho mayor del NO en Montevideo y del SI en el Interior, más allá de una campaña que nos dejó un saldo muy amargo por cómo fue hecha (...) Si yo fuera Vázquez me preocuparía mucho por cómo votó el NO en Montevideo, salvo que (...) pretenda atribuirse para sí los votos del interior de la República. Fíjese que donde mejor votó el NO en el Interior fue donde peor votó el Frente Amplio en 1994. En departamentos como Cerro Largo, Rivera o Artigas hubo un entrecruzamiento muy fuerte de votos, menos los del Frente».

Respecto a Rivera, señaló que «hubo dirigentes que dijeron en voz alta que la reforma no les gustaba, no como otros que lo dijeron en voz baja».

Para Millor, la reforma no tenía «gancho popular», y «corriendo tras los caprichos del senador Michelini», el PC «pergeñó una reforma constitucional de corte izquierdista que el Frente Amplio no acompañó». Según él, la sucesión de actos electorales y la eliminación de la acumulación por sublemas para diputados fueron los puntos que generaron el rechazo de los dirigentes con ascendiente frente a los votantes blancos y colorados del Interior.

Una interpretación diferente fue la del Secretario General del PC, Hugo Fernández Faingold, quien consideró que si bien hubo defecciones a nivel de votantes del PC «no (fueron) tan grandes como podría en principio suponerse. Los cuadros intermedios que trabajaron por el NO fueron pocos

y relativamente identificables. No hubo una corriente sorda de dirigentes intermedios que trabajaron solapadamente por el NO, ni tampoco la rebelión del dirigente chiquito. Hubo quien dijo no querer esta reforma y trabajó igual por ella o se quedó en su casa. También hubo quien acató la decisión partidaria pero no trabajó para que ganara».

Luego añadió: «Yo no soy de los que se largan contra los dirigentes de la ingeniería de las cooperativas de votos, que fueron durante mucho tiempo un sano mecanismo para darle cohesión a los partidos políticos».

Por su parte el Presidente Julio M. Sanguinetti señalaba: «nos hace felices el hecho de que, siendo nosotros promotores de la reforma, partidarios de la reforma del sistema político como lo hemos estado impulsando desde marzo del año pasado, el SI ha obtenido una ventaja sobre el No de 74.000 votos (...) lo importante es que el país vuelve a optar por el cambio (...) en el orden institucional, como en todos los órdenes (...)».

También opinó «que se está haciendo mucha especulación teórica. Cuando el referendun sobre la Ley de Caducidad se dijo que ((el país)) estaba dividido en dos, después se dijo que estaba dividido en tres y ahora se dice que está dividido en dos. Yo creo que el tema no es así. Creo que una es la expresión de los partidos y otros son los pronunciamientos plebiscitarios, que son cosas distintas».

Y añadía: «el plebiscito de ayer tampoco se calcó sobre los perfiles de los partidos, porque basta ver que en la opción del NO hubo Intendentes muy importantes del interior que actuaron en una actitud que era distinta a la posición oficial de sus partidos. De modo que, diría que los contornos partidarios no se pueden dibujar con el plebiscito de ayer, como no se dibujaron tampoco en su momento con el llamado plebiscito de la caducidad (...) El país va hacia un sistema más claro, más transparente y con más participación del ciudadano».

El Nuevo Espacio

Para Rafael Michelini que haya ganado el SI es lo sorprendente: «Ha ocurrido un milagro, que es que la opinión pública del país sobrepasó votando SI, a los que son los aparatos más organizados del país. Desde todos los caudillos tradicionales que empujaron el NO, que realmente tienen una capacidad de convocatoria muy grande; los sectores radicales del FA, que son los mejores organizados; el PIT-CNT que tiene una gran organización y con el temor que se engendró en las organizaciones de jubilados. Esa es una máquina muy poderosa a favor del NO (...) Esto fue significativo, porque el plebiscito de la minirreforma se había perdido y el de la maxi-reforma nunca salió del Parlamento». «Este plebiscito estaba perdido y en los últimos 15 días cambió la tendencia».

La inesperada votación del NO en el interior se debió a que «decenas de caudillos de los partidos tradicionales fueron rebeldes a las posturas de sus partidos» y a sus máximos dirigentes; en cambio el SI en Montevideo «votó espectacular».

En su interpretación «va a haber libertad del elector, redimensionamiento de los partidos y va a haber un respaldo a quienes ejerzan cargos públicos a partir de 1999 importante, distinto del actual (...) No, el país no está dividido. El país, sobre la Constitución, dividió posiciones porque este sistema está arraigado como conducta política y erradicar perversidades electorales fue muy difícil».

El Frente Amplio

Danilo Astori (Asamblea Uruguay, FA) opinó que la paridad electoral prueba que «es muy costoso pasar a este nuevo Uruguay que debemos construir entre todos», y que «es evidente (que hubo) disidencias en todos los partidos» lo que se muestra en «la relativamente alta votación del SI en Montevideo y la espectacular votación del NO en el Interior del país». Así como ciudadanos blancos, colorados y nuevoespacistas «trabajaron y votaron por el NO, aunque fue en una forma no muy explícita», asimismo «también estoy seguro que muchos frenteamplistas votaron por SI».

«En lo parejo del resultado hay que encontrar la enorme fuerza que hizo el Uruguay político tradicional por no desaparecer. Muchos dirigentes intermedios de los partidos tradicionales trabajaron por el NO (...) la eliminación de las «cooperativas de votos» (...) fue una de las causas fundamentales de la deserción en el Interior»

Respecto a Montevideo, la votación significativa por el SI se debió al aporte de votos del FA y a que los dirigentes colorados y blancos de la capital «tenían menos fuerzas para defender las prácticas políticas tradicionales».

La participación de Astori y de su grupo «Asamblea Uruguay», en un bando diferente del FA, recibió duras críticas internas. El senador socialista, Reinaldo Gargano declaró al respecto: «Me parece malo, negativo, perjudicial». Y fue más lejos aun, al afirmar: «Los que la apoyaron (a la reforma) se aliaron a la derecha, objetivamente».

Para Gargano, la votación del NO fue «una victoria moral» pues estaban en «notoria desigualdad de condiciones» frente al PE que participó activamente en la campaña, al PC, al PN, al NE, y a los medios de comunicación que «se alinearon mayoritariamente con el SI (..) el Frente Amplio y fuerzas del Encuentro Progresista junto con organizaciones sociales del país han librado una batalla muy importante contra el resto del espectro político lo que demuestra la fortaleza de la opinión pública que hay detrás de nuestra postura».

Además afirma que «mucho voto en blanco fue un voto de negativa a respaldar esta reforma pero también fue un voto de protesta contra la reforma (...) Los bloques políticos están muy bien perfilados: un bloque conservador a la derecha que votó por el SI con nuevos aliados y una izquierda que crece fundamentalmente en los sectores populares y que va afirmándose».

Tabaré Vázquez, la noche misma del plebiscito, desde los balcones de la sede partidaria declaraba: «si alguna duda había de que el bipartidismo clásico había desaparecido (en Uruguay), hoy quedó confirmado»(...) «Si alguien tiene duda, en un balotaje ya estamos saliendo con el 50% de los votos (...) estamos de la mejor manera situados para las próximas elecciones, pese al balotaje y pese a la modificación de la Constitución (...) se rompieron las adhesiones partidarias (...) la mitad de los uruguayos no acompañó la opción de los partidos tradicionales (...) esto demuestra cómo esta fuerza política (el FA-EP) ha venido creciendo». También afirmó que, tras el resultado de las urnas, «comienzan tiempos nuevos (...) para siempre el Uruguay ha cambiado» (...) un aire fresco de cambios recorre al Uruguay en estos días».

