

# Movimientos sociales, partidos políticos y democracia directa “desde abajo” en Uruguay [1985-2004]

**Felipe Monestier**

MOVIMIENTOS SOCIALES,  
PARTIDOS POLÍTICOS Y  
DEMOCRACIA DIRECTA  
“DESDE ABAJO” EN URUGUAY  
(1985-2004)

Felipe Monestier

La Colección Becas de Investigación es el resultado de una iniciativa dirigida a la difusión de los trabajos que los investigadores de América Latina y el Caribe realizan con el apoyo del Programa Regional de Becas de CLACSO.

Este libro presenta la investigación que el autor realizó en el marco del concurso de proyectos para investigadores de nivel intermedio sobre *Partidos, movimientos y alternativas políticas en América Latina y el Caribe* organizado por el Programa Regional de Becas de CLACSO con el apoyo de la Agencia Sueca de Desarrollo Internacional, Asdi. Los contenidos de este libro han sido seleccionados y evaluados en un proceso de revisión por pares.

Monestier, Felipe

Movimientos sociales, partidos políticos y democracia directa desde abajo en Uruguay : 1985-2004 . - 1a ed. - Buenos Aires : Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - CLACSO, 2011.  
90 p. ; 23x16 cm. - (Becas de investigación)

ISBN 978-987-1543-69-4

1. Movimientos sociales. 2. Democracia. I. Título.  
CDD 321.8

Otros descriptores asignados por la Biblioteca virtual de CLACSO:  
Democracia / Partidos políticos / Movimientos sociales / Estado / Sindicatos / Izquierda / MDD- Mecanismos de Democracia Directa / Bien Público / Ciudadanía / Uruguay

Colección Becas de Investigación

MOVIMIENTOS SOCIALES,  
PARTIDOS POLÍTICOS Y  
DEMOCRACIA DIRECTA  
“DESDE ABAJO” EN URUGUAY  
(1985-2004)

Felipe Monestier



CLACSO

Consejo Latinoamericano  
de Ciencias Sociales



Conselho Latino-americano  
de Ciências Sociais

**Editor Responsable** Emir Sader - Secretario Ejecutivo de CLACSO

**Coordinador Académico** Pablo Gentili - Secretario Ejecutivo Adjunto de CLACSO

### **Colección Becas de Investigación**

**Directora de la Colección** Bettina Levy - Coordinadora del Programa Regional de Becas

**Asistentes del Programa** Natalia Gianatelli - Luciana Lartigue - Magdalena Rauch

**Revisión técnica de textos** Ernesto Funes

### **Área de Producción Editorial y Contenidos Web de CLACSO**

**Responsable editorial** Lucas Sablich

**Director de arte** Marcelo Giardino

**Responsable de contenidos web** Juan Acerbi

**Web master** Sebastián Higa

**Logística** Silvio Nioi Varg

**Arte de tapa** Marcelo Giardino

### **Primera edición**

*Movimientos sociales, partidos políticos y democracia directa "desde abajo" en Uruguay (1985-2004)*

(Buenos Aires: CLACSO, octubre de 2010)

ISBN 978-987-1543-69-4

© Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales

Queda hecho el depósito que establece la Ley 11723.

### **CLACSO**

**Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - Conselho Latino-americano de Ciências Sociais**

Av. Callao 875 | piso 5º J | C1023AAB Ciudad de Buenos Aires | Argentina

Tel [54 11] 4811 6588 | Fax [54 11] 4812 8459 | <clacso@clacso.edu.ar> | <www.clacso.org>

Patrocinado por la Agencia Sueca de Desarrollo Internacional



No se permite la reproducción total o parcial de este libro, ni su almacenamiento en un sistema informático, ni su transmisión en cualquier forma o por cualquier medio electrónico, mecánico, fotocopia u otros métodos, sin el permiso previo del editor.

Este libro está disponible en texto completo en la Red de Bibliotecas Virtuales de CLACSO <www.biblioteca.clacso.edu.ar>

La responsabilidad por las opiniones expresadas en los libros, artículos, estudios y otras colaboraciones incumbe exclusivamente a los autores firmantes, y su publicación no necesariamente refleja los puntos de vista de la Secretaría Ejecutiva de CLACSO.

# ÍNDICE

PRÓLOGO		9
INTRODUCCIÓN		11
LOS DEBATES ACTUALES EN TORNO A LOS MECANISMOS DE DEMOCRACIA DIRECTA		12
DEMOCRACIA DIRECTA Y PARTIDOS		14
URUGUAY 1985-2004: PARTIDOS, SOCIEDAD Y DEMOCRACIA DIRECTA DESDE ABAJO		16
LA INVESTIGACIÓN		23
OBJETIVOS		23
METODOLOGÍA		24
UNA RESEÑA DE LOS MDD PROMOVIDOS “DESDE ABAJO” EN URUGUAY ENTRE 1985 Y 2004		25
EL REFERÉNDUM CONTRA LA LEY DE CADUCIDAD. DEMOCRACIA DIRECTA Y DERECHOS HUMANOS		25

EL PLEBISCITO “DE LOS JUBILADOS” DE 1989: LA DEMOCRACIA DIRECTA VINO PARA QUEDARSE		32
EL REFERÉNDUM CONTRA LA LEY DE EMPRESAS PÚBLICAS DE 1992: EL ESTADO NO SE TOCA		38
LOS PLEBISCITOS DE 1994: LA AGENDA DE LAS CORPORACIONES		50
LAS INICIATIVAS DEL PERÍODO 1998-2001: ¿CRISIS POR DESGASTE?		58
DERRUMBE ECONÓMICO Y DEMOCRACIA DIRECTA. EL CICLO EXITOSO DE 2002 A 2004		72
UNA TIPOLOGÍA DE LOS MDD PROMOVIDOS “DESDE ABAJO” EN URUGUAY		79
LAS INICIATIVAS SEGÚN EL TIPO DE BIEN PÚBLICO EN JUEGO		81
LAS INICIATIVAS SEGÚN EL TIPO DE ORGANIZACIÓN SOCIAL QUE LAS PROMOVIO		82
UNA TIPOLOGÍA POSIBLE		83
ESTATISMO, SINDICATOS E IZQUIERDA POLÍTICA EN LOS MDD		
EL ESTATISMO COMO SEÑA DE IDENTIDAD		85
UN MOVIMIENTO SINDICAL PREDOMINANTEMENTE PÚBLICO, CON AGENDA PROPIA		87
LAS TRANSFORMACIONES EN EL MOVIMIENTO SINDICAL URUGUAYO ENTRE 1985 Y 2004		88
LAS RELACIONES ENTRE SINDICATOS E IZQUIERDA POLÍTICA EN EL URUGUAY DEL SIGLO XX		91
EL TRIUNFO ELECTORAL DE LA IZQUIERDA: ¿FINAL DE UN CICLO?		94
UNA PERSPECTIVA TEÓRICA PARA LAS RELACIONES ENTRE SINDICATOS Y GOBIERNOS DE IZQUIERDA		95
CONSIDERACIONES FINALES		100
EL ESTADO URUGUAYO Y LAS CORPORACIONES A FINES DEL SIGLO XX		102
BIBLIOGRAFÍA		105
PERSONAS ENTREVISTADAS		109
SIGLAS		111

## PRÓLOGO

ESTE LIBRO PRESENTA LA INVESTIGACIÓN REALIZADA durante el año 2005 por Felipe Monestier en el marco del Concurso CLACSO-Asdi sobre “Partidos, movimientos y alternativas políticas en América Latina y el Caribe”. Los resultados finales de esta investigación fueron actualizados en el año 2007 y preparados para su publicación en el año 2009.

Esta iniciativa forma parte de un conjunto de actividades que el Programa Regional de Becas de CLACSO viene desarrollando con el objeto de fortalecer la producción académica latinoamericana y caribeña y promover la reflexión crítica sobre los grandes desafíos que enfrentan las sociedades de la región. En esta oportunidad se buscó promover estudios e investigaciones sobre los cambios que experimentaron las estructuras partidarias tradicionales en América Latina y el Caribe y la emergencia de nuevas resistencias y movimientos políticos contrarios al neoliberalismo y cuyo impacto en algunos países ha sido de gran importancia en los últimos años. Especial interés revistió el examen del desempeño y los desafíos que enfrentan los nuevos gobiernos y las fuerzas políticas populares y de izquierda y el estudio de las transformaciones políticas e institucionales requeridas por las propuestas y proyectos contra-hegemónicos. Este concurso fue pensado como una vía para activar el estudio de las condiciones y formas de



aparición de las nuevas fuerzas políticas y sociales contestarias y críticas del patrón de desarrollo y poder existente así como también los espacios y oportunidades abiertos para la reforma política e institucional y la construcción efectiva de proyectos alternativos al neoliberalismo en el ámbito local, nacional, regional o mundial. En síntesis, este concurso estuvo orientado a pensar la práctica institucional de la izquierda partidaria o social, su presencia en la vida política latinoamericana y los desafíos que enfrenta como oposición o gobierno para emprender la tarea de imaginar otros mundos posibles.

Queremos destacar que esta actividad no hubiera sido posible sin la confianza y el apoyo brindado por la Agencia Sueca de Desarrollo Internacional (Asdi) quien auspicio la organización de este concurso. Asimismo, dejamos constancia del valioso aporte realizado por los académicos que formaron parte de los Jurados que asumieron la tarea de evaluar y seleccionar los trabajos presentados: Héctor Díaz-Polanco (Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social CIESAS, México), Jorge Lanzaro (Instituto de Ciencia Política de la Universidad de la República de Uruguay) y Margarita López Maya (Centro de ENDES de la Universidad Central de Venezuela). Agradecemos también a los directores de los Centros Miembros de CLACSO que respaldaron las presentaciones y facilitaron la tarea de los investigadores en sus respectivas instituciones.

Muy especialmente agradecemos a los investigadores ganadores del concurso por el aporte que hicieron al programa. En orden alfabético sus nombres son: Javier Duque Daza, Alicia Lissidini, Felipe Andrés Monestier Sena, Marielle Palau, María Inés Pousadela, Ricardo Gustavo Adolfo Saenz de Tejada Rojas, Gisela Zaremborg.

Finalmente destacamos la colaboración de los colegas de la Secretaría Ejecutiva de CLACSO que participaron en esta iniciativa. En particular a Natalia Gianatelli y Ernesto Funes, por su colaboración en la preparación de este libro. Extendemos este agradecimiento al equipo de Producción Editorial de CLACSO, quien tuvo a su cargo la revisión técnica, el diseño y la diagramación de este libro.

Programa Regional de Becas

Buenos Aires, junio de 2010

# **MOVIMIENTOS SOCIALES, PARTIDOS POLÍTICOS Y DEMOCRACIA DIRECTA “DESDE ABAJO” EN URUGUAY (1985-2004)**

**FELIPE MONESTIER\***

## **INTRODUCCIÓN**

LA INVESTIGACIÓN POLITOLÓGICA RECIENTE INDICA que en los últimos años ha habido a nivel mundial una expansión del uso de mecanismos de democracia directa (MDD) y, especialmente, de su incorporación a los marcos normativos tanto nacionales como sub-nacionales (Scarrow, 2001). Estos impulsos, sumados al desarrollo de nuevas tecnologías de la información que acercan la posibilidad de aumentar el contacto entre los ciudadanos, parecen haber reflatado el debate sobre la viabilidad de un sistema democrático basado en la participación directa de los ciudadanos en los asuntos públicos (Budge, 1993; Subirats, 2003).

Sin embargo, el uso de los MDD todavía es nulo o muy poco frecuente en muchas regiones y, cuando existe, suele estar asociado a la utilización cuasi monopólica por parte de unos pocos agentes políticos. En particular, son muy pocos los casos en los que se registra la utilización de los institutos de democracia directa por actores ajenos a la órbita gubernamental.

Dentro de ese panorama, Uruguay constituye un caso excepcional. A lo largo de las últimas dos décadas se registra en el país el uso

\* Polítólogo. Docente e investigador en el Instituto de Ciencia Política de la Universidad de la República. Docente de la Universidad Católica del Uruguay.

sistemático de los MDD promovido por organizaciones sociales ajenas al gobierno, como parte central de las estrategias opositoras.

En este trabajo se intenta realizar un estudio en profundidad del conjunto de iniciativas de ese tipo promovidas en Uruguay desde la recuperación democrática (1985) hasta el primer triunfo electoral de la izquierda (2004).

A lo largo de las páginas que siguen se describen y analizan esas experiencias de acuerdo a variables tales como el tipo de movimientos sociales que las promovieron, los *issues* tratados y los vínculos desarrollados entre las organizaciones promotoras, con el objetivo de construir una tipología analíticamente relevante. Se intentará identificar fases características, tomando en consideración tanto las iniciativas exitosas como aquellas que fracasaron. Finalmente, el trabajo plantea algunos escenarios para el futuro sobre el uso de este tipo de mecanismos, especialmente bajo la coyuntura de un gobierno de la coalición de izquierda Frente Amplio.

En la primera sección, se reseñan los actuales debates académicos respecto a los MDD y sus efectos sobre las instituciones de la democracia representativa y los partidos políticos.

En la segunda sección, se presentan los principales tipos de MDD que reconoce la literatura académica y se establecen los rasgos más llamativos del caso uruguayo, a partir de información comparada secundaria.

En el tercer apartado, se describen los objetivos de la investigación y la metodología utilizada.

En la cuarta sección, se presenta una reseña histórica de cada una de las iniciativas promovidas en Uruguay.

En la quinta sección, se presenta una tipología analítica de los MDD considerados.

En la sexta sección, se discute en profundidad la pertinencia y utilidad de la tipología desarrollada.

En la séptima sección, se plantea un análisis prospectivo respecto del uso de los MDD “desde abajo” en Uruguay.

Por último, se presentan algunas consideraciones finales que sintetizan los principales hallazgos, y algunas de las interrogantes que podrían abordarse en futuras investigaciones.

## **LOS DEBATES ACTUALES EN TORNO A LOS MECANISMOS DE DEMOCRACIA DIRECTA**

En un contexto caracterizado por la idea de crisis de la representación política, el número de democracias representativas que han incorporado a sus textos constitucionales los mecanismos de democracia directa (MDD) y el uso efectivo de estos procedimientos han aumentado permanentemente (Scarow, 2001).

Sin embargo, la difusión de los MDD y su uso cada vez más frecuente han generado intensos debates académicos sobre los efectos que estos fenómenos podrían tener sobre los sistemas políticos. Quienes defienden estos instrumentos suelen subrayar su potencial para “mejorar la calidad y la profundidad de la representación política, aumentar la participación y fortalecer la legitimidad de las instituciones democráticas” (Payne et al., 2003: 268).

En esta misma línea argumental, otros autores sostienen que la democracia directa podría mejorar la atención que prestan los representantes a las preferencias e intereses de sus votantes, y la preocupación por responder efectivamente a tales demandas (*responsiveness*) (Pitkin, 1985: 233; Stimson, Mackuen y Erikson, 1995)<sup>1</sup>.

La defensa de los MDD suele cuestionar la capacidad de los mecanismos representativos tradicionales para dotar a los representados de las herramientas y espacios suficientes para que sean “capaces de acción y de juicios independientes” (Pitkin, 1985: 233), y promueve la creación de nuevos mecanismos de participación que, junto con el voto, constituyen herramientas efectivas para la colocación de demandas por parte de los ciudadanos y para promover su involucramiento progresivo en los procesos de toma de decisiones.

En un contexto de creciente desafección y apatía hacia la política (Norris et al., 1999; Bobbio, 1986: 25; Pharr y Putnam, 2000), la participación directa de los ciudadanos en la regulación de las instituciones clave de la sociedad acrecentaría su preocupación por los asuntos colectivos, intensificando el sentido de eficacia política, y contribuiría, a la vez, a la formación de una ciudadanía activa e informada (Pate-man, 1970; Barber, 1984: 152).

Algunos autores defienden la posibilidad de recrear una democracia directa en la que subsistan los partidos políticos como herramientas para guiar y organizar el voto popular, tal como actualmente lo hacen con el voto legislativo, proporcionando información y debate a los ciudadanos (Budge, 1993:140).

---

1 En términos generales, esta crisis de legitimidad de los partidos se manifiesta no solo en las crecientes dificultades que presentan para incorporar y articular la gran diversidad de intereses y demandas de las sociedades, sino también en los problemas a los que se enfrentan para mantener y alimentar la lealtad de los ciudadanos a los proyectos que representan, aumentando la brecha que los distancia de la población y alimentando, de esta forma, el fenómeno de apatía y desafección política antes reseñado. Estos componentes de pérdida progresiva de apoyo a los partidos, en un marco en el que las identidades partidarias tienen cada vez menos arraigo en las sociedades, generan muchas veces candidaturas efímeras y sin base en estructuras institucionalizadas, que después tienen poca capacidad para gobernar (Valenzuela, 1998: 10) y que vuelven a fortalecer, en muchos casos, la falta de credibilidad y confianza hacia los políticos por parte de los ciudadanos (Payne et al., 2003: 137-163).

