



UNIVERSIDAD
DE LA REPUBLICA
URUGUAY



Universidad de la República
Facultad de Ciencias Sociales
Departamento de Ciencia Política

La oposición política en Uruguay Una mirada desde los mecanismos de democracia directa

**Tesis final
Licenciatura en Ciencia Política**

Fitzgerald Cantero Piali

Tutor: Daniel Chasquetti

Montevideo, 2006

- Índice

Pág. 3	Introducción
Pág. 5 generales	Capítulo 1- Referéndums y plebiscitos. Consideraciones
	1.1 Precisiones de tipo normativo
Pág. 6	1.2 Consideraciones de carácter histórico
Pág. 9	Capítulo 2 La oposición uruguaya
Pág. 16	Capítulo 3 Referéndum contra la Ley de Caducidad
Pág. 21	Capítulo 4 - Referéndum contra la Ley de Empresas Públicas
Pág. 25	Capítulo 5 - Reforma Constitucional
Pág. 30 Ancap	Capítulo 6 - Referéndum contra la Ley de Asociación de
Pág. 35	Conclusiones
Pág. 49	Bibliografía
Pág. 50	Anexo Documental

La oposición política en Uruguay
Una mirada desde los mecanismos de democracia directa

"Nosotros, por ejemplo, no nos oponemos a la asociación de ANTEL con capitales privados, queremos que éstos se sumen a ANTEL para hacer de ella una empresa más eficaz y eficiente. ¿Y a qué socio no le interesa estar en una empresa sólida y pujante? el control de la empresa mixta que opere en Uruguay debe ser mayoritariamente nacional y la asociación para emprendimientos en el exterior -a los cuales tampoco nos oponemos- ha de tener un control eficaz del Estado uruguayo en la misma. (...)Las empresas públicas no pueden ser tomadas como "botín electoral" y sus cargos de dirección no pueden ser ofrecidos como "premios consuelo" a quienes no pudieron acceder a otros sitios institucionales. Pero hay otro tipo de "apropiación" de las empresas públicas que tampoco puede continuar: la de sus corporaciones de funcionarios, que a menudo confunden sus intereses (legítimos, por cierto), con los no menos legítimos intereses de la sociedad. No basta con que los funcionarios de las empresas públicas defiendan los intereses corporativos, es necesario que sin perjuicio de ello, asuman plena y cabalmente sus derechos y responsabilidades como ciudadanos porque al fin y al cabo eso son, más allá de su condición laboral. He aquí un importante desafío para el movimiento sindical uruguayo. Pero no solamente para el movimiento sindical; también para el sistema político."

Doctor Tabaré Vázquez, seminario organizado por el Centro de Estudios Estratégicos 1815, denominado "Servicios públicos: aportes hacia una política de Estado", Mayo de 2001.

“¿Advierte que la izquierda maduró al llegar al gobierno?”

La maduración se verifica en los hechos. Siempre estuve seguro que iba a ser así y por suerte se está dando. Me parece que es el mejor camino para el país y se va a seguir dando. La izquierda va a seguir aprendiendo a conocer las características de la realidad para cambiarla mejor. Eso es lo que se está aprendiendo. Se está aprendiendo que un tratado de inversiones con Estados Unidos, lo único que puede traer es más inversión y eso es más trabajo. Se está aprendiendo que asociar a una empresa pública no sólo no es un mal negocio sino que es un negocio imprescindible hasta para que algunas de esas empresas sigan existiendo. Se está aprendiendo que mejorar nuestra inserción internacional fuera de la región es imprescindible para un país pequeño como Uruguay."

Danilo Astori, semanario *Búsqueda*, N° 1.337, jueves 5 de enero de 2006, entrevista de Andrés Danza, titulada "Uruguay negociará en el 2006 tratados de 'libre comercio' con Estados Unidos y con China para poder 'darle trabajo a la gente'" *Contratapa* y página 45.

- Introducción

La calidad de la oposición es esencial para el buen funcionamiento de la democracia; tanto desde el punto de vista de garantizar a las minorías la representación, como de cumplir con la función de retroalimentación del sistema, representando las demandas de la sociedad y, obviamente, para apoyar, controlar y bloquear determinadas decisiones que desde el gobierno se proyecten.

Pretendemos realizar una aproximación al estudio de la oposición en el Uruguay posdictadura militar.

¿Qué tipo de oposición política ha sido la dominante en los últimos veinte años en Uruguay? Trataremos de dar la respuesta repasando actitudes de líderes de la oposición, quienes condujeron a sus seguidores¹ a través de procesos de democracia directa, impidiendo -o al menos intentando- la permanencia de ciertas leyes. Veremos si esos bloqueos fueron producto de concepciones y filosofías distintas, o si los mismos se debieron meramente a especulaciones electorales.

Hasta el año 2004, cuando en Uruguay se hablaba de oposición, se hacía referencia a la izquierda. Desde el retorno a la democracia -incipientemente desde 1971-, el sistema de partidos uruguayo es, siguiendo los criterios de Giovanni Sartori, un "pluralismo limitado"², al menos hasta 2004. Esto desembocó en que los gobiernos del Partido Colorado (1985-1990; 1995-2005) y del Partido Nacional (1990-1995), no tuvieran los respaldos parlamentarios suficientes para gobernar por sí mismos, como consecuencia del crecimiento sostenido de la izquierda. Por ello se produce la asociación casi exclusiva del término oposición con el Frente Amplio. Sin embargo los partidos tradicionales cuando no ocuparon el Ejecutivo, aunque fueran socios coaligados -en algunas administraciones más comprometidos que en otras-, no dejaron de ser oposición. Sería parcializada cualquier iniciativa de estudio de la oposición política, si solamente reparara en la conducta de la izquierda y no lo hiciera en el comportamiento de las demás organizaciones partidarias. Como

¹ David Altman, en *Popular initiatives in Uruguay: confidence votes on government or political loyalties?*, demuestra que los electores eligen sus preferencias de voto de cara a las instancias de democracia directa, según las posiciones que tomen sus líderes, tanto partidarios como sectoriales. Ver Altman, David, *Popular initiatives in Uruguay: confidence votes on government or political loyalties?*, *The Helen Kellogg Institute for International Studies*, 216 *Hesburgh Center, University of Notre Dame*, *Electoral Studies* 21 (2002) 617-630.

² Según Giovanni Sartori para que un sistema sea definido como de "pluralismo limitado" debe contar con las siguientes características: a) debe tener por lo menos tres partidos relevantes, b) ninguno debe alcanzar la mayoría absoluta del parlamento, c) esto hace que estén obligados a gobernar bajo un formato de coalición. Además la disposición con la cual funciona este sistema se da bajo una lógica bipolar, cohabitando coaliciones que se presentan como alternativas. Ver Sartori, Giovanni. "Partidos y sistemas de partidos", Madrid, Alianza, 1980.

La oposición política en Uruguay
Una mirada desde los mecanismos de democracia directa

prueba que también los partidos que coaligan son oposición al gobierno al que están asociados, vale reparar en la explicación, que en cuanto a ello, brindan Daniel Chasqueti y Juan Andrés Moraes: “si la gestión presidencial es buena, los beneficios son para el presidente del partido en el gobierno y no para las fracciones o partidos cooperadores (...). Por lo tanto y con más razón aún: si la gestión es mala, será mejor oponerse que respaldar a un gobierno con escaso sustento electoral y mal reputado.”³

Esta aproximación a la oposición como objeto de estudio, reparará en cuatro oportunidades en las que se apeló a la democracia directa: Ley de Caducidad (1989); Ley de Empresas Públicas (1992); Reforma Constitucional (1996) y Ley de Asociación de Ancap (2003). Se entiende que al estudiar la oposición entre 1985 y 2004, son ellas las instancias más importantes de democracia directa, en cada uno de los cuatro gobiernos del período de estudio, con el aditivo que en dichas convocatorias a la ciudadanía, al menos un partido de la oposición estaba dividido en cuanto a su votación. Explorar ese dato nos puede arrojar algunos elementos considerables: ¿había un componente ideológico distinto en la interna de los partidos, que los hizo asumir posturas diferentes? ¿Esa estrategia de votar divididos genera réditos políticos en la siguiente elección?

Nuestra primera hipótesis será justamente, a propósito de esa última pregunta: **aquellos partidos de la oposición, que sostuvieron entre sus sectores, posiciones altamente polarizadas en las instancias electorales de democracia directa, mejoraron su caudal electoral en la elección nacional inmediata.**

Por “posiciones altamente polarizadas” vamos a considerar aquellas posiciones antagónicas que fueron defendidas, con una acción proselitista notoria, por sectores mayoritarios en la interna de los partidos o con potencialidad de transformarse en mayoritarios.

De comprobarse tal hipótesis, podemos estar en condiciones de indagar si en realidad las decisiones que tomó cada sector, de cooperar o bloquear, estuvieron dadas por meros cálculos electorales o no. De ese modo podemos formular una segunda hipótesis: **la oposición ha utilizado los mecanismos de democracia directa como forma de bloquear y desgastar al gobierno de turno, entablar alianzas con sectores de otros partidos y recoger mayores adhesiones electorales, sin reparar en las virtudes o defectos del producto político cuestionado.**

³ Chasqueti, Daniel y Juan Andrés Moraes, “Hacia una teoría del ciclo político” en “Parlamento y Gobierno en el Uruguay”.

La oposición política en Uruguay
Una mirada desde los mecanismos de democracia directa

A lo largo de seis capítulos iremos midiendo estas variables. Será en los últimos cuatro en los que estaremos en condiciones de observar si estas hipótesis se mantienen o no. Cada uno de ellos estará dedicado a revisar cómo se manejó la oposición en las instancias mencionadas. En el primer capítulo abordaremos brevemente la cuestión normativa, a propósito de los plebiscitos y los referéndums, y haremos un rápido paneo de la aplicación de estos mecanismos previo a la dictadura militar. Y en el segundo capítulo, esbozaremos una teorización sobre la oposición política uruguaya. Comenzar a estudiarla, busca cumplir el objetivo general de aportar insumos a ésta para el mejoramiento constante de su calidad, y, de ese modo, de la propia calidad democrática.

Como aspiración más ambiciosa, esta investigación pretende que la oposición comience a ser objeto de estudio de nuestra academia politológica, de manera de contribuir a perfeccionar la labor de la misma, favoreciendo a los representados, a los representantes, a los gobiernos y al sistema. Si el debate sobre la oposición se inicia en esos términos, no ya como una parte supletoria del sistema de partidos, ni tampoco como elemento inherente a la composición del sistema de gobierno, habremos dado un paso, de los tantos que deberemos dar para recorrer el camino de su profundo análisis.

Capítulo 1- Referéndums y plebiscitos. Consideraciones generales

1.1 Precisiones de tipo normativo

Debemos hacer algunas precisiones de tipo normativo, en el sentido de distinguir claramente ante qué figuras jurídicas estamos cuando hablamos de referéndum y de plebiscito. Ambos mecanismos de democracia directa no tienen la misma significación jurídica, aunque quizás sí tengan el mismo peso movilizador.

La Constitución uruguaya establece la forma semirepresentativa de gobierno al especificar entre formas de democracia directa e indirecta (artículo 82).⁴

Una de las formas de expresión de esa democracia directa es a través del “recurso de referéndum contra las leyes y ejercer el derecho de iniciativa ante el Poder Legislativo” (artículo 79).⁵

⁴ Ver Anexo

La oposición política en Uruguay
Una mirada desde los mecanismos de democracia directa

Oscar A. Bottinelli reconocía en el año 2001 que “en el derecho comparado existe mucha confusión en la distinción entre plebiscitos y referendos”.⁶

Diremos que el plebiscito es el mecanismo por el cual se aprueba o rechaza una reforma constitucional y el referéndum es usado -como lo establece la Constitución- contra las leyes. Ambas instancias constituyen instrumentos que le permiten a la ciudadanía controlar la producción política de sus gobernantes.

Según Bottinelli, “los actos de democracia directa como complemento de la democracia representativa operan en el mundo con tres finalidades básicas: Una. Cuando el sistema político en su conjunto o en particular el gobierno buscan un expreso e inmediato respaldo popular para una medida determinada o un paso trascendente o polémico en la vida del país. (...) Dos. Cuando en un sistema político dividido en forma relativamente pareja, una de las partes busca dirimir el conflicto en un terreno que supone le resulta más favorable que el de las instituciones representativas (...) Tres. Cuando actores menores del sistema político sienten que en determinados temas pueden sensibilizar a electores de otros partidos y a la ciudadanía independiente a favor de su causa.”⁷

1.2 Consideraciones de carácter histórico

Además de medir la validez de nuestras hipótesis, con el análisis producido en los capítulos siguientes, veremos cuáles de esas razones -si es que se puede aplicar alguna- utilizó la oposición en nuestro país.

Si bien esta investigación trata del período posdictadura, previo a ella se utilizaron mecanismos de democracia directa -plebiscitos- para modificar la Constitución. Haremos un breve repaso de esos hechos basados en un artículo de Alicia Lissidini, titulado “*La historia de los plebiscitos en el Uruguay: ni tan democráticos ni tan autoritarios (1917-1971)*”.⁸ Como ella sostiene, Uruguay

⁵ Ver Anexo

⁶ “Acerca de los plebiscitos”, Oscar A. Bottinelli, Diario El Observador febrero 18 – 2001

⁷ Oscar A. Bottinelli, artículo citado

⁸ Lissidini, Alicia. “La historia de los plebiscitos en el Uruguay: ni tan democráticos ni tan autoritarios (1917-1971). Artículo publicado en *Cuadernos del Claeh* 81-82. Revista Uruguaya de Ciencias Sociales. Editada por CLAEH, 2a. serie, año 23, 1998/1-2 (páginas 195 a 217). Una versión anterior de este trabajo fue publicada en *Perfiles Latinoamericanos* N°12. Revista de la Sede Académica de México de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, año 7, 1998 (páginas 169 a 200).

La oposición política en Uruguay
Una mirada desde los mecanismos de democracia directa

fue “el país latinoamericano que más temprana y asiduamente incluyó y practicó” el plebiscito. La tesis que maneja, sostiene que el uso de este mecanismo fue encarado “como una alternativa frente a las desilusiones e inconvenientes de la democracia representativa o como una forma de ejercer y valorar la ciudadanía.”⁹ Pero demuestra también que en el caso de Uruguay, “en muchas oportunidades la intencionalidad de los que proponen y/o ponen en práctica los mecanismos de democracia directa responde a intereses políticos específicos y no a intenciones ‘democratizadoras’.”¹⁰ Nuestro interés estará centrado en observar si luego de la dictadura, esta afirmación a la que arribó Lissidini se mantuvo, se atenuó o se reforzó. Esa observación estará brindando, nada más y nada menos, que la validez de nuestra hipótesis segunda.

Otra de las afirmaciones que sostiene esta investigadora es que, para el período por ella estudiado, “frente a cualquier crisis o problema político la reforma a la Constitución se visualizó como “la solución”.”¹¹

Uno de los actores que marcó este período fue Luis Alberto de Herrera, quien sostenía que “las reformas constitucionales eran ‘las novias del pueblo’ porque cuando los políticos no conseguían nada, se prendían a ellas.”¹² Hay un cierto afecto a reformar la Constitución. Cuando se habla de una nueva reforma, renace un sentimiento de refundación, de repensar el pacto original. Puede ser como decía Herrera y como lo demostró Lissidini, que ello significara algo mítico, pero en realidad se empleaba para tratar de salir de determinadas crisis.

Si aceptamos ese criterio, podemos concluir que las propuestas de reformas constitucionales -casi una por década-, respondieron a intereses político partidarios o a la legitimación del poder. En el quinto capítulo veremos que la reforma constitucional de 1996, si bien recogió varios planteos de reformas electorales largamente postergadas¹³, también introdujo el balotaje que sirvió como forma de frenar el acceso de la izquierda al gobierno en el siguiente período.

⁹ Lissidini, Alicia Ob. Cit.

¹⁰ Lissidini, Alicia Ob. Cit.