Coincidentemente, Astori señalaba que (si se confirma el triunfo del SI) «hay un Uruguay político que se terminó y otro nuevo que empieza a gestarse». Pero discrepa en muchos otros aspectos: «el Frente Amplio hizo una campaña importante» (aunque) «no fue buena porque no se informó a la gente, además de confundirla». El papel de Vázquez al frente de esa campaña «fue trascendente; eso es indudable».

La posición del FA fue un «error muy profundo porque se va en contra de una reforma que tiene conquistas por las que el FA luchó toda la vida (...) La reforma era lo que Uruguay, y además la izquierda, necesitaba».

La interpretación de que los votos contrarios al proyecto son votos del FA no sólo provocó el rechazo de los demás partidos -como hemos visto-. Astori también discrepa: «En esa votación hay votos frenteamplistas pero también de los otros partidos; es un poco difícil apropiarse de todos esos votos».

Acerca de las críticas de la interna del FA porque su sector no sólo no trabajó por el NO, sino que participó en la campaña del SI (una actitud «grave», según Eduardo Rubio, del 26 de Marzo, quien afirma «la diferencia de 4 o 5 mil votos que nos separan del triunfo es responsabilidad en gran medida de quienes desde el FA hicieron campaña por el SI»), Astori señaló que oportunamente habían planteado en la orgánica del FA «que no haríamos campaña por el SI por lealtad partidaria y que no la haríamos por el NO por lealtad a nuestras convicciones».

Líber Seregni, líder histórico del FA, formuló declaraciones al diario «Clarín» de Buenos Aires. En ellas, Seregni señala que «el Frente tomó una posición política, casi tomó como pretexto la reforma constitucional para procesar una estrategia de confrontación. Y se creó una separación de aguas (...) de un lado quedó el FA con una figura, Tabaré Vázquez, y del otro lado quedó todo el resto del escenario. No es poca cosa. Y no es poca cosa que se haya llegado prácticamente a un empate».

Seregni no cree que el caudal electoral del NO sea del Frente o de Vázquez, sino que «acá confluyeron una serie de vertientes, las partidarias y la consideración de la reforma en sí misma». Y respecto a la posición del FA, cree que «es un error histórico, un error político que el FA va a pagar en su momento». No obstante, no tiene dudas que Vázquez «es el gran ganador del domingo».

Respecto a la posición del FA, añade: «Al marcar una política de confrontación tan fuerte, se limita seriamente el campo de negociación de futuro (...) El gobierno del año 2000 tiene que ser un gobierno de acuerdo, de coalición. No se pueden cortar todas las amarras».

Con respecto al balotaje: «es la posibilidad de confrontar dos modelos de país y de favorecer una línea conducente a la búsqueda de acuerdos políticos», más allá de la intencionalidad que pudo haber habido detrás de la propuesta.

4.8. LOS ESTUDIOS DE OPINION PUBLICA

Las razones del «SI» y del «NO».

Factum realizó una encuesta nacional la semana siguiente del plebiscito, divulgada en varias ediciones del programa «En Perspectiva» (CX14), en enero de 1997. La encuesta incursionó sobre distintos aspectos vinculados al pronunciamiento del 8 de diciembre, que tomaremos como referencias en esta indagación sobre el comportamiento electoral.

Con relación al voto por SI, entre los votantes de esa opción, a nivel nacional, el panorama es el siguiente:

a) el 37% declara haberla apoyado por motivos específicamente contenidos en la reforma: porque otorga mayor libertad y transparencia para el elector; porque el proyecto es mejor que la Constitución vigente; para terminar con la «Ley de Lemas»; porque otorga mayor gobernabilidad;

b) el 32% lo hizo por razones político-partidarias: apoyo a su partido, sector o líder; oposición a Vázquez, el FA o la izquierda en general; apoyo al gobierno;

c) el 22% porque «algo había que cambiar» (esta fue la opción individualmente preferida), es decir, por una cierta vocación de cambio, genérica, acrítica.

d) el 9% restante no opina o menciona otras opciones.

Según la preferencia partidaria del momento, se registran diferencias. Mientras para los colorados votantes del SI, el principal motivo fue el apoyo al sector y al gobierno (35%), entre todos los demás predominó el que «algo había cambiar». Cabe destacar que entre los frenteamplistas, la segunda preferencia fue la oposición a Vázquez, lo que estaría señalando una importante polarización interna.

Entre los votantes del NO predominan las motivaciones políticas (53%), separables en dos grupos:

a) un 35% que tienen una visión negativa del sistema político (partidos, dirigentes, etc): incluye a quienes consideran la reforma como una trampa para impedir el triunfo del FA; los que piensan que sólo sirve a los políticos y los que estiman que se establecen demasiadas elecciones;

b) un 18% donde predominan razones de competencia política pura (apoyo al partido, sector, candidato, u oposición al gobierno).

Otro 18% se opuso al proyecto porque no resuelve los problemas del país -lo que Bottinelli considera como una motivación más bien social o de ética política-.

Finalmente, un 14% votó NO por aspectos típicamente constitucionales: porque el proyecto es peor que la Constitución actual; porque la actual es buena.

Según la inclinación partidaria del momento, también hay distintas motivaciones predominantes. Para los colorados y los blancos predomina la oposición al engaño o trampa y considerar que la reforma es peor que la actual, pero luego hay diferencias: mientras entre los colorados la 2ª razón más importante es que no resuelve los problemas del país y que sólo sirve a los políticos, para los blancos es que hay demasiadas elecciones.

Para los frenteamplistas predominan las razones de tipo político, mientras para los del NE y aquéllos que no tienen opción partidaria las principales razones son político-éticas: que no resuelve los problemas del país y que se trata de una trampa.

En resumen, en el apoyo al SI tiene mucho peso el tema político-partidario y luego el tema constitucional en sí; en el apoyo al NO predomina una visión negativa del sistema político y el tema ético ligado a lo social.

Fidelidad o independencia partidaria.

La misma encuesta **Factum** indaga también sobre la fidelidad partidaria. Una importante precisión previa realiza Bottinelli, quien distingue tres niveles en el electorado:

a) un 60% (3/5) se siente perteneciente a un partido;

b) un 20% (1/5) se siente hoy dispuesto a votar un partido; tiene una «orientación hacia», pero no una pertenencia;

c) un 15 a 20% (aprox. 1/5) no tiene pertenencia ni orientación partidaria; en cada elección decide su voto: es el electorado propiamente independiente.

Más allá de concordar o no con las estimaciones porcentuales, parece innegable la existencia de esos niveles y, por tanto, los análisis de comportamiento electoral deberían tener en cuenta a esa importante porción del electorado que se considera independiente, sin opción partidaria, el cual no habrá de confundirse a la hora de calibrar desobediencias: quien no pertenece ni está

orientado a un partido simplemente no desobedece a nadie; es independiente, vota lo que le parece. Y este sector crece paulatinamente y se manifiesta tanto en elecciones como en plebiscitos.