En contrapartida, diversos autores ven en la extensión del uso de los MDD una amenaza severa para la democracia representativa. Para Sartori, “la democracia de referéndum es objetable principalmente porque establece un mecanismo de decisión de suma cero, es decir, literalmente, un sistema de gobierno mayoritario que excluye los derechos de la minoría” (Sartori, 1988: 157). El argumento refiere a dos aspectos que suelen estar presentes en la crítica de la democracia directa. La naturaleza de los MDD inhibiría las soluciones transaccionales y, por esa misma razón, estaría contribuyendo a debilitar el rol de los representantes, privándolos de una de sus funciones principales. Por otra parte, se argumenta que la democracia directa compromete a los ciudadanos a tomar decisiones en relación a problemas que requieren del manejo de gran cantidad de información; en muchos casos, sobre cuestiones de enorme complejidad técnica. Finalmente, se ha sostenido que el uso de los mecanismos tendientes a incentivar la participación ciudadana puede dar lugar a un exceso de particularismos, al eliminar los filtros que suelen funcionar en los sistemas representativos. En la medida en que los MDD pueden contribuir a fortalecer los intereses de grupos específicos capaces de involucrarse activamente en los procesos de toma de decisiones –en los que el peso, los recursos y la capacidad de influencia de los grupos es diferencial–, existe el riesgo de que se tienda a dejar de lado la defensa de los intereses del conjunto de la población (Subirats, 2001: 37)<sup>2</sup>.

Como puede observarse en esta síntesis muy general del debate académico, buena parte de los argumentos a favor y en contra del uso de los MDD tiene como telón de fondo las percepciones de los autores respecto de las instituciones básicas de la democracia representativa. Por tal motivo, parece conveniente revisar, aunque sea de forma muy resumida, algunos de los debates actualmente en curso en torno a las implicancias del uso de estos procedimientos para los partidos políticos.

### **DEMOCRACIA DIRECTA Y PARTIDOS**

Una de las vertientes de investigación en relación a la democracia directa se centra en estudiar el efecto que esta tiene sobre la fortaleza y estructura interna de los partidos políticos. Algunos autores señalan que en un sistema que se basa fuertemente en el uso de la democracia directa existe siempre el riesgo de que las decisiones consensuadas a través del debate parlamentario sean bloqueadas, lo que en última instancia desnaturalizaría y debilitaría el rol de los partidos políticos como articuladores de intereses (Kobach, 1993).

La literatura académica señala diversos factores por los que la democracia directa podría constituirse en una amenaza para los parti-

---

2 Para una revisión en profundidad de esta discusión, ver Matsusaka (2004).

dos. En primer lugar, se argumenta que la democracia directa favorece el desarrollo de escenarios de competencia para los partidos políticos. En la medida en que la democracia directa permite movilizar más fácilmente a las masas, los partidos políticos verían comprometidas algunas de sus funciones esenciales si diversos movimientos sociales y grupos de interés acrecentaran su poder para influir directamente en la agenda. En comparación con los partidos, los movimientos sociales y grupos de interés podrían tener, *a priori*, mejor anclaje en el proceso pre y post parlamentario. Además, los grupos de interés estarían en mejores condiciones para postular una posición clara y única sobre temas en los que los partidos políticos podrían tener dificultades para administrar tensiones internas derivadas de matices ideológicos.

En segundo lugar, es posible que la democracia directa contribuya al surgimiento de conflictos entre partidos y, especialmente, dentro de los partidos. La necesidad de tener que tomar posición ante los temas concretos planteados en las iniciativas populares puede desafiar las heterogéneas estructuras internas de algunos partidos, obligándolas a definir si las posiciones adoptadas están en concordancia con los programas electorales. Muchas veces los partidos políticos se encuentran divididos al asumir determinado posicionamiento frente a las iniciativas (Ladner y Brändle, 1999: 286).

En tercer lugar, algunos autores sostienen que el surgimiento de iniciativas de democracia directa fuerza a los partidos no solo a tomar posición sobre ellas, sino a actuar en consecuencia de la posición asumida. Esta necesidad de responder impone a los partidos un ritmo y los carga de un trabajo adicional, que no siempre están en condiciones de afrontar.

Por último, se argumenta que el uso de mecanismos de democracia directa puede debilitar la legitimidad de los partidos políticos, en tanto puede cuestionar su capacidad de representar e intermediar intereses.

En contrapartida, otros autores exponen los efectos potencialmente positivos que el uso de los MDD podría tener para los partidos políticos. Por un lado, se sostiene que los sistemas que utilizan instrumentos de democracia directa favorecen el surgimiento de nuevos pequeños partidos y de nuevas ideas dentro del sistema político, en la medida en que contribuyen a una mayor apertura del sistema. La lógica de la democracia directa permitiría a los partidos pequeños influir en la fijación de la agenda y en la toma de decisiones sobre políticas públicas, en un nivel que la lógica representativa no suele permitir. A su vez, en la medida en que la democracia directa introduce en el sistema nuevos temas, los partidos tendrían mayor probabilidad de ser más *responsiveness*, es decir, más atentos a las demandas ciudadanas, y estar más preparados para afrontar el cambio social (Ladner y Brändle, 1999:286; Scarrow, 1999b).

Por otra parte, se sostiene que la democracia directa puede dar a los partidos políticos una oportunidad o plataforma para impulsar sus ideas, más allá de las elecciones de representantes. Este sistema permitiría generar coaliciones específicas con más facilidad y acceder a un alto nivel de exposición mediática durante períodos inter electorales. Se argumenta que el uso sistemático de los MDD obliga a los partidos políticos a mantener un alto nivel de actividad política en los períodos más alejados de la competencia electoral, contribuyendo a mantener una estructura interna saludable, realizando actividades para captar nuevos afiliados y fortalecer la organización.

A pesar del interés creciente sobre los efectos del uso de los MDD sobre las instituciones centrales de la democracia representativa, todavía es insuficiente la acumulación de conocimientos sobre muchos aspectos del problema; en consecuencia, la discusión académica se encuentra abierta. Simultáneamente, el incremento en el número de países que han incorporado a sus instituciones políticas mecanismos de democracia directa, así como el uso creciente de los mismos a nivel nacional y subnacional, parece garantizar la existencia de un número cada vez mayor de casos a considerar y, en consecuencia, mayores posibilidades para la investigación empírica en este campo. Mientras tanto, el estudio en profundidad del uso intensivo de los mecanismos de democracia directa promovidos “desde abajo”, como forma de oposición extraparlamentaria a algunas de las principales iniciativas reformistas promovidas por los gobiernos nacionales que se registra en Uruguay entre 1985 y 2004, constituye, por su originalidad, una oportunidad única de avanzar en el conocimiento de estos fenómenos, sus factores causales y sus eventuales efectos sobre el sistema político.

### **URUGUAY 1985-2004: PARTIDOS, SOCIEDAD Y DEMOCRACIA DIRECTA DESDE ABAJO**

La mayoría de los países de América Latina incluye en sus constituciones algún tipo de mecanismo de democracia directa. Sin embargo, los estudios disponibles confirman que en la mayoría de los países esos instrumentos todavía no han sido puestos en funcionamiento (Barczak, 2001; Rial, 2000; Altman, 2002; Payne et al., 2003). En buena parte de estos casos, la incorporación de los MDD a las constituciones de la región ha sido un fenómeno relativamente reciente –resultado de las reformas de la década del noventa–. En general, esta innovación puede considerarse un “reflejo del deseo de ampliar la participación pública a fin de remediar la crisis de representatividad y combatir prácticas corruptas tan extendidas en el sistema político” (Payne et al., 2003: 271).

En este contexto, Uruguay constituye un caso claramente excepcional, tanto por la frecuencia con que los MDD han sido utilizados

como por el lugar del sistema político desde el que se han iniciado buena parte de los movimientos a favor de la utilización de los MDD.

La consideración de esos aspectos remite a características que permiten diferenciar tipos específicos de MDD. De hecho, la literatura académica ha dedicado casi tanto esfuerzo a la discusión sobre los efectos de la democracia directa como a intentar una clasificación relevante de sus instrumentos. En buena medida, el interés por estudiar en profundidad el caso del uso intensivo de los MDD en Uruguay a lo largo de las dos décadas pasadas se justifica a partir del reconocimiento de la especificidad del tipo de iniciativas que se pusieron en juego en ese proceso. Por lo tanto, intentaré reseñar los aspectos cruciales de las tipologías más utilizadas por la literatura académica para caracterizar los MDD, sin pretender realizar una discusión exhaustiva del tema. Señalaré algunos consensos básicos que permiten identificar grandes tipos de mecanismos, con el nivel de profundidad indispensable para intentar hacer evidente la complejidad y singularidad del proceso por el cual el uso de los mecanismos de democracia directa terminó por adquirir una centralidad innegable en el funcionamiento global del sistema político uruguayo. Para autores como David Altman (2002) y Constanza Moreira (2004b), es imposible comprender el proceso político que el país vivió entre 1985 y 2004 sin tomar en cuenta el impacto que tuvo la utilización intensiva de estos instrumentos.

La mayoría de los esfuerzos por construir una tipología de los MDD coinciden en identificar dos grandes categorías de iniciativas, según la posición del sistema desde la que se origina la acción política (Altman, 2005; Payne et al., 2003; Tsebelis, 2002). Por una parte es posible observar MDD promovidos desde alguna de las ramas del gobierno, con el fin de obtener la ratificación de una decisión previamente tomada. Se identifica este tipo especial de iniciativas como las promovidas “desde arriba”. En contextos democráticos, al apelar a estos MDD, el Poder Ejecutivo o el Legislativo suelen pretender dotar de “legitimidad” adicional a algunas decisiones potencialmente conflictivas.

El segundo tipo de MDD se caracteriza por ser promovido desde fuera de la órbita gubernativa.

De esa manera, un grupo de ciudadanos puede alterar el *statu quo* político rechazando una ley ya adoptada, proponiendo una nueva medida legislativa o revocando el mandato de un funcionario electo. La principal diferencia [con las iniciativas promovidas “desde arriba”] es que, [en aquellas] la ciudadanía tiene un papel reactivo y en [en estas] proactivo. (Altman, 2005: 212).

En consecuencia, existe un consenso muy extendido en la literatura académica respecto de considerar a los mecanismos de democracia



directa promovidos “desde abajo” como instrumentos característicos del ejercicio de *accountability* por parte de la ciudadanía.

Todos los registros disponibles confirman que el uso de MDD originados “desde arriba” es considerablemente más frecuente que el de los promovidos “desde abajo”.

Altman (2005: 215) contabiliza durante todo el siglo XX ciento veintiocho casos de utilización de MDD promovidos “desde arriba” y solamente veinte iniciativas originadas “desde abajo” en el continente americano –incluyendo a Estados Unidos y Canadá–.

Además, las tipologías tienden a coincidir en diferenciar las iniciativas según su carácter vinculante o no vinculante. Solamente las primeras tienen consecuencias legales efectivas. Ejemplo de las iniciativas no vinculantes son los mecanismos consultivos de diversa índole, que más allá de sus efectos políticos, carecen de valor legal.

Ahora bien, más allá de la tipología que se utilice, los estudios coinciden en señalar que en todo el continente americano, a lo largo de los últimos veinte años, Uruguay constituye un caso único de uso sistemático de los MDD vinculantes promovidos “desde abajo” (Altman, 2005: 215). El país registra también un uso frecuente de los MDD de carácter vinculante promovidos “desde arriba”, pero estos casos son también frecuentes en muchos países del continente, y precisamente por eso han sido mucho más estudiados.

Como describe Bottinelli (2002: 10):

...en Uruguay la democracia directa se ejerce sustancialmente a través de dos institutos: el plebiscito, que está reservado a la materia constitucional y es de carácter aprobatorio (es decir, crea normas jurídicas) y el referendo, reservado a las normas con rango de ley nacional o departamental, de carácter abrogatorio (vale decir, es un recurso contra normas ya dictadas con el objeto de su derogación).

A diferencia de lo que ocurre en muchos otros países de la región, ambas iniciativas pueden ser promovidas “desde abajo” y “desde arriba”.

El instituto del plebiscito constitucional es el más viejo y ha sido utilizado en el país desde 1917 en adelante, básicamente para modificar la estructura del Estado. El referéndum nacional<sup>3</sup>, en cambio, recién fue incorporado al texto constitucional en 1967<sup>4</sup>. Existen además

3 Con anterioridad se había creado el instituto del referéndum departamental, utilizado por única vez en 1951.

4 Entre otras modificaciones, esa reforma constitucional suprimió el original sistema de ejecutivo colegiado que el país tenía desde 1951 y que con variaciones había

diferencias importantes entre ambos mecanismos, en particular en lo que respecta a los requisitos establecidos para llegar a la instancia de consulta a la ciudadanía y a los plazos en los que se desarrollan las distintas etapas de los respectivos procedimientos. El plebiscito constitucional requiere para su convocatoria la adhesión del 10% de los inscriptos en el padrón electoral y se somete a consideración de la ciudadanía junto con las elecciones nacionales. El referéndum requiere la adhesión explícita del 25% de los ciudadanos y la convocatoria al cuerpo electoral se realiza en plazos determinados, tomando como referencia la fecha de promulgación de la ley en cuestión y el momento en que los promotores de la iniciativa comunican formalmente a la Corte Electoral su voluntad de someterla a referéndum<sup>5</sup>.

---

ensayado con anterioridad entre 1918 y 1934. Este aspecto, unido al carácter claramente presidencialista de la nueva Constitución, motivó un fuerte debate político. Para los defensores a ultranza del ejecutivo colegiado, la nueva Constitución era sencillamente “fascista [...], porque concentra en un Poder Ejecutivo todopoderoso el principio y fin de las decisiones del Estado, [porque crea] un régimen de silencio [que] suprime la iniciativa parlamentaria en las principales materias de gobierno [y porque] institucionaliza la hipocresía [...] bajo la ficción de un estado de derecho [que] introduce un gobierno unipersonal e ilimitado, sometiendo a los parlamentarios a la amenaza de la disolución de las Cámaras” (El Día, 3 de noviembre de 1966). Uno de los argumentos que los defensores de la reforma presentaban para contestar estas críticas era la inclusión de los mecanismos de democracia directa.

5 Respecto de los referéndum, el artículo 79 de la Constitución establece 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.”

Sobre los plebiscitos, el artículo 331 establece que: “La presente Constitución podrá ser reformada, total o parcialmente, conforme a los siguientes procedimientos: A) Por iniciativa del diez por ciento de los ciudadanos inscriptos en el Registro Cívico Nacional, presentando un proyecto articulado que se elevará al Presidente de la Asamblea General, debiendo ser sometido a la decisión popular, en la elección más inmediata. [...] En los casos de los apartados A) y B) sólo se someterán a la ratificación plebiscitaria simultánea a las más próximas elecciones, los proyectos que hubieran sido presentados con seis meses de anticipación –por lo menos– a la fecha de aquellas, o con tres meses para las fórmulas sustitutivas que aprobare la Asamblea General en el primero de dichos casos. Los presentados después de tales términos se someterán al plebiscito conjuntamente con las elecciones subsiguientes. [...] E) Si la convocatoria del Cuerpo Electoral para la ratificación de las enmiendas, en los casos de los apartados A), B), C) y D) coincidiera con alguna elección de integrantes de órganos del Estado, los ciudadanos deberán expresar su voluntad sobre las reformas constitucionales, en documento separado y con independencia de las listas de elección. Cuando las reformas se refieran a la elección de cargos electivos, al ser sometidas al plebiscito, simultáneamente se votará para esos cargos por el sistema propuesto y por el anterior, teniendo fuerza imperativa la decisión plebiscitaria.”

Las restricciones establecidas por los constitucionalistas no son menores que las de otros países y no parecen destinadas a promover un uso “liberal” de los mecanismos de democracia directa. Sin embargo, a lo largo de las dos décadas del ciclo político que se abre con la restauración democrática y se cierra con el triunfo electoral de la izquierda, Uruguay registra trece casos en los que organizaciones de la sociedad civil promovieron iniciativas de democracia directa “desde abajo”; en varias de esas oportunidades, con resultados exitosos y con efectos significativos para el conjunto del sistema político. Estos casos, “desviados” en relación al contexto regional y continental, constituyen el centro de este trabajo.

El cuadro siguiente presenta un resumen de las iniciativas consideradas en el marco del presente estudio.