¹¹ Lissidini, Alicia Ob. Cit.

¹² Máximo Garrido, ex secretario de Luis Alberto de Herrera, en un reportaje de Cesar di Candia publicado el 21 y 28 de octubre de 1993 en el semanario Búsqueda.

¹³ Algunos de los cambios electorales propuestos fueron: separación de las elecciones departamentales (intendentes y ediles) de las nacionales Art. 77 numeral 9º; obligatoriedad de elecciones internas para elegir el candidato a la Presidencia de la República Art. 77 numeral 12; eliminación de la acumulación por sublemas Art.88; el balotaje ya men-

La oposición política en Uruguay
Una mirada desde los mecanismos de democracia directa

El llamado a las urnas para someter una nueva Constitución, por parte de los militares en 1980, se inscribe en la otra alternativa manejada por Lissidini: la “pulsión de tipo autoritaria” que se da en un “contexto dictatorial”.¹⁴

En síntesis, vemos que a lo largo de la historia democrática de nuestro país, el instituto del plebiscito fue altamente utilizado. No debemos dejar de mencionar -aunque no esté dentro de nuestro análisis- la reforma de octubre de 2004 (estatización de los servicios y comercialización de los recursos acuáticos) que se enmarca dentro de reformas específicas como en el pasado lo fueron la del ajuste de pasividades o presupuesto para la educación.

En tanto, los referéndums comienzan a aplicarse luego de la dictadura por haber sido incluidos en la Constitución de 1967. Tienen, entonces, una historia reciente pero también un uso frecuente. Analizaremos por qué y para qué fueron utilizados algunos de ellos, por los distintos actores del sistema político.¹⁵

Para concluir debemos decir que en cuanto al procedimiento de la iniciativa, establecido -como se dijo- en el mismo artículo constitucional que el referéndum, actualmente se habla de un posible uso del mismo.¹⁶ Si se usa o no, el futuro lo dirá, pero, aunque no se llega a utilizar, el mismo constituye un instrumento de amenaza.

cionado Art. 151; limitaciones y forma de elegir las candidaturas a las intendencias municipales Art. 271 y Disposición Transitoria Z.

¹⁴ Lissidini, Alicia. “Ob. Cit.

¹⁵ Hablamos de “sistema político” y no sólo de “actores políticos” puesto que en esta etapa, otros actores del sistema político comenzarán a tener más gravitación en la agenda pública y promoverán el mecanismo del referéndum. Ellos son organizaciones sociales y sindicales.

¹⁶ En el diario El País del 25 de Mayo de 2006, se resalta que Luis Puig, integrante del PIT-CNT, se expresó en cuanto a la campaña de recolección de firmas que comenzó la Central Sindical para “anular” la Ley de Caducidad. Pese a ser la anulación de la leyes un Instituto que no existe en nuestro Derecho, está claro que a nivel sindical se maneja la posibilidad del uso de la iniciativa popular, por lo que no se debe descartar su uso futuro. Puig “(...) dijo que en primer lugar se buscará que sea el Parlamento quien anule la norma (declarándola nula o inexistente). En segundo lugar, el Pit-Cnt llevará adelante una recolección de firmas, para dejar sin efecto la norma a través de una ley de iniciativa popular.” Valga como ejemplo de la posibilidad de utilizar ese instrumento.

Capítulo 2 La oposición uruguaya

Debido a la falta de bibliografía específica sobre la oposición política en Uruguay,¹⁷ realizaremos un acercamiento a través de los formatos institucionales que moldean el área de actuación de la misma. La oposición se mueve dentro de determinadas normas; el sistema de gobierno y el sistema electoral. Estos sistemas están relacionados entre sí. Si bien tal distinción no es objeto de esta investigación, podemos señalar que los acuerdos partidarios tenderán a establecer un sistema electoral, que permita la construcción de determinado gobierno. La última experiencia uruguaya en ese sentido la constituyó la reforma constitucional de 1996. Vistas las reglas, la oposición definirá sus estrategias, las que estarán dirigidas a intervenir en la confección de la agenda o a pretender fijarla.

Anteriormente sosteníamos, apoyados en Sartori, que nuestro sistema de partidos es de pluralismo limitado. Tres grandes partidos se dividen -en el período a estudio- el electorado, alternando pequeños partidos, algunos de corta vida o rápida transformación, que obtienen representación parlamentaria. Nos detendremos en algunas consideraciones sobre los tres partidos mayoritarios. Coincidiendo con la tipología propuesta por Jorge Lanzaro, se afirma que el régimen de gobierno uruguayo es un "presidencialismo pluralista".¹⁸

Es entonces en ese marco institucional donde actúa la oposición. El sistema otorga incentivos para oponerse: aquellos partidos que no integran el gobierno o coalición de gobierno, no tienen castigos o costos políticos por oponerse, pudiendo hacerlo de la forma en cómo sus estrategias lo indiquen.

Con todo, la oposición política uruguaya está integrada al sistema. Tanto los partidos tradicionales -ya sea por su historia, o por la posibilidad de alternancia en el poder- como la izquierda, constituyen una oposición interna al sistema.¹⁹

¹⁷ Me refiero a una investigación que tome a la oposición como objeto de estudio y no a un actor aislado de la misma. Por ejemplo, sobre la izquierda en sí misma la literatura es abundante.

¹⁸ Lanzaro, Jorge, "Tipos de presidencialismo y modos de gobierno en América Latina".

¹⁹ Se entiende que aquellos partidos que desde la oposición promueven, a través de movilizaciones y revueltas sociales, la inestabilidad del gobierno de turno, ya sea para derrocarlo o adelantar el acto electoral, constituyen una oposición externa al sistema. Por el contrario, los que utilizan los mecanismos de control y bloqueo pero no buscan el quiebre institucional, se enmarcan dentro de una oposición interna al mismo. Los partidos políticos uruguayos post-dictadura se encuentran en esta última clasificación, seguramente producto de las consecuencias y oscurantismo del período 1973-1985.

La oposición política en Uruguay
Una mirada desde los mecanismos de democracia directa

El proceso de moderación constatado en este bloque político²⁰, a lo largo de la década de los '90 y la posibilidad de acceder al gobierno -hecho que se produjo el 1º de marzo de 2005- la han convertido en un partido *pro sistema*,²¹ albergando además a sectores y grupos que en el pasado atentaron contra el mismo. La actitud *pro sistema* asumida por el EP-FA en el año 2002, ante la peor crisis que vivió el país, mediando además presiones de algunos sectores ante socios de la coalición de gobierno, para que el presidente Jorge Batlle abandonara el cargo,²² -hecho que realzó la lealtad de la izquierda hacia el régimen democrático-²³, es un argumento demasiado fuerte como para dudar del compromiso de la izquierda para con el sistema.²⁴

Franco Castiglioni apoyándose en Pasquino afirma que “en el parlamento, aún cuando la oposición mantiene su candidatura alternativa a reemplazar al gobierno, se producen prácticas que frecuentemente son de cooperación y tratativa. Pero, así como existe el riesgo que en la oposición pueda primar una cultura testimonial y de afirmación de la propia identidad más que de alternativa y gobierno, una oposición que diluye su práctica en la consociación permanente corre el riesgo de consolidar una “cultura de la enmienda particularista”, lo que finalmente puede abrir las puer-

²⁰ Ver Adolfo Garcé y Jaime Yaffé en “La era progresista”. Ed. Fin de Siglo 2004.

²¹ Definimos como *pro sistema*, lo que Pasquino llama “oposición consociativa”. “(...) mientras la oposición antagonista quiere transformar o mejor aún derribar al sistema, la oposición consociativa quiere, en cambio, prosperar en el sistema. La primera, quiere destruir las Reglas, la segunda quiere adquirir Recursos, tal vez defendiendo las viejas Reglas (he aquí el componente sistémico) a las cuales se ha acostumbrado y que le garantizan un rol, subalterno pero sólido. Adquirir Recursos puede ser un imperativo categórico para cualquier oposición conciente de que en el mediano plazo sus oportunidades de conquista del Gobierno son prácticamente nulas.” Cap. I “Oposición, gobierno sombra, alternativa. Por qué y cómo estudiar a la oposición”. Apartado 5. “Los itinerarios de la oposición” por Gianfranco Pasquino. En Pasquino, Gianfranco. “La oposición en las democracias contemporáneas”, Ed. Pág. 55. Eudeba, Buenos Aires, 1997.

²² En el libro “Con los días contados”, el periodista Claudio Paolillo, señala que un “grupo de ciudadanos” le plantearon al ex presidente Sanguinetti que Batlle debía renunciar. Paolillo, Claudio. “Con los días contados”, Colección Búsqueda, Ed. Fin de Siglo, Agosto de 2004 (Pags. 233 y 234).

²³ Se puede discutir el por qué de esa decisión de no acelerar el deterioro del gobierno y forzar una interrupción al mandato y un posible adelantamiento de las elecciones. Una respuesta puede estar dada por el propio proceso de moderación que experimentó la izquierda en la década del '90 (Garcé, Yaffé, Ob. Cit.). Otra línea argumental puede sostener que para la izquierda era más redituable esperar el normal desgaste de la gestión presidencial y demostrar una actitud más responsable como forma de captar el segmento de centro que precisaba para ganar las siguientes elecciones.

²⁴ La propia experiencia de gobierno de la izquierda, demuestra esta sentencia.

La oposición política en Uruguay
Una mirada desde los mecanismos de democracia directa

tas a la conformación de una nueva oposición, provocando el debilitamiento de la oposición tradicional.”²⁵

Puede que ese proceso se haya dado respecto al Partido Nacional desde 1971 en adelante, al aparecer un segundo partido de oposición, rompiendo de ese modo el bipartidismo fundacional. Al mismo tiempo es un factor que puede explicar el protagonismo del EP-FA como actor opositor, y por consecuencia, de su constante crecimiento electoral, ya que le quedó un escenario de actuación en el que sin dudas se sintió cómodo. El rol que cumplió el Partido Nacional, por ejemplo, en la segunda presidencia del colorado Sanguinetti, al mantener la coalición hasta el final del mandato, no sólo hipotecó el futuro electoral del conductor del nacionalismo, Alberto Volonté, sino que contribuyó a robustecer a una izquierda que, de no haber mediado el balotaje, en 1999 hubiese accedido al poder.

En esa línea, el párrafo de Castiglioni citado explica que, los partidos en la oposición deben terminar con la “consociación” ante la eventualidad de la elección, tendiendo a cortar la cooperación. Esta teoría está en consonancia con la del “ciclo electoral”, sostenida por Chasquetti y Moraes.²⁶

Existe una opinión generalizada que sostiene que el Partido Colorado no sabe ser oposición. Ella se funda en que pocas veces se encontró en esa situación, por haber sido un partido predominante durante varias décadas.²⁷

Quizás por ello ocurran situaciones como las descritas por el investigador Daniel Chasquetti, que al referirse a este partido, dijo que “cuando está en el gobierno tiene un desempeño bastante más productivo que cuando está en la oposición, lo cual es bien llamativo.”²⁸ Entendemos que esa

²⁵ Castiglioni, Franco, en Gianfranco Pasquino, “La oposición, en las democracias contemporáneas”, Prólogo a la edición ya citada, Pág. 16.

²⁶ Estos investigadores demostraron que a medida que se va acercando el tiempo electoral, va mermando el apoyo a las leyes y medidas del Poder Ejecutivo.

²⁷ Giovanni Sartori define a los sistemas de partidos predominantes, a aquellos sistemas que cuentan con un partido que obtiene la mayoría absoluta del parlamento por períodos consecutivos. Sartori, (Partidos y sistemas de partidos). Según Daniel Chasquetti, “Sartori afirmó que Uruguay tuvo un sistema de partidos predominante entre 1868 y 1967 ya que el PC contó con una mayoría en el Parlamento” (Chasquetti, Revista Dosmil30, Semanario Crónicas, 3/12/2004). Esta teoría del italiano Sartori fue criticada -como lo señala el propio Chasquetti- por Luis E. González, y la argumentación de éste a su vez, fue criticada por Pablo Mieres. Tomamos aquí, entonces, la posición de Sartori para sostener el predominio del Partido Colorado durante buena parte de la historia del Uruguay.

²⁸ Daniel Chasquetti y Jorge Lanzaro en el programa “En Perspectiva” radio El Espectador, martes 18 de diciembre de 2001.

La oposición política en Uruguay
Una mirada desde los mecanismos de democracia directa

frase resume la actuación del Partido Colorado cuando no ejerce el gobierno. Su retorno al poder fue posible claramente por fuertes impulsos personales de sus líderes, y no por debates, revisionismos, autocríticas, funcionamiento orgánico u otros procesos acumulados durante los períodos en los que fue oposición.²⁹

El EP-FA, por su parte, ha sido un partido con fuerte raigambre social, de bases urbanas, con apoyo permanente a las organizaciones sociales, la "interconexión directriz"³⁰ con los sindicatos, y organizaciones del tipo 'familiares de desaparecidos', le proporcionaron buenos cimientos populares y electorales. Esa significación política puede transformarse también -de hecho así ocurre- en pesada carga a la hora de articular las demandas de esos movimientos y fijar entre las prioridades, las reivindicaciones que siempre les han mantenido unidos.

La vinculación de la izquierda con esos sectores, muchas veces hizo difusa la línea divisoria entre movimiento social y movimiento político, sin ser demasiado clara la ascendencia de uno sobre el otro, llegando a dudarse de quién ejercía el liderazgo y conducía la agenda. Sin embargo la izquierda como partido, tuvo la virtud de ir regulando los reclamos, de modo de ir institucionalizándolos y así manejar la agenda. Esa característica le permitió luego competir con éxito -como veremos más adelante- y al mismo tiempo muestra la saludable marcha de la partidocracia uruguaya.³¹

Para redondear lo dicho sobre el Partido Nacional, podemos decir que es la contra cara del Partido Colorado, en el sentido de que mientras éste estuvo gobernando la mayor parte de la historia del país, aquél durante todo ese lapso ocupó esporádicas veces la Presidencia de la República. Podemos decir que es un partido con oficio de oposición. Para el período que nos ocupa (1985-2004), en los quince años que le tocó ser oposición su comportamiento ha sido, mayoritariamen-

²⁹ He ahí tal vez su dilema actual: la ausencia de liderazgos con mínimas chances de triunfo.

³⁰ En "Al centro y adentro", Jaime Yaffé sugiere este concepto de "interconexión directriz" para describir la relación actual entre la izquierda política y la sindical. En las conclusiones profundizaremos en esa relación. Yaffé, Jaime "Al centro y adentro". La renovación de la izquierda y el triunfo del Frente Amplio en Uruguay. Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. Librería Linardi y Risso, Montevideo, 2005.

³¹ Pérez, R., Caetano, G. y Rilla, J.: "La partidocracia en el Uruguay", en Cuadernos del CLAEH Nro. 31, Montevideo, ClaeH, 1985. Autores como Daniel Chasqueti y Daniel Buquet, sostienen que "desde un punto de vista teórico se cataloga a la democracia uruguaya como una "partidocracia de consenso", en virtud del papel desempeñado por los partidos políticos y los peculiares institutos de coparticipación que los mismos diseñaron a lo largo de la historia." Buquet, Daniel y Daniel Chasqueti, "La Democracia en Uruguay: Una partidocracia de consenso", Política, otoño, número 042, Universidad de Chile, Santiago, Chile, 2004. pp. 221-247

La oposición política en Uruguay
Una mirada desde los mecanismos de democracia directa

te, de cooperación con el gobierno de turno. En el primer período luego de la dictadura, se instaló la “governabilidad”³², como forma de permitirle al gobierno llevar adelante sus políticas.

En 1995 al asumir el Partido Colorado, el Partido Nacional volvió a la oposición. Como expresábamos más arriba, la coalición que se formó entre los dos partidos duró casi hasta el final de ese mandato.