Aunque los términos deslealtad, desobediencia o independencia partidaria suelen usarse como sinónimos, intercambiables, existen matices diferenciales entre ellos. Desobediencia correspondería más bien a la situación en que alguien desconoce las órdenes de quien tiene autoridad para impartirlas; ello implica que el desobediente es *parte de, o se siente perteneciente a*, un partido o sector. Es el caso de los legisladores, los dirigentes intermedios, los militantes o los votantes de un partido cuando actúan en sentido contrario a las resoluciones de sus autoridades. No desobedece, en cambio, quien *es o se considera independiente*, pues no hay tal pertenencia o dependencia; se trata de la situación de aquellos electores que no tienen una preferencia partidaria definida, por lo que en cada ocasión deciden su voto.

Por su parte, el término deslealtad tiene una connotación ética, fuertemente negativa: creemos que sólo podría aplicarse a algunas conductas de los miembros activos de los partidos, pero rara vez al electorado.

La encuesta de **Factum** también registra la intención de voto partidario al momento de la muestra (en porcentajes):

	<u>SI</u>	<u>NO</u>
PC	82	18
PN	77	23
FA	11	89
NE	70	30
S/OP	18	82 (sin opción partidaria)

Es decir que, 11% de los frentemplistas; 18% de los colorados; 23 % de los blancos y 30% de los nueoespacistas votaron diferente a su partido, «desobedecieron» la posición tomada por su partido respecto a la reforma. Los del FA aparecen como los más disciplinados y los del NE como los más «desobedientes».

Las cifras muestran un alto nivel de fidelidad partidaria, una efectiva partidización del voto plebiscitario, el fuerte poder de convocatoria que siguen teniendo los partidos sobre sus seguidores.

No obstante existe un nivel de «desobediencia», que se mueve entre un 11% y un 30%, y que supera al registrado cuando el referendun contra la Ley de Empresas Públicas y es mayor aun al de la Ley de Caducidad.

La distinción entre el comportamiento montevideano y del interior del país nos permite observar que la desobediencia fue mayor en el Interior, lo que apunta en la dirección de la hipótesis de la desobediencia intrapartidaria promovida por los líderes locales o departamentales y acompañada por el electorado.

Según las preferencias partidarias, los datos de la encuesta señalan los porcentajes de desobediencia siguientes:

	<u>PC</u>	<u>PN</u>	<u>FA</u>	<u>NE</u>
Montevideo	8	23	10	15
Interior	25	23	13	44

Como vemos, el PC y el NE muestran porcentajes mucho mayores en el Interior: triplican la desobediencia montevideana; incluso en el FA es un poco mayor; en el PN, la encuesta registra los mismos porcentajes, lo cual llama la atención en virtud de la activa campaña en contra de la posición oficial del PN de V.Saravia o el pronunciamiento por el NO de Campanella.

Otro dato a resaltar es la votación de los «independientes», ese quinto del electorado sin opción partidaria (unos 350.000 votantes según Factum), que se inclinó fuertemente por el NO: 82% contra 18%. Este sector que no se siente ligado a ningún partido, puede ser determinante de cualquier resultado electoral o plebiscitario, y sin duda ha tenido un peso considerable en el casi empate de este plebiscito.

Como información complementaria, digamos finalmente que la encuesta también indagó en la intención de voto «si las elecciones fueran el próximo domingo», a nivel nacional. Las cifras arrojan los siguientes datos:

EP 31%; PC 22%; PN 21%; NE 9%; otros y no define 17%.

Respecto a la votación de 1994, el FA/EP aparece consolidado en los porcentajes obtenidos; el PC y el PN pierden un 8%, que pasa a la indefinición; el NE aumenta su nivel, captando un porcentaje importante de los nuevos votantes.

Nos interesa rescatar dos aspectos que nos presenta la encuesta (recordemos que se realizó una semana después del plebiscito), y que se vinculan con nuestra hipótesis principal: el FA recupera posiciones con la campaña plebiscitaria y su crecimiento es fuerte en el Interior, particularmente en el sur y el litoral. También el NE crece más en el Interior.

Otros estudios sobre la fidelidad o independencia del electorado fueron realizados por **Equipos Consultores** (publicados en «El Observador», el 5 y 11 de diciembre, es decir, inmediatamente antes y después del plebiscito).

El primero se titulaba «Lealtades partidarias serán definitorias»; y el segundo «En el plebiscito las lealtades partidarias no llegaron a funcionar plenamente».

El primer artículo daba cuenta del virtual empate que registraban sus encuestas. Una estimación nacional otorgaba 42% por SI; 41% por NO; 2% en blanco o anulado; 12% indeciso y 3% no contesta. Hilando más fino, «Equipos» distingue tres situaciones entre los que han decidido votar por SI y NO: decisión firme (30% y 32%, respectivamente); decisión primaria (6% y 6%); e inclinación (6 y 3).

En virtud de una serie de consideraciones, como la campaña corta y con alternativas cambiantes; gente que cambió su voto en medio de la campaña; fecha de realización de la encuesta (una semana antes); la composición de los indecisos; la experiencia uruguaya reciente sobre plebiscitos, «por todos esos aspectos, el virtual empate que ambas opciones registran -en el entorno del 40% de apoyo- puede volcarse en preferencias hacia una u otra opción. En principio, los datos sugieren que si priman los criterios político-partidarios, (el subrayado es nuestro) el apoyo a la reforma tiene mayor posibilidad de capturar votos entre los indecisos y, por lo tanto, de triunfar». Sin embargo «no puede realizarse ninguna afirmación concluyente (...) ningún pronóstico puede ser definitivo».

Con respecto a las lealtades partidarias, y tomando como referencia el voto de 1994, el cuadro es el siguiente:

	<u>SI</u>	<u>NO</u>
PC	61	19
PN	58	24
EP	8	85
NE	43	35
Otr	10	56 (indefinidos, no contesta,...)

Es decir, que la «desobediencia» se sitúa en un 8% entre los frentistas, 19% de los colorados; 24% de los blancos y 35% de los nuevospacistas, el mismo «ranking» que Factum, con pequeñas diferencias porcentuales (entre 1% y 5%, aunque debe hacerse una salvedad: Factum se basa en la decisión ya tomada -su encuesta es posterior al plebiscito-, mientras Equipos registra la indecisión, el voto en blanco, etc. pues su encuesta es previa al plebiscito). La mayor diferencia porcentual aparece entre los que no se manifiestan por estas opciones partidarias, pero en ambas encuestas el NO es ampliamente mayoritario, quintuplica al SI.

Para **Equipos** el FA/EP aparece como la colectividad política más alineada con la posición de la mayoría de su liderazgo. En los otros partidos, si bien la mayoría acompaña la posición del liderazgo, lo hace de manera más débil.

El NE presenta un porcentaje de indecisos (17%) un poco mayor al de los otros partidos. La mayor indecisión está entre quienes votaron a otros partidos menores en 1994 y los que no contestan: 19%, pero en ellos predomina claramente la intención de votar por NO.

El trabajo concluye preguntándose si las «desobediencias» son indicadoras de futuras separaciones. «La experiencia reciente haría dudar de esta hipótesis», porque desde el plebiscito sobre la Ley de Caducidad hasta la mini-reforma, «la mayoría de los electores que se encontraron en esa situación parecen haber interpretado la discordia entre su voto y la indicación de su liderazgo político más como una desavenencia puntual que como un abandono de sus lealtades partidarias».