**Cuadro 1**

FECHA	ASUNTO	TIPO DE CONSULTA PROMOVIDA	ORIGEN DE LA INICIATIVA	POSICIÓN DEL GOBIERNO	POSICIÓN DEL FRENTE AMPLIO	RESULTADO
1989	Derogación de la Ley de Caducidad	Referéndum	Movimientos sociales y fracciones de partidos	En contra	A favor	No aprobado.
1989	Establece los criterios de ajuste de jubilaciones y pensiones	Plebiscito	Movimientos sociales	A favor	A favor	Aprobado.
1992	Derogación total de la Ley de Empresas Públicas	Referéndum	Movimientos sociales	En contra	En contra	No llegó al mínimo requerido (25%).
1992	Derogación de 5 arts. de la Ley de Empresas Públicas	Referéndum	Movimientos sociales	En contra	A favor	Aprobado.
1994	Inconstitucionalidad de modificaciones en régimen jubilatorio y de pensiones por vía de Rendición de Cuentas	Plebiscito	Movimientos sociales	En contra	A favor	Aprobado.
1994	Establece que la educación recibirá al menos 27% del presupuesto nacional.	Plebiscito	Movimientos sociales	En contra	A favor	No aprobado.
1998	Derogación de la Ley de Marco Regulatorio Energético (UTE)	Referéndum	Movimientos sociales	En contra	A favor	No llegó al mínimo requerido (25%).
1999	Derogación de artículos sobre plazos de prescripción y caducidad de reclamos laborales de la Ley de Inversiones	Referéndum	Movimientos sociales	En contra	A favor	No llegó al mínimo requerido (25%).
1999	Consagra la autonomía presupuestal para el Poder Judicial	Plebiscito	Movimientos sociales	En contra	A favor	No aprobado.
1999	Derogación de la Ley de Seguridad Social (AFAP's)	Plebiscito	Movimientos sociales	En contra	A favor	No llegó al mínimo requerido (10%).
2001	Derogación de trece artículos de la primera Ley de Urgencia	Referéndum	Movimientos sociales	En contra	No se pronuncia	No llegó al mínimo requerido (25%).

FECHA	ASUNTO	TIPO DE CONSULTA PROMOVIDA	ORIGEN DE LA INICIATIVA	POSICIÓN DEL GOBIERNO	POSICIÓN DEL FRENTE AMPLIO	RESULTADO
2002	Derogación de las normas de Ancel-Antel incorporadas en Presupuesto	Referéndum	Movimientos sociales	En contra	A favor	El gobierno derogó la ley al alcanzarse las firmas.
2003	Derogación de la Ley de desmonopolización y asociación de ANCAP	Referéndum	Movimientos sociales	En contra	A favor	Aprobado.
2004	Estatización de la propiedad y gestión de recursos acuíferos.	Plebiscito	Movimientos sociales	En contra	A favor	Aprobado.

*Fuente:* Elaboración propia a partir de información del Área de política y relaciones internacionales del Banco de Datos de la Facultad de Ciencias Sociales de Universidad de la República.

Como puede observarse, seis de los MDD promovidos “desde abajo” lograron alcanzar el éxito. En cinco oportunidades los promotores lograron primero el mínimo de adhesiones requeridas para habilitar la consulta a la ciudadanía con participación obligatoria y, en esa segunda instancia, la mayoría de sufragios necesaria para derogar una ley o bien para reformar la Constitución. En el caso restante, habiéndose alcanzado las firmas necesarias para convocar a una instancia de referéndum, el gobierno resolvió tomar la iniciativa de derogar la Ley contra la que se estaba accionando. De los seis casos exitosos, tres promovieron el uso del referéndum y tres el del plebiscito.

En las siete iniciativas frustradas, encontramos tres casos en los que los promotores lograron reunir las adhesiones necesarias para convocar a la ciudadanía a pronunciarse en las urnas, pero fracasaron en esa instancia final. Los cuatro casos restantes fracasaron en la etapa de recolección de las adhesiones necesarias para convocar a la ciudadanía a las urnas.

Como establece la Constitución, todos los plebiscitos se realizaron simultáneamente con elecciones nacionales, mientras que para los referéndum se realizaron convocatorias especiales.

Más allá de estas observaciones iniciales, la tabla de resumen pone de manifiesto la existencia de dos ciclos “exitosos” a lo largo del período. Cada uno de ellos comprende tres iniciativas consecutivas. El primero afecta fundamentalmente dos períodos de gobierno, es más extenso que el segundo e incluye dos plebiscitos y un referéndum. El segundo se concentra en –y de alguna manera caracteriza– los dos últimos años de la gestión presidencial de Jorge Batlle, e incluye dos referéndum y un plebiscito. En medio de estos dos ciclos de iniciativas exitosas, es posible identificar un período –básicamente coincidente con el segundo mandato presidencial del Dr. Sanguinetti–, en el que la totalidad de los recursos promovidos fracasaron.

Que el uso de estos MDD constituyó una forma de oposición extra-parlamentaria queda bastante claro al observar las posiciones asumidas por los principales actores políticos. Salvo en el caso del plebiscito constitucional que modificó el sistema de ajuste de las jubilaciones en noviembre de 1989 –apoyado por la fracción colorada que estaba en el gobierno, pero no por el candidato único del partido en esas elecciones– todas las iniciativas restantes fueron promovidas en contra de la opinión del partido de gobierno. Por otra parte, el Frente Amplio (el principal partido de la oposición, hasta el año 2004<sup>6</sup>) manifestó su apoyo –es cierto que a veces solamente formal, y en algunas oportunidades con disidencias notorias–, salvo en un caso, a todas las iniciativas. Aunque en distintas oportunidades otros partidos o fracciones prestaron su apoyo a las iniciativas, todo sugiere que la izquierda política fue capaz de capitalizar mejor que ningún otro grupo los dividendos generados por el uso de los MDD promovidos “desde abajo” que resultaron exitosos; y al mismo tiempo, logró “externalizar los costos” –hacia los movimientos sociales, por ejemplo– de aquellos que culminaron en fracasos.

Por último, es evidente el papel destacadísimo que correspondió a los movimientos sociales –especialmente a los sindicatos de trabajadores del Estado y, en menor medida, a las organizaciones de pasivos– en la promoción de las iniciativas. Como se verá más adelante, más allá de los vínculos tradicionalmente intensos que ligan al movimiento sindical y a la izquierda política en el Uruguay, en todos los casos considerados es posible observar el proceso por el cual los movimientos sociales colocan en la agenda pública la promoción de los MDD y la forma en que logran –con diferentes grados de consenso o conflicto– que los partidos políticos vayan tomando posiciones en torno al asunto en cuestión.

En síntesis, entre 1985 y 2004 Uruguay conoció una etapa de cambios muy profundos en la conformación y funcionamiento de su sistema político. Una de las características más llamativas de ese período es el uso intensivo, sistemático y relativamente exitoso, de mecanismos de democracia directa de carácter vinculante promovidos “desde abajo” por organizaciones de la sociedad civil. En las páginas que siguen se presentará una breve reseña histórica de cada uno de los casos considerados.

Dado que la totalidad de esas iniciativas fueron promovidas por “alianzas” más o menos explícitas de movimientos sociales y la izquierda política, los resultados electorales registrados en octubre de 2004 sugie-

---

6 Si bien es cierto que a lo largo del período diversas fracciones de los partidos tradicionales desarrollaron estrategias y asumieron posiciones circunstancialmente opositoras con consecuencias relevantes, es evidente que el Frente Amplio –luego el Encuentro Progresista y finalmente la Nueva Mayoría– fue el único partido que permaneció fuera de todas las coaliciones de gobierno, formales o informales, que se sucedieron.

ren considerar la posibilidad de que las casi dos décadas de uso intensivo de los mecanismos de iniciativa popular como forma de oposición extraparlamentaria estén llegando a su fin. Por lo tanto, los cambios experimentados por los movimientos sociales –en particular, el movimiento sindical– y por la izquierda política, así como el tipo de relaciones que ha existido en el pasado entre ambos actores, constituyen dimensiones centrales para un análisis de carácter prospectivo sobre el problema.

## **LA INVESTIGACIÓN**

### **OBJETIVOS**

Este informe presenta los principales hallazgos obtenidos en la investigación “Movimientos sociales, partidos políticos y democracia directa en Uruguay. Un caso de iniciativas populares exitosas frente al modelo neoliberal”, cuyo objetivo principal fue estudiar las experiencias de democracia directa a través de iniciativas populares promovidas originalmente por movimientos sociales en el Uruguay entre 1985 y 2004.

Los objetivos específicos que la investigación perseguía son los siguientes.

En primer lugar, describir y analizar las diferentes experiencias de MDD promovidas “desde abajo” en Uruguay, caracterizándolas de acuerdo a variables como el tipo de movimientos sociales que las promovieron, los temas en los que estuvieron centrados o los mecanismos a través de los cuales se fueron involucrando otros actores sociales (alianzas, coordinaciones, etc.). Sobre la base de este análisis, se esperaba que la investigación permitiera construir una tipología analíticamente relevante de estas experiencias.

En segundo lugar, a través del análisis pormenorizado de MDD exitosas y “frustradas”, se buscó describir las diferentes secuencias de gestación y consolidación de estas acciones colectivas, destacando las etapas específicas en las que los partidos políticos toman posición en relación con los MDD, y los tiempos e intensidad de su participación activa en las campañas.

En tercer lugar, la investigación se proponía echar luz sobre los formatos de relacionamiento predominantes entre actores sociales y políticos –competencia y/o cooperación– en el marco de los MDD, buscando plantear hipótesis sobre diferentes modelos de relacionamiento entre ambos actores.

Por último, la investigación buscaba explorar los escenarios más probables para el futuro relacionamiento entre estos actores, especialmente a la luz del análisis de las experiencias de cooperación entre los movimientos sociales y el recién llegado al gobierno Encuentro Progresista-Frente Amplio.

## METODOLOGÍA

Para alcanzar los objetivos propuestos, la investigación se apoyó en información empírica proveniente de diversas fuentes.

En primer lugar, se realizaron entrevistas en profundidad a informantes calificados, con el fin de obtener diferentes puntos de vista e información cualitativa sobre los procesos de democracia directa. En general, las personas entrevistadas ocuparon posiciones de liderazgo en la promoción de los diferentes MDD llevados a cabo en Uruguay desde el retorno a la democracia, o fueron testigos de estos procesos desde roles políticos o públicos. Los nombres de las personas entrevistadas se presentan en el Anexo 1.

En segundo lugar, se realizó un relevamiento de prensa exhaustivo, que permitió construir una visión histórica de los procesos de gestación, desarrollo y definición de cada una de las iniciativas. Se relevaron los siguientes medios de prensa: *El Día* (diario tradicional del Partido Colorado), *El Observador* (diario neoliberal católico), *El País* (diario afín a las fracciones de derecha del Partido Nacional), *La República* (diario independiente de izquierda afín al Frente Amplio), *Brecha* (semanario independiente de izquierda afín al Frente Amplio), *Búsqueda* (semanario independiente vocero de los sectores neoliberales) y *Mate amargo* (semanario oficial del Movimiento de Liberación Nacional-Tupamaros).

Los medios de prensa fueron seleccionados buscando garantizar la heterogeneidad de las perspectivas partidarias e ideológicas sobre los procesos estudiados.

Para cada medio de prensa se fichó una muestra representativa de las ediciones publicadas a lo largo del período transcurrido desde el momento de aprobación de las leyes que pretendían ser derogadas mediante el uso de los MDD, y/o desde el período transcurrido entre la constitución del movimiento promotor del MDD y el cierre del proceso<sup>7</sup>.

En tercer lugar, se llevó a cabo un análisis de datos históricos de estudios de opinión pública, con el objetivo de aportar información sobre la visibilidad pública de los MDD, los niveles de adhesión, y el impacto sobre el electorado de los pronunciamientos de los partidos. También se trabajó con datos de resultados electorales, que permiten

---

7 Se revisó y fichó de acuerdo a los siguientes criterios: (a) Para los diarios, un diario por semana. Por ejemplo para abril de 1989, la primera semana se fichó solamente *El Día*; la segunda semana, solamente *La República*; la tercera semana, solamente *El País*, etc.; (b) Para fichar se registraron principalmente editoriales, entrevistas y noticias de hechos que permitían reconstruir los momentos y actores clave en el proceso de constitución de los movimientos promotores de las IP, de campaña y de vinculación con los partidos; (c) Para los semanarios (*Brecha*, *Búsqueda* y *Mate Amargo*) se fichó con los mismos criterios de registro, pero todas las ediciones de cada período considerado.

analizar el respaldo ciudadano recogido por cada MDD. La información relevada de estas fuentes fue procesada y es, cuando corresponde, incorporada en diferentes secciones de este informe.

## **UNA RESEÑA DE LOS MDD PROMOVIDOS “DESDE ABAJO” EN URUGUAY ENTRE 1985 Y 2004**

### **EL REFERÉNDUM CONTRA LA LEY DE CADUCIDAD. DEMOCRACIA DIRECTA Y DERECHOS HUMANOS**

El ciclo de utilización sistemática de los MDD “desde abajo” en el Uruguay comienza con el movimiento contra los artículos 1° a 4° de la Ley de Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado, aprobada el 22 de diciembre de 1986. Toda la evidencia disponible confirma que, en buena medida, esta experiencia fundacional definió un conjunto de aprendizajes básicos y una matriz de procedimientos que se podrán observar en las futuras iniciativas. Por esta razón, justifica una reseña con especial nivel de detalle.

El debate sobre la conveniencia y las posibilidades reales de juzgar y castigar a los responsables de las violaciones a los derechos humanos cometidas por los aparatos represivos del Estado uruguayo durante el régimen autoritario que gobernó al país entre 1973 y 1985 constituyó un factor de polarización en el sistema político apenas recuperada la democracia. Aunque, en los hechos, el asunto ha permanecido con mayor o menor relevancia en la agenda política del país hasta la actualidad, parece claro que el 22 de diciembre de 1986 la aprobación de la ley 15.848 –conocida como “Ley de Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado”, o como “Ley de Impunidad”– marcó un punto de inflexión, tanto en el tratamiento del problema específico como en la historia reciente del país. El artículo 1° de la Ley de Caducidad establece que:

...ha caducado el ejercicio de la pretensión punitiva del Estado respecto de los delitos cometidos hasta el 1° de marzo de 1985 por funcionarios militares y policiales, equiparados y asimilados por móviles políticos o en ocasión del cumplimiento de sus funciones y en ocasión de acciones ordenadas por los mandos que actuaron durante el período de facto.

En los hechos, hasta el año 2005 funcionó como una herramienta de obstrucción sistemática de las acciones individuales o colectivas tendientes al acceso a la justicia, o al mero esclarecimiento de los hechos ocurridos en esta materia.

El período previo a la aprobación de la ley había estado signado por las tensiones derivadas de la presentación de denuncias de violaciones de los derechos humanos contra miembros de los aparatos



represivos del Estado, el comienzo de las investigaciones y citaciones a militares indagados por parte del Poder Judicial y las amenazas de los mandos de las Fuerzas Armadas de enfrentar estas decisiones provocando una crisis institucional.

Finalmente, el presidente Julio María Sanguinetti logró un acuerdo con Wilson Ferreira Aldunate, líder de la mayoría del Partido Nacional, que garantizó los votos necesarios para aprobar la Ley de Caducidad. Pese al acuerdo, antes del inicio del trámite parlamentario quedó claro que la ley iba a generar disidencias en la bancada parlamentaria del Partido Colorado y, muy especialmente, en la del Partido Nacional, que en la fase final de la transición a la democracia había logrado disputar al Frente Amplio el espacio de principal fuerza opositora al régimen militar<sup>8</sup>.

Aunque en el Frente Amplio fue unánime la postura de rechazo a la ley, los testimonios recogidos para este trabajo difieren en relación a las posiciones que los distintos partidos y grupos de la coalición de izquierda tomaron en el momento de gestación del movimiento que impulsaría la derogación. Si existieron dudas al interior de la izquierda respecto del impacto que la campaña pro referéndum podía tener en la táctica de acumulación de fuerzas hacia las elecciones de 1989, todos los testimonios coinciden en señalar un diagnóstico que se repetirá con frecuencia en otras experiencias de uso de los MDD: dadas las características del *issue* en cuestión, las posiciones previamente asumidas por las fuerzas de izquierda –que hicieron del asunto una cuestión de principios– y la polarización generada durante el tratamiento parlamentario de la ley, una vez lanzada la convocatoria era improbable que el Frente Amplio y el PIT-CNT sostuvieran otra posición que no fuera de apoyo explícito a la iniciativa.