Luego, ante el nuevo escenario institucional (reforma constitucional de 1996), la coalición se dio bajo otro formato y esta vez, el Partido Nacional aprendió de su error anterior, retirándose de la coalición pasada la crisis de 2002.³³

Insistimos, el Partido Nacional es un actor con oficio de oposición, generalmente ha cooperado con los gobiernos, ha influido para cambiar determinados productos -como veremos en el proceso de elaboración de la ley para asociar a Ancap-, y ha bloqueado dependiendo de las circunstancias, sobre todo con cuestionamientos e interpelaciones a ministros. Sus debilidades electorales se han debido más a las luchas entre sus sectores, que a los déficits en el ejercicio de la oposición.

En la calidad de la oposición se juega -entre otras cosas- la legitimidad del sistema. La política arrastra una muy mala imagen producto de muchas variables. Se pueden citar varios ejemplos: la ausencia de respuestas desde el sistema para con las expectativas de la población; la crisis del Estado de bienestar; el alejamiento de los actores políticos de sus representados, generando crisis de representación; la notoriedad de las inconductas o actos de corrupción de quienes ocupan u ocuparon puestos jerárquicos, etc.

Resaltar esa situación, a la oposición le genera réditos electorales, pero al mismo tiempo actúa como red de protección para amortiguar el descreimiento en la política. Mientras que un partido es oposición, esa contención no se transforma en un problema, pero cuando esa oposición es una alternativa seria de gobierno -y mucho más cuando lo alcanza- se debe manejar con sumo cuidado, para no retroalimentar demandas imposibles de cumplir y acicatear con ímpetu el desencanto ciudadano. Y lo peor: no caer en lo mismo que otros hicieron y que ese partido devenido en gobernante siempre criticó.

³² El término lo introdujo Wilson Ferreira Aldunate en su histórico discurso, en la explanada municipal, en la madrugada del 1° de diciembre de 1984. Fue el preámbulo para las coaliciones de la década de los '90.

³³ Vale aclarar que no todos los sectores nacionalistas querían retirarse de la coalición en ese momento. Fue la insistencia de Alianza Nacional, grupo de Jorge Larrañaga -a la postre candidato único del partido- la que logró que una Convención partidaria tomara tal determinación.

La oposición política en Uruguay
Una mirada desde los mecanismos de democracia directa

Que la oposición controle y cuestione es saludable y necesario para el sistema. Pero deberá mediar un equilibrio entre evitar las tentaciones de trancar todo, máxime cuando ello sea positivo para el país, y no caer en la “consociación” que señala Castiglioni siguiendo a Pasquino.³⁴

Haremos una breve consideración de carácter teórica sobre la oposición. En el libro de Gianfranco Pasquino ya citado, se encuentra un artículo de Oreste Massari titulado “Naturaleza y rol de las oposiciones político-parlamentarias”, allí se sostiene que “(...) la concentración depende del sistema partidario: la oposición está concentrada en el sistema bipartidista y dispersa en los multipartidistas. Depende, entre otras cosas, de la cohesión interna o no de los partidos.

La competitividad depende del grado de concentración de la oposición (...) así como del número y de la naturaleza de los partidos. Los lugares o las “arenas” de la confrontación pueden ser varias: Parlamento, opinión pública, diseños del tipo corporate pluralism, etc.”³⁵

Al inicio de este capítulo definimos al régimen de gobierno, pero muy al pasar hemos referido al sistema de partidos y cómo este influye en el desempeño tanto del parlamento como de la oposición en el mismo y en las distintas “arenas” de actuación de los actores políticos.

Siguiendo el razonamiento que hacíamos en páginas anteriores, en la dirección que hasta 1971 existió en Uruguay un sistema bipartidista y que el mismo se habría roto con la emergencia de un tercer partido, el Frente Amplio, como ya se sostuvo -desde Sartori- nos encontramos entonces ante un sistema de pluralismo limitado. Aparece en escena un tercer actor con posibilidades de desafiar a los dos partidos mayoritarios. La situación queda de manifiesto cuando ese nuevo actor conquista la intendencia más importante del país en términos económicos y poblacionales: Montevideo.

En la Reforma Constitucional de 1996, el Nuevo Espacio, liderado por Rafael Michelini fortalecerá ese pluralismo, transformándose en un defensor a ultranza de la reforma.

Si bien en esta investigación analizamos como oposición a todos los partidos grandes que no están en la cabeza del Ejecutivo, tampoco podemos hablar de “oposición dispersa” como establece Massari, al tratarse de un sistema que dejó de ser bipartidista. Puesto que, como veíamos, las fluctuaciones del Partido Nacional en su asociación con el Partido Colorado, pasando por la “gobernabilidad” (1985-90), la coalición de hecho (1995-99) y, la coalición institucionalizada (2000-

³⁴ Castiglioni, Franco, en Gianfranco Pasquino, Ob Cit.

³⁵ Massari, Oreste “Naturaleza y rol de las oposiciones político-parlamentarias”, Pág. 106, en Gianfranco Pasquino, Ob Cit.

La oposición política en Uruguay
Una mirada desde los mecanismos de democracia directa

2002),³⁶ ha llevado al sistema de partidos a lo que entendemos es una lógica de bipolarización. Es decir, por un lado del espectro aparecen los partidos tradicionales unidos para gobernar, enfrentando al partido desafiante que desde el otro lado, se posiciona como la alternativa a esa coalición. Y esa lucha -siguiendo a Massari- se da en las “arenas” correspondientes, parlamento sobre todo, pero también como analizamos aquí en la opinión pública, a través de los mecanismos de democracia directa.³⁷

De ese modo podría aplicarse a nuestro sistema, lo que el mencionado investigador atribuye a algunos sistemas políticos europeos. En tanto se va afianzando la bipolaridad, quien se mantiene como desafiante acentúa su rol opositor “no sólo como *orientación negativa* respecto a la orientación de la mayoría, sino también como orientación positiva o *alternativa* respecto al Gobierno en funciones (De Vergottini 1973).”³⁸

Para finalizar, adoptaremos esta suerte de alternativas que se le presentan a la oposición. De modo de entender cómo encaja la oposición política en el Uruguay de fines del siglo XX, diremos que es *pro sistema*, se mueve dentro de marcos institucionales, está integrada al juego democrático y a la apelación de los insumos institucionales para desarrollar su estrategia. Es así, como comenta Massari, que se vuelve “relevante” el estudio de “la modalidad del ejercicio de la función constitucional”.

Tomando sus “niveles”, decimos que la oposición uruguaya actúa “dentro del sistema político (donde cuenta el sistema electoral); dentro del circuito legislativo (donde cuenta la estructura y la organización del Parlamento) y dentro del cuadro de las funciones y de las estructuras del control

³⁶ La “gobernabilidad” -como se expresó- fue planteada por Wilson Ferreira Aldunate y significó el apoyo del Partido Nacional a las medidas más importantes del gobierno. Llamamos “coalición de hecho” a la liderada por Alberto Volonté desde el Directorio nacionalista, sin que hubiera un formato institucional de por medio, como por ejemplo el balotaje, ni estuviera en riesgo el sistema democrático como -existía la amenaza- en la primera administración Sanguinetti. Por último, por coalición institucionalizada, entendemos la que protagonizaron los Partidos Tradicionales en la administración Batlle, que accedió a la presidencia luego de la firma de un documento y posterior apoyo en el balotaje de noviembre de 1999.

Como veremos en el capítulo 6, el Partido Nacional siguió acompañando determinadas políticas de ese Ejecutivo, como por ejemplo, la asociación de la petrolera Ancap, a pesar de haberse escindido de la coalición a fines de 2002.

³⁷ Para ampliar esta “dinámica bipolar” véase Moreira, Constanza, “La dinámica gobierno-oposición en el último año del gobierno Batlle”. Observatorio Político, Informe de Coyuntura N° 5/2004 Págs 79-84. ICP-FCS

³⁸ Massari, Oreste . Pág. 116, en Gianfranco Pasquino, Ob Cit.

parlamentario (donde cuenta la posibilidad efectiva de la oposición de utilizar los canales formales-institucionales del control y la relación mayoría-oposición) (Richar y Seguin 1985).”³⁹

Capítulo 3 Referéndum contra la Ley de Caducidad

A fines del año 1986 se aprobó -y se promulgó en el día-, la Ley N° 15.848, llamada “Ley de Caducidad de la Pretensión punitiva del Estado”. Inmediatamente se formó la “Comisión Nacional Pro-Referéndum”, presidida por tres mujeres, Matilde Rodríguez de Gutiérrez Ruiz, Elisa Dellepiane de Michelini y María Ester Gatti de Islas”,⁴⁰ de modo de activar el mecanismo de referéndum, siendo la primera vez que se ponía en práctica. Posteriormente, en enero de 1989, la Corte Electoral convocó para el 16 de abril de ese año -luego de la obtención de las firmas necesarias para tal fin-, a un referéndum contra los artículos 1º, 2º, 3º y 4º,⁴¹ de la mencionada ley.

Las tres mujeres que encabezaron este proceso, tienen el denominador común de ser familiares de víctimas y de desaparecidos por la dictadura.⁴² No las unía el color partidario.

Este dato es esencial para medir si hubo algún interés político en promover la derogación de determinados artículos de la polémica ley, de modo de validar o falsar nuestras hipótesis.

La importancia de analizar esta oportunidad en la que se usó el referéndum no es menor, ya que se trata de una ley polémica, cuyo mantenimiento e interpretación son cuestionados hasta nuestros días.

Otro dato de suma trascendencia es que “el voto amarillo ganó en 18 de los 19 departamentos, todos excepto Montevideo.”⁴³ Ese mismo año, el Frente Amplio -que había apostado fuerte a la

³⁹ Massari, Oreste , Pág. 117, en Gianfranco Pasquino, Ob Cit.

⁴⁰ Marius, Jorge Leonel. “Elecciones uruguayas 1980 -2003”, Pág. 81, Edición de la Fundación Konrad Adenauer, Montevideo, Uruguay, 2004.

⁴⁰ Ver texto de los artículos en el Anexo Documental.

⁴² Matilde Rodríguez es la viuda de Héctor Gutiérrez Ruiz, Elisa Dellepiane lo es de Zelmar Michelini y María Ester Gatti de Islas es la abuela de Mariana Zaffaroni (hija de desaparecida).

⁴³ Marius, Jorge Leonel. Ob. Cit. página 88

La oposición política en Uruguay
Una mirada desde los mecanismos de democracia directa

derogación de la ley- ganaría la intendencia municipal de la capital, reducto que mantiene hasta hoy.

Según Marius, "es difícil establecer con claridad cuál fue el comportamiento del elector en relación con su lema. Sin duda, el elector del Partido Colorado en 1984 votó mayoritariamente esta opción, pero en el resto de los partidos el compromiso ético y moral del votante podía estar de acuerdo o en conflicto con sus lealtades políticas. En ese sentido, la fragmentación que presentó el Partido Nacional fue la mayor, agravada en los meses anteriores por la desaparición física de su líder natural, Wilson Ferreira Aldunate."⁴⁴ Si tomamos como válida esa afirmación, debemos decir entonces que tanto el Partido Colorado⁴⁵ como el Frente Amplio, tuvieron una fuerte disciplina partidaria, a la hora de pronunciarse sobre el referéndum. Este último partido, sobre todo, fue el más disciplinado, ya que en el primero -aunque insignificante electoralmente-, el sector del diputado Víctor Vaillant no acompañó la decisión de la colectividad. Otra fue la situación en el Partido Nacional, donde claramente sectores importantes hicieron campaña de cara al referéndum sosteniendo distintas posiciones.

Se entendió, por varios observadores, que este referéndum, más que dividir las posiciones por colores partidarios, tuvo un gran componente de sentimientos personales que estuvieron por encima de lo partidario. Es difícil, de todos modos, sustraer del análisis este factor, si tenemos en cuenta la raigambre "partidocrática" de nuestro sistema.⁴⁶

Uno de los observadores que hizo ese tipo de análisis fue Daniel Gianelli en el semanario *Búsqueda*: "fue muy claro que el tema en cuestión puso en entredicho lealtades partidarias y cada uno hizo un proceso propio de toma de decisiones, lo cual es muy saludable. Así hubo votantes que estuvieron en duda hasta el momento mismo de emitir su voto y otros que mucho antes respaldaron opciones diferentes que las expresadas por aquellos candidatos o grupos a los que apoyaban antes de todo este proceso. ¿Hasta dónde este hecho debilita esas adhesiones y lealtades partidarias? y ¿hasta dónde puede hablarse de un nuevo mapa político en el país a partir del referéndum? Es probable que haya habido un proceso de realineamientos de lealtades políticas en estos 28

⁴⁴ Marius, Jorge Leonel. Ob. Cit. páginas 88 y 89

⁴⁵ Si bien el Partido Colorado no tuvo una posición unánime sobre la ley y su posterior intento de derogación, la fuerza electoral del Movimiento de Reafirmación Batllista -que defendía el voto verde-, fue marginal como para sostener que ese partido tuvo una fuerte división interna en este tema.

⁴⁶ Pérez, R., Caetano, G. y Rilla, J.: Ob. Cit.

La oposición política en Uruguay
Una mirada desde los mecanismos de democracia directa

meses de debates sobre el tema de la amnistía y es probable que ello influya en la definición de preferencias electorales para el 26 de noviembre. Pero, este hecho tiene realmente poco de particular por cuanto la revisión de lealtades es cada vez más un fenómeno permanente revelador de madurez política. ¿Puede hablarse de la existencia de un nuevo mapa político a partir de ello? Es difícil cuantificar este proceso de realineamientos y de crisis de lealtades.

Sin embargo no parece razonable pensar que el fenómeno de rupturas partidarias a consecuencia de las definiciones sobre la ley de caducidad tenga gran significación para los partidos tradicionales. Sobre todo porque en uno y otro partido ha habido grupos que han defendido esa "disidencia" que se produjo en ambas direcciones."⁴⁷

Esa "puesta en entredicho" de las "lealtades partidarias", ¿surge como "madurez política" como sostiene el analista o es inherente a este tema en particular, o por extensión, lo es a todos los mecanismos de democracia directa? Al final de este capítulo responderemos esto puntualmente, y a lo largo de la investigación lo haremos de forma general.

Otra de las lecturas que se le dio al trabajo que realizó la Comisión pro referéndum, luego del resultado obtenido, fue la posibilidad de que ese grupo se transformara en opción electoral. A propósito de ello fue consultada Matilde Rodríguez de Gutiérrez Ruiz, por el semanario Brecha, reconociendo las coincidencias entre quienes trabajaron para impulsar la derogación de la ley. En tal sentido señaló: "Es verdad que la mayor parte de esos 800 mil individuos tenemos coincidencias que van más allá del deseo de anular la ley de Caducidad. Pero también es cierto que nuestro esquema actual dificulta que ella pueda ser considerada como una fuerza.

No dudo de que la experiencia del trabajo conjunto facilite en el futuro la concreción de acuerdos políticos que, en definitiva, son más importantes que los electorales."⁴⁸

Lo cierto es que las causas de los derechos humanos han seguido uniendo a estas personas, mas no los eventos electorales.

En cuanto al balance de los partidos y de sus sectores, de los resultados del referéndum, si seguimos el informe realizado por el Centro Uruguay Independiente, debemos decir que dentro del "Partido Nacional ganó en primer lugar el Movimiento Nacional de Rocha (MNR), que en el marco del proceso del Referéndum y su rechazo a la ley en debate, pasó a ser una opción nacional

⁴⁷ Gianelli, Daniel. "El referéndum: el voto amarillo, el voto verde". Búsqueda, 20 de abril de 1989.

⁴⁸ "Ya somos 800.000. Entre todos, Matilde Rodríguez Larreta fue el símbolo de ese grupo humano que promovió el plebiscito." Reportaje a Matilde Rodríguez de Gutiérrez Ruiz, semanario Brecha, 21 de abril de 1989.