En el segundo artículo, post-plebiscito y con el resultado del escrutinio primario concluido -pero no la incertidumbre del final-, **Equipos** señala que las lealtades no funcionaron plenamente, «aunque tampoco puede afirmarse que primó la infidelidad a los líderes políticos», y que «los resultados admiten varias lecturas, muchas de las cuales sólo podrán ser confirmadas o rechazadas por el tiempo».

La nota presenta los dilemas que la reforma planteó para los electores, tanto de izquierda como de los partidos tradicionales, y que seguramente incidieron en su comportamiento. Para los de izquierda, porque la legislación electoral había sido, durante años, fuertemente cuestionada; sin embargo, ahora, la dirigencia indicaba oponerse a una reforma que recogía aquellas banderas; por lo contrario, dilemática también era la situación para los electores blancos y colorados: debían modificar su posición histórica. Durante décadas, los PPTT eran el principal sustento del sistema electoral vigente, pero ahora sus líderes lo declaraban perimido o inadecuado. Y la mayoría de ellos recién lo planteó de ese modo en los últimos dos años, «un plazo relativamente breve ((en términos políticos)) como para que electores de ese tipo puedan comprender y aceptar esa nueva disposición».

Otros dilemas cruzados surgen en la propia campaña: el SI quedó identificado principalmente con los PPTT y el NO con la izquierda: quien votaba «lo que sugería la tradición de su sector político, estaba votando con su rival político».

Suscribimos estas conjeturas que entroncan con nuestra hipótesis principal acerca del comportamiento electoral del 8 de diciembre. Buena parte de la dirigencia, la más tradicional, y del electorado de los PPTT en el Interior no acompañaron la reforma, no sólo porque afectaba sus intereses (caso de algunos dirigentes), sino que afectaba sus tradiciones, su postura histórica casi centenaria en favor de la «ley de lemas». ¿Por qué, de pronto, se volvió tan «mala» y había que abolirla? La máxima dirigencia partidaria no logró hacerse comprender. El tiempo para asimilar este abrupto cambio fue insuficiente.

Para **Equipos**, estos dilemas explicarían por qué buena parte del electorado no comprendió cabalmente el contenido de la reforma o no quiso estudiarla detenidamente, y la consideró un asunto «de los políticos» más que de la gente. Según la encuesta, sólo el 54% consideraba que la reforma era importante para ellos, mientras 94% consideraba que lo era para los políticos.

Con relación el tema de la fidelidad partidaria, los datos previos ya mostraban niveles relativamente importantes de infidelidad entre los votantes de los PPTT (PC:19%, PN: 24%) y relativamente bajos en el FA (8%). En todos los casos «el seguimiento de la orientación estaba lejos de ser perfecto», lo cual no implica una «desobediencia» extrema. En primer lugar, porque según las estimaciones de **Equipos**, la infidelidad partidaria habría fluctuado entre un 20% y un 28%, un nivel importante cierto, pero que indica que la mayoría siguió a su liderazgo partidario. Y, en segundo lugar, «porque la experiencia reciente de los plebiscitos anteriores sugiere que un comportamiento de este tipo está lejos de poder ser considerado un indicador de abandono definitivo de las preferencias partidarias».

El artículo finaliza señalando que, a la luz del resultado, «buena parte de los simpatizantes de los partidos tradicionales es capaz de votar con la izquierda en ciertas instancias plebiscitarias. Pero la heterogeneidad del voto por el NO es bastante amplia como para que pueda afirmarse que ese conjunto de gente puede votar a la izquierda. La duda queda planteada y quizás se defina, paradójicamente, en una instancia muy particular: una segunda vuelta electoral.»

En una encuesta posterior acerca de la opinión sobre la reforma -realizada entre el 12 y 21 de diciembre, en todo el país, publicada en «El Observador», 29 de enero de 1997- el 38% cree que es buena para él, 29% que es mala, 20% ni buena ni mala y 13% no sabe, no opina; mientras que el 41% opina que es buena para el país, el 31% que es mala, 16% ni ni, y 12 % no sabe, no contesta. La orientación política -según voto en 1994- marca importantes diferencias de opinión: la reforma es buena para el país, según el 71% de los colorados, el 54% de los blancos y el 46% del NE (los saldos favorables son 59%, 33% y 30% respectivamente), mientras entre los frentistas, sólo el 10% la considera buena y el 63% mala: un saldo negativo de 53%.

Esta encuesta se realizó enseguida del plebiscito. Si comparamos las opiniones sobre la reforma, con la inclinación a votarla relevada antes de la consulta, podemos observar la correlación entre ambas, a nivel de las simpatías partidarias:

	<u>voto por SI</u>	<u>Buena para el país</u>	<u>Variación</u>
PC	61	71	(+10)
PN	58	54	(- 4)
FA	8	10	(+ 2)
NE	43	46	(+ 3)

5. CONCLUSIONES

La reforma de la Constitución es un tema de larga duración en la política uruguaya del siglo XX, un siglo que ya en los comienzos registra los primeros intentos de reformar la Carta fundacional de 1830 -lo que se concreta en 1917- y que culmina con la aprobación de una nueva reforma, el 8 de diciembre de 1996.

La visión «jurisdicista» que impregna la política en nuestro país ha llevado a incluir en la Carta Magna demasiados asuntos (considerados como relevantes), los que son objeto de una regulación muy detallada, en el nivel más alto de la normativa: el rango constitucional. En ella se encuentran, por ejemplo, las bases de nuestro sistema electoral, objeto principal del último proyecto de reforma.

Esta excesiva inclusividad de nuestras constituciones, que obliga a cambiarla, plebiscito mediante, para introducir modificaciones en asuntos como el referido del sistema electoral -lo que en otros países es simplemente materia legal- no ha sido obstáculo para que, a lo largo del siglo que culmina, el Uruguay registre un alto número de intentos reformistas -más de una veintena de enmiendas, de mayor o menor alcance- varios de los cuales fueron exitosos: los de 1917, 1934, 1938, 1942, 1951, 1966, 1989, 1994 y 1996.

El objetivo principal ha girado en torno a la conformación del Poder Ejecutivo («bicéfalo», unipersonal, colegiado, otra vez unipersonal). Ninguna, sin embargo, había transformado tan sustancialmente las reglas de juego electoral -desde 1917- como el aprobado en diciembre último.

Reformar la Constitución ha sido, junto al arbitraje electoral, la vía privilegiada para superar conflictos y bloqueos políticos en este siglo. Muchos actos comiciales han tenido un «papel decisivo» en la historia del país.

La tradición electoralista en sentido amplio, comicial, -elecciones y plebiscitos de reforma constitucional- es un «rasgo estructural», «una referencia configuradora» de todo el sistema político : «(ni el período dictatorial pudo ajenezarse) a esa regla tan uruguaya de dirimir los pleitos cruciales en el escenario electoral» (Caetano et al., 1992).

Los últimos intentos reformistas, que sobrevienen con la redemocratización y se intensifican en los 90, tuvieron un largo y sinuoso camino. Luego del rotundo fracaso de la «Mini-Reforma» en 1994, cuya lección fue tomada en cuenta por la dirigencia política, finalmente -al cabo de más de una década- la Constitución del 66 es reformada en el plebiscito de 1996, aunque por un estrechísimo margen: el 50,45% de apoyo obtenido, apenas supera la exigencia de la mayoría absoluta.