El relevamiento de prensa de la época confirma que la posibilidad de promover algún mecanismo de democracia directa en caso de aprobarse una ley que implicara la impunidad venía siendo considerada en los espacios de coordinación compartidos por las múltiples

---

8 De hecho, en el artículo 1° de la Ley de Caducidad se afirma que la norma es “... consecuencia de la lógica de los hechos originados por el acuerdo celebrado entre partidos políticos y las Fuerzas Armadas en agosto de 1984”. El Partido Nacional no había participado de los acuerdos que culminaron con la convocatoria a las elecciones nacionales en noviembre de 1984 debido a que las Fuerzas Armadas mantenían preso a Wilson Ferreira Aldunate desde el momento de su regreso al país, el 16 de junio de ese mismo año. Entre los partidos políticos firmantes del acuerdo se sostenían posiciones antagónicas. El Partido Colorado, al igual que los mandos de las Fuerzas Armadas, sostenían que la garantía de impunidad estaba implícita en el acuerdo. Para el Frente Amplio, el tema no había sido planteado y, por lo tanto, no era aceptable el reclamo militar ni su amenaza de desacato frente al poder judicial y al resto de las instituciones políticas.

organizaciones que venían colocando en la agenda pública la cuestión de las violaciones a los derechos humanos durante la dictadura. Fueron los acuerdos previamente alcanzados en esos espacios de coordinación los que permitieron que la organización de las Madres y Familiares de los Detenidos Desaparecidos durante la dictadura, las viudas de los legisladores Zelmar Michelini y Héctor Gutiérrez Ruiz<sup>9</sup> y representantes del MLN, anunciaran su decisión de utilizar algunos de los mecanismos de democracia directa previstos en la Constitución para intentar dejar sin efecto la Ley de Caducidad, apenas cuatro días después de que esta fuera aprobada por el parlamento. A las pocas semanas, los mismos actores hacían pública su decisión de utilizar para esa finalidad –por primera vez en la historia del país– el mecanismo de la recolección de firmas para convocar a un referéndum. Menos de un mes después de aprobada la ley, la mesa política del Frente Amplio se pronunciaba por unanimidad a favor de acompañar la iniciativa.

El Partido Demócrata Cristiano, integrante del Frente Amplio y activo opositor a la incorporación del MLN a la coalición de izquierda, sostuvo inicialmente la conveniencia de crear una comisión de carácter “extrapartidario” para que cumpliera las funciones de promoción del recurso de referéndum y la conducción política del proceso. La iniciativa recibió el apoyo de otras fuerzas del Frente Amplio, como el Partido por el Gobierno del Pueblo (PGP), el Partido Socialista y el Partido Comunista (*El Día*, 3 de enero de 1987). La instalación de una comisión promotora del referéndum que operara como cara visible de la iniciativa y espacio de coordinación de los actores sociales y políticos adherentes llegaría a ser, con el paso del tiempo, una de las constantes de los procesos en los que se intentó promover el uso de los MDD “desde abajo”. En algunos casos, la integración de esas comisiones estuvo muy sesgada hacia la organización promotora de la iniciativa o hacia algunas fracciones partidarias, y estas variaciones son indicativas de la amplitud de la base de sustentación que recogían los asuntos que se intentaron abordar mediante el uso de los MDD. Más allá de estas diferencias, la creación de las comisiones plurales, tal como ocurrió originalmente en el referéndum contra la Ley de Caducidad, buscó evitar que las iniciativas quedaran asociadas a un grupo político en particular<sup>10</sup>.

---

9 Asesinados en Buenos Aires en mayo de 1976, en el marco de las actividades represivas coordinadas entre los gobiernos militares de la época.

10 El 28 de enero de 1987, en un acto realizado en la Asociación Cristiana de Jóvenes, quedó constituida la Comisión Nacional pro-Referéndum. Fueron designadas presidentas de la comisión María Esther Gatti de Islas, Elisa Dellepiane de Michelini, Matilde Rodríguez Larreta de Gutiérrez Ruiz. Se integró con otras personalidades

Pocos días después de la decisión de la mesa política del Frente Amplio, el secretariado ejecutivo del PIT-CNT resolvió apoyar el referéndum. De inmediato, las fracciones y dirigentes del Partido Colorado y el Partido Nacional que no habían votado la ley comenzaron a alinearse mayoritariamente en la misma posición. Adicionalmente, algunos dirigentes y militantes de base de las fracciones que habían apoyado la ley comenzaron a manifestar su disposición a adherir al recurso. Desde esta experiencia fundacional, quedó claro que el uso de los MDD “desde abajo” podía provocar tensiones y conflictos capaces de poner a prueba tanto la disciplina interna de los partidos y la fortaleza de sus liderazgos como las identidades políticas de los ciudadanos. A partir de ese momento, las organizaciones promotoras del uso de los MDD comprendieron que las posibilidades de capturar adhesiones para estas iniciativas se incrementaban sensiblemente en el contexto de un sistema de partidos fraccionalizado.

#### *La etapa de la recolección de firmas y su validación por la Corte Electoral*

Dos meses después de aprobada la ley daba inicio el proceso de recolección de firmas. Todos los testimonios recogidos coinciden en señalar que en esta etapa el trabajo de militancia recayó fundamentalmente en los sindicatos y otros movimientos sociales, como las organizaciones de derechos humanos. Los partidos y fracciones adherentes al movimiento no tuvieron una presencia tan marcada. De todas formas, es posible que la presencia de la militancia partidaria no fuera tan evidente en el contexto de una movilización que los propios partidos intentaban presentar a la ciudadanía como una causa nacional, fundada en una perspectiva moral antes que en la lógica de las decisiones políticas.

En menos de veinte días de actividades, la comisión anunció que se habían alcanzado 260 mil firmas, algo menos del 50% de las requeridas constitucionalmente. Como era de esperar, en esa etapa inicial se obtuvo la adhesión de los ciudadanos que estaban más próximos al movimiento. Lo que quedaba por delante parecía *a priori* una tarea bastante más complicada. Para fines de mayo los promotores del referéndum anunciaban haber recogido 438 mil firmas (*La Hora*, 21 de mayo de 1987). En agosto, Matilde Rodríguez comunicaba que se

---

académicas, religiosas y culturales del país, como el Dr. Jorge Gamarra, el Dr. Luis Alberto Comas, el Dr. Alberto Pérez Pérez, el Ing. Julio Ricaldoni, el Dr. Horacio Cassinelli Muñoz, el Dr. José Korseniak, el Dr. Ramón Valdés Costa, el Dr. Eduardo Vaz Ferreira, la Prof. Reina Reyes, el Dr. Nicolás Grab, la Pastora Hilda Vense, el Dr. Carlos Mendilharzu, China Zorrilla y Mario Benedetti.

habían superado las 500 mil adhesiones (*La Hora*, 1 de agosto 1987), y en diciembre se cerró oficialmente la campaña de recolección con un acto en el que se entregaron a la Corte Electoral 634.702 firmas (*La Hora*, 18 de diciembre de 1987).

A partir de ese momento, comenzaría un complejo proceso de verificación de la validez de las firmas, a lo largo del cual las presiones del Poder Ejecutivo sobre la justicia electoral se harían cada vez más evidentes. Al cabo de más de un año de trabajo, la mayoría pro gubernamental de la Corte Electoral había declarado nula una cantidad significativa de adhesiones y había dejado en suspenso la validación de unas 35 mil más, en un proceso que además de comprometer seriamente las posibilidades del referéndum, había crispado el debate político, desgastado la imagen del gobierno y deteriorado los niveles de satisfacción con la democracia recientemente recuperada (Canzani, 1989: 33). Finalmente, la Corte Electoral dio a publicidad la lista de los ciudadanos cuyas firmas habían quedado en suspenso y estableció una fecha límite para que esas personas comparecieran a ratificar su adhesión al recurso. Las cifras oficiales indicaban que para alcanzar el mínimo de firmas necesarias para la convocatoria al referéndum era preciso que concurrieran a ratificar su adhesión 23 mil ciudadanos, casi dos terceras partes del total de firmas en suspenso. Un enorme esfuerzo de movilización permitió alcanzar las firmas requeridas. En total, la Corte Electoral reconoció como válidas 555.917 adhesiones y anunció que el referéndum se realizaría en abril de 1989, siete meses antes de las elecciones nacionales previstas para el mes de noviembre.

### *La campaña electoral y el desenlace del referéndum*

La campaña electoral que culminó en el referéndum del 16 de abril de 1989 estuvo indisolublemente ligada a la campaña por las elecciones nacionales que se realizarían ese mismo año. En ese contexto, los esfuerzos anotados en las etapas anteriores para evitar que el movimiento fuera “capturado” por los partidos se vieron enfrentados a nuevos desafíos.

Muchos de los grupos que coincidían en la promoción de la derogación de la ley sabían que una vez cerrada esa etapa deberían entrar en una lógica de competencia por un mismo mercado electoral. Del mismo modo, entre quienes promovían la defensa de la ley coexistían fracciones antagónicas del partido de gobierno y fracciones opositoras del Partido Nacional. Para los partidos tradicionales, los problemas derivados de la convocatoria al referéndum en medio de un año electoral eran ciertamente mayores que para la izquierda. En el caso del Partido Nacional, las fracciones que habían permanecido más de

una década agrupadas en torno a la figura de Wilson Ferreira Aldunate habían comenzado una etapa de disgregación acelerada a partir del proceso de discusión y aprobación de la Ley de Caducidad. Desde ese momento las diferencias se extendieron rápidamente a otros planos del debate público y se profundizaron aún más con la muerte de Ferreira Aldunate en 1988. Para comienzos de 1989, era evidente que esas fracciones<sup>11</sup> no podrían presentar una alianza política creíble en las elecciones del mes de noviembre.

En el Partido Colorado la disciplina interna respecto de la Ley de Caducidad había sido mucho mayor. Durante el trámite parlamentario, solamente un miembro de la bancada oficialista, el diputado Víctor Vaillant, había votado en contra. Sin embargo, los acuerdos de la mayoría colorada en torno a la defensa de la ley no ocultaban la existencia de una interna partidaria extremadamente compleja. En forma simultánea a la campaña para el referéndum del 16 de abril, las fracciones batllistas del Partido Colorado realizaron su propia campaña, que culminaría en las elecciones internas realizadas a fines de mayo de ese año. A pesar de esas tensiones, esta situación no impidió que las fracciones mayoritarias del partido cerraran filas en defensa de la ley.

En el Frente Amplio, desde el inicio mismo de la legislatura se venía procesando un intenso debate interno que culminaría en la escisión del Partido por el Gobierno del Pueblo y el Partido Demócrata Cristiano, para conformar el Nuevo Espacio. También en este caso el movimiento pro referéndum determinó los tiempos y –al menos parcialmente– el tono del debate al interior de la izquierda.

En consecuencia, el referéndum contra la Ley de Caducidad operó como un factor relevante en las relaciones inter e intrapartidarias, contribuyendo a hacer todavía más inestables los siempre precarios equilibrios entre cooperación y competencia, y, en última instancia, afectando con diferentes intensidades y sentidos las posibilidades de todos los actores involucrados en las elecciones nacionales.

Durante el período de recolección de firmas y también durante la campaña hacia la consulta ciudadana del 16 de abril, los promotores de la iniciativa realizaron permanentes esfuerzos para hacer de la derogación de la ley un asunto que estuviera más allá de la política entendida como competencia partidaria. “Yo firmo para que el pueblo decida” fue la consigna utilizada por la comisión a lo largo de la

---

11 Bajo el liderazgo indiscutible de Wilson Ferreira Aldunate, en las elecciones de 1971 se había conformado un movimiento político a partir de los acuerdos alcanzados entre el Movimiento Por la Patria, creado por el propio Ferreira Aldunate, y el Movimiento Nacional de Rocha, liderado por Carlos Julio Pereyra.

etapa inicial. En la campaña previa al referéndum del 16 de abril, la propaganda se hizo apelando a los símbolos nacionales, al color de la papeleta con la que debían sufragar los ciudadanos que apoyaban la derogación –verde– y a la consigna: “Todos iguales ante la ley”. Por su parte, el gobierno financió una agresiva campaña publicitaria a través de los medios masivos de comunicación, que giró en torno a tres ejes. En primer lugar, la presentación de la iniciativa para derogar la ley como resultado de una operación política de grupos de izquierda, a los que se responsabilizaba de promover la lógica confrontacional que en el pasado habría llevado a la crisis de las instituciones democráticas. En segundo lugar –y, en cierta medida, como corolario del eje anterior–, la campaña gubernamental presentó un eventual triunfo del referéndum como la antesala de una nueva etapa de caos institucional y, tal vez, de retroceso hacia situaciones autoritarias. Por último, la campaña presentó el mantenimiento de la ley como condición indispensable para poner “fin a la transición” y para el proceso de “cambio en paz” que el Partido Colorado había prometido en la campaña electoral de 1984.

El 16 de abril de 1989, casi dos años y medio después de la aprobación de la Ley de Caducidad, los uruguayos concurrieron a las urnas para confirmar o dejar sin efecto una ley nacional por primera vez en su historia. Con participación obligatoria, asistió a sufragar el 84,72% de los habilitados. La mayoría de los ciudadanos apoyó el mantenimiento de la ley (55,95% de los votos emitidos contra 41,3%).

Más allá de los resultados concretos, el uso de los MDD promovidos “desde abajo” cambiaría a partir de ese momento el juego político en el Uruguay. Todos los actores realizaron aprendizajes valiosos para las experiencias que estaban por venir, independientemente de la posición que tuvieron en relación al referéndum contra la Ley de Caducidad.

En primer lugar, a partir de este antecedente quedó claro que el trámite parlamentario que finalizaba en la aprobación de una ley no constituía un proceso irreversible. Más allá de la correlación de fuerzas existente en el parlamento, la experiencia demostraba que no era imposible articular coaliciones capaces de interponer bloqueos a las mayorías circunstanciales.

En segundo lugar, la puesta en marcha de los MDD “desde abajo” ubicaba a los partidos y fracciones en un nuevo escenario de competencia política, cuya lógica sólo coincide parcialmente con la de las arenas tradicionales. El control de los partidos políticos sobre la agenda del debate público ya no sería tan exclusivo ni tan absoluto.

En tercer lugar, los MDD promovidos “desde abajo” podrían favorecer la constitución de actores –y liderazgos– políticos *ad hoc*, en

algunos casos capaces de perdurar más allá de los límites que impone el ciclo de gestación, desarrollo y cierre de las iniciativas.

Por último, y aunque parezca obvio, tanto los promotores del referéndum como quienes se opusieron a la iniciativa aprendieron que la suerte de los MDD promovidos “desde abajo” se juega en buena medida en la amplitud de la base de apoyo que logren generar. Las iniciativas que quedaran absolutamente asociadas a un partido o una fracción específica tendrían muy pocas posibilidades de éxito.

### **EL PLEBISCITO “DE LOS JUBILADOS” DE 1989: LA DEMOCRACIA DIRECTA VINO PARA QUEDARSE**

Durante los más de dos años transcurridos desde la aprobación de la Ley de Caducidad hasta la realización del referéndum correspondiente, los uruguayos discutieron intensamente sobre las consecuencias que podían esperarse de la novedosa experiencia que el país atravesó. Para algunos, el uso del referéndum promovido “desde abajo” había sido un hecho excepcional que venía a poner fin a un período de excepcionalidad política, el de la transición a la democracia desde una situación autoritaria. Para otros, la experiencia del referéndum marcaba un punto de inflexión en la vida política del país. Al interior de ese grupo era posible encontrar pronósticos agoreros sobre el futuro de la democracia representativa y los partidos políticos, así como vaticinios sobre el advenimiento de una etapa de mayor involucramiento ciudadano en la vida política (*Brecha*, 21 de abril de 1989). Probablemente pocos imaginaban que algunas de las respuestas a esas inquietudes comenzarían a llegar muy pronto.

En los primeros días del mes de mayo de 1989, apenas dos semanas después del referéndum contra la Ley de Caducidad, tomó estado público la noticia sobre la voluntad de las organizaciones de jubilados y pensionistas de promover “...una campaña de recolección de firmas propiciando una reforma tendiente a dar rango constitucional a la determinación del nuevo sistema de ajuste a las pasividades en períodos cuatrimestrales” (*El País*, 03 de mayo de 1989, p. 5)<sup>12</sup>. El

---

12 El texto de la reforma proyectada establecía en su artículo 1º: “Agrégame al artículo 67 de la Constitución de la República el siguiente aditivo: Los ajustes de las asignaciones de jubilación y pensión no podrán ser inferiores a la variación del Índice Medio de Salarios, y se efectuarán en las mismas oportunidades en que se establezcan ajustes o aumentos en las remuneraciones de los funcionarios de la Administración Central.

Las prestaciones previstas en el inciso anterior se financiarán sobre la base de:  
 A) Contribuciones obreras y patronales y demás tributos establecidos por ley. Dichos recursos no podrán ser afectados a fines ajenos a los precedentemente mencionados, y  
 B) La asistencia financiera que deberá proporcionar el Estado, si fuera necesario.”

objetivo del movimiento era incorporar a la Constitución ciertas cláusulas destinadas a regular hacia el futuro los ajustes del monto de las pasividades. En la práctica, la reforma propuesta “ataba” el ajuste de las pasividades a los incrementos salariales que se establecieron para los funcionarios públicos en actividad. De esta forma, los jubilados y pensionistas se aseguraban de recibir el mismo porcentaje de aumento que los asignados a un actor social con enorme capacidad de movilización y presión sobre las autoridades gubernativas, como eran –y son– los trabajadores del sector público.