La oposición política en Uruguay
Una mirada desde los mecanismos de democracia directa

posible en su partido, a la vez que capitalizó la gravitación de Matilde Rodríguez de Gutiérrez Ruiz. En la votación misma es notorio que los tradicionales votantes del MNR también hicieron su opción en un porcentaje importante, fuera de los criterios del sector. En segundo lugar ganó el sector del Dr. Luis Alberto Lacalle, que convocó e hizo campaña en forma abierta por el voto amarillo. Por la Patria, quien llamó a votar amarillo, pero en forma ambigua, vacilante y dubitativa, salió perjudicado. La Ley de Caducidad pareciera polarizar al Partido Nacional, desgajando a Por la Patria, que pasa a alimentar tanto al tercio de Alberto Lacalle, como al de Carlos Julio Pereyra. Lo más ventajoso para Por la Patria es eludir deliberadamente el tema.”⁴⁹

Vemos de este modo, que tomar una posición -distinta una de la otra- y defenderla fuertemente, le generó réditos a los dos sectores triunfadores, según este informe, el MNR y el del doctor Lacalle.

El mismo documento señala que en “el Partido Colorado, una interpretación posible es que quien ganó fue el Dr. Jorge Batlle, además de Jorge Pacheco Areco, y quien perdió fue el Dr. Enrique Tarigo, quien llevó la voz cantante del voto amarillo en Montevideo mediante una agresiva e intensa campaña televisiva.

No obstante cabe la interpretación de que el triunfador fue el Dr. Enrique Tarigo, abanderado ante la opinión pública, del voto finalmente ganador. (...) El principal sostén del voto amarillo se puede relacionar directamente con el caudal electoral del Partido Colorado.”⁵⁰ El informe prosigue basándose en “interpretaciones de Equipos” señalando que “(...) La puja interna en el Partido Colorado entre Enrique Tarigo y Jorge Batlle por la candidatura presidencial estaba presente de alguna manera en la campaña por el plebiscito, lo que también restó coherencia y fuerza en Montevideo al voto amarillo.”⁵¹

Se desprende de este pasaje que el referéndum fue utilizado como forma de medir fuerzas entre los dos candidatos del Batllismo que, elección interna mediante, dirimirían quién sería el candidato a la presidencia por ese sector, a la postre, Jorge Batlle.

Ante los análisis que sostienen la independencia de los votantes en cuanto a las posiciones de sus partidos, Alicia Lissidini argumenta que “tanto la decisión de aprobar la ley de caducidad como

⁴⁹ (Análisis del Centro Uruguay Independiente en *Referéndum '89. Resultados, opiniones y análisis*, serie Documentos, C.U.I., mayo de 1989).

⁵⁰ Idem.

⁵¹ Idem.

La oposición política en Uruguay
Una mirada desde los mecanismos de democracia directa

la propuesta de impulsar el referéndum surgió de ámbitos partidarios⁵² profundizando además en que “el posicionamiento de cada partido y sector político fue determinante en el resultado.

Las posiciones frente a la disyuntiva de anular o mantener la ley aprobada en el parlamento se apoyaron en diferentes discursos y apelaron a distintos argumentos, pero más allá de ello, la respuesta de cada ciudadano dependió de su identidad partidaria y de su autoidentificación ideológica izquierda-derecha.”⁵³

Para zanjar la discusión que planteábamos hace algunas páginas, si la opinión de los líderes partidarios tuvo alguna influencia en la decisión de los votantes o si hubo, al decir de Daniel Gianelli, un cuestionamiento a las “lealtades partidarias”, daremos por válida la conclusión a la que llegó Lissidini, luego de comparar “los resultados electorales previos y posteriores al referéndum” en donde constató “una alta fidelidad partidaria”.⁵⁴

Esa conclusión está en perfecta consonancia con lo estudiado por Altman, ya señalado en la introducción.⁵⁵

Ante ello debemos decir entonces que, la campaña a favor de derogar los artículos cuestionados de la ley, comenzó por efecto de la unión de intereses personales, familiares, podríamos llamarle de corte emocional, donde no hubo un único color partidario. Pero, como acción de la propia organización que estos movimientos deben tener, tuvo su parte orgánica a través del trabajo de los movimientos sociales. Fue caldo de cultivo, al mismo tiempo, para la formación de dirigentes.⁵⁶

Lógicamente que las posturas, tanto de los partidos políticos como del propio gobierno, agregaron ese ingrediente esencial para un acto eleccionario. Como vimos además, la instancia fue propicia para medir fuerzas en la interna de los partidos, sobre todo los tradicionales. Pero en la izquierda allanó el camino para su triunfo inmediato en la capital.

⁵² Lissidini, Alicia. 1998. “Capítulo IV: El nuevo contexto político: disyunción entre el esquema institucional y el sistema de partidos. Derechos Humanos: el primer referéndum contestatario”. En: *La democracia directa en el Uruguay (1917-1994). Partidos políticos, plebiscitos y referendos*. Tesis doctoral, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Sede México.

⁵³ Lissidini, Alicia. 1998. Ob. Cit.

⁵⁴ Lissidini, Alicia. 1998. Ob. Cit.

⁵⁵ Altman, David. 2002. Ob. Cit.

⁵⁶ El actual presidente de la República, en ese entonces un desconocido en el sistema político, fue “secretario del área de finanzas” además de integrar “el ejecutivo de la Comisión por el Voto Verde”, según sus palabras del 5 de febrero de 2004, al conmemorarse el 33 aniversario del FA.

La oposición política en Uruguay
Una mirada desde los mecanismos de democracia directa

En definitiva, lo que comenzó con un perfil no partidario, pronto se tiñó de los colores que cada sector le dio.

Ello ocurrió en el menos partidario -como veremos- de los cuatro llamados aquí analizados.

Es decir que -para esbozar un adelanto de nuestras conclusiones- con mayor razón los intereses partidarios estuvieron en juego en las otras instancias.

Al plantearse la duda de si existió una falta de lealtad partidaria, como señalábamos, tanto Altman como Lissidini, parecen esfumar esa posibilidad, sin embargo, puede que cierta parte del electorado se “desvincule”, en las instancias de democracia directa, de la posición de su partido. Ha sido común que los líderes partidarios, cuando no tienen posición tomada sobre tal o cual tema, expresen que dejan en libertad de acción a sus votantes, dando por hecho que ese electorado les pertenece. Con todo, resulta difícil sostener que los electores se desprenden absolutamente de sus convicciones partidarias y de la opinión de sus líderes en estas instancias. Que ello ocurra, no debería ser tomado como falta de “madurez política”. Es notorio que, cuando un sector o sectores, de un mismo o de diferentes partidos, se abocan a la campaña a favor de una posición, el electorado se motiva y los platos de la balanza se mueven hacia uno u otro lado.

Esto hace que, por más que en este caso -en los otros veremos que se profundizará aún más- la iniciativa partió desde sectores no políticos, rápidamente se politizó y esto constituyó una fuerte movilización.

Capítulo 4 - Referéndum contra la Ley de Empresas Públicas

En setiembre de 1991, el Parlamento aprobó el proyecto que un año atrás había enviado el Poder Ejecutivo, relativo a la reforma de las empresas públicas. Se le conoció como “Ley de Empresas Públicas” y constituyó una nueva instancia para que se activara el recurso de referéndum contra las leyes. Motivados por la campaña de abril de 1989, nuevamente actores sociales, en este caso sindicatos, comenzaron con la creación de la Comisión Pro Referéndum, denominada en esta oportunidad, Comisión Nacional de Defensa del Patrimonio y Reforma del Estado. Sin embargo, los actores políticos estuvieron presentes desde el inicio. Pues la mencionada comisión, estuvo integrada -según Óscar Ferrando- por “el FA, el ‘Polo Progresista’ del PN, y los diputados colora-

La oposición política en Uruguay
Una mirada desde los mecanismos de democracia directa

dos Da Silva Tabárez y Vaillant, junto al PIT-CNT.”⁵⁷ Según explica este investigador, “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.”⁵⁸ Vemos de ese modo que si bien la iniciativa parte de un sindicato, es un partido político el que discute y resuelve la estrategia para oponerse a la mencionada ley, con posterior éxito. De todas maneras ese sindicato decidió impulsar su campaña propia para la derogación total de la norma.

Luego de una instancia fallida, se alcanzó el porcentaje requerido para imponer el recurso de referéndum. Pero lo fue sólo para la propuesta de la Comisión creada para ello. Es decir, la propuesta del sindicato de Pluna no pasó ninguno de los dos llamados de adhesión.

Este simple hecho puede tomarse, como forma de reforzar lo que señalábamos anteriormente, apoyados en Altman y Lissidini, respecto del desnivel que se produce cuando intervienen los partidos políticos en estas instancias de democracia directa.

A su vez para la mencionada cientista social, la impugnación parcial de la ley “permitía ampliar la política de alianzas del Frente Amplio con sectores colorados y blancos que habían votado contra la ley de Empresas Públicas.”⁵⁹ Elemento que abona aún más aquellas afirmaciones y que, al mismo tiempo, se enmarca en el perfilamiento que la izquierda comienza a tener, de modo de ir captando segmentos de los partidos tradicionales, moderación mediante.⁶⁰

Los artículos que se cuestionaron y que luego serían derogados “fueron el 1, el 2, el 3, el 10 y el 32.”⁶¹

Lissidini agrega además que mientras se desarrollaba la oposición a la ley “se fueron sumando líderes políticos del gobierno y de la coalición gobernante que, por convicción o conveniencia

⁵⁷ Ferrando, Óscar, “El comportamiento del electorado uruguayo en el plebiscito de reforma constitucional del 8 de diciembre de 1996”, Tesis de Grado, octubre 1997.

⁵⁸ Ferrando, Óscar. Ob. Cit.

⁵⁹ Lissidini, Alicia. “Las paradojas de la democracia directa. Plebiscitos y referendos en el Uruguay (1917-1994)”. Artículo publicado en Susana Mallo y Miguel Serna (organizadores) *Seducción y Desilusión: la política latinoamericana contemporánea*. Ediciones Banda Oriental, Montevideo (2001). Este artículo es producto de la tesis doctoral: *La democracia directa en el Uruguay (1917-1994). Partidos políticos, plebiscitos y referendos*. FLACSO – México (Lissidini, 1997).

⁶⁰ Ver Garcé y Yaffé. Ob. Cit.

⁶¹ Marius, Jorge. Ob. Cit. Pág. 137. Ver Anexo Documental.

política, terminaron apoyando la derogación parcial de la ley. Simultáneamente, las encuestas habían señalado una progresiva oposición a las privatizaciones, al tiempo que disminuía el apoyo a la gestión presidencial.⁶² Esto último resulta un dato sumamente relevante, puesto que, si tenemos en cuenta la teoría de los ciclos electorales de Chasquetti y Moraes, es lógico que la iniciativa del Poder Ejecutivo fuera perdiendo los apoyos que en primera instancia podría haber tenido, o tuvo en el parlamento.

A propósito de ello, “el 28,7% votó, en el referéndum, a favor de la Ley” y “el 71,3%” en contra, mientras que en el parlamento el resultado había sido “58,5%” afirmativo, contra “41,5%”.⁶³

Recientemente el ex presidente Jorge Batlle reconoció lo negativo que le significó haber apoyado la ley que motiva este capítulo. En entrevista con el semanario *Crónicas*, al ser consultado sobre si “antes de asumir como presidente, ¿pensaba que iba a encontrar menos dificultades para poner en práctica sus ideas?” Batlle manifestó “¡No, no, como voy a pensar eso si conocía el paño! Si yo salí a recorrer todo el país para apoyar la ley que envió Lacalle al Parlamento (N. de R.: se refiere a la Ley de Empresas Públicas de 1992) y me generé un plebiscito en contra. Cómo iba a pensar que la cosa, cinco años después iba a cambiar.”⁶⁴

Consultado para esta investigación, el doctor Luis Alberto Lacalle -al comentársele ese recuerdo de Jorge Batlle-, reconoció que quienes habían defendido la ley “tuvieron un costo político”.⁶⁵

Coincide con ello Julio María Saguinetti, quien consideró que “haber estado en la posición totalmente favorable a la ley nos hubiera hecho mucho daño”.⁶⁶ Si bien el doctor Sanguinetti recordó que “en el debate parlamentario habíamos estado en general a favor de ella pero en contra, muy en contra, de los artículos que, precisamente, se plebiscitaban”⁶⁷; el doctor Lacalle mencionó un elemento a tener muy presente: “cuando en el Consejo de Ministros estamos a punto de aprobar

⁶² Lissidini, Alicia. Ob. Cit.

⁶³ Ferrando, Óscar. Ob. Cit.

⁶⁴ “Quiero que me recuerden como un hombre honrado que sirvió al Uruguay durante toda su vida”, entrevista a Jorge Batlle, realizada por Gerardo Tagliaferro, *Semanario Crónicas* 12 de junio de 2006.

⁶⁵ Lacalle, Luis Alberto, entrevistado para esta investigación. Vale aclarar que se pretendió entrevistar además de los doctores Lacalle y Julio María Sanguinetti, a la senadora Susana Dalmas, quien no respondió a tal solicitud. También se entrevistó a Luis Hierro López, único diputado que tenía el Foro Batllista en ese período.

⁶⁶ Sanguinetti, Julio María, entrevistado para esta investigación.

⁶⁷ Idem.

La oposición política en Uruguay
Una mirada desde los mecanismos de democracia directa

la ley para su envío al Parlamento, en la sesión del Consejo de Ministros -y consta en actas- yo pedí un cuarto intermedio para que el ministro Solari, de Salud Pública, que era el representante del entonces recién nacido sector Foro Batllista que recién se creaba como división de la Quince, consultara al doctor Sanguinetti. El Consejo de Ministros hace una pausa y retorna el doctor Solari y reitera el apoyo político a la Ley de Empresas Públicas. Esto es importante por lo que pasa después. Cuando se pone en marcha el plebiscito, se produce ese cambio de frente del doctor Sanguinetti y su Foro Batllista y hacen campaña y campaña muy fuerte.”⁶⁸

Tanto las afirmaciones del doctor Lacalle, como las del doctor Sanguinetti, nos marcan una actitud vacilante del sector político de este último, respecto a la ley, puesto que se da una diferencia entre lo que firma Solari en el Poder Ejecutivo y lo que luego se impugna en el Parlamento y en el referéndum. Más allá que el líder del Foro Batllista sostenga que esos artículos que la ciudadanía derogó, eran los mismos con los cuales su sector no coincidía, su ministro firmó la ley, y lo hizo tras consultarlo.

Respecto a esa actitud del sector, Luis Hierro afirmó que “el Foro quedó en una posición muy presionada” debido a que “con mucha habilidad, los sindicatos y el Frente presentaron recurso de referéndum contra esos 5 artículos” a los que se había opuesto su agrupación.⁶⁹

Ferrando sostiene que “el triunfo” de quienes impulsaron el referéndum “no fue sorpresa para nadie, pero sí la contundencia del mismo.”⁷⁰ Con esta afirmación coincide también el doctor Lacalle, que al ser consultado sobre en qué momento sintió que su gobierno había perdido el referéndum de las Empresas Públicas, respondió. “Ah yo creo que las encuestas nos iban dando ya muy mal nuestra posición. Nunca pensé que fuera 2 por 1, 72 contra 28, nunca pensé”,⁷¹ concluyó.

⁶⁸ Lacalle, Luis Alberto, entrevistado para esta investigación. En las conclusiones profundizaremos esa posición del sector del ex presidente Sanguinetti.

En oportunidad de discutirse el proyecto en la Cámara Alta, el senador nacionalista Juan Carlos Raffo, dio lectura a la versión taquigráfica de la sesión del Consejo de Ministros que aludía el doctor Lacalle: “Dijo el señor Ministro de Salud Pública (Alfredo Solari del Foro Batllista) “No bien recibí el anteproyecto, hice las consultas del caso entre los legisladores del sector que integro, y fundamentalmente, con el Doctor Julio María Sanguinetti. Y como resultado de esas consultas puedo afirmar, en nombre del Foro Batllista, que voy a apoyar esta iniciativa con entusiasmo”. (T.338:358).

⁶⁹ Hierro López, Luis, entrevistado para esta investigación.