Las negociaciones involucraron a todos los partidos con representación parlamentaria -una importante diferencia con los proyectos que se registran a lo largo de nuestra historia política- pero no culminaron exitosamente, pues el FA resolvió oponerse y lo hizo frontalmente, no obstante el desacuerdo de su líder histórico Líber Seregni y del senador Astori y su sector Asamblea Uruguay, ampliamente mayoritario en las elecciones del 94. A pesar de la oposición del FA, muchas de sus «banderas históricas» en materia electoral quedaron incorporadas al proyecto.

La oposición llevada a cabo por el FA puede considerarse exitosa. Si bien sería un error considerar que el 49,5% de rechazo al proyecto corresponde todo al FA, quedó demostrada su capacidad para encabezar una campaña plebiscitaria y constituirse en una amenaza de veto a iniciativas de los partidos tradicionales. Su líder, Tabaré Vázquez, que se puso al frente de la campaña por el NO, salió muy fortalecido.

A diferencia también de anteriores reformas, el proyecto no surgió del acuerdo entre sectores de los partidos tradicionales sino que contó con el apoyo -al menos formal- de la totalidad del P.Colorado y del P.Nacional, además del Nuevo Espacio.

Sin embargo, el resultado de la consulta -una más que ajustada aprobación- no coincide con las razonables previsiones: quienes lo impulsaron -el PC, el PN y el NE- habían obtenido, en conjunto, los 2/3 de las preferencias del electorado en los comicios de 1994. A su vez, el proyecto fue aprobado en las Cámaras por 22 senadores y 68 diputados (el 69% del total de sus componentes), mientras en la oposición se ubicó solamente el FA-EP. Dicho esto a grandes trazos pues las posiciones no fueron monolíticas, como hemos visto.

El apoyo al proyecto, pues, no fue total entre sus impulsores, sino más bien formal. Los sectores o fracciones retomaron su histórico protagonismo apenas lanzada la campaña (y aun antes, en la instancia parlamentaria) y desplegaron una gama de posturas frente al proyecto, que abarca desde el compromiso activo a la militante oposición, incluyendo el apoyo desgano, la prescindencia, la libertad de acción, la encubierta resistencia.

Este protagonismo de los sectores partidarios nos conecta con otra línea de la larga duración en la historia política nacional, objeto de un prolongado debate académico: ¿Quiénes son los principales agentes político-electoral en el Uruguay? ¿Los partidos o las fracciones? ¿Cuáles las unidades significativas? ¿Los partidos políticos uruguayos (los lemas) son verdaderamente partidos o son «federaciones de partidos»?

La comparación entre el resultado de las elecciones del 94 y el plebiscito del 96 admite múltiples hipótesis acerca del comportamiento del electorado, de las cuales ya hemos dado cuenta: cambio de las preferencias partidarias -fuerte o gradual-, desobediencia partidaria, creciente independencia, etc.

Sin desestimar la incidencia que cada una de ellas haya tenido, pensamos que ha sido preponderante el peso de la «rebelión de los caudillos locales» y del comportamiento del electorado más tradicional del interior del país acompañando esa «rebelión», pues el proyecto afectaba, en más de un aspecto, no sólo intereses locales, sino tradiciones tales como las posiciones históricas de los partidos tradicionales en relación a la «ley de lemas».

Además, la reforma se plantea en un tiempo político en que han tomado creciente relevancia la figura del intendente municipal ⁽¹⁷⁾, la reivindicación de lo local frente al centralismo montevideo, e incluso la disconformidad con resoluciones cupulares tomadas en aras del gobierno de coalición -una novedad histórica en términos de comprometer a la totalidad del otro partido tradicional-, un hueso duro de roer para algunos sectores y en particular para dirigentes y partidarios (electores), sobre todo del Interior.

Esta hipótesis parece tener, asimismo, una referencia histórica en la larga duración: el corte entre lo global y lo local (centro/periferia), el clivaje Montevideo/Interior, la disputa decimonónica entre doctores y caudillos.

Nuestra hipótesis principal refiere, pues, a la existencia de una relevante «desobediencia intrapartidaria», encarnada en importantes dirigentes locales e intermedios -incluso de los llamados «minoristas»-, un verdadero corte en las articulaciones partidarias, en las cadenas de mando. Y que esta «rebelión» fue acompañada por el voto de los ciudadanos, donde percibimos comportamientos no alineados completamente con la máxima dirigencia partidaria.

La situación fue particularmente fuerte en el interior del país, aunque también se dio en la capital.

¹⁷⁾ «El Intendente era ante todo «un buen vecino», depositario de la confianza pública (...). Hoy el Intendente (...) ha pasado de ser el mero administrador confiable (...) a gerente, promotor e inversor para el desarrollo»(...). En opinión de algunos protagonistas el impulso de estos «nuevos modelos de gestión departamental» es un indicador de una «nueva forma de hacer política» (Laurinaga, M.E.-Guerrini, A., 1994)

Si bien otras consultas han marcado esta «doble escena», con un electorado más independiente o desobediente en instancias plebiscitarias, que luego se realinea en las elecciones, no debemos desconocer la existencia de un electorado crecientemente independiente, sin afinidades o pertenencias partidarias, que tiene un peso decisivo a la hora de las definiciones.

Por tanto, es del caso reiterar en estas conclusiones, que un correcto análisis del comportamiento del electorado deberá discriminar entre tres niveles de «compromiso» de los ciudadanos respecto a los partidos: los que sienten «parte de» o «pertenecientes a»; los que tienen una «orientación hacia», y los que se consideran «independientes», sin relación de pertenencia o dependencia, sin preferencia partidaria definida, que en cada ocasión deciden su voto.

Estos niveles, a su vez, llevan a establecer matices entre las nociones de deslealtad, desobediencia e independencia, como hemos señalado.

En el caso de este plebiscito, las interpretaciones de los actores políticos, la opinión pública medida a través de las encuestas y los análisis académicos realizados en ocasión de anteriores instancias plebiscitarias- en particular con motivo de la «Mini-reforma»-, todo ello apunta en la dirección de nuestra hipótesis de la «desobediencia intrapartidaria» y del apoyo del electorado a esa desobediencia. Los indicadores son abundantes en ese sentido.

Entre las razones de esa disidencia debemos anotar la afectación de sus intereses (como la eliminación de las «cooperativas de votos»); la proclamada falta de consulta sobre temas que los involucran (como la descentralización, nada menos); la ruptura con posiciones tradicionales respecto a la legislación electoral, de pronto «demonizada»; el creciente poderío de las autoridades locales (en particular la figura del Intendente); el rechazo a las decisiones cupulares tomadas desde la capital; la ausencia de una cultura política sobre gobierno de coalición (que desborda las fronteras de la cultura de gobierno de coparticipación, otra línea de larga duración).

Y esa «desobediencia» de los líderes locales caló en buena parte del electorado, quien compartió con ellos los motivos de la resistencia.

También entre los partidarios de la izquierda hubo desobediencia, pero por otros motivos.