A diferencia de lo ocurrido en oportunidad del recurso promovido contra la Ley de Caducidad, la iniciativa se originó en un grupo social específico, nucleado en torno a una agenda reivindicativa limitada a la disputa de una porción de la renta pública, que a partir de esta experiencia se convertiría en un agente con enorme capacidad de veto sobre las políticas sectoriales. Concretamente, la iniciativa surgió de la acción coordinada de un conjunto de organizaciones, dispersas y frecuentemente enfrentadas entre sí, que reivindicaban la representación de los jubilados y pensionistas. De hecho, todos los entrevistados durante esta investigación coinciden en señalar que el éxito en la promoción del recurso se convirtió en la principal explicación de la consolidación del movimiento como un actor social y político relevante.

En un país de población envejecida, los jubilados y pensionistas adquirieron conciencia de su poder como actores sociales y políticos. Este nuevo fenómeno quedó de manifiesto ya en la etapa de recolección de firmas para el plebiscito, y pudo verse con mayor claridad aún durante la campaña electoral previa a la consulta a la ciudadanía. En el transcurso de unos pocos meses, la mayoría de los candidatos presidenciales y los líderes de las principales fracciones partidarias fueron pronunciándose a favor de la iniciativa. En algunos casos, las expresiones a favor de la reforma implicaron un cambio con respecto a las posiciones originalmente sostenidas.

La iniciativa se distingue de todas las demás por ser la única que no se activa a partir de organizaciones afines a la izquierda política –el núcleo de jubilados que lanzó originariamente la idea era liderado por un viejo militante del Partido Colorado–. Como veremos, la izquierda política se sumaría a la iniciativa una vez que esta ya se encontraba en marcha y no sin muchas contradicciones internas. Paradójicamente, los informantes entrevistados coinciden en subrayar la importancia que esta experiencia tuvo para las organizaciones sociales y políticas de la izquierda, al demostrar que los MDD podían ser utilizados con éxito. La lección resultó especialmente oportuna, puesto que se produjo pocos meses después de la derrota recibida en el intento de derogar la Ley de Caducidad, después de casi tres años de intensa movilización.



Las organizaciones de jubilados y el resto de los movimientos sociales también obtendrían de la experiencia importantes aprendizajes respecto del relacionamiento con los partidos políticos en este tipo de escenario. Para ellos, resultó claro que una vez superada la etapa de recolección de firmas, los partidos políticos no tendrían más remedio que pronunciarse a favor o en contra de las iniciativas; circunstancia que se hacía más evidente cuando se apelaba al recurso del plebiscito, en el que la consulta a la ciudadanía coincidía con elecciones nacionales. Al mismo tiempo, la mayor parte de los dirigentes sindicales y políticos entrevistados para este trabajo confirman que los promotores de las iniciativas registraron que en tales circunstancias las posibilidades de éxito estaban fuertemente condicionadas por el posicionamiento que adoptaban los partidos y fracciones, así como por su disposición a “ensobrar” la papeleta a favor del recurso junto con las hojas de votación que se distribuyen a la población<sup>13</sup>.

En este contexto, no es de extrañar que las firmas requeridas para llegar a la consulta se alcanzaran en tiempo récord –menos de un mes–, y que la reforma plebiscitada junto con las elecciones nacionales de 1989 obtuviera el respaldo de una amplia mayoría de los ciudadanos (82%).

Es el único caso en el que el uso de los MDD “desde abajo” no puede considerarse una acción “contra el gobierno”; y, al mismo tiempo, se trata de la primera iniciativa en la que los promotores buscan –y logran– reformar la Constitución en aspectos específicamente relacionados con la consagración de derechos y/o la defensa de beneficios corporativos.

Tal vez debido a las características ya mencionadas, los alineamientos políticos en relación a la iniciativa difieren de los que se registraron en los restantes casos considerados. Como podrá apreciarse en los otros recursos estudiados en este trabajo, con “desvíos” menores, en casi todos los MDD promovidos “desde abajo” en Uruguay entre 1985 y 2004 es posible encontrar una correlación fuerte entre la posición que ocupan los partidos en el eje izquierda-derecha, y la posición que asumen respecto de las iniciativas. En términos generales, es posible afirmar que a mayor proximidad de los partidos al polo de izquierda, mayor ha sido la frecuencia con la que se acompañó las iniciativas populares. Sin embargo, como surge de las entrevistas realizadas para este trabajo y del relevamiento de prensa, la reforma constitucional promovida por

---

13 Es una práctica tradicional y sumamente extendida durante las campañas electorales que los partidos y fracciones repartan sobres con sus hojas de votación. Esta práctica constituye una forma de propaganda que solamente requiere presencia de militantes o personal contratado en las calles y es una forma de controlar los riesgos de errores en el momento del sufragio, especialmente en contextos de una oferta electoral sumamente amplia.

los jubilados recibió un apoyo tardío y parcial de parte del Frente Amplio. De hecho, hasta avanzado el mes de noviembre esta fuerza política siguió considerando la posibilidad de presentar un proyecto de reforma alternativo, y las diferencias internas obligaron a dirimir el punto en un plenario extraordinario, en el que la imposibilidad de lograr los “consensos” demandados por su líder histórico, el Gral. Líber Seregni, llevó a esta fuerza política a dejar en libertad de acción al MLN y el MPP.

En cuanto a sus contenidos específicos, la iniciativa reformista constituye la respuesta de los jubilados y pensionistas ante la creciente percepción de vulnerabilidad que manifiestan a lo largo del primer gobierno luego de la recuperación democrática. En efecto, en un contexto de restricción de recursos y contención de demandas acumuladas, los pasivos se encontraron en una situación de clara desventaja en el juego por la captación de renta. Las razones de esta asimetría son bastante obvias. Frente a las dificultades de los jubilados y pensionistas para constituir un movimiento organizado, se encontraba un movimiento sindical fortalecido luego de las etapas de creciente participación y movilización que caracterizaron la recuperación democrática. El gobierno instalado en marzo de 1985 consolidó esta situación al reinstalar el mecanismo de los Consejos de Salarios, espacios tripartitos de negociación salarial en todas las ramas de actividad pública y privada.

En síntesis, si el proceso de transición y recuperación democrática produjo en Uruguay, tal como en muchos otros países, un momento de “inflación de expectativas” por parte de la opinión pública y luego una etapa de relativo “desencanto”, es razonable suponer que esta última fase se haya registrado con mayor intensidad entre los jubilados y pensionistas, que veían objetivamente postergadas sus demandas.

El segundo elemento que favoreció el surgimiento de la iniciativa está en los arreglos institucionales establecidos en la normativa que creó el Banco de Previsión Social (BPS). La normativa vigente en 1989 establecía que la administración del BPS estaría a cargo de un directorio integrado por representantes del poder político, de los empresarios, los trabajadores, y los jubilados y pensionistas. Sin embargo, pasaron varias administraciones hasta que existiera voluntad política de integrar el directorio del banco de acuerdo a lo establecido en la Ley. La mera consideración pública de esa posibilidad produjo incentivos evidentes para que surgieran o se reactivaran múltiples iniciativas tendientes a intentar organizar a los jubilados.

Los dos factores –pérdida de renta frente a otros sectores sociales organizados y nuevos incentivos para la constitución de un movimiento nacional de jubilados– contribuyeron significativamente al surgimiento de la iniciativa.

A comienzos del mes de mayo de 1989, representantes de organizaciones de jubilados iniciaron contactos políticos y recogieron las primeras manifestaciones de apoyo, inicialmente más frecuentes entre los sectores conservadores de los partidos tradicionales.

En su editorial del domingo 7 de mayo de 1989 el diario *El País* –vocero de las fracciones más derechistas del Partido Nacional– se refería a la iniciativa de los jubilados en términos que evocaban las grandes gestas revolucionarias de esa colectividad política. Para el editorialista:

...la hazaña de llenar los extremos constitucionales parece inalcanzable. ¡Son tantas las firmas que se reclaman, y tan pocos, apenas 15 los días que disponemos!<sup>14</sup> Sin embargo, la fe, valga la cita evangélica, mueve montañas. Si realmente cada integrante de las clases pasivas quiere desprenderse de un yugo de infortunio que puede perseguirlo para siempre: si es cierto que quien trabaja anhela, con un mínimo sentido de precaución, precaverse contra el riesgo de que aquel remanso final con el que sueña se trastoque en una cámara de tortura, pues ya sabe qué debe hacer. Pero con la firma solo no alcanza. Debe convertirse en adalid de una causa, que no es de partidos, que carece de líderes, que no abre clubes, que está despojada de recursos, que aparece huérfana de organización, que no puede adquirir espacios publicitarios, en la que no habrá asambleas ni caravanas. Que no tiene nada, salvo lo que puede ser todo: el protagonismo del pueblo. ¿Seremos capaces los uruguayos de esa proeza con perfiles de milagro? Para ella los convocamos. (*El País*, 7 de mayo de 1989, p. 6).

Menos de veinte días después de lanzada la iniciativa, el semanario *Búsqueda* informaba que: “Las cuatro organizaciones de jubilados que impulsan la reforma constitucional entregarán hoy a la Corte Electoral ‘más de 260 mil firmas’ recolectadas para plebiscitar la iniciativa.” En esa misma edición, “...Ruben Henaise, presidente de la Coordinadora de Afiliados a la Seguridad Social, señaló que en las últimas horas previas al vencimiento del plazo constitucional (6 meses antes de las elecciones nacionales) se procurará ‘llegar a las 300 mil firmas’ para asegurar el plebiscito.” (*Búsqueda*, 25 de mayo de 1989, p. 9).

A diferencia de lo que había ocurrido en el referéndum contra la Ley de caducidad, el proceso de recuento y verificación de las firmas fue extremadamente fluido. De hecho, la Corte Electoral aprobó una reforma al reglamento interno que se aplicaba en tales circunstancias.

---

14 Las restricciones se derivan de los plazos establecidos en la Constitución para esta clase de iniciativas. En este caso, se refiere al vencimiento de los plazos que permitían plebiscitar la iniciativa junto con las elecciones nacionales fijadas para noviembre de ese mismo año.

Las razones esgrimidas por los voceros del organismo reflejaban con claridad el contexto favorable en el que avanzaba la iniciativa de los jubilados, ya que: "...al no existir una marcada pugna político partidaria no se suscitarán los inconvenientes del anterior referéndum" (*El País*, 30 de mayo de 1989, p. 11).

De las fichas de prensa y de las entrevistas surge evidencia contundente que refleja la perplejidad de los actores políticos frente a la magnitud del fenómeno. En menos de un mes de campaña, los promotores de la iniciativa aseguraban haber recogido 420 mil firmas con un padrón electoral de 2.319.022 habilitados. Finalmente, la reforma recibió el voto afirmativo de 1.681.582 ciudadanos.

A diferencia de las otras iniciativas populares promovidas a lo largo del período considerado en este trabajo, la iniciativa para incluir en la Constitución los criterios que regulan el ajuste de las jubilaciones y pensiones no fue promovida por un movimiento social consolidado, y en buena medida el grupo de interés de los jubilados y pensionistas se constituyó durante el breve período de recolección de firmas y campaña electoral y –a partir del triunfo arrollador– *a posteriori* de estas etapas.

Como se ha dicho antes, el movimiento promotor de la iniciativa fue básicamente una coordinación de agrupaciones de jubilados y pensionistas, algunas de ellas fuertemente vinculadas a fracciones de la derecha popular de los partidos tradicionales. La aparición de la iniciativa de reforma y la eventual competencia electoral entre jubilados y pensionistas por el cargo que les correspondía en el directorio del BPS incentivó la aparición pública de otras agrupaciones claramente vinculadas a partidos y fracciones de izquierda.

En términos generales, las agrupaciones de jubilados y pensionistas afines a la izquierda mantuvieron posiciones que fluctuaron entre la reserva y la abierta oposición a la iniciativa presentada originalmente.

En junio y julio, los semanarios de la izquierda comenzaron a prestar atención al fenómeno, en general con posiciones relativamente críticas, basadas fundamentalmente en la eliminación de los topes jubilatorios que eventualmente produciría la reforma y el consiguiente "beneficio para las grandes jubilaciones" que podría registrarse.

Es interesante observar el proceso que siguió el posicionamiento del Frente Amplio respecto de la iniciativa. Por cierto, el año 1989 fue además el año de la ruptura de la coalición de izquierda y de la constitución del Nuevo Espacio.

El Frente Amplio y el PIT-CNT adoptaron inicialmente una postura favorable a la iniciativa promovida por los jubilados y pensionistas. Con el correr de los meses, esa posición inicialmente favorable fue variando, al influjo de las críticas que el proyecto comenzó a recibir

desde distintos sectores de la izquierda. Acercándose la fecha de las elecciones, el Frente Amplio no lograba definir una postura consensuada respecto de la iniciativa, y grupos como el MLN pedían a la coalición libertad de acción en relación al tema.

Mientras tanto, algunas fracciones de los partidos tradicionales hacían campaña sobre el tema señalando las contradicciones de la izquierda sobre el punto.

En la búsqueda de salir de la posición en que se encontraba, el Frente llegó a promover un proyecto alternativo de reforma, que finalmente fue retirado ante la presión de las organizaciones de jubilados y pensionistas que habían iniciado la movilización.

Finalmente, a menos de un mes de las elecciones, el plenario del Frente Amplio resolvió acompañar la iniciativa original y “ensobrar” la papeleta a favor de la reforma, aunque dejó en libertad de acción a los grupos que tenían una posición crítica al respecto –MLN y PVP–.

Según declara el dirigente de la ATSS Adolfo Bertoni en la entrevista realizada para este trabajo, el partido Comunista –en cuyo frente sindical militaba en ese momento– resolvió apoyar la iniciativa, en contra de la opinión predominante entre los jubilados del partido, al comprobar que la recolección de firmas “era una avalancha imparable”.

### **EL REFERÉNDUM CONTRA LA LEY DE EMPRESAS PÚBLICAS DE 1992: EL ESTADO NO SE TOCA**

Las elecciones realizadas en noviembre de 1989 marcaron un momento importante en el proceso de transformación del sistema político del país. En primer lugar, se registró un cambio en la titularidad del Poder Ejecutivo. El Partido Nacional obtuvo el triunfo, llevando a la presidencia de la República al Dr. Luis Alberto Lacalle, nieto del viejo caudillo conservador Luis Alberto de Herrera y líder de la fracción partidaria de orientación más definidamente neoliberal. A lo largo del siglo XX, el Partido Nacional solamente había ejercido la titularidad del gobierno en dos períodos (1959-1961 y 1962-1965), ambos bajo el régimen del ejecutivo colegiado. Por lo tanto, el triunfo de 1989 tuvo una significación adicional, al llevar al Partido Nacional a ejercer la titularidad de la presidencia de la República por primera vez en el siglo XX.

El presidente electo había sido una figura de segundo orden en la interna de su partido durante el largo período de predominio de Wilson Ferreira Aldunate. La crisis de liderazgo provocada por la muerte de Ferreira Aldunate (1988) y el contexto internacional de consolidación del paradigma neoliberal contribuyeron considerablemente al crecimiento electoral de la fracción herrerista al interior del Partido

Nacional. En el caso uruguayo, el cambio de época y el comienzo del período de mayor impulso a las reformas pro mercado se pueden observar también en la afinidad de los discursos de los dos candidatos presidenciales más votados. En efecto, el principal candidato del Partido Colorado, Jorge Batlle, representaba dentro de su partido las mismas orientaciones políticas que promovía Luis Alberto Lacalle, y en los hechos se constituiría poco tiempo después en uno de sus escasos apoyos en el parlamento. Por todo ello, es razonable considerar las elecciones de 1989 como aquellas en las que la oferta electoral expresó con mayor intensidad y de manera más explícita el programa de reformas neoliberales. Sin embargo, mirados en conjunto, los resultados electorales reflejan que este programa estaba lejos de tener un respaldo mayoritario en el conjunto de la ciudadanía. Paradójicamente, el segundo cambio relevante que producen las elecciones de 1989 es el triunfo de Tabaré Vázquez, el candidato del Frente Amplio, en las elecciones municipales de Montevideo, la principal circunscripción electoral del país, donde reside y sufraga cerca del 50% de la población.

Este resultado provocó al menos tres cambios significativos en relación a la izquierda política: confirmó el fin del bipartidismo tradicional; enfrentó por primera vez a la izquierda a las responsabilidades de gobierno, y, finalmente, marcó el surgimiento de un nuevo liderazgo político en la figura del Dr. Tabaré Vázquez.