⁷⁰ Ferrando, Óscar. Ob. Cit.

⁷¹ Lacalle, Luis Alberto, entrevistado para esta investigación.

Vale la pena reparar en el siguiente pasaje de la exposición del senador colorado Cigliutti: “la posición del Foro Batllista con respecto a la reforma de las empresas públicas está dada por la actitud de Sanguinetti durante su gestión. Siendo Presidente de la República envió Mensajes al Parlamento que tenían que ver con PLUNA e ILPE, en términos casi idénticos y conceptualmente iguales a los que están incluidos en el proyecto de ley. Posteriormente, su representante en el Gabinete, el señor Ministro de Salud Pública, votó en el mismo sentido y nosotros también estamos colocados en la misma posición. (...) Tenemos discrepancias en torno a algunos de los artículos que lo integran pero no significa que haya sido rectificada la actitud y la conducta del señor Ministro de Salud Pública. Su retiro del cargo no obedeció en absoluto a estos hechos, sino a otros que han sido expresamente publicitados”.⁷²

La intervención de Cigliutti constituye un elemento a destacar, visto la afinidad que, según él existía entre el proyecto que se estaba tratando y los que había mandado el doctor Sanguinetti en ejercicio de la presidencia.

Vimos también que el componente partidario jugó un rol fundamental en esta instancia. El fracaso del sindicato de PLUNA, en tratar de oponerse a toda la ley, demuestra cómo si al menos un sector o partido, con posibilidades de trascender en la opinión pública, no apoya las iniciativas, las mismas quedan por el camino.

Capítulo 5 - Reforma Constitucional

Luego de varios intentos por reformar la Constitución, que fueron desde 1980⁷³ a 1995, el presidente Sanguinetti a poco de asumir su segundo mandato, plantea nuevamente el tema. De ese modo comienza un periplo que culminará el 8 de diciembre de 1996 -en realidad, más tarde cuando se escrutan los votos observados- con una nueva Carta.

⁷² Sesión del Senado de la República en la que se discutió el Proyecto de Ley de Reforma de las Empresas Públicas. (T.338:358).

⁷³ En 1980 los militares pretendieron modificar la Constitución de 1967, de forma de legitimar la continuidad del régimen. Su intento fracasó.

La oposición política en Uruguay
Una mirada desde los mecanismos de democracia directa

La misma introdujo modificaciones, sobre todo dentro del sistema electoral. A los efectos de lo que nos interesa analizar, nos detendremos en las posiciones asumidas por cada miembro de la oposición al respecto de esta nueva instancia de democracia directa.

Como sostiene Ferrando "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 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."⁷⁴

La larga negociación produjo distintas propuestas que eran planteadas por unos partidos y rechazadas por otros.

Un ejemplo de ello es la figura del balotaje. En su momento, Tabaré Vázquez, se expresaba públicamente a favor del mismo. Luego, según la investigación de Ferrando, "el Plenario del FA rechaza el balotaje."⁷⁵ Continuadas las negociaciones, un nuevo "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."⁷⁶

Esto último, además de marcar las idas y venidas de las distintas disposiciones a negociar, nos permite ver que esas tres condiciones fueron contempladas por el resto de los partidos, a saber: como señala el investigador citado, al FA se le respondió a esas exigencias, con un documento que sostenía: "Acercas de la candidatura única a la intendencia, el documento respuesta señala que el texto en discusión prevé 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

⁷⁴ Ferrando, Oscar, Ob. Cit.

⁷⁵ Ferrando, Oscar, Ob. Cit.

⁷⁶ Ferrando, Oscar, Ob. Cit.

La oposición política en Uruguay
Una mirada desde los mecanismos de democracia directa

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.”⁷⁷

A pesar de que estas exigencias fueron recogidas y sometidas al cuerpo electoral, la izquierda se opuso a la reforma. Quizás el punto al que más podía aferrarse la izquierda era el tercero. Sin embargo su posición podía ser rebatida, ya que en Montevideo, donde gobierna desde 1990, hay creadas -a su propio impulso- Junta Locales, que no son electivas y que representan cada una de ellas, a más habitantes que muchos departamentos del interior.

Este comentario vale para ver que un trasfondo de intereses políticos-partidarios existió en esta discusión. Pero ese trasfondo no fue monopolio de la izquierda. Ferrando marca una posible paradoja en la actitud de los partidos tradicionales de impulsar “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, 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.” Según su interpretación, “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 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.”⁷⁸

Además de implícito, el tema fue manejado públicamente y desde mucho tiempo atrás, en su libro “La letra y el espíritu. Historia y futuro en la Reforma de 1997”, Ricardo Gorosito Zuluaga, reseña: “(...) Desde el herrerismo (sic), entre tanto, el desaparecido Dr. Héctor Martín Sturla advertía que el problema fundamental del sistema institucional radicaba en su eficacia, porque si el siste-

⁷⁷ Ferrando, Oscar, Ob. Cit.

⁷⁸ Ferrando, Oscar, Ob. Cit.

La oposición política en Uruguay
Una mirada desde los mecanismos de democracia directa

ma no es eficaz para gobernar, allí 'aparecerá el riesgo autoritario'. Sturla aconsejaba no 'cometer el error de achicar el tema transformándolo en una reformita para perjudicar al Frente Amplio' ('Búsqueda' 18-4-991).⁷⁹

Buena parte del EP-FA hizo esa lectura de la situación y ello explica por qué, a pesar de ser contemplado en sus exigencias, la gran mayoría de este partido se opuso a la reforma.

Asamblea Uruguay apoyó el cambio constitucional y las diferentes posiciones partidarias al respecto, habían precipitado la renuncia de Líber Seregni -quien también lo apoyó- como presidente del FA, luego de 25 años de conducción.

Tanto Seregni como Astori se pronunciaron públicamente a favor de la Reforma.

Pero no eran los únicos disidentes. En el interior del país, los partidos tradicionales tenían sus puntos débiles. Con mayor o menor intensidad en sus campañas, existieron intendentes que no acompañaron la decisión de las cúpulas capitalinas. Fue el caso de los intendentes Villanueva Saravia y Campanella del Partido Nacional. Por su parte Rubén Rodríguez, intendente colorado de Río Negro y el ex intendente de Rivera, Walter Riesgo, tampoco se mostraron proclives a la reforma. En Paysandú, si bien el intendente Larrañaga apoyaba el SÍ, el NO triunfó. Esto generó críticas desde el Directorio nacionalista para con el líder sanducero, quien no tuvo ningún inconveniente en responder duramente a los cuestionamientos.⁸⁰

Siguiendo esta crónica vemos pues que todos los partidos, por lo menos los tres más grandes, tuvieron divisiones a la hora de definirse por apoyar o no la reforma. Si eso es así, los dos partidos mayoritarios de la oposición crecerían en la siguiente elección, o nuestra primera hipótesis caería. Sin embargo no se puede eludir determinados aspectos que son vitales para medir exactamente nuestras variables.

En primer lugar, en el caso del Partido Nacional, se trató de dirigentes menores que no representaban a grandes sectores partidarios, ni tampoco se perfilaron como la alternativa dentro de su partido.⁸¹

⁷⁹ "La letra y el espíritu. Historia y futuro en la Reforma de 1997" Ricardo Gorosito Zuluaga. Instituto Manuel Oribe. Ediciones de La Banda Oriental, Montevideo, 1999.

⁸⁰ Ver Ferrando, Oscar, Ob. Cit.

⁸¹ Tal vez el caso de Villanueva Saravia podría constituir una expectativa futura como figura de relevo en el Partido Nacional, proceso interrumpido por su trágica y misteriosa muerte.

La oposición política en Uruguay
Una mirada desde los mecanismos de democracia directa

Debe repararse además en otros factores internos muy fuertes en ese partido, que explican su bajísima votación de octubre de 1999.

No ocurrió lo mismo en el EP-FA, puesto que quienes sostenían una posición diametralmente opuesta del resto del conglomerado eran, nada más y nada menos, que el fundador, líder histórico y hasta ese año presidente del FA; y el líder de Asamblea Uruguay, sector mayoritario luego del resultado de octubre de 1994 y futuro precandidato que le pelearía -aunque sin éxito- la candidatura a Tabaré Vázquez. A la postre, según Garcé y Yaffé, pieza clave en el triunfo de la izquierda en 2004.⁸²

Un elemento interesante -que aporta para nuestro análisis- es el incorporado por Ferrando en su investigación, referido a los motivos por los cuales los ciudadanos tomaron la decisión de pronunciarse de una manera u otra ante el plebiscito.

Citando a la empresa Factum, este politólogo, resalta que “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” y “d) el 9% restante no opina o menciona otras opciones.” De ese modo podemos concluir que el 63% de los ciudadanos no decidió su voto conforme a los defectos o virtudes de la reforma, sino por otros motivos ajenos a la misma. También cabe señalar que, casi el mismo porcentaje de electores que sostiene haber votado por motivos relacionados a la reforma, reconoce haber votado por razones de tipo “político-partidarias”. Nuevamente la tesis de Altman se confirma.

⁸² Garcé, Adolfo y Jaime Yaffé, Ob. Cit.

Capítulo 6 - Referéndum contra la Ley de Asociación de Ancap

El proyecto de asociación de la empresa petrolera estatal, Ancap, con una empresa privada o pública (internacional), propuesto desde el Ejecutivo presidido por Jorge Batlle, tuvo una larga discusión. Pasó por los controles parlamentarios habituales, pero tuvo la particularidad de haber sido co-redactado por los tres partidos más importantes y recibió el apoyo del Nuevo Espacio Independiente.⁸³ Luego al estar próxima su aprobación, fue impugnado por parte de sectores gremiales que, apoyados por el EP-FA promovieron la recolección de firmas, proceso que se realizó por espacio de un año.⁸⁴

La propuesta remitida por el Ejecutivo sufrió varias modificaciones en el parlamento, siendo el Partido Nacional el principal articulador de las mismas. Los legisladores de la coalición gubernamental, sobre todo senadores -por comenzar a tratarse en una comisión de esa cámara- abrieron la participación a sus pares del EP-FA, para estudiar el proyecto y acordar las modificaciones que entendieran oportunas.

El lunes 3 de diciembre de 2001, la Mesa Política del Frente Amplio recoge la propuesta y designa a los senadores Danilo Astori, Alberto Couriel y Enrique Rubio como los representantes partidarios ante las negociaciones con los socios de la coalición blanco-colorada. La aprobación se dio bajo determinadas condiciones, el doctor Carlos Maggi escribió 13 días después en el diario El País: "El doctor Tabaré Vázquez que votó esta resolución, estaba tan satisfecho con la fórmula lograda que declaró que era 'imposible' que el gobierno aceptara esas 9 condiciones."⁸⁵ Dijo: '¿A quién le quedan dudas que el gobierno va a votar el proyecto nuestro? A nadie. Sabemos que el gobierno no nos va a votar nuestro proyecto. Y agregó que para ponerlo en práctica 'sería necesario un gobierno progresista'."⁸⁶

Sin embargo las condiciones fueron contempladas e incluidas en el proyecto final.

⁸³ Este partido se formó como escisión del Nuevo Espacio que quedó reducido a un senador (su líder Rafael Micheli ni y a un solo diputado). Luego el Nuevo Espacio Independiente, liderado por Pablo Micres, se convirtió en el Partido Independiente.

⁸⁴ Ver artículo 79, inciso dos de la Constitución de la República en Anexo Documental.

⁸⁵ Ver resolución de la Mesa Política del Frente Amplio del 3/12/2001 en Anexo Documental.

⁸⁶ Maggi, Carlos. Diario El País 16 de diciembre de 2001, en base a Diario El País, Montevideo, 11/12/01. pág. 7 y Semanario Búsqueda, 6-12/12/01, págs. 1 y 6.

La oposición política en Uruguay
Una mirada desde los mecanismos de democracia directa

La actitud de la izquierda era coherente con las afirmaciones del propio Vázquez, quien apoyado en el programa de gobierno de su fuerza política, había dicho en el Seminario organizado por el "Centro de Estudios Estratégicos 1815", que dirigía el general Líber Seregni, en referencia a las empresas públicas en general y a la telefónica estatal en particular que: "Nosotros no nos oponemos a la asociación de Antel con nuevos emprendimientos con capital privado, sino que queremos que esto se sume a Antel para hacer de ella una empresa más eficaz y eficiente". Y refiriéndose a los grupos de presión el doctor Vázquez agregó: "no basta que los funcionarios de las empresas públicas defiendan sus intereses corporativos. Es necesario que sin perjuicio de ello, asuman plena y cabalmente sus derechos y responsabilidades como ciudadanos, porque al fin y al cabo eso son, más allá de su condición laboral."⁸⁷

Empero, las presiones sindicales y sociales -tal cual mencionábamos en el capítulo dedicado al estudio de la oposición- se hicieron sentir. El 7 de diciembre, cuatro días después de la sesión de la Mesa Política mencionada, se realizó un paro con movilizaciones en La Teja, promovido por el gremio de funcionarios del ente petrolero, Federación Ancap (Fancap), apoyado por la Central Sindical (PIT-CNT), a los que se sumaron fuerzas sociales del barrio. Los manifestantes expresaban que el EP-FA los acompañaría para oponerse a la ley de asociación de la empresa. Era algo que no sonaba muy lógico visto la resolución de la última sesión de la Mesa Política.

Tres días después, en la siguiente sesión de la más alta conducción del partido de izquierda, se resolvió, contrariamente a lo acordado una semana antes, por 21 votos a favor en 27 presentes -entre los cuales no se encontraba Vázquez-, ordenar a sus legisladores votar en contra del proyecto de ley del que fueron co-autores.

El hecho produjo varios cuestionamientos al interior de la izquierda. ¿Por qué se había cambiado de opinión de una semana a la otra?

El análisis no puede avanzar si no se da un vistazo a lo ocurrido en la interna del Partido Socialista (PS), sector mayoritario por entonces dentro de la coalición de izquierda.

El senador Reinaldo Gargano -quien había sido elegido presidente del PS por amplia mayoría- fue ferviente opositor a la idea de la asociación del ente. Al mismo tiempo la mayoría de los integrantes del gremio de funcionarios de Ancap, liderados por Hugo De Mello, pertenecían a ese partido. Pero no todo el PS tenía la misma posición, su Secretario General, Manuel Laguardia,

⁸⁷ Tomado de Maggi, Carlos. Diario El País 6 de enero de 2002

La oposición política en Uruguay
Una mirada desde los mecanismos de democracia directa

no opinaba igual que Gargano. Es más, en la sesión de la Mesa Política del FA del 3 de diciembre, había sido Laguardia junto al propio Vázquez quienes argumentaron a favor de negociar con la coalición de gobierno con condiciones. El PS nombró en lugar de Laguardia a Roberto Conde, ideológicamente allegado a Gargano. También cambió la composición del Comité Central del sector que contó con 7 miembros a favor de las posturas de su presidente.⁸⁸

¿Esa disputa interna pudo modificar la actitud de todo el partido? Sí, pero además jugaron otros factores. El alineamiento de Astori a favor de la ley, a pesar de la resolución del partido, pudo influir en Vázquez para seguir el planteamiento de oponerse a la asociación. La relación Vázquez-Astori no era la mejor en muchos años, y no era claro aún si el líder de Asamblea Uruguay (AU) se presentaría como precandidato a las internas de 2004.

Los demás sectores integrantes del EP-FA -a excepción de la Vertiente Artiguista (VA) que se abstuvo, pero que no compartía la oposición al proyecto- y de AU -claro está- acompañaban la impugnación a la ley.

Otro elemento de peso, es el apoyo permanente de este partido político a las diversas manifestaciones sociales contra decisiones de los gobiernos, amparado en la “lluvia de plebiscitos” anunciada por Vázquez al inicio de la administración Batlle.