El electorado del NE es el que registra el grado más alto de desobediencia, lo cual a primera vista resulta sorprendente, pues no sólo la dirigencia tenía una posición unánime sino que el NE ejerció presión sobre los demás partidos con su propósito de salir a recoger firmas. Además su líder fue uno de los protagonistas en toda esta etapa final de la reforma, incluyendo la campaña y su desafío a debatir con Vázquez.

Es razonable suponer que este comportamiento se deba al hecho de que se trata de un electorado nuevo, sin arraigo ni tradición, y por tanto más independiente que el resto.

Entre los simpatizantes del FA/EP se registró el menor grado de desobediencia, aunque la hubo. Una vez tomada la decisión de rechazar el proyecto, primó la disciplina partidaria, así como su tradicional postura opositora, por encima de otra tradición: la de combatir la «ley de lemas».

Todo parece indicar, además, que entre los votantes frentistas, la inclusión del balotaje fue considerado como una trampa para impedir su posible triunfo en las próximas elecciones.

La reforma aprobada cambia sustancialmente las reglas de juego electoral que han regido en este país desde los primeros años del siglo. Esta reforma («revolucionaria» según algunos analistas) tendrá múltiples efectos: sobre la competencia electoral, entre los partidos y al interior de los mismos; sobre el funcionamiento del gobierno; sobre el propio sistema de partidos; sobre los electores; incluso sobre la cultura política. Obligaré a cambios significativos en las conductas y estrategias de los actores políticos.

Y, por cierto, incidirán fuertemente en el comportamiento del elector, quien se verá enfrentado a cuatro instancias electorales en poco más de un año, con los mismos partidos (salvo en el balotaje), pero donde tendrá que decidir sobre distintos asuntos, con lógicas diferentes, lo que abre una serie de interrogantes. Por de pronto, si ello conducirá a una mayor participación e incrementará el interés del ciudadano por la política, una actividad cada vez menos cotizada.

En la primera instancia, las elecciones internas, se elegirá nada menos que al candidato único a la Presidencia por cada partido -otra histórica novedad-, junto a las autoridades nacionales y departamentales. Esta es la única instancia en que no es obligatoria su participación.⁽¹⁸⁾

La competencia interna, entonces, se separa de la externa (interpartidaria). Los electorados no serán los mismos: en las internas votarán menos, cada uno dentro de su partido, y la concurrencia dependerá fundamentalmente de que la disputa sea reñida o no. La separación también implica otro cambio para el elector: en las internas votará más libremente al candidato de su preferencia, pero una vez electo el candidato único ¿qué hará en la elección nacional si éste no es el suyo? ¿Se mantendrá votando dentro de su partido?

Por otra parte, esta primera instancia es algo así como un ensayo general de las elecciones. Sin que ellas signifiquen un anticipo de las elecciones nacionales -recuérdese las internas de 1982 y las elecciones de 1984, aunque el contexto era otro- la votación que se registre entre los partidos y, sobre todo al interior de ellos, tendrá efectos sobre la conducta del votante en la instancia siguiente.

La competencia externa tiene dos etapas, de concurrencia obligatoria: las elecciones nacionales de octubre, donde quedarán conformadas las cámaras y eventualmente el Presidente (del todo improbable con el actual mapa tripartito), y la 2ª vuelta o balotaje, donde se elegirá al Presidente entre los dos candidatos más votados. Entre una y otra vuelta también cambia la lógica del votante. Por de pronto, quienes se inclinan por partidos «sin chance presidencial» se sentirán proclives a votar según su preferencia en la 1ª vuelta y conseguir así bancas para su partido.

El mayor dilema para los votantes tendrá lugar en la 2ª vuelta. La elección será entre dos candidatos, representando a dos partidos sí, pero con fuerte incidencia de tipo personal. Además, una parte considerable de los electores, previsiblemente superior al tercio, no votaron por ellos en octubre: ¿qué harán en noviembre? ¿votarán al menos «malo»? ¿habrá una importante votación en blanco o anulado?

Finalmente, en mayo del 2000 elegirá, en comparecencia obligatoria, al Intendente y los ediles de su departamento: ¿votará por el mismo partido? ¿o por el mejor candidato no importando de qué partido sea?

Esta separación de la instancia electoral única por cuatro, separadas, previsiblemente incidirá en un incremento de la ya constatada independencia, un mayor aflojamiento de las identidades y vínculos partidarios. Probablemente también en una ampliación de la «oferta», con el surgimiento de nuevos partidos. En particular, de carácter departamental.

En conclusión, un abanico de interrogantes se abre respecto al logro de los objetivos manifiestos de esta reforma: mejorar la gobernabilidad, aumentar la transparencia y verdad electoral, fortalecer de los partidos, lograr una mayor participación de la ciudadanía.

En lo fundamental, esta reforma ha sido más que nada un cambio de las reglas de juego electoral -la más trascendente desde 1917- y tendrá repercusiones sobre actores políticos y electores. Sin embargo recordemos que, sin ningún cambio en las reglas de juego, a) surgió y creció el FA; b) hoy tenemos un gobierno de coalición.

¹⁸⁾ Una encuesta de «Equipos Consultores» (todo el país, enero 1997, recién aprobada la reforma) revela que el 68% piensa votar en las internas, mientras el 32% restante no, lo que indica una alta disposición al involucramiento. La predisposición a participar varía según la variable ideológica y partidaria. El 80% de quienes se consideran de izquierda, el 77% de derecha y el 57% de centro dicen que votarán en las internas. También lo hacen el 75% de los que votaron al FA/EP en 1994, 74% de los PN, 68% del PC y 61% del NE: la variación puede vincularse a la situación interna de cada partido. De todos modos, falta mucho camino hasta abril de 1999.

En cuanto a la partidocracia, ella sigue vigente, aunque desafiada y en crisis.

Analícemos este plebiscito desde los tres aspectos que Caetano, Pérez y Rilla (1992) proponían respecto al referendun sobre la ley de Caducidad: la iniciativa, la campaña, los resultados.

La iniciativa es claramente partidaria, la más fuertemente partidaria de todas las habidas en la última década. La «Mini-reforma» fue más que nada iniciativa del incansable Jorge Batlle, que el resto acompañó por las razones ya expuestas: separarla de las elecciones nacionales. Pero el compromiso con la iniciativa fue muy débil.

La campaña fue también de carácter partidario. La lección de la «Mini-reforma» llevó a que los dirigentes tuvieran mayor involucramiento y protagonismo.

En cuanto a los resultados, aquí se presentan las mayores dudas. Nuestra opinión es -como ya lo señalamos- que tras el aparente cuestionamiento del electorado a las posiciones asumidas por los partidos, se puede rastrear la intermediación de un actor político-partidario a la postre decisivo: el caudillo local, el dirigente intermedio e incluso el «minorista» que se rebeló ante las decisiones de la cúpula -esencialmente montevideana-, y que logró concitar el apoyo de los electores. Esta afirmación no va en desmedro de otras interpretaciones, que a nuestro entender tuvieron menor incidencia en la ocasión, como ya señalamos.

En definitiva, el comportamiento del electorado en este plebiscito se inscribe en el contexto del cambio que se viene registrando en el Uruguay: desde 1958 -con inflexiones fuertes en 1971, 1989 y 1994- en materia de elecciones, y desde el «incremento plebiscitario» en materia de consultas populares.