Las primeras iniciativas del gobierno nacional confirmaron la orientación de las políticas que se habían anunciado durante la campaña electoral. El gobierno llevó adelante un agresivo programa de ajuste estructural y apertura económica. En ese marco, suspendió la convocatoria de los consejos de salarios, favoreciendo de este modo el acelerado debilitamiento del sector privado del movimiento sindical. Las características y el alcance de las iniciativas privatizadoras comenzaron a ser debatidas de inmediato en la órbita del Poder Ejecutivo y, en menor medida, del parlamento. El Poder Ejecutivo buscó liderar el proceso y llegar a la instancia legislativa con un acuerdo sólido en torno a la ley.

Desde el momento en que comenzaron a tomar estado público algunas de las características que tendría la iniciativa, el movimiento sindical comenzó a evaluar las formas de oposición que podrían instrumentarse frente a la medida. Específicamente, el sindicato de trabajadores de la Empresa Estatal de Telecomunicaciones (ANTEL) comenzó a considerar la posibilidad de recurrir a alguno de los mecanismos de democracia directa previstos en la Constitución para derogar cualquier ley que abriera camino a la privatización, muchos meses antes de que la iniciativa del Poder Ejecutivo estuviera a consideración del parlamento. El cambio en la orientación de las políticas

en relación a las empresas públicas era fácil de prever, en función de los discursos preelectorales del presidente Luis Alberto Lacalle. En este contexto, el sindicato de trabajadores de ANTEL (SUTEL) había iniciado un intenso trabajo de estudio sobre la realidad de la empresa. Para Susana Dalmás (actualmente senadora del FA y en ese momento presidenta de SUTEL), ese trabajo previo tuvo una importancia fundamental:

...porque considerábamos que debíamos partir del análisis detallado de una realidad, para tener una base sólida sobre la cual desarrollar cualquier acción, [por lo que] nos abocamos a hacer ese diagnóstico en el año '90 y en el año '91. Para ello utilizamos, en primer lugar, la información de ANTEL. La desagregamos bastante, tomando información de distintos sectores de ANTEL; fue necesario investigar mucho. [...] En aquel momento había muchos gerentes que tenían acceso a información y experiencia, que estaban afiliados al gremio y con cuyo apoyo nosotros también obtuvimos insumos para el diagnóstico. (Susana Dalmás, entrevista del autor).

El diagnóstico incluyó también el análisis de los efectos que habían tenido procesos similares en otros contextos regionales (Argentina fundamentalmente), y extra regionales (Gran Bretaña). A partir de ese trabajo previo, y “... aún despojándose de la parte ideológica y de principios, habiendo constatado que el Estado uruguayo, o sea toda la ciudadanía uruguaya [había hecho una inversión inmensa para la digitalización] no considerábamos conveniente para el país [la privatización]” (Susana Dalmás, entrevista del autor).

Cuando el texto impulsado por el gobierno llegó a consideración parlamentaria, SUTEL ya había iniciado una campaña de *lobby* entre parlamentarios de todos los partidos, y había hecho pública su decisión de utilizar algunos de los mecanismos constitucionales disponibles para intentar la derogación de la ley, en el caso en que esta resultara aprobada por las Cámaras.

Para ese momento, el país había vivido recientemente dos experiencias de iniciativas “desde abajo”, con resultados diversos. La iniciativa de referéndum contra la Ley de Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado (abril de 1989), y el plebiscito constitucional que modificó el régimen de ajuste de las jubilaciones y pensiones. Como se ha visto en la reseña de cada uno de ellos, más allá de sus resultados finales, estas iniciativas tuvieron efectos significativos en el campo de los movimientos sociales. Tal vez el más importante de ellos haya sido la demostración de la capacidad de las iniciativas para producir clivajes en los posicionamientos de las diferentes fracciones partidarias y, en algunos casos, generar nuevas líneas de fractura y liderazgos, en

especial al interior de los llamados “partidos tradicionales”. En efecto, tanto en relación al referéndum contra la Ley de Caducidad como en el plebiscito promovido por los jubilados y pensionistas, el FA fue el partido que logró mayor grado de disciplina entre sus fracciones<sup>15</sup>. En contrapartida, los partidos tradicionales debieron administrar tensiones internas provocadas por la coexistencia de posiciones antagónicas. Especialmente en el caso del referéndum contra la Ley de Caducidad, el Partido Colorado y el Partido Nacional sufrieron fracturas internas que, en algunos casos, culminarían luego en el abandono del lema partidario. Idéntico proceso se registraría ante el referéndum para derogar la Ley de Empresas Públicas.

Las iniciativas previas habían generado un segundo efecto muy relevante. La legislación electoral sobre los procedimientos para la promoción de iniciativas de referéndum había sido modificada a consecuencia de las experiencias recogidas durante el proceso de recolección y de validación de las firmas presentadas por los promotores del referéndum contra la ley de Caducidad. En esa oportunidad, el tortuoso proceso de verificación de firmas para determinar si los promotores de la convocatoria habían logrado la adhesión del 25% de los ciudadanos inscriptos, con denuncias cruzadas entre la Corte Electoral, los delegados del Poder Ejecutivo y la Comisión Pro Referéndum, erosionó considerablemente la imagen de la Corte Electoral, y la confianza de los ciudadanos en su independencia ante las presiones del gobierno nacional. Tanto la oposición de izquierda como la Comisión Pro Referéndum centraron sus críticas al gobierno en lo que consideraban medidas tendientes a obstruir el proceso de consulta a la ciudadanía<sup>16</sup>.

Una vez cumplido el proceso de verificación y confirmada la convocatoria a la ciudadanía para el día 16 de abril de 1989, el gobierno promovió y obtuvo la aprobación de un conjunto de modificaciones a la legislación electoral. En particular sobre aquéllas referidas a la convocatoria a referéndum. En enero de 1989 se aprobó la ley N° 16.701, que en su artículo 30 establecía: “Quienes intentaran promover la in-

---

15 El grado de cohesión interna del FA en relación a las iniciativas de democracia directa promovidas durante el período estudiado registró variaciones importantes. Los enfrentamientos abiertos entre fracciones y líderes fueron relativamente frecuentes; y en todos los casos la adhesión a las iniciativas de democracia directa se expresó en niveles muy variables de movilización, dependiendo en buena medida de las características de las bases de sustentación política de cada fracción. Especialmente, de su grado de arraigo en el movimiento sindical.

16 De hecho, la campaña de recolección de firmas no hizo énfasis en la derogación de la Ley, sino en la conveniencia de habilitar los mecanismos para “que el pueblo decida”.



terposición de un recurso de referéndum deberán comparecer por escrito ante la Corte Electoral, en un número no inferior al 5 o/oo (cinco por mil) de los inscriptos habilitados para votar, dentro de los ciento ochenta días contados desde el siguiente al de la promulgación de la ley, estampando su impresión dígito pulgar derecho y su firma...". La presentación y convalidación de las firmas habilitaba la convocatoria al cuerpo electoral por parte de la Corte Electoral para verificar si la iniciativa obtenía el mínimo de adhesiones establecidas en la Constitución de la República (25%). La convocatoria no tendría carácter obligatorio, y los promotores contarían con dos oportunidades para alcanzar el mínimo requerido. Si en alguna de las oportunidades los promotores de la iniciativa alcanzaban el mínimo constitucionalmente requerido, la Corte Electoral debía realizar una nueva convocatoria al cuerpo electoral –esta sí de carácter obligatorio–, a los efectos de que este se pronunciara específicamente a favor de la derogación o el mantenimiento de la norma que había sido cuestionada.

Los sindicatos que promovieron la iniciativa contra la Ley de Empresas Públicas estaban al tanto de estas modificaciones y de sus implicancias. Los testimonios recogidos confirman este hecho y permiten conocer algunas de las estimaciones realizadas por los promotores del referéndum. Los cálculos menos optimistas permitían a los sindicatos confiar en que bastaría la firma de una pequeña porción de los funcionarios públicos para habilitar el mecanismo de consulta a través de la doble convocatoria voluntaria a las urnas.

Finalmente, el gobierno del Partido Nacional impulsó la ofensiva privatizadora más ambiciosa de la historia del país. En efecto, el gobierno del Dr. Luis Alberto Lacalle, con el apoyo de las fracciones de orientación más neoliberal del Partido Colorado, logró la aprobación parlamentaria de la ley N° 16.211 –conocida como Ley de Empresas Públicas– el 1 de octubre de 1991. La ley habilitaba cambios significativos en la estructura de diversas empresas del Estado –especialmente en el área de las comunicaciones– que hacían posible su privatización.

La ley fue aprobada con los votos del Partido Nacional y el Partido Colorado. Sin embargo, importantes fracciones y figuras de ambos partidos negaron su voto a los artículos de la ley que referían a ANTEL. Estas disidencias resultarían finalmente fundamentales en el proceso que culminaría en la consulta a la ciudadanía y la derogación de esos mismos artículos de la ley. El Frente Amplio en bloque votó en contra de la totalidad del proyecto.

Inmediatamente después de la aprobación de la ley, SUTEL inició un importante debate interno para determinar las acciones a seguir. Específicamente se discutió sobre el tipo de recurso que debía promo-

verse. En ese momento se consideró la posibilidad de promover un plebiscito para reformar la Constitución y bloquear definitivamente cualquier intento privatizador. Esta alternativa fue descartada por la corriente sindical mayoritaria de SUTEL, por entender que, de acuerdo a los plazos establecidos, en el caso que se alcanzasen las firmas requeridas, el plebiscito recién se realizaría con las siguientes elecciones nacionales, previstas para noviembre de 2004. Para Susana Dalmás, esos plazos eran demasiado largos:

El tema central para nosotros era [...] impedir la venta. Si la venta se concretaba, lo que era de esperar porque nosotros sabíamos todos los contactos que había tenido el directorio con empresas internacionales, sabíamos cuáles eran, además era público que los capitales eran básicamente italianos y españoles –el gobierno, legítimamente, estaba intentando hacer el negocio rápidamente–, luego de concretada la privatización sabíamos que iba a ser prácticamente imposible. La batalla estaba ahí, ese fue el análisis que llevó a tomar esa resolución. (Susana Dalmás, entrevista del autor).

También se consideró la posibilidad de impulsar un referéndum contra la totalidad de la ley. Esta opción fue descartada porque clausuraba la posibilidad de contar con el apoyo de las fracciones del Partido Nacional y del Partido Colorado que no habían votado los artículos referidos a ANTEL. Finalmente, la mayoría del sindicato terminó aprobando la idea de impulsar un referéndum derogatorio exclusivamente sobre aquellos artículos que afectaban la propiedad estatal de ANTEL.

Una vez tomada esa decisión por el SUTEL, el mismo debate se trasladó al interior del PIT-CNT y del Frente Amplio. Para Dalmás los acuerdos al interior de la central sindical fueron complejos por dos razones. Por una parte, porque algunas corrientes sindicales y algunos sindicatos defendían la estrategia de la reforma constitucional por vía del plebiscito o del referéndum derogatorio contra la totalidad de la ley. Por otra, porque

...el sector de los gremios privados creía que este era un tema de los funcionarios públicos y que eran los públicos los que debían embarcarse; y no habían comprendido, a mi juicio [...] por qué todo el movimiento sindical debía embarcarse en este tema, y que no era un tema reivindicativo por los puestos de trabajo, que era mucho más que eso. [...] Creo que, en definitiva, lo mejor que hizo el PIT-CNT fue dejar a SUTEL las manos libres, porque nosotros llegamos a hacer asambleas de base en gremios privados. Hicimos asambleas de base en la FUS, en el SUNCA, o sea, nos abrieron el camino para que hiciéramos ese trabajo, en el fondo, porque nosotros teníamos la convicción y ahí lo podíamos transmitir. (Susana Dalmás, entrevista del autor).

Poco más de un mes más tarde del pronunciamiento de SUTEL el Plenario Nacional del FA había resuelto acompañar el movimiento para intentar derogar los artículos de la ley referidos a ANTEL. Al interior de la izquierda política se reiteró el debate que se había producido previamente en SUTEL y en el PIT-CNT. La decisión del FA no fue unánime, pues existían partidos y fracciones que se inclinaban por promover una reforma constitucional o un referéndum contra la totalidad de la ley. Votaron a favor de utilizar el mecanismo del referéndum para la derogación parcial de la ley 91 de los miembros del Plenario del FA, y 34 lo hicieron en contra.

Es importante observar que este caso, considerado paradigmático por la amplitud de la base de apoyo que registró en los partidos políticos, es también uno de los primeros en los que se produce una secuencia que se repetiría en el futuro. Una descripción muy esquemática identificaría las siguientes etapas: 1) un sindicato o conjunto de sindicatos manifiesta públicamente su voluntad de apelar a algunos de los mecanismos que permiten promover iniciativas de democracia directa; 2) mediante procesos variables en la duración e intensidad del debate, el conjunto del movimiento sindical y otros movimientos sociales –FUCVAM, FEEUU, etc.– manifiesta su apoyo a la iniciativa; 3) los partidos políticos toman posiciones en relación a la iniciativa y, eventualmente, participan de instancias de coordinación de las mismas y anuncian el inicio de la campaña de recolección de firmas y creación de comisiones organizadoras, etc. La secuencia puede variar en la duración de las etapas y en el nivel de publicidad que tengan las gestiones en las que se termina por definir la posición del conjunto del movimiento sindical y de los partidos políticos frente a las iniciativas.

En el caso específico del referéndum contra la Ley de Empresas Públicas, la adhesión del FA a la iniciativa se tradujo en la creación de la Comisión para la Defensa del Patrimonio Nacional y la Reforma del Estado. Además de los representantes del FA y del movimiento sindical, la Comisión estuvo integrada desde el comienzo por dirigentes del Partido Colorado –el pachequista Armando Tavares y el independiente Víctor Vaillant– y del Partido Nacional –figuras escindidas de las fracciones que en vida liderara Wilson Ferreira Aldunate, que conformarían el llamado Polo Progresista, y que a partir de este momento iniciarían un proceso de acercamiento al FA–. El Partido por el Gobierno del Pueblo y Partido Demócrata Cristiano –escindidos en 1989 del FA– no apoyaron la iniciativa ni se integraron a la Comisión.

Como era de esperarse, bajo las nuevas reglas de juego para la convocatoria a referéndum, que habían bajado considerablemente las barreras para dar inicio al proceso de consulta a la ciudadanía, la comisión promotora del referéndum alcanzó rápidamente las firmas del

cinco por mil de los inscriptos en el padrón electoral. A partir de ese momento los impulsores de la iniciativa tendrían dos oportunidades para lograr que en comparencias de participación no obligatoria, 25% de los habilitados manifestaran expresamente su voluntad de realizar un referéndum contra los artículos de la ley referidos a ANTEL.

Sin embargo, la iniciativa encontró una dificultad inesperada. Mientras SUTEL, la mayoría del PIT-CNT y los grupos mayoritarios del FA promovían la derogación parcial de la ley, el sindicato de la compañía aérea estatal PLUNA –que la ley habilitaba a asociarse con empresas privadas–, otros sindicatos del PIT-CNT y fracciones minoritarias del FA –el MLN y grupos menores como el PVP, el 26M, el 20M y el MPF– impulsaron una iniciativa de referéndum tendiente a lograr la derogación total de la ley.

Estas diferencias estratégicas se volvieron a manifestar con claridad en la Mesa Política del FA –el órgano de conducción política de la coalición– cuando en diciembre de 1991 se formalizó la decisión de promover exclusivamente la derogación de los artículos 1, 2, 3, 10 y 32 de la ley 16.211. Según el diario *La República*: “La posición mayoritaria, alineada a [Líber] Seregni considera que así se logrará mayor acuerdo entre las distintas fuerzas políticas que apoyarán el referéndum”. (*La República*, 5 de diciembre de 1991). El MLN expresó su desacuerdo con la resolución adoptada, argumentando que de esta forma se habilitaba la privatización de algunas empresas estatales como ILPE, UTE y PLUNA.

El criterio aprobado por el FA se convirtió apenas un día después en la posición de la Comisión para la Defensa del Patrimonio Nacional y la Reforma del Estado y una semana más tarde en la posición oficial de la mayoría del PIT-CNT.

En febrero de 1992, cuando la Comisión para la Defensa del Patrimonio Nacional y la Reforma del Estado anunciaba que había alcanzado las firmas legalmente requeridas y su voluntad de entregarlas a la Corte Electoral antes del plazo previsto, el sindicato de PLUNA y sus aliados formalizaron su decisión de promover la derogación total de la ley. El hecho generó un fuerte debate en el movimiento sindical y en el FA, donde el MLN intentó, sin éxito, abrir nuevamente la discusión.

Finalmente, ambas iniciativas alcanzaron las firmas del cinco por mil del cuerpo electoral en un período muy corto de tiempo. Sin embargo, al interior de la izquierda, del movimiento sindical y de la Comisión para la Defensa del Patrimonio Nacional y la Reforma del Estado, la aparición de la iniciativa por la derogación total generó tensiones considerables. Para la mayoría del FA y del PIT-CNT parecía bastante claro que la iniciativa de derogación total no iba a recoger

adhesiones más allá de los límites de la izquierda; en consecuencia, sus posibilidades de éxito disminuían considerablemente. La derogación parcial ya había cosechado el apoyo de fracciones minoritarias del Partido Colorado y fracciones y líderes relevantes del Partido Nacional. A pesar de ello, la iniciativa por la derogación total de la ley siguió adelante, pues el sindicato de PLUNA y los sectores frenteamplistas ya citados siguieron adelante con su iniciativa.