Jaime Yaffé, sostiene que existió -desde el retorno de la democracia hasta 2004- una “coincidencia táctica entre izquierda y sindicatos”, que convergió, al menos en dos temas, “la cuestión de las violaciones de los derechos humanos perpetradas durante la dictadura y el proceso de las reformas liberales” manifestándose a través de “la interposición de recursos de democracia directa para derogar total o parcialmente las leyes que dieron marco jurídico a las reformas liberales”. Para Yaffé, este instrumento de oposición “fue el recurso táctico en torno al cual izquierda y sindicatos convergieron en la confrontación” con los gobiernos de turno.⁸⁹

Volviendo al caso que nos ocupa en este capítulo, no deberíamos eludir la posibilidad de que la oposición al proyecto se haya dado por una cuestión filosófica, por entender que las empresas públicas deben tener otra forma de reestructurarse.

Las razones que Vázquez explicó, según el diario El Observador, fueron las siguientes: “la principal razón política de su posición a favor del referéndum refiere a que no se creó un organismo regulador de las actividades de ANCAP en forma previa a su asociación. Indicó que esa condi-

⁸⁸ En base al diario El País del 6 de enero de 2002

⁸⁹ Yaffé, Jaime, Ob. Cit. (2005)

La oposición política en Uruguay
Una mirada desde los mecanismos de democracia directa

ción para apoyar el proyecto había sido acordada en una reunión con los líderes sectoriales del conglomerado. En segundo lugar indicó que el FA siempre respaldó las consultas populares y que actuaría de la misma forma si el conglomerado fuera gobierno. Al final explicó sus razones personales: 'Acá vemos la movilización de un barrio, La Teja, que siempre se portó conmigo en forma imponente y yo no le voy a dar la espalda'.⁹⁰

Los hechos marcaron que el proyecto convertido en la Ley N° 17.448, no contó con los votos de los legisladores de la izquierda. En el caso de Danilo Astori y Alberto Couriel, se pronunciaron en sala a favor de la ley, pero votaron en contra de la misma por estar mandatados por la fuerza política.

En esa ocasión, Astori describió el panorama internacional para las empresas del sector petrolero y defendió la competencia como modo de desarrollar a la petrolera uruguaya. En tal sentido dijo: "Estamos convencidos, señor Presidente, de que ANCAP en soledad no puede lograr estos objetivos en ese contexto de un mundo cambiante. Me parece -no quiero violar ninguna conciencia, ninguna convicción en esta Sala- que ninguna fuerza política está en desacuerdo con esto. Creo que todas las fuerzas políticas, con diferencias o no, con discrepancias internas o no, están de acuerdo en la necesidad de la asociación. La nuestra también lo está. Las discrepancias empiezan cuando uno se pregunta qué tipo de asociación y con qué características." Agregó que por ese motivo "hemos estado tratando de buscar en este proceso conflictivo, en el que hubo discrepancias, discusiones,... las condiciones de la asociación. Ahí es que empiezan los problemas."

Contrariando los argumentos que su partido presentaba ante la opinión pública para oponerse a la ley, el legislador de AU dijo "quiero dejar claro una cosa -eso sí, me lo tienen que permitir- y es que no trabajé en la Comisión sabiendo que se estaba intentando vender o dismantelar ANCAP, porque si se hubiera estado intentando venderla o dismantelarla, no hubiera participado en los trabajos. Lo quiero decir con toda claridad. Estoy convencido de que no son esos los objetivos del proyecto y deseo aclararlo (...). Siempre estuve convencido de que no era esa la intención del Gobierno, y sigo convencido de que el Gobierno no desea vender ni adoptar ninguna forma de privatización que comprometa a la propiedad, ni mucho menos dismantelar ANCAP. (...) Es en esa convicción que he participado, buscando acuerdos acerca de las condiciones de la asociación;

⁹⁰ Diario El Observador, 8 de enero de 2002

La oposición política en Uruguay
Una mirada desde los mecanismos de democracia directa

esc fue el motivo de nuestros desvelos. (...) Considero que la solución a que se llegó es buena, y no la puedo votar por disciplina partidaria, como han puesto de manifiesto otros compañeros.”⁹¹

Valga como muestra de la posición que asumió su partido sobre el tema y del pensamiento de este legislador al respecto.

Para rematar esa parte de su exposición el senador Astori mencionó un punto que es central en este estudio. El mismo refiere a la actitud que se asume ante los distintos temas de debate nacional. ¿La oposición se debe oponer sistemáticamente? ¿No se pueden alcanzar determinados puntos de encuentro entre todos los partidos? A propósito, Astori expresó en la misma sesión del senado: “Yo mismo -perdonen la referencia personal- he dicho en este ámbito -creo que lo citaba el señor Senador Heber ayer- que no se pueden resolver temas de este tipo contrariando la voluntad del 40% de la población uruguaya. Sin embargo, también creo lo contrario, esto es, que el 40% no puede pretender que sus convicciones exclusivamente se van a realizar o cristalizar en la práctica. No se puede. Por esa razón quiero dejar esta constancia política. Además, creo que esta experiencia se inscribe en la convicción de que los acuerdos son necesarios.”⁹²

Luego la mayoría del EP-FA comenzó, junto con Fancap, la recolección de firmas, a través de una comisión pro referéndum.

Jorge Lanzaro lo describe acertadamente al mencionar que la izquierda apoya estos recursos contra las leyes, respondiendo “a la iniciativa de los núcleos sindicales, que de manera notable pasan de las formas clásicas de movilización de masas a estas modalidades de activismo en clave ciudadana y electoral.”⁹³

Ha sido generalizada la idea de que el electorado no votó en contra de la ley, sino en contra del gobierno de Batlle. Dicha obstrucción no se debió a diferencias de criterios respecto a la ley, sino a la contemplación de los reclamos sindicales y a causar un golpe psicológico a un gobierno desgastado, con el incentivo de mediar menos de once meses para las elecciones nacionales. Sin dudas, la estrategia dio sus frutos. En las conclusiones que siguen daremos sustento a esta afirmación.

⁹¹ Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores. Segundo período ordinario de la XLV Legislatura, 64ª Sesión Extraordinaria, 13 de diciembre de 2001.

⁹² Idem.

⁹³ Lanzaro, Jorge, Ob. Cit.

Conclusiones

La apelación frecuente a los instrumentos de democracia directa, entre 1989 y 2004, ya de por sí nos da la pauta de la trascendencia que los mismos tienen para el ejercicio de la oposición política en Uruguay. Más allá de la demostración de la validez de nuestras hipótesis, el uso de estos instrumentos tienen ciertas ventajas que han sido funcionales a las estrategias partidarias. Más adelante nos referiremos a ellas, ahora veamos qué pasa con nuestras hipótesis. Para medirlas gráficamente, elaboraremos una tabla de índices que nos marque numéricamente el valor de las variables. De ese modo diremos que, en la primera, (1) si el origen de la iniciativa de referéndum es promovida por un sector partidario o por una organización social (gremio, sindicato, “familiares”) que haya contado con el apoyo de uno o más sectores políticos, le asignaremos el valor 1, si el origen, por el contrario, no cuenta con apoyos partidarios su valor será 0. (2) Si en la campaña hubo una acción proselitista notoria, su valor será 1 y, si no lo hubo, será 0. (3) Si hubo crecimiento electoral en la siguiente elección del partido opositor unido en la iniciativa, le asignaremos el valor 1, y si no lo hubo será 0. (4) Por último, si hubo crecimiento electoral en la siguiente elección del partido opositor dividido en la iniciativa, el valor que le daremos será 1 y por el contrario será 0.

Si el resultado de cada instancia se encuentra entre 3 y 4, esta hipótesis se estaría comprobando. Por el contrario, si el resultado se ubica entre 1 y 2 la hipótesis no se cumpliría para esa instancia. Teniendo presente esta caracterización, obtenemos el siguiente cuadro.

	1	2	3	4	
1989	1	1	1	1	4
1992	1	1	1	1	4
1996	1	1	0	1	3
2003	1	1	0	1	3
	4	4	2	4	

Si bien en tres de las cuatro instancias -la excepción es la reforma constitucional- la iniciativa no partió de los partidos políticos, éstos rápidamente se introdujeron en el debate. Quienes tuvieron la iniciativa en las otras oportunidades, fueron sindicatos del Estado (1992 y 2003) y asociación de familiares de desaparecidos (1989).

La oposición política en Uruguay
Una mirada desde los mecanismos de democracia directa

Como indicáramos anteriormente, en su libro más reciente, Jaime Yaffé, analiza -explicando el proceso de moderación de la izquierda política, lo que le permitió el triunfo- entre otros aspectos, la relación que une, desde su nacimiento, al Frente Amplio con los sindicatos. Nos interesa reparar en “el porcentaje de dirigentes sindicales que son militantes de organizaciones de izquierda” sobre todo en la participación de esos dirigentes “en los primeros lugares de las listas parlamentarias del FA”.⁹⁴ En ese sentido, Yaffé considera que “la ubicación privilegiada para los dirigentes sindicales ha sido la verificada en el caso del Partido Socialista (PS), cuyo promedio de participación en los primeros tres lugares de dichas listas supera el 50% entre 1989 y 1999. Le siguen las listas del Partido Comunista (PCU) y, desde 1994, las de Asamblea Uruguay (AU). Por otra parte, resulta evidente el escaso peso que los sindicalistas tienen en las listas senaturiales de las restantes fracciones del FA”.⁹⁵

Esa doble escena de los dirigentes del Partido Socialista es notoria en el año 2003, oponiéndose a la ley de Ancap, actitud que luego, el resto del FA -con la excepción de Asamblea Uruguay- acompañó.

En cuanto a la convergencia programática entre la izquierda política y la izquierda sindical, Yaffé evidencia un distanciamiento, respecto a sus orígenes. No obstante, conviene en que “el grado de coincidencia táctica” que ambas organizaciones han tenido “ha sido importante”, sobre todo, en su asociación para impulsar mecanismos de democracia directa. Demostrando que el FA fue moderándose más que los sindicatos, afirma que éstos “han sido más radicales que el FA en su postura opositora; en muchos casos, la iniciativa para interponer recursos de referéndum contra las leyes ha partido del movimiento sindical, mientras que el FA, por momentos en forma vacilante, se plegó a éstas una vez que estaban en marcha.”⁹⁶

La “interconexión directriz”, que el citado investigador presenta respecto a esa relación, es la conceptualización que adoptamos para enfocar el origen de las iniciativas que hemos venido estudiando, dejando con ello establecido, la participación política en esa táctica sindical.

Para 1989 podemos hablar de una iniciativa que parte desde lo afectivo, lo personal y lo moral, pero tampoco lo político estuvo ajeno. En 1992 quienes comienzan a movilizarse son sindicatos estatales (Pluna y Antel), rápidamente, sectores de los partidos tradicionales y el Frente Amplio

⁹⁴ Yaffé, Jaime. Ob. Cit. Pág. 131 (2005).

⁹⁵ Yaffé, Jaime. Ob. Cit. Pág. 132 (2005).

⁹⁶ Yaffé, Jaime. Ob. Cit. Pág. 138 (2005).

La oposición política en Uruguay
Una mirada desde los mecanismos de democracia directa

se sumaron a la propuesta, definiendo la estrategia a seguir. Para citar un ejemplo, de la participación de dirigentes sindicales en las listas del FA que menciona Yaffé, quien lideró el proceso - desde el sindicato de Antel (Sutel)- para derogar algunos artículos de la Ley de Empresas Públicas, fue Susana Dalmás, quien, menos de dos años después, se convertiría en senadora por Asamblea Uruguay.

La reforma constitucional es netamente política, planteada en principio por el presidente Sanguinetti y discutida por todos los partidos.

En el caso del referéndum contra la ley de Ancap, la situación es parecida a la de 1992, lo partidario se introduce en segundo lugar, luego de las iniciativas sindicales.

Se observa que la segunda dimensión se cumple para los cuatro casos. Como vimos a lo largo de la investigación, y haciendo referencia, sobre todo a los trabajos de Alicia Lissidini, sin el componente partidario las iniciativas están condenadas al fracaso, aún cuando sean apoyadas por un sector solamente. El caso de Ancap será la excepción a esta afirmación. Con todo, hubo una acción proselitista notoria. Una vez que los partidos políticos ingresan de lleno en la discusión, la campaña va subiendo su temperatura y se va intensificando, desde avisos televisivos, artículos y entrevistas en la prensa, y las propias recorridas a lo largo y ancho del país.

En cuanto a la tercera dimensión, para 1989 el partido opositor que estaba unido en la iniciativa era el Frente Amplio y creció electoralmente a la elección siguiente (noviembre de ese año). Es por ello que le asignamos el valor 1. Ocurrió lo mismo en 1992. Esta situación cambió en la reforma constitucional, puesto que los dos partidos de la oposición (Frente Amplio y Nacional), no representaron posiciones monolíticas -ni siquiera la tuvo el partido de gobierno, que era el impulsor de la propuesta-, es por ello que le hemos dado el valor cero.

En 2003, el partido de la oposición que estaba unido en el referéndum -en los papeles- era el Partido Nacional, y en la elección de octubre de 2004 creció considerablemente respecto de 1999. Si embargo le hemos asignado el valor 0 y la explicación tiene que ver con la aclaración "en los papeles" que recién formuláramos. Esto quiere decir que, es cierto que este partido apoyó la ley de asociación de Ancap, pero no todo el partido hizo campaña al mismo ritmo. El líder de una de las fracciones, a la postre ganador de la interna y artífice de la alta votación de octubre, Jorge Larrañaga, no hizo fuerte campaña como por ejemplo el Herrerismo en contra de la derogación de la norma.

La oposición política en Uruguay
Una mirada desde los mecanismos de democracia directa

Esta es la dimensión que menos apoyo recoge, quedando solamente con dos instancias en las que sí se dio (1989 y 1992). De este modo la misma es descartada para la conclusión de nuestro análisis.

Como nuestra hipótesis no refiere a los partidos que están unidos en las convocatorias, sino por el contrario, lo hace a aquellos que comparecieron fuertemente divididos, la misma se mantiene en pie.

Pero falta observar qué sucede con la cuarta dimensión. En 1989, el Partido Nacional fue la colectividad de la oposición que mantuvo fuertes diferencias en el referéndum y en noviembre ganó la elección cómodamente.⁹⁷

En 1992 ocurrió lo mismo pero con el Partido Colorado. Según el ex vicepresidente de la República, Luis Hierro López -quien por aquel entonces era diputado-, el haberse opuesto a la Ley "el Foro mantuvo votos batllistas, de la base tradicional, que fueron importantes en la decisión muy reñida del 94, en la que el partido le ganó a los blancos sólo por 22.000 votos."⁹⁸

En 1996 las diferencias se dieron en el Frente Amplio, partido que hubiera alcanzado la presidencia en octubre de 1999, de no haberse reformado la Constitución. Y en 2003 ocurre lo mismo que en 1996.⁹⁹

De la lectura del cuadro, se desprende que nuestra primera hipótesis queda totalmente confirmada. La primera conclusión que debemos hacer es que mantener fuertes diferencias entre sectores mayoritarios o con expectativas de serlo, en partidos de la oposición, sobre equis tema, paga -electoralmente hablando- para el futuro. Ahora, ¿esta conclusión es producto de la acumulación y

⁹⁷ El Movimiento Nacional de Rocha de Carlos Julio Pereyra, conquistó en la elección nacional 190.536 votos, el Herrerismo 444.839 y todo el Partido Nacional 765.990, representando el 38.88% de los votos. Cifras Según Marius, Jorge Leonel, Ob.Cit.

⁹⁸ Hierro López, Luis, entrevistado para esta investigación.