En este cambio de comportamiento confluyen dos vertientes. Por un lado, la dificultad de los partidos y sus líderes -las élites- para procesar decisiones político-institucionales, para interpretar y dar respuesta a las preocupaciones ciudadanas, y, en fin, para cumplir su papel de intermediario entre el Estado y la sociedad.

Por otro lado, una mayor independencia de la ciudadanía, que -aunque mayoritariamente fiel a las decisiones partidarias- ha cambiado sus intereses y valores, sus necesidades y demandas: se desinteresa de la política de manera creciente, descrece de los dirigentes políticos, y apoya iniciativas de otros actores, surgidos de la propia sociedad o bien de la misma «clase política» pero más cercanos y atentos a sus intereses y preocupaciones (intendentes, dirigentes locales e intermedios), con quienes establece una mejor «sintonía». El «cara a cara», en estos tiempos de fuerte mediatización de la política, no parece haber perdido su vigencia ni su vigor.

BIBLIOGRAFÍA

(Los textos fueron editados en Montevideo, Uruguay, salvo indicación expresa)

Texto de la Constitución de la República de 1966 y de los artículos reformados en el plebiscito del 8 de diciembre de 1996.

Compilaciones de cifras oficiales de escrutinios y plebiscitos desde 1925, por Julio Fabregat y Alfredo Albornoz.

Aguiar, César: «Elecciones y partidos», Colección «Uruguay Hoy», N°7, CIEDUR, 1984

Albornoz, Alfredo: «Elecciones» (Resultados y proclamaciones de las elecciones, y plebiscitos desde 1980 a 1989). Cámara de Representantes, 1989 y 1992.

Bervejillo, Federico: «El nuevo perfil del intendente: un cambio en curso», en Cuadernos del CLAEH, N°67, 1993/3.

Bodemer, Klaus y Larnaga, María Elena (comp): «Estructura y funcionamiento de los partidos políticos: una reforma posible», FESUR-Trilce, 1993.

Bottinelli, Oscar: «Dilemas de la Reforma Electoral», en Nohen, D.- Rial, J. (comp.): «Reforma Electoral: ¿Posible, deseable?», FESUR/EBO. 1986.

Bottinelli, Oscar: «El sistema electoral uruguayo». Descripción y análisis». Mimeo. 1990 (?)

Bottinelli, Oscar, Buquet, Daniel: «Escenarios parlamentarios resultantes de cuatro reformas al sistema electoral», en Revista Uruguaya de Ciencia Política, N°6, ICP-FCU, 1993.

Buquet, Daniel y Castellano, Ernesto: «Representación proporcional y democracia en Uruguay», en Rev.Urug.de C.Política, N°8, ICP-FCU, 1995.

Bruno, José L.: «Nota Introductoria», en «El Referéndum uruguayo del 16 de abril de 1989». Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Centro de Asesoría y Promoción Electoral (IIDH-CAPEL), San José de Costa Rica, 1989.

^ Caetano, Gerardo; Pérez, Romeo; Rilla, José: «La partidocracia uruguaya», en Cuadernos del CLAEH, N° 44, 1987.

^ Caetano, Gerardo; Pérez, Romeo; Rilla, José: «Cambios recientes y desafíos en el sistema político uruguayo concebido como una partidocracia», en: Varios: «Los Partidos Uruguayos de cara al 90», FESUR-FCU, 1989. También en «Partidos y Electores».

Caetano, G.; Rilla, J.; Mieres, P.; Pérez, R.: «Partidos y electores», CLAEH: Colección Argumentos, N° 17, CLAEH-EBO, 1992.

Cocchi, Angel (comp.): «Reforma Electoral y voluntad política», FESUR-EBO, 1988.

Crespo, Ismael; Mieres, Pablo: «Las elecciones uruguayas de 1994: Continuidad en la transformación del sistema partidista». Separata de la Revista de Estudios Políticos, N°91. Enero-Marzo 1996. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid. 1996.

Errandonea, Alfredo (h): «El cambio de función de plebiscitos y referendums en el sistema político uruguayo», en Revista de Ciencias Sociales, 10, Facultad de Ciencias Sociales, Depto. de Sociología, FCU, 1994.

Fabregat, Julio T.: «Elecciones uruguayas» (Compilación de cifras oficiales, escrutinios y proclamaciones desde 1925 a 1971), Poder Legislativo, varios años.

- Franco, Rolando y Cisa, Agustín: «Breve historia del régimen electoral uruguayo», CIESU, 1977.
- García, Mauricio; Gallichio, Enrique: «Referéndum sobre Empresas Públicas». Centro Uruguay Independiente (CUI), 1992.
- González, Luis E.: «Legislación electoral y sistema de partidos: El caso uruguayo» en Revista Uruguaya de Ciencia Política. N°4. ICP-FCU. 1991.
- Gros Espiell, Héctor; Arteaga, Juan José: «Esquema de la evolución constitucional del Uruguay». 2a. edición actualizada, FCU, 1991.
- Lauraga, María E.: «Fraccionamiento partidario y disciplina política en el gobierno del Partido Nacional», en Revista Uruguaya de Ciencia Política. N°6. ICP-FCU. 1993.
- Lauraga, María E. y Guerrini, Aldo: «Del «buen vecino» al «Intendente emprendedor»: El rol de los Intendentes departamentales en la reforma del Estado», en Rev. Urug. de C.P., N° 7, ICP-FCU, 1994
- Mancebo, María E.: «De la «Entonación» a la «Coincidencia Nacional»: Los problemas del presidencialismo en el Uruguay», en Revista Uruguaya de Ciencia Política. N°4. ICP-FCU. 1991.
- Mancebo, María E.: «Tiempos políticos y ciclo institucional en la consolidación de la democracia uruguaya», en Revista Uruguaya de Ciencia Política. N°6. ICP-FCU. 1993.
- Mazzei, Enrique; Prat, Graciela: «El movimiento Pro-referéndum en Uruguay, 1986-1987», en Revista de Ciencias Sociales, 4, Instituto de Ciencias Sociales-FCU, 1990.
- Midaglia, Carmen: «Lalógica política de la reforma». Mimeo no publicado. 1995.
- Mieres, Pablo: «Resultados del Escrutinio primario del referéndum y análisis de estos resultados», en «El Referéndum uruguayo del 16 de abril de 1989», IIDH-CAPEL, Costa Rica, 1989.
- Mieres, Pablo: «Elecciones 1989: el cambio del sistema de partidos y las adhesiones políticas de los uruguayos», en «Partidos y electores», CLAEH-EBO, 1992.
- Mieres, Pablo: «Desobediencia y lealtad. El voto en el Uruguay de fin de siglo», Colección CLAEH, Editorial Fin de Siglo, 1994.
- Mieres, Pablo: «Elecciones 1994: Una nueva fase en la transformación electoral en el Uruguay», inédito, 1995.
- Nahum, Benjamín: «1905-1929: La época batllista», «Historia Uruguaya», tomo 6, EBO, 1986.
- Nahum, B.-Cocchi, A.-Frega, A.-Trochón, Y.: «1930-1958: Crisis política y recuperación económica», «Historia Uruguaya», tomo 7, EBO, 1989.
- Nahum, B.-Frega, A.-Maronna, M.-Trochón, Y.: «1959-1973: El fin del Uruguay liberal», «Historia Uruguaya», tomo 8, EBO, 1990.
- Nohlen, Dieter: «Sistemas electorales del mundo», Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1981.
- Nohlen, Dieter: «Sistemas electorales de América Latina. Debate sobre reforma electoral», Fundación F.Ebert, Lima, 1993.
- Nohlen, Dieter, Rial, Juan (comp): «Reforma electoral. ¿Posible, deseable?». FESUR-EBO, 1986. Textos de Bottinelli, Oscar; Cocchi, Angel; Nohlen, Dieter; Rodríguez, Renán.
- O'Donnell, Guillermo: «¿Democracia delegativa?», en Cuadernos del CLAEH. N° 61. 1992.
- Panizza, Francisco: «Uruguay: Batllismo y después», EBO, 1990
- Peixoto, Martín: «El debate político en Uruguay», en «Cuadernos del CLAEH». N°43. 1987.
- Pérez Antón, Romeo: «¿Parlamentarismo como alternativa? El caso de Uruguay», en «Cuadernos del CLAEH». N°43. 1987.