A comienzos del mes de marzo, cuando era un hecho que las dos iniciativas habían alcanzado las firmas requeridas por la ley, el presidente Lacalle afirmaba en una entrevista concedida a la BBC de Londres que no renunciaría si se derogaba la Ley de Empresas Públicas. Sin embargo, el presidente comenzaba a considerar la posibilidad de un triunfo del referéndum, y adelantaba que esa situación querría “decir simplemente que [el] país no quiere modernizarse” (*La República*, 8 de marzo de 1992, p. 2).

La coexistencia de las dos iniciativas llevó a que en la convocatoria fijada para el 5 de julio y luego en la del 1 de octubre, los ciudadanos que concurrían a las urnas deberían especificar si deseaban someter a consideración de la ciudadanía la derogación total o parcial de la Ley de Empresas Públicas. Este elemento probablemente contribuyó a aumentar la confusión entre la opinión pública con respecto al alcance y la pertinencia de la iniciativa planteada.

El día 5 de julio se realizó la primera convocatoria y concurrieron a votar –sin que mediara obligatoriedad– 448.265 habilitados a favor de la derogación parcial de la Ley (19,2%) y 21.473 (0,92%) a favor de la derogación total. Aunque ninguna de las propuestas alcanzó las adhesiones necesarias para convocar el referéndum, las diferencias en los niveles de adhesión dejaron bien claro que la derogación total de la ley era muy poco probable.

El fracaso en el primer intento de convocatoria tuvo varias repercusiones. Por una parte, puso a prueba la cohesión de la heterogénea comisión organizadora de la derogación parcial. Susana Dalmás, presidenta de la comisión, recuerda cómo en la noche del 5 de julio “... ningún dirigente político quería ser el vocero de la comisión. Nadie quería ser la cara visible de la derrota y por eso ese rol me tocó a mí. ‘Que hable la delegada del PIT-CNT’, decían. Esto iba a cambiar bastante unos meses más tarde, en el momento del triunfo” (Susana Dalmás, entrevista del autor).

Al mismo tiempo, ese revés inicial en la convocatoria reabrió el debate sobre las ventajas y desventajas que implicaba la superposición de esfuerzos, y los riesgos de confusión en el electorado que representaba el mantenimiento de las dos iniciativas, por la derogación parcial y total de la ley.

Sin llegar a un enfrentamiento abierto, ambos grupos dejaron caer críticas y atribuyeron parte de la responsabilidad del traspíe a la presencia de las dos iniciativas. Para algunas de las fracciones del FA que se habían manifestado a favor de una derogación total de la ley, la “derrota” era atribuible a la “confusión” que generaba en el electorado del FA la presencia de connotadas figuras del Partido Colorado y del Partido Nacional en la comisión promotora de la derogación parcial. Para el diputado frenteamplista Francisco Rodríguez Camusso la solución pasaba por la disolución de la comisión que impulsaba esta postura. En los hechos se estaba proponiendo corregir la línea estratégica oportunamente definida en el Plenario del FA. El argumento para sostener la necesidad de esta rectificación tenía que ver con las posibilidades de éxito de la iniciativa, pero también con los efectos que se atribuían a la política de alianzas desarrollada en esa instancia: “...esas alianzas no pueden seguir más [...] Que cada uno actúe por su lado, pero todos juntos no, porque eso le hace mal al FA [...] una porción importante de los frenteamplistas no acompañó el referéndum porque no cree en nuestros actuales aliados”. (Rodríguez Camusso, Francisco 1992 *La República* (Montevideo) año V, N° 1452, p. 7).

Sin embargo, la comisión siguió funcionando. Para muchos de los entrevistados, las reacciones del gobierno ante los resultados del 5 de julio habían contribuido a consolidar el circunstancial bloque opositor articulado en la comisión, y probablemente habían comenzado a acercar nuevos e importantes aliados. Desde la noche del 5 de julio, el gobierno había intentado presentar los resultados de la convocatoria como la expresión del apoyo de la ciudadanía a la gestión del gobierno. Para Susana Dalmás, esa actitud pública del gobierno “...fue el detonante del cambio [entre la convocatoria de julio y la de octubre]. [...] fue como prender una mecha enorme en el movimiento sindical, en la izquierda, y yo creo que hasta en el Partido Colorado” (Susana Dalmás, entrevista del autor). A partir de ese momento, a poco más de dos años de las elecciones nacionales, la enorme mayoría de la oposición y buena parte de las fracciones minoritarias del partido de gobierno comprendieron que lo que se jugaba en el éxito o el fracaso de la iniciativa para la derogación de la ley tendría consecuencias políticas que iban más allá de las políticas privatizadoras impulsadas por el gobierno.

La segunda –y definitiva– convocatoria fue fijada por la Corte Electoral para el día 1 de octubre de 1992. En esa oportunidad, la iniciativa de someter a referéndum la derogación parcial de la Ley de Empresas Públicas obtuvo la adhesión de 693.688 (29,8%) de los habilitados, superando así el mínimo exigido constitucionalmente. La iniciativa a favor de la derogación total obtuvo menos adhesiones que en la convocatoria

previa: sólo 14.960 ciudadanos (0,64% de los habilitados) acompañaron la iniciativa para derogar totalmente la Ley de Empresas Públicas. Con estos resultados, la Corte Electoral convocó con carácter obligatorio a la ciudadanía para el día 13 de diciembre de 1992, con el fin de pronunciarse a favor o en contra de la derogación parcial de la ley.

Durante los poco más de dos meses transcurridos entre una y otra convocatoria, se produjeron algunos cambios políticos relevantes. El Foro Batllista, fracción colorada liderada por el ex presidente Julio María Sanguinetti, resolvió votar a favor de la derogación parcial de la ley. Más allá de las razones que explican este cambio de actitud –en las convocatorias anteriores el grupo no se había manifestado–, es innegable que el apoyo de esta importante fracción del Partido Colorado terminó por confirmar la soledad del gobierno en la defensa de la ley. A pesar de que el Foro Batllista no se integró formalmente a la Comisión para la Defensa del Patrimonio Nacional y la Reforma del Estado, la amplitud del arco político que apoyaba la derogación parcial de la ley hacía muy probable su derogación.

Efectivamente, el 13 de diciembre concurren a las urnas 1.941.829 ciudadanos (82% de los habilitados) y 1.293.016 (66,6% de los votantes) apoyó la derogación de la Ley de Empresas Públicas. Para muchos observadores, más allá de la estabilidad del régimen –que nunca estuvo en cuestión–, el gobierno del Dr. Lacalle había llegado a su fin antes de promediar su período.

Esa noche, Lacalle sostuvo que:

No habrá secuelas entre los buenos orientales después de este acto electoral [y] tampoco se detendrá ninguna de las obras proyectadas o desarrolladas en este período de gobierno [...] Encabezo un gobierno que no tiene mayorías parlamentarias y a toda la nación le consta que desde aun antes de la elección propusimos enfocar la reforma del estado para este período de gobierno. Fue así que después de 16 meses de trabajos parlamentarios se aprobó la ley, logrando en ese tiempo las mayorías necesarias. Hoy la ciudadanía ha apoyado la derogación de cinco de sus artículos y por tanto ha dejado de ser derecho positivo, es decir, han desaparecido de nuestros libros de leyes [...] Esto no detiene la reforma del estado, esto fue un aspecto parcial de la misma y sabemos que existen sectores de opinión que tienen la voluntad de cambio [...] Quiero felicitar a los uruguayos y convocarlos a un período de reflexión. Esta campaña encendió muchas pasiones y ahora se requiere una lectura y un análisis detenido. (citado por Marius, 2004: 139)

Por su parte, la Comisión para la Defensa del Patrimonio nacional y la Reforma del Estado emitió un comunicado que fue leído por la representante de SUTEL, Susana Dalmás:

La jornada cívica es un triunfo de todos los uruguayos sin distinción de partidos y en particular de aquellos que hace menos de un año dieron inicio a este recurso democrático, superando y venciendo los múltiples obstáculos que se interpusieron en el camino [...] El resultado de las urnas significa no solo la anulación de los artículos impugnados sino que manifiesta inequívocamente un anhelo de auténtica reforma del Estado y un deseo de cambio profundo en el rumbo de la política económica y social del gobierno [...] A partir de este histórico pronunciamiento popular, la Comisión compromete sus mejores esfuerzos para realizar una verdadera reforma del Estado y convoca a todos los uruguayos a trabajar en ese sentido [...] [Exhortamos] a celebrar el memorable evento de hoy con respeto por y para todos, manteniendo la conducta tolerante que le es proverbial en el pueblo uruguayo. (citado por Marius, 2004: 140).

Por la cantidad y profundidad de los efectos que tuvo, el exitoso referéndum contra la Ley de Empresas Públicas constituye un mojón en el ciclo de utilización de los MDD promovidos “desde abajo” como forma de oposición extraparlamentaria en Uruguay. En términos de coyuntura política, la aplastante derrota sufrida por el gobierno dejó al Poder Ejecutivo en una posición de marcada debilidad, cuando todavía faltaban dos años para finalizar el período.

Mirado en una perspectiva un poco más amplia, el triunfo de los movimientos sociales y la izquierda política en este referéndum en particular fijó ciertas restricciones básicas a los proyectos reformistas que circularían en el resto de la década. De forma resumida, es posible afirmar que una amplia mayoría de los uruguayos manifestaron su rechazo –y, lo que es más importante, su capacidad de transformarlo en veto efectivo– a los modelos de ajuste que pretendieran una retirada acelerada del Estado de las áreas más importantes de la economía. En particular, todos los partidos y candidatos con expectativas de competir por el gobierno nacional entendieron que la ciudadanía había marcado un límite claro en relación al debate sobre la intervención del Estado en la actividad económica y los impulsos privatizadores: sugerir que ese límite debería ser traspasado podía tener costos electorales muy considerables.

Por último, la derrota del gobierno significó el fracaso de un intento por llevar adelante reformas estructurales de orientación neoliberal mediante una política de *shock*. En última instancia, el éxito del referéndum marcó el ritmo de las reformas que el Uruguay procesaría en la segunda mitad de la década del noventa, cuando el país pareció convertirse en el paradigma de una vía “gradualista” de reformas. Ciertamente, esa alternativa no puede comprenderse sin la existencia de las instituciones de la democracia directa, y sin las experiencias concretas llevadas adelante entre 1989 y 1992.



**LOS PLEBISCITOS DE 1994: LA AGENDA DE LAS CORPORACIONES**

A fines de 1993 diversas organizaciones sociales habían lanzado campañas de recolección de firmas para promover la utilización de mecanismos de democracia directa. Los sindicatos de la educación buscaban incorporar a la Constitución una norma que estableciera que el 27% del presupuesto nacional debería destinarse al sector. Por otra parte, el sindicato de los trabajadores de la seguridad social (ATSS), en coordinación con algunas de las organizaciones de jubilados y pensionistas, promovía la inclusión de una cláusula que impedía introducir modificaciones de cualquier tipo en el régimen de la seguridad social por vía de leyes presupuestales o de rendición de cuentas. La norma tendría efecto retroactivo sobre reformas parciales que habían sido aprobadas junto con la ley de rendición de cuentas del año 1992. Finalmente, trabajadores de algunas empresas estatales de menor porte o deficitarias (líneas aéreas, la compañía del gas y la imprenta nacional, entre otras), que habían promovido sin éxito la derogación total de la Ley de Empresas Públicas, impulsaron una reforma constitucional por vía plebiscitaria, con el objetivo de impedir el avance de los procesos privatizadores a los que se enfrentaban en ese momento.

En todos los casos, la meta de los promotores era utilizar el mecanismo del plebiscito para introducir reformas a la Constitución. La opción por el plebiscito no era arbitraria. En primer lugar, las iniciativas buscaban incluir en el texto constitucional normas que funcionaran como mecanismos de seguridad, limitando de manera casi permanente el margen de maniobra de los gobiernos en algunas materias específicas. El modelo de referencia era el exitoso plebiscito promovido por jubilados y pensionistas en 1989. Además, los promotores de las iniciativas confiaban en que la simultaneidad con las elecciones nacionales podría favorecer la colocación de las propuestas en la agenda pública, y mejorar sus posibilidades para ejercer presión sobre los partidos políticos durante la campaña electoral. Como se verá más adelante, de hecho las organizaciones que impulsaron los MDD aprovecharon el ciclo de movilizaciones correspondiente a la consideración de la ley de rendición de cuentas –que coincidía con la fecha límite para la presentación de iniciativas plebiscitarias ante la Asamblea General– para dar el impulso definitivo a la recolección de firmas.

La posibilidad de que a las elecciones nacionales de 1994 se superpusieran tres consultas plebiscitarias provocó un salto cualitativo en los debates públicos sobre las ventajas y desventajas generadas por el uso sistemático de los MDD.

A los efectos de este trabajo, solamente se analizan en profundidad las dos iniciativas que llegaron a presentar las firmas ante la

Asamblea General para dar comienzo al proceso de validación y posterior convocatoria a la ciudadanía. La recolección de firmas para impedir cualquier acción privatizadora alcanzó un nivel indeterminado pero claramente insuficiente de adhesiones, por lo que sus promotores optaron por no entregar las papeletas a la Asamblea General<sup>17</sup>. En última instancia, la ciudadanía ratificaba de esta forma el mensaje emitido en 1992 frente a la Ley de Empresas Públicas. Por una parte, resultaba claro que para la mayor parte de los uruguayos existían algunas áreas del Estado –las empresas públicas rentables, que brindaban servicios de primera necesidad y que habían logrado comunicar la realización de procesos de modernización de la gestión– sobre las que no se admitirían reformas que implicaran alguna forma de privatización. Por otro lado, buena parte de esos ciudadanos estaban dispuestos a aceptar de buena gana la pérdida de control estatal sobre actividades económicas deficitarias, que solo afectaban directamente a pequeños sectores de la población y que no brindaban servicios en áreas estratégicas. En otras palabras, tanto los partidos como los movimientos sociales aprendieron con estas experiencias que hacía falta mucho más que reivindicar la defensa del patrimonio nacional para promover con éxito el uso de los MDD.

*El plebiscito para consagrar el 27% del presupuesto para la educación*  
La decisión de promover un plebiscito para fijar constitucionalmente el porcentaje del presupuesto que debería corresponder a la educación fue adoptada en el contexto de finalización de un conflicto muy importante llevado adelante por los sindicatos del sector contra las autoridades del gobierno en el año 1992. En términos de un ex dirigente de la Federación Uruguaya del Magisterio (FUM) entrevistado para este trabajo: “...era una de esas clásicas mociones que se aprueban en el momento en que se está levantando un conflicto tratando de dar, hacia adentro y hacia fuera, la idea de que la lucha continúa” (Luis Garibaldi, entrevista del autor).

De hecho, a pesar de las manifestaciones de adhesión y apoyo realizadas por el PIT-CNT, durante el primer año la recolección de firmas fue una tarea impulsada casi exclusivamente por la FUM. Ni en su etapa fundacional ni en la fase de campaña electoral la iniciativa logró constituir una organización que reflejara una base de respaldos institucionales que fueran más allá del movimiento sindical y el Frente Amplio. Este hecho constituye una diferencia fuerte respecto

---

17 La revisión de prensa y las entrevistas realizadas a algunos de los dirigentes sindicales que promovieron el plebiscito no permitió llegar a una estimación confiable sobre la cantidad de firmas recogidas.

de antecedentes tales como el referéndum contra la Ley de Caducidad o el promovido contra la Ley de Empresas Públicas. Como se verá más adelante, a pesar de este relativo aislamiento, durante los primeros meses luego de la presentación de las firmas la iniciativa contó con el apoyo de una proporción claramente mayoritaria de la opinión pública.