⁹⁹ Es obvio que en materia política, jamás los resultados son producto de una sola causa. No se pretende exponer que el triunfo de la izquierda en octubre de 2004, se dio por haber estado uno de sus principales sectores fuertemente dividido respecto al resto del partido en el referéndum contra la ley de Ancap. Ni tampoco se pretende justificar ese resultado ni los anteriores. Simplemente, se trata de explicar las relaciones causales entre unos (posiciones ante ciertos mecanismos de democracia directa) y otros (resultado electoral en la elección nacional siguiente), de modo -como se dijo en la introducción- de acercarnos al estudio de la oposición. Este acercamiento, puede aportar, al mismo tiempo, insumos para el debate sobre los referéndums, tan utilizados en Uruguay desde 1989 hasta 2004. Sería disparatado creer y vanidoso sostener que, los resultados que se produjeron en las elecciones de 1989, 1994, 1999 y 2004 están directa y únicamente relacionados con los actos de democracia directa aquí estudiados. Los mismos deben ser vistos como lógicas dentro de un proceso que se da para mantener y desarrollar el poder, fin último de la política. Si debe convenirse que, el echar mano a estos instrumentos de democracia directa en los periodos interelectorales, trae aparejada una serie de beneficios que las distintas experiencias lo confirman. De ello se dará cuenta más adelante.

La oposición política en Uruguay
Una mirada desde los mecanismos de democracia directa

la repetición del uso de estos mecanismos, o premeditadamente los partidos definen esas posiciones estratégicamente? Es una pregunta de difícil respuesta. Para poder arrojar algo de luz sobre esta inquietud, veamos qué pasa con nuestra segunda hipótesis.

Nuevamente vamos a esquematizar las variables para verlas con mayor claridad. Nuestras dimensiones, para este caso, serán tres: (1) Cuando el bloqueo y desgaste al gobierno (estamos refiriendo exclusivamente a la instancia de democracia directa)¹⁰⁰ haya ocurrido en la primera mitad de la administración, le asignaremos el valor 0 y, cuando haya ocurrido en la segunda mitad el valor será de 1.¹⁰¹

(2) Si los partidos que impulsaron estas instancias que estamos estudiando, entablaron alianzas o coincidieron con sectores de otros partidos o con sectores sindicales y/o sociales, el valor asignado será 1 y sino fue así, el valor será 0.

(3) Por último, trataremos de medir la posición ideológica respecto a virtudes y defectos de los temas del referéndum. Si la posición que adopta un sector o partido, ante estas instancias, se corresponde con su agenda, el valor que le daremos será 0, si no se corresponde, el valor será 1. Lo que pretendemos ver aquí, es si el apoyo en estas ocasiones, se debió a una posición ideológica afín, expresada en documentos, declaraciones, debates, hechos políticos y diseños de políticas públicas a implementar, o meramente a otros intereses, electorales por ejemplo.

	1	2	3	
1989	1	1	0	2
1992	1	1	1	3
1996	0	1	1	2
2003	1	1	1	3
	3	4	3	

De modo de confirmar esta hipótesis el resultado de cada instancia debe alcanzar el valor 3, de lo contrario será refutada.

¹⁰⁰ Tomamos al mecanismo de democracia directa como bloqueo y desgaste al gobierno en el entendido que, en primer lugar, si existe, se está cuestionando y poniendo a consideración del electorado un producto que el gobierno ya elaboró (sobre todo nos referimos a los referéndums). En segundo lugar, es una prueba para cualquier gobierno que en determinado momento de su administración se convoque al pueblo a pronunciarse por un tema.

¹⁰¹ Esta división de primera y segunda mitad del periodo, está sustentada en la constatación de Chasquetti y Moraes -mencionada a lo largo de la investigación-, que dio lugar a la teoría de los "ciclos electorales", o sea a la pérdida de apoyos que van sufriendo los gobiernos, conforme se acerca el horizonte electoral.

La oposición política en Uruguay
Una mirada desde los mecanismos de democracia directa

Para el caso del referéndum contra la Ley de Caducidad, a la primera dimensión le hemos asignado el valor 1 porque el referéndum se realizó en el cuarto año de la administración. La segunda dimensión también es positiva, puesto que confluyeron en esta convocatoria distintas corrientes partidarias. Por último, como hemos dicho, hubo un componente esencial en la imposición de este recurso, y fue la cuestión personal y familiar para tratar de dejar sin efecto la Ley de Caducidad, planteos que se han sostenido en el tiempo. Deducimos entonces que la imposición del recurso respondió a una verdadera convicción y aspiración de derogar la norma y no por el mero interés de desgastar al gobierno, por más que, como vimos en la hipótesis anterior, los sectores partidarios aprovecharon esta instancia para sacar réditos electorales.

Resulta de este análisis que, de los tres valores, se cumplieron sólo dos. Por ende no se cumple nuestra segunda hipótesis para este caso.

En cuanto al referéndum de diciembre de 1992, que derogó 5 artículos de la Ley de Empresas Públicas, vemos que el mismo tuvo lugar en la segunda mitad de la administración Lacalle. Se dieron coincidencias entre sectores de distintos partidos y existieron visiones opuestas en los actores de la oposición más relevantes. Como ya se señaló, por ejemplo, el único ministro que tenía el Foro Batllista en ese gabinete firmó la ley y luego su sector se opuso a la misma, distanciándose a su vez de Jorge Batlle que, dicho por él mismo, salió a juntar votos para el gobierno nacionalista. Esa actitud adoptada por el sector de Sanguinetti le fue útil para las elecciones siguientes, veintitrés meses después. Como prueba de ello, valgan las palabras del profesor Luis Hierro ya referidas, en cuanto a la leve ventaja que le sacó su partido al Partido Nacional en noviembre de 1994. Además, este informante calificado, opinó sobre la importancia de su sector, en esta instancia de 1992. En ese sentido sostuvo que "el Foro tuvo preponderancia decisiva, porque aunque en el Partido Nacional hubo opositores a la ley, fueron minoría. Si el Foro no hubiera participado del referéndum, la oposición a la ley hubiera sido sólo del Frente y el resultado del referéndum hubiera sido incierto, quizás empatado y no 70 a 30".¹⁰²

La reforma constitucional de diciembre de 1996, se votó en la primera mitad de la segunda presidencia del doctor Sanguinetti, además de ello -que ya de por sí le correspondería el valor 0 en nuestra caracterización- debemos mencionar que no se puede hablar de la utilización de este recurso para bloquear o desgastar al gobierno, puesto que la reforma la promovió el propio Sanguinetti, inmediatamente después de haber asumido la presidencia en marzo de 1995.

¹⁰² Hierro López, Luis, entrevistado para esta investigación.

La oposición política en Uruguay
Una mirada desde los mecanismos de democracia directa

Esta aclaración ya nos está demostrando que para la reforma constitucional, no se cumple nuestra segunda hipótesis. De todas maneras, explicaremos por qué sí las otras dos dimensiones se cumplen. Como vimos en el capítulo específico de esta instancia, hubo sectores de los partidos tradicionales que, junto con la mayoría del Frente Amplio se opusieron a la reforma. Para la tercera dimensión, hemos entendido que en realidad la posición final, adoptada por la mayoría del Frente Amplio, encabezada por Tabaré Vázquez, se dio por haber advertido que la figura del balotaje representaba un intento de frenar el triunfo de la izquierda y no por creer que la reforma fuese mala. De hecho, hasta último momento se estuvo negociando con el Frente Amplio para incorporarlo a la negociación. Como se explicó en el capítulo cinco, las exigencias que la izquierda planteó para participar y votar positivamente fueron contempladas. Es más, las críticas que recibieron algunos líderes partidarios -como el caso del presidente del Directorio del Partido Nacional, Alberto Volonté- fue precisamente por la gran cantidad de concesiones que se le otorgó al Frente Amplio.

Si faltan argumentos para convencerse de la posición de este partido frente a la modificación constitucional, tengamos presente lo que opinaba Astori al respecto: “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”.¹⁰³

Por último, el referéndum contra la ley de Ancap se dio en la segunda mitad del gobierno de Jorge Batlle. Si bien no hubo sectores extra Frente Amplio que se pronunciaran e hicieran campaña en contra de la ley, como se señaló, el sector del doctor Larrañaga tuvo una tenue e insignificante participación en la campaña. Pero, sin dudas que la alianza entre el Frente Amplio y el sindicato de Ancap funcionó. Hubo también una fuerte coincidencia con el viejo Nuevo Espacio¹⁰⁴ que, luego se terminó transformando en la expresión electoral Encuentro Progresista-Frente Amplio-Nueva Mayoría, a la postre lema ganador de la elección nacional.¹⁰⁵

¹⁰³ Tomado de Ferrando, Oscar. Ob. Cit.

¹⁰⁴ Llamamos “viejo Nuevo Espacio” a la parte -liderada por Rafael Michelini- (Lista 99000) que quedó en ese partido, luego de la escisión que dio origen al Nuevo Espacio Independiente y luego al Partido Independiente.

¹⁰⁵ En mayo de 2001, el Centro de Estudios Estratégicos 1815, que dirigía el General Liber Seregni, organizó un seminario al cual se denominó “Servicios públicos: aportes hacia una política de Estado”. Entre otros, disertó el senador y líder del Nuevo Espacio, Rafael Michelini, que opinó sobre la asociación de las empresas públicas. Ver Anexo Documental.

La oposición política en Uruguay
Una mirada desde los mecanismos de democracia directa

La izquierda había tenido un intento fuerte, pero frustrado, de oposición al gobierno en el llamado de adhesión contra la primera ley de urgencia el 18 de febrero de 2001. El largo proceso de recolección de firmas para derogar la ley de Asociación de Ancap, ya de por sí desgastó al gobierno, que venía fuertemente castigado por la crisis financiera y bancaria de 2002.

Las idas y vueltas en cuanto al apoyo o no a la ley, la cronología narrada en el capítulo seis y las siguientes afirmaciones del actual subsecretario de Economía, Mario Bergara, pronunciadas en Washington, son más que suficientes para afirmar que la práctica no se corresponde con la teoría esgrimida por el Frente Amplio en este, nuestro último episodio de democracia directa.

Hablando ante jerarcas de los organismos financieros internacionales e inversores extranjeros, Bergara señaló: “los sindicatos impulsaron muchos referendos, pero no todos fueron apoyados por la fuerza política. De los que no fueron apoyados por la fuerza política, ninguno fue exitoso. Sólo los que apoyó la fuerza política ganaron. Post crisis, el Frente Amplio los apoyó todos y ganó todos, incluso contra leyes que el propio Frente Amplio había escrito”. “O sea, ahí lo que ganó no era una percepción de si el marco regulatorio del sector eléctrico estaba bien diseñado o mal diseñado, cuando la realidad era que la gente iba a votar eso, o si la asociación de la empresa de petróleo estaba... ¡No! Ahí era un tema de voto político, relacionado al marco partidario y en un marco de amplio descontento (con el gobierno)”. “En Uruguay pasó eso. ¿Si cambia con el triunfo del Frente Amplio? Sí, cambia”, afirmó. “Ahora sería mucho más difícil pensar en que alguien pueda activar mecanismos de democracia directa. O sea que esto va a quedar un tanto de lado”. (...) “A lo que voy es que yo creo que va a haber reformas. Va a haber reformas. Porque había cosas ridículas, como decir: ‘Vamos a votar en contra del tema de la empresa de petróleo, no porque la asociación esté mal sino porque los que lo van a hacer son ellos. En cambio ahora, que lo vamos a hacer nosotros, lo podemos apoyar’”, dijo.¹⁰⁶

La posibilidad que el proyecto no fuera afín a las concepciones filosóficas del conglomerado de izquierda, luego de esto, no resiste el menor análisis. Podemos hacer algunas puntualizaciones más. En primer lugar el programa partidario de la izquierda contemplaba la asociación de las empresas públicas, ya lo había expresado Vázquez como se mencionó, y lo repitió cuanto pudo el senador Astori en la campaña sobre el referéndum. En “La Era Progresista” se menciona que

¹⁰⁶ Crónica de Gerardo Lissardy, corresponsal de Búsqueda en Washington. Mario Bergara, presentación en Washington. Semanario Búsqueda, contratapa. N° 1307, 9 de junio de 2005. Ver crónica completa en Anexo Documental.

La oposición política en Uruguay
Una mirada desde los mecanismos de democracia directa

desde 1994, la asociación de Ancap figura en el programa partidario de la izquierda.¹⁰⁷ Segundo, el proyecto fue acordado por esa fuerza política con los legisladores blancos y colorados, es decir, se coincidía con su redacción y beneficios. En tercer lugar, el propio líder izquierdista esgrimió argumentos personales para oponerse a la asociación.

Con meridiana claridad, Walter Cancela, parece haber anticipado lo que sucedería en diciembre de 2003, cuando, en el seminario aludido, se preguntaba: “¿Existen riesgos reales de bloqueo de las propuestas reformistas o de reversión de las mismas, aunque inicialmente hayan contado con apoyos políticos suficientes?” Para inmediatamente afirmar “la respuesta a esta pregunta es a mi entender afirmativa”. Pero no se quedaba allí, sino que argumentaba esa posición, sosteniendo que “debe tenerse en cuenta que en Uruguay existen instrumentos jurídicos - de democracia directa - aptos para ‘bloquear’ o ‘revertir’ reformas como las que se consideran en este seminario. Por otra parte, existe evidencia tangible de que dichos instrumentos jurídicos han sido utilizados para ‘contestar’ reformas anteriores. Y lo que es más importante, existen sectores de nuestra sociedad con capacidad para movilizar y organizar la ‘contestación’ de las reformas. Se debe concluir, entonces, que *no es posible asegurar la permanencia en el tiempo de eventuales reformas en los servicios públicos*. Obviamente, la obtención de un consenso en torno a las propuestas reformistas es un objetivo irrealizable. Condicionar la implementación de las reformas en los servicios públicos al logro de dicho consenso sería, incluso, inconveniente, ya que supondría otorgarle un poder de veto a todos y cada uno de los actores políticos y sociales involucrados. En ese caso, la consecuencia más probable es que el statu quo se convierta en el equilibrio dominante o que los plazos requeridos para lograr consensos excedan ampliamente todo margen de tolerancia.”¹⁰⁸

Algo que hasta ahora no ha ocurrido, dándole los hechos la razón a este técnico.

Una encuesta de Interconsult recogió la opinión de los uruguayos respecto a asociar a Ancap, bajo un gobierno de izquierda. El resultado, que puede no ser sorprendente, nos aporta evidencia cuantitativa sobre que la ley no cayó por contener elementos nocivos para la empresa y por ende para el país, sino que se trataba de un tema de confianza. En el informe, firmado por Juan Carlos Doyenart, se pregunta: “¿la oposición a las asociaciones con privados era tal o una forma de expresar el descontento y desconfianza con los gobiernos blanco y colorado? Ahora sí, las asocia-

¹⁰⁷ Garcé, A. y Yaffé, J. Ob. Cit.

¹⁰⁸ Cancela, Walter, Seminario “Servicios públicos: aportes hacia una política de Estado”. Centro de Estudios Estratégicos 1815, mayo de 2001.

La oposición política en Uruguay
Una mirada desde los mecanismos de democracia directa

ciones son válidas. En la medida que se mantenga la propiedad estatal de las empresas públicas, 7 de cada 10 uruguayos, entrevistados por Interconsult, se expresan de acuerdo con asociarlas a capitales privados con el fin de mejorar su competitividad. (...) Como puede observarse, la pregunta utiliza el término 'capitales privados' al cual muchas veces se lo quiere evitar para no generar resistencias. La posible asociación de ANCAP con empresas estatales, como la petrolera venezolana, aparece como un paliativo al sentir estatista de los uruguayos, sin embargo los resultados de la encuesta de Interconsult son elocuentes. Pero, quizás lo más interesante resulte en apreciar que una mayoría del 53% de quienes votaron contra la ley de ANCAP, en diciembre del 2003, hoy opinan a favor de las asociaciones, lógicamente que acompañados por un 92% de quienes también votaron a favor de la ley en el 2003. Ello lleva a que un 74% de los votantes frentistas y un 90% de los colorados, hoy se expresen de acuerdo con las asociaciones, apareciendo los votantes blancos como los más opositores a la medida: un 44% en desacuerdo.¹⁰⁹

Esta encuesta está en perfecta consonancia con lo expresado por Bergara en Washington. Hasta el propio ex presidente Batlle, está convencido que en esta etapa nueva del Uruguay, se pueden hacer las reformas antes postergadas. Consultado al respecto por Crónicas, manifestó: "Por supuesto. Porque si usted dice que ahora sirven las mismas cosas que antes decía que no servían, le está dando la razón a aquellos que antes decían que servían."¹¹⁰

Como mencionábamos anteriormente, luego del recorrido por las cuatro instancias reseñadas en esta investigación, se observan una serie de ventajas que la utilización de estos mecanismos reportan.