Pérez Pérez, Alberto: «La ley de lemas. Determinación de su contenido, alcance e inconvenientes y sugerencias para su reforma», FCU, 1970.

Pérez Pérez, Alberto: «Referéndum y Democracia Directa». Editorial Universidad, 1987.

Rial, Juan: «El Referéndum uruguayo del 16 de abril de 1989», en la obra del mismo nombre, IIDD-CAPEL, C.Rica, 1989.

Rose, Richard; McAllister, Ian: «The loyalties of voters. A lifetime learning model», Sage Publications, (...), 1990.

Solari, Aldo: «Uruguay. Partidos políticos y sistema electoral», FCU, 1991.

Thibaut, Bernard: «Presidencialismo, Parlamentarismo y el problema de la consolidación democrática en América Latina», en Revista Uruguaya de Ciencia Política. N°6. ICP-FCU. 1993.

Veneziano, Alicia: «La sorpresa del «NO» en el plebiscito del 28 de agosto», en Revista de Ciencias Sociales, 10, Facultad de Ciencias Sociales, Depto. de Sociología, FCU, 1994.

Venturini, Angel: «Estadísticas electorales 1917-1989», EBO, 1989.

Vernazza, Francisco: «Minoristas, mayoristas y generalistas en el sistema electoral uruguayo», en Revista Uruguaya de Ciencia Política, N° 3, 1989.

Villar, María T.; Delfino de Uría, Sonia: «Régimen de Gobierno Nacional». Fundación de Cultura Universitaria (FCU), 1993.

Zubillaga, Carlos; Pérez, Romeo: «Los partidos políticos», Serie «El Uruguay de nuestro tiempo. 1958-1983», N°5, CLAEH, 1983.

---: «Referéndum». Centro Uruguay Independiente (CUI), Serie «Documentos Políticos», 1987.

---: «De intendentes a gobernadores». Coloquio con los intendentes Mario Carminatti y Jorge Larrañaga. Cuadernos del CLAEH, N°67, 1993/3

Fuentes periodísticas

Aguiar, César: «Los cambios que vendrán gane quien gane», en «El Observador Económico», 22-23/11/94.

Bottinelli, Oscar: varios artículos publicados en la sección «Columnista invitado» del diario «El Observador Económico», Montevideo. (Las fechas fueron indicadas en las propias citas).

Bottinelli, Oscar: varias ediciones del espacio «La opinión pública», programa «En Perspectiva», CX14, Radio El Espectador, Montevideo, 1993-1996.

Costa Bonino, Luis: «Reforma Electoral», en «Búsqueda», 20/4/95.

Gatto, Hebert: «Presidencialismo y referéndum», en «Cuadernos de Marcha», N° 79, 1993.

Gatto, Hebert: «Violencia y desinformación en el Uruguay», en «Cuadernos de Marcha», N° 97, 1994.

Panizza, Francisco: «Modelos electorales II», en «Búsqueda», N°771, 1994.

Pascale, Graziano: «El gobierno en el CTI», en «Cuadernos de Marcha», N° 79, 1993.

Quijano, José M.: «Aprovechar la ocasión», en «Cuadernos de Marcha», N° 79, 1993.

Quijano, José M.: «Hechos y sorpresas», en «Cuadernos de Marcha», N°97, 1994.

- «Cuadernos de Marcha», Nos. 73, 76, 78 (julio, octubre y diciembre, 1992): artículos de autores varios acerca del «Referéndum sobre la Ley de Empresas Públicas».
- «Referéndum sobre la Ley de Empresas Públicas». Forum con el auspicio de FESUR. Separata de «Cuadernos de Marcha», N° 79, 1993.
- «Candidaturas y candidatos». Forum, idem., N°96, 1994.
- «Reforma, elecciones y Mercosur». Forum, idem. N°97, 1994.

- Relevamientos periodísticos en ocasión de plebiscitos, referendos y elecciones de los diarios «El País», «El Observador» y «La República», los semanarios «Opinar», «La Semana de El Día», «Búsqueda» y «Brecha» y de las emisoras CX8 «Sarandí», CX14 «El Espectador» y CX24 «Nuevotiempo».

- Encuestas de opinión pública: Cifra, Equipos Consultores, Factum, Vox.

- Cuadernos del CLAEH
- Cuadernos de MARCHA.
- Revista Uruguaya de Ciencia Política

INDICE

SUMARIO	2
<u>1. INTRODUCCION</u>	3
<u>2. LOS INSTITUTOS DE DEMOCRACIA DIRECTA</u>	6
2.1. Origen y evolución	6
2.2. El marco jurídico	7
2.3. Cronología de los plebiscitos (1917-1980)	11
2.4. «El incremento plebiscitario»	14
El referendum contra la «Ley de Caducidad»	15
El primer «plebiscito de los jubilados»	16
El referendum contra la «Ley de Empresas Públicas»	16
Los plebiscitos «corporativos» del 27/11/94	18
<u>3. EL EMPUJE REFORMISTA DE LOS 90</u>	19
3.1. La Constitución de 1966	19
3.2. El embate reformista	20
3.3. El proyecto de «Maxi-Reforma»	21
3.4. El plebiscito sobre la «Mini-Reforma»	22
3.5. «La reforma posible»	25
<u>4. EL PLEBISCITO DE 1996</u>	28
4.1. Cronología del último tramo (1995-96)	28
4.2. El proyecto de reforma	30
4.3. La posición de los actores políticos	31
4.4. Los datos de las encuestas	33
4.5. El acto plebiscitario	35
Precisiones previas	35
Los resultados	35
4.6. Las hipótesis	39
4.7. Las interpretaciones de los políticos	40
El Partido Nacional	40
El Partido Colorado	42
El Nuevo Espacio	43
El Frente Amplio	44
4.8. Los estudios de opinión pública	45
Las razones del SI y del NO	45
Fidelidad o independencia partidaria	46
<u>5. CONCLUSIONES</u>	51
<u>BIBLIOGRAFIA</u>	56
<u>INDICE</u>	60

CUADROS

1. Las consultas populares (1917-1996)	10
2. «El incremento plebiscitario» en cifras	14
3. Las elecciones de 1994	25
4. Resultado definitivo del plebiscito de 1996	36
5. Distribución de los votos Montevideo/Interior	36
6. Ranking del SI	37
7. Comparativo Elecciones 1994/Plebiscito 1996	38