Luego de una larga etapa de recolección de firmas al interior de los sindicatos docentes, con casi nula visibilidad pública, el comienzo de las movilizaciones hacia la rendición de cuentas de 1994 colocó por primera vez el tema en la agenda pública. Para la mayoría de los entrevistados vinculados a la iniciativa, la obtención de las firmas requeridas se explica en buena medida por el aporte de un gran número de militantes a tiempo completo generados por una huelga universitaria que duró cerca de 45 días. En la semana previa al vencimiento de los plazos para la presentación de las firmas, el PIT-CNT aumentó sus movilizaciones contra el gobierno y decretó un día de paro general que se convirtió de hecho en una gran jornada nacional de recolección firmas. En cierto sentido, la movilización hacia la rendición de cuentas fue aprovechada por los promotores de las iniciativas, pero también parece claro que la obtención de las firmas se convirtió en una meta que eventualmente podría llegar a ser el único éxito objetivo al final de un ciclo de intensa movilización contra la política económica del gobierno. Esa conjunción de factores contribuyó a crear en esta etapa una corriente de simpatía hacia la iniciativa a nivel de la opinión pública y un clima de optimismo casi triunfalista entre los promotores. Un informe de la consultora Cifra publicado en el diario *El País* mostraba que inmediatamente después de entregadas las firmas, la iniciativa contaba con el apoyo mayoritario de la ciudadanía. Ocho de cada diez encuestados se declaraban dispuestos a votar a favor de la reforma. Las adhesiones eran mayoritarias independientemente de las identidades partidarias de los encuestados (91% entre los votantes del FA, 80% de los colorados y 73% de los blancos) o su nivel educativo (83% entre los que habían completado la secundaria, 76% entre los que tenían estudios universitarios y 78% entre los que solamente habían completado la primaria) (*El País*, 3 de julio de 1994. p.6).

A partir de ese momento y a lo largo de toda la campaña electoral, la iniciativa sufrirá la oposición más o menos intensa de la mayoría de los partidos y candidatos, y la pérdida sistemática de apoyo en amplios sectores de la opinión pública.

El nivel de correspondencia entre las actitudes y comportamientos de los ciudadanos en relación con las iniciativas para el uso de MDD y las posiciones que asumen los partidos políticos es una cuestión discutida a nivel académico en Uruguay (Altman, 2002; Moreira,

2004b). En el caso específico de esta iniciativa, la pérdida de apoyo registrada a nivel de la opinión pública coincide con el progresivo distanciamiento de la mayor parte de los partidos políticos a lo largo de la campaña electoral.

De hecho, cuando aún se estaba desarrollando el proceso de recolección de firmas, algunos medios de comunicación comenzaron una campaña de oposición genérica a las iniciativas, cuestionando los efectos institucionales que podría generar la introducción de sucesivas enmiendas constitucionales y las eventuales consecuencias económicas de las reformas propuestas. Para el editorialista del diario *El País*, las reformas promovidas generarían rigidez presupuestal, aumento del endeudamiento y de la inflación, y mayor carga impositiva sobre la población (*El País*, 12 de junio de 1994, p. 6). Para el semanario *Búsqueda*, vocero de los sectores más activos en la promoción de las reformas neoliberales, las iniciativas plebiscitarias “devaluaban” la Constitución e “impedían la reforma del Estado” (*Búsqueda*, 2 de junio de 1994, p. 2).

Un mes más tarde, la ofensiva de esos sectores contra la reforma promovida por los sindicatos de la educación se expresaba en términos bastante más categóricos, exigiendo a los candidatos a la presidencia que manifestaran claramente su posición al respecto. Según el diario *El País*, la reforma de la Constitución que fijaba el presupuesto educativo en un 27% traería “el ‘diluvio’: ‘inflación en tres dígitos, [eliminación de] ministerios, [emisión de] más moneda, y antes que esto ocurra los candidatos tienen la obligación de hablar sin demagogia” (*El País*, 26 de julio de 1994, p. 6). La revisión de prensa permite registrar con claridad cómo, para esa altura de la campaña, la mayoría de los críticos respecto del uso de los mecanismos de democracia directa omitía hacer referencias al plebiscito promovido por los jubilados y pensionistas.

Intentando detener o revertir este proceso, las organizaciones que habían promovido la iniciativa crearon la “Comisión Nacional por la Educación del Pueblo”. Se buscaba reproducir la dinámica de experiencias anteriores y quebrar la imagen de un movimiento orientado exclusivamente por intereses sectoriales y controlado por la izquierda política, que presentaban sus detractores. Sin embargo, para Héctor Florit, ex secretario general de la FUM, “la Comisión Nacional funcionó relativamente poco y lo que efectivamente movió [la campaña] fueron los grupos sindicales estudiantiles de la Universidad y de los sindicatos de la [Coordinadora de Sindicatos de la Enseñanza] CSEU” (Héctor Florit, entrevista del autor).

A finales de julio de 1994 era evidente que, al menos considerando partidos, fracciones y candidatos, la correlación de fuerzas era ab-

solamente desfavorable para los promotores de la iniciativa. A poco más de un mes de las elecciones, el semanario *Búsqueda* pasaba las cuentas en limpio y registraba el solitario apoyo de Tabaré Vázquez al plebiscito y el rechazo de Julio María Sanguinetti, Jorge Batlle, Jorge Pacheco, Carlos Julio Pereyra, Alberto Volonté, Juan Andrés Ramírez y Rafael Michelini (*Búsqueda*, 13 de octubre de 1994. p. 11). Además, los principales asesores económicos de los candidatos que se oponían a la iniciativa y los integrantes del equipo económico del gobierno saliente irrumpieron en la campaña para advertir sobre los efectos que atribuían a la reforma propuesta. Para el Subsecretario del Ministerio de Economía y Finanzas, Gustavo Licandro, “de aprobarse [la reforma] generará un aumento del gasto público [porque] financiar el 27% por vía de disminuir la evasión fiscal no es tan fácil y [los costos los pagan] los asalariados y jubilados”. Para este jerarca, era claro que si había un resultado afirmativo para la iniciativa se necesitaría “un nuevo ajuste fiscal, ya que la propuesta equivale a un 3% del PBI o sea unos 450 millones de dólares” (*La República*, 27 de octubre de 1994. p. 31).

En este contexto, un estudio de opinión pública de la consultora Cifra publicado en el diario *El País* a una semana de las elecciones dejaba ver la caída de la intención de voto a favor de la reforma. Desde agosto a noviembre, las adhesiones habían caído del 77% al 54%. Citando otras encuestas, un editorialista de *Mate Amargo*, el semanario del MLN, aseguraba que en agosto la intención de voto era del 80% y que en ese momento se ubicaba por debajo del 50% (*Mate Amargo*, 3 de noviembre de 1994. p. 6). En consecuencia, la derrota comenzaba a manejarse como una posibilidad cierta entre los promotores de la iniciativa. Los resultados finales (32,59% de sufragios a favor) confirmaron la magnitud del proceso de pérdida de adhesiones. La propuesta no obtuvo la mayoría en ninguna de las circunscripciones departamentales, ni siquiera en Montevideo (44,5%), donde reside la población más educada y más identificada con la izquierda.

Para Héctor Florit, aquella había sido una “campaña a la intemperie”, con mucha “soledad respecto a la mayoría de los partidos y a los sectores dentro de los partidos, incluso entre grupos de intelectuales” y con “menos oposición explícita que boicots discretos” (Héctor Florit, entrevista del autor). Los testimonios recogidos y el relevamiento de prensa permiten afirmar que tanto la izquierda política como los movimientos sociales que de alguna u otra manera habían acompañado los procesos a favor del uso de los MDD tomaron debida nota de las principales lecciones emanadas del resultado del llamado “plebiscito de la enseñanza”. Para algunos dirigentes de los partidos tradicionales, los resultados fueron expresión de un proceso

de aprendizaje por parte de la ciudadanía, que habría percibido la reforma constitucional promovida por jubilados y pensionistas en 1989 como el principal factor causal del ajuste fiscal de 1990 (Luis Hierro López, entrevista del autor). En cualquier caso, la derrota sirvió para mostrar a la izquierda política y los movimientos sociales que la ciudadanía no estaba dispuesta a acompañar cualquier iniciativa promovida utilizando los MDD. Por otra parte, la experiencia mostró que el contexto de una reñida campaña electoral por la presidencia de la República no era condición suficiente para forzar a los partidos a acompañar el recurso.

Sin embargo, podría ser erróneo interpretar los resultados del plebiscito como una derrota completa para las organizaciones que habían promovido la reforma. A lo largo de la campaña, la mayor parte de los candidatos que se había pronunciado contra la iniciativa se posicionaron como favorables al fondo de la propuesta (el incremento significativo del presupuesto educativo) y opositores a la forma (incorporación de artículos tan específicos al texto constitucional). Las organizaciones sindicales y estudiantiles que protagonizaron el largo proceso que culminó en noviembre de 1994 utilizarían recurrentemente estos compromisos como una forma de presión contra el nuevo gobierno.

### *Segundo plebiscito sobre seguridad social: otra vez, el poder de "la clase pasiva"*

En la ley de Rendición de Cuentas aprobada a mediados del año 1993, el Poder Ejecutivo había introducido algunas modificaciones en el régimen de jubilaciones y pensiones vigentes. Para el gobierno, se trataba de ajustes menores que buscaban regularizar las situaciones irregulares de algunos trabajadores. Para el sindicato de los trabajadores de la seguridad social (ATSS), se trataba de un antecedente grave que amenazaba las conquistas logradas por los jubilados y pensionistas con la reforma aprobada en 1989.

La iniciativa tuvo una peripecia que en buena medida resulta la contracara de la que promovieron por esos mismos meses los sindicatos de la enseñanza. En el caso de la reforma de la seguridad social, el proceso de recolección de firmas había sido mucho más largo y dificultoso; a tal punto que, a comienzos de 1994, Adolfo Bertoni, secretario general de la ATSS, había anunciado a la prensa su voluntad de iniciar una huelga de hambre ante la sede del PIT-CNT, a los efectos de "despertar" a sus dirigentes y movilizar al conjunto de la organización hacia la recolección de firmas (Adolfo Bertoni, entrevista del autor).

Las dificultades registradas en la etapa de recolección de firmas también marcan una diferencia importante respecto de la experiencia

que se había vivido en la iniciativa promovida por las organizaciones de jubilados en 1989. En aquella oportunidad, las firmas se habían recogido en menos de un mes y sin necesidad de recurrir al apoyo del movimiento sindical. En este caso, las firmas se habían obtenido al filo del plazo constitucional gracias a una activa militancia sindical y estudiantil, y con una participación claramente testimonial de las organizaciones de jubilados y pensionistas.

Según la mayor parte de los testimonios recogidos para este trabajo, las dificultades en la etapa de recolección de firmas se explicarían por el tipo de objetivos planteados. En 1989, la enorme mayoría de los jubilados comprendió de inmediato que el éxito del plebiscito implicaba cambios tangibles en la capacidad del sector para captar recursos. En 1994, en cambio, la reforma tuvo un carácter claramente “defensivo” o “preventivo”, puesto que básicamente buscaba limitar el margen de acción del Poder Ejecutivo en la materia. La polémica que acompañó la campaña hacia el plebiscito tuvo un carácter mucho más técnico y menos reivindicativo, girando en torno a los efectos retroactivos que tendría un eventual triunfo del plebiscito. En consecuencia, parece poco probable que fuera seguida por la mayoría de los ciudadanos, fueran estos jubilados o no.

Más allá de estas dificultades, una vez superada la etapa de la recolección de firmas y aun cuando numerosos medios de comunicación cuestionaron la conveniencia de la llamada “inflación constitucional”, resultó claro que, en comparación con las críticas hacia el “plebiscito de la enseñanza”, el movimiento promovido por los jubilados y pensionistas gozaba de un estatus especial. Con escasas excepciones, la dirigencia partidaria fue manifestándose a favor de la iniciativa o, al menos, tratando de evitar pronunciamientos en contra. La lección de 1989 había dado sus frutos y casi la totalidad del elenco político partidario demostró haber tomado debida nota del peso electoral de los jubilados.

En este contexto, en agosto de 1994 se había puesto a consideración de la ciudadanía una reforma constitucional centrada en aspectos electorales, que había sido el producto de un trabajoso acuerdo entre la totalidad de los candidatos presidenciales. A pocas semanas de la consulta al electorado, algunos dirigentes políticos de los partidos tradicionales lanzaron la idea de que la llamada “mirrreforma” podía ser perjudicial para los intereses de los jubilados. A pesar del apoyo de todos los candidatos presidenciables, la iniciativa no obtuvo los votos necesarios para ser aprobada. Aunque no existen análisis concluyentes y otras circunstancias pueden haber colaborado a este resultado llamativo, existe cierto consenso

en considerar la oposición de los jubilados y pensionistas entre las claves de ese fracaso<sup>18</sup>.

Para los sectores que veían en el uso de los MDD una amenaza al proceso de reformas de orientación pro mercado que consideraban impostergables, la iniciativa promovida por los trabajadores de la seguridad social y más tarde apoyada por los jubilados representaba una nueva señal de las resistencias al cambio que existirían en la sociedad uruguaya. Desde ese punto de vista, la situación se veía agravada por la ausencia de liderazgos políticos capaces de confrontar el bloqueo que impulsaban los movimientos sociales mediante el uso de los MDD. En septiembre, un editorial del semanario *Búsqueda* planteaba la cuestión y señalaba:

...el miedo que todo el mundo le tiene hoy a los jubilados [al punto que en] algunos casos [...] se quitaron ciertos puntos de algún plan de gobierno o se modificaron determinadas soluciones, para evitar el tema de los pasivos, no sea que los jubilados se ofendan. Es cierto que son casi 700 mil votos. Pero no olvidemos que los votantes totales son más de dos millones y que también ellos se pueden ofender y cansar de esa especie de dictadura que trata de asegurar lo suyo sin admitir cambios y para lo cual el resto cada vez tiene más para pagar. (*Búsqueda*, 29 de septiembre de 1994. p. 2)

A conclusiones parcialmente similares llegaba *Mate Amargo*, el medio de prensa del MLN, cuando observaba que la iniciativa era apoyada “incluso desde los sectores más conservadores y [que ahora] se pronuncian a favor, casi todos y casi nadie apoyó la recolección de firmas” (*Mate Amargo*, 4 de noviembre de 1994, p. 4). A pesar de estos reclamos, toda la oposición política al plebiscito de los jubilados quedó reducida a la candidatura de Jorge Batlle y a la del pequeño partido de centro izquierda liderado por Rafael Michelini. Aun en esos casos, tal como había ocurrido en 1989, los líderes locales desconocieron la postura de sus referentes nacionales y “ensobraron” junto con las listas de los candidatos la papeleta de adhesión al plebiscito.

En una campaña electoral marcada por la paridad de fuerzas entre los tres partidos principales (entre el primero y el tercero hubo una diferencia de votos menor al 2%), la única incógnita que rodeaba el resultado del plebiscito promovido por los jubilados era si el porcenta-

---

18 Ese mismo año, la prensa daba cuenta de la creación de un “Partido de los jubilados por la defensa del sistema de solidaridad”, con el fin de impedir cualquier clase de reforma sobre el sistema de seguridad social vigente (*Búsqueda*, 28 de julio de 1994. p. 13). El partido fue formalmente inscripto en la Corte Electoral y obtuvo ochocientos veintiocho sufragios en las elecciones de noviembre.



je de adhesiones que permitiría aprobar la reforma llegaría a superar el de 1989.

La reforma constitucional fue aprobada y recibió la adhesión del 72,3% de los votantes.

### **LAS INICIATIVAS DEL PERÍODO 1998-2001: ¿CRISIS POR DESGASTE?**

Entre los años 1998 y 2001 se promovieron cinco recursos de democracia directa. Todos ellos fracasaron; en cuatro de esas oportunidades, las iniciativas ni siquiera llegaron a alcanzar el mínimo de adhesiones requeridas para que se realizara la convocatoria obligatoria al conjunto de los ciudadanos. Sin embargo, las iniciativas tuvieron efecto en múltiples niveles de la vida política del país. En las páginas que siguen se presenta una breve reseña de estas experiencias y de algunos de los impactos que tuvieron.

Los resultados de las elecciones nacionales de 1994 hicieron evidente la magnitud de los cambios políticos que estaba sufriendo el país. El sistema de partidos quedó dividido en tres tercios extremadamente equilibrados, aunque solamente uno de ellos –la izquierda– podía exhibir un crecimiento sostenido. Desde la presidencia, Julio María Sanguinetti logró formalizar una coalición que incluyó a la totalidad de las fracciones de su propio partido y la mayor parte del Partido Nacional. La preservación de esa coalición a lo largo de la gestión de gobierno aseguró al presidente las mayorías parlamentarias y permitió impulsar algunas reformas ambiciosas.

Según Jorge Lanzaro:

...el país afronta de esta manera otro “ajuste” y apura la reestructuración de su modelo de desarrollo, insistiendo en los rumbos de la política económica y en la redefinición del mercado, encarando firmemente la reforma de la educación y del sistema jubilatorio, afirmando la implementación de políticas sociales, con desempeños del sector público, extendiendo [...] la reconversión productiva, la integración regional y la reforma del Estado. (Lanzaro, 2000: 154).

En el desarrollo de estas tareas, llevadas adelante en el marco de una cooperación sin precedentes entre los partidos tradicionales, el Frente Amplio se convirtió en el único actor político consistentemente identificado con las tareas de la oposición.

El ciclo de reformas incluyó una transformación profunda de la Constitución, que modificó considerablemente el sistema electoral vigente en el país desde comienzos del siglo