Coincidiendo con Carlos Abin, diremos que "(...) la utilización de los mecanismos de democracia directa para la defensa del patrimonio nacional se constituiría en una de las llaves maestras para permitir a la izquierda saltar las barreras que impedían su desarrollo en el interior de Uruguay. Una nueva conciencia empezaba a aflorar en los rincones más remotos del país, habitualmente vedados para las fuerzas de izquierda (...). Estos instrumentos -y en particular las campañas correspondientes- facilitaron la penetración del mensaje alternativo. Un despliegue militante perfeccionado y afinado con el correr del tiempo, y las constantes giras de los dirigentes políticos

¹⁰⁹ Encuesta de INTERCONSULT publicada en Últimas Noticias, 4 de noviembre de 2005.

¹¹⁰ Batlle, Jorge. Entrevista en el semanario Crónicas ya citada.

La oposición política en Uruguay
Una mirada desde los mecanismos de democracia directa

contribuyeron a quebrar los mitos y los temores, disolvieron las reticencias y permitieron un progresivo despliegue de mayor potencia en el interior del país.”¹¹¹

Por el contrario, en los partidos tradicionales, cuando de defender una ley se trata, increíblemente, reducen su militancia y presencia proselitista.

El ejercicio de estos mecanismos de democracia directa también trae consigo -además de las ya señaladas- otras ventajas que hacen atractiva su utilización. Como se dijo la exploración de nuevas alianzas con sectores de otros partidos. El relacionamiento que permanece, luego de adoptar una decisión en un tema concreto, constituye una posibilidad de acercar concepciones ideológicas e intereses políticos. ¿Podría haberse dado la alianza entre Julio María Sanguinetti y Hugo Bata-lla, si el primero hubiera defendido la Ley de Empresas Públicas? Por supuesto que no se puede hacer historia contra fáctica, pero hubiese sido más difícil aún lograr combinar esa fórmula con éxito como se hizo.

Otras de las ventajas de apelar a estos mecanismos de democracia directa, deben señalarse la de mantener y practicar formas no tradicionales de militancia. La recolección de firmas se vuelve esencial en ese tipo de procesos y al mismo tiempo ocupa a los militantes, hace entrenar la dialéctica y la doctrina, en una gimnasia electoral permanente que, entre otras cosas, forma dirigentes. Se logra también paralizar y/o desgastar al gobierno, dividiendo la opinión pública y plantándose como la alternativa. Como ya señaláramos, siguiendo a Abin, al FA, esta estrategia le fue útil para penetrar en el interior, reducto de los partidos tradicionales y esquivo -hasta 2004 y las elecciones municipales de 2005- para la izquierda.

De las tres finalidades que plantea Bottinelli, a las cuales aludíamos en el Capítulo 1, mirando los cuatro procesos reseñados, la primera no se ha aplicado. Por más que la reforma constitucional de 1996 fue propuesta por el gobierno, no se sometió a la opinión pública para lograr “un expreso e inmediato respaldo popular para una medida determinada o un paso trascendente o polémico en la vida del país”,¹¹² sino que es obligación -en esos casos- que el Cuerpo Electoral se expida al respecto. De las otras dos, en cambio, sí podemos decir que se han cumplido. Tanto en los referéndums de 1989, 1992 y 2003, se dieron una u otra condición o ambas a la vez. Nos estamos refiriendo a “cuando en un sistema político dividido en forma relativamente pareja, una de las

¹¹¹ Abin, Carlos, “Bajo las banderas desplegadas. La irresistible ascensión de la izquierda uruguaya.” Tomado de www.revistafuturos.info y de www.redtercermundo.org.uy

¹¹² Bottinelli, Oscar, artículo ya citado.



La oposición política en Uruguay
Una mirada desde los mecanismos de democracia directa

partes busca dirimir el conflicto en un terreno que supone le resulta más favorable que el de las instituciones representativas” y a “cuando actores menores del sistema político sienten que en determinados temas pueden sensibilizar a electores de otros partidos y a la ciudadanía independiente a favor de su causa.”¹¹³

No ha sido la pretensión de esta investigación, discutir si los mecanismos de democracia directa son más o menos beneficiosos para el sistema democrático. Simplemente a partir de ellos, se han establecido consideraciones, que pretenden explicar determinadas actitudes de los actores políticos de la oposición en Uruguay.

Luego de todo este camino recorrido, vemos que nuestra primera hipótesis fue confirmada. O sea que los partidos de la oposición, que sostuvieron entre sus sectores, posiciones altamente polarizadas en las instancias electorales de democracia directa, mejoraron su caudal electoral en la elección nacional inmediata. De todas maneras, no creemos que dichos resultados, sean producto de una estrategia deliberada. Tampoco se puede ser contundente al afirmar que, las posiciones asumidas por los diferentes actores, están directamente influenciadas por sus concepciones filosóficas o bases programáticas. Por el contrario, hemos visto que o la política cuestionada integraba las propuestas de quien se opuso o, en un principio se apoyaron, de diferentes maneras, determinadas leyes, y luego, fueron confrontadas.

Con respecto a la segunda hipótesis, que sostiene que *la oposición ha utilizado los mecanismos de democracia directa como forma de bloquear y desgastar al gobierno de turno, entablar alianzas con sectores de otros partidos y recoger mayores adhesiones electorales, sin reparar en las virtudes o defectos del producto político cuestionado*, no se cumple estrictamente para los casos del referéndum contra la Ley de Caducidad, ni para el plebiscito constitucional. No obstante, estas instancias sirvieron para “*bloquear y desgastar al gobierno de turno, entablar alianzas con sectores de otros partidos y recoger mayores adhesiones electorales*”. Además -como también vimos- en el referéndum de abril de 1989, se anticiparon internas partidarias (como en el Batllismo), se fortalecieron sectores (como el Movimiento Nacional de Rocha, que capitalizó tener entre sus filas a Matilde Rodríguez de Gutiérrez Ruiz) y se fortaleció la izquierda en Montevideo (siete meses después obtendría la Intendencia Municipal).

¹¹³ Bottinelli, Oscar, artículo ya citado.

La oposición política en Uruguay
Una mirada desde los mecanismos de democracia directa

Como se demostró, las ventajas que representa impulsar estos mecanismos, los hacen muy apetecibles para la oposición. La ciudadanía vota -en estas instancias- conforme la opinión de sus líderes y sobre todo contra las políticas de los gobiernos de turno. Observamos además que cuanto más cerca está la siguiente elección, mayor daño se le causa al gobierno, y, por ende, mayor rédito electoral para quienes impugnan el producto político en cuestión. El último y más notorio ejemplo de ello, fue el referéndum del 7 de diciembre de 2003, que derogó la totalidad de la Ley de Ancap.

Como expresáramos en la introducción, en las cuatro instancias estudiadas, al menos un partido de la oposición estuvo dividido. Parece razonable descartar -visto el itinerario de cada sector- que dicha división se deba a una estrategia deliberada. De todos modos, es notoria -y hasta se ve en el plebiscito de 1996- la autonomía de los sectores respecto al llamado a las urnas por un caso de democracia directa. Evidentemente, la política a oponerse o a apoyar, es una parte de la decisión que toman los actores. Esto quiere decir que en el análisis influyen otros factores, que mucho tienen que ver con las ventajas que estos mecanismos aportan.

También observamos que se mantiene luego de la dictadura, aquella vieja práctica descrita por Alicia Lissidini previa al golpe militar. Nos referimos a que la utilización de “los mecanismos de democracia directa responde a intereses políticos específicos y no a intenciones ‘democratizadoras’”,¹¹⁴ más allá de su éxito o no. Todo esto constituye a los mecanismos de democracia directa, sobre todo a los referéndums, en una estrategia primordial para la oposición política uruguaya.

Queda evidenciado que estos recursos, son herramientas de suma importancia en el maletín de la oposición. La izquierda, en conjunto con los sindicatos, los utilizó ampliamente, beneficiándose de las ventajas que señalábamos. Los Partidos Tradicionales, por haber estado en el gobierno no los han usado. Últimamente, el Partido Nacional, recogió más de cien mil de firmas -mediante el instituto de la iniciativa-, para apoyar dos proyectos de ley respecto a la seguridad ciudadana. Más allá de la gimnasia que le imprimió a la militancia y el hecho político de llevar al Parlamento los paquetes con las firmas, tal actitud no tuvo el impacto que tiene la recolección de firmas de cara a la anulación de una ley. En leyes controvertidas, como la de “humanización del sistema carcelario” (liberación de reclusos), que, según las encuestas, era una de las medidas del gobierno del Frente Amplio que menos apoyo recogía, tampoco se resolvió recolectar firmas para derogar-

¹¹⁴ Lissidini, Alicia Ob. Cit.

La oposición política en Uruguay
Una mirada desde los mecanismos de democracia directa

la. Quizás la ausencia de recursos militantes, determine esa nula apelación a este recurso por parte de blancos y colorados. Lo cierto es que este período es el primero -luego del retorno democrático- en el que ambos partidos están en la oposición. Restan aún 39 meses de gestión frenteamplista, la experiencia muestra que luego de la mitad del mandato, se apela al referéndum. Por ahora, de las leyes importantes que ha anunciado el gobierno, Reforma Tributaria y Sistema de Salud, no hay indicios de interposición de tal recurso. Para la primera medida, Reforma Tributaria, la Constitución no habilita el referéndum, puesto que se trata de una ley que establece tributos.¹¹⁵ Con respecto al Sistema de Salud, no hay pronunciamientos contundentes de los actores de la oposición, acerca de los caminos a tomar.

¿Qué posición adoptará la izquierda, si le toca volver a la oposición, respecto a estas iniciativas? ¿Desacelerará el proceso de moderación, que, como establece Yaffé, ubica a los sindicatos más a la izquierda que aquella?

El estudio de la oposición política, requiere reparar en diversas líneas imposibles de abarcarlas en esta investigación. Son necesarios múltiples estudios para saber más sobre el comportamiento de la misma en Uruguay. Al mismo tiempo, se vuelven imprescindibles, análisis comparativos de, por ejemplo, las estrategias de los partidos de oposición en América Latina. Indagar si hay, en sus experiencias, vinculaciones y conductas imitativas, bajo qué lógicas y con qué resultados.

En fin, en la investigación de este tema, que como decíamos en la introducción, en su calidad se juegan componentes esenciales de la democracia, hay mucho por andar. Valga entonces, como mojón, esta investigación que ha pretendido centrarse en la oposición política uruguaya, a través de una mirada desde los mecanismos de democracia directa.

¹¹⁵ Ver en el Anexo, redacción del inciso segundo del artículo 79 de la Constitución de la República.

Bibliografía

- ✓ Altman, David, en *Popular initiatives in Uruguay: confidence votes on government or political loyalties?*, The Helen Kellogg Institute for International Studies, 216 Hesburgh Center, University of Notre Dame, *Electoral Studies* 21 (2002) 617-630.
- ✓ Chasquetti, Daniel, "La renovación del parlamento 1985-1999", Departamento de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales. Documento de Trabajo N° 20.
- ✓ Chasquetti, Daniel y Daniel Buquet, "La Democracia en Uruguay: Una partidocracia de consenso", *Política*, otoño, número 042, Universidad de Chile, Santiago, Chile, 2004.
- ✓ Ferrando, Óscar, "El comportamiento del electorado uruguayo en el plebiscito de reforma constitucional del 8 de diciembre de 1996", Tesis de Grado, octubre 1997.
- ✓ Garcé, Adolfo y Jaime Yaffé, "La era progresista", Editorial Fin de Siglo, Montevideo, setiembre de 2004.
- ✓ Gorosito Zuluaga, Ricardo "La letra y el espíritu. Historia y futuro en la Reforma de 1997". Instituto Manuel Oribe. Ediciones de La Banda Oriental, Montevideo, 1999.
- ✓ Lanzaro, Jorge (Coordinador), "La izquierda uruguaya entre la oposición y el gobierno", Editorial Fin de Siglo, Montevideo, 2004.
- ✓ Lanzaro, Jorge, "Tipos de presidencialismo y modos de gobierno en América Latina", Instituto de Ciencia Política, Universidad de la República, 1° Ed. Buenos Aires, Clacso, 2003.
- ✓ Lanzaro, Jorge (Coordinador); Daniel Buquet (Investigador Asociado); Daniel Chasquetti y Andrés Moraes (Investigadores), María Frick y Yanella Posente (Ayudantes). "Estudio de la Producción Legislativa 1985-2000", del Instituto de Ciencia Política (ICP) de la Facultad de Ciencias Sociales (FCS) de la Universidad de la República (Udelar), 'Programa de Estudios Parlamentarios'.
- ✓ Lissidini, Alicia. "La historia de los plebiscitos en el Uruguay: ni tan democráticos ni tan autoritarios (1917-1971). Artículo publicado en Cuadernos del Claeh 81-82. Revista Uruguaya de Ciencias Sociales. Editada por CLAEH, 2a. serie, año 23, 1998/1-2 (páginas 195 a 217). Una versión anterior de este trabajo fue publicada en Perfiles Latinoamericanos N°12. Revista de la Sede Académica de México de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, año 7, 1998 (páginas 169 a 200).
- ✓ Lissidini, Alicia. 1998. "Capítulo IV: El nuevo contexto político: disyunción entre el esquema institucional y el sistema de partidos. Derechos Humanos: el primer referéndum contestatario". En: *La democracia directa en el Uruguay (1917-1994). Partidos políticos, plebiscitos y referendos*. Tesis doctoral, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Sede México.

La oposición política en Uruguay
Una mirada desde los mecanismos de democracia directa

- ✓ Lissidini, Alicia. "Las paradojas de la democracia directa. Plebiscitos y referendos en el Uruguay (1917-1994)". Artículo publicado en Susana Mallo y Miguel Serna (organizadores) *Seducción y Desilusión: la política latinoamericana contemporánea*. Ediciones Banda Oriental, Montevideo (2001). Este artículo es producto de la tesis doctoral: *La democracia directa en el Uruguay (1917-1994). Partidos políticos, plebiscitos y referendos*. FLACSO – México (Lissidini, 1997).
- ✓ Marius, Jorge Leonel. "Elecciones uruguayas 1980 -2003", Edición de la Fundación Konrad Adenauer, Montevideo, Uruguay, 2004.
- ✓ Moreira, Constanza, "La dinámica gobierno-oposición en el último año del gobierno Batlle". Observatorio Político, Informe de Coyuntura N° 5/2004 Págs 79-84. ICP-FCS
- ✓ Observatorio Político, Informes de Coyuntura: N° 1, 2000. N° 2, 2001; N° 3, 2002 ; N° 4, 2003; N° 5 2004. Instituto de Ciencia Política, de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República.
- ✓ Paolillo, Claudio, "Con los días contados", Colección Búsqueda/ Editorial Fin de Siglo 1ª Edición Agosto de 2004.
- ✓ Pasquino, Gianfranco, "La oposición", Editorial Universitaria de Buenos Aires, junio de 1997.
- ✓ Pérez, R., Caetano, G. y Rilla, J.: "La partidocracia en el Uruguay", en Cuadernos del CLAEH Nro. 31, Montevideo, ClaeH, 1985.
- ✓ Sartori, Giovanni, "Presidencialismo y Parlamentarismo", en "Ingeniería Constitucional Comparada", Fondo de Cultura Económica, México, D.F., 1994.

Anexo Documental

Capítulo 1- Referéndums y plebiscitos. Consideraciones generales

El inciso segundo del artículo 79 sostiene que: *"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 en 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 artículo 82 de la Constitución de la República establece: *"La Nación adopta para su gobierno la forma democrática republicana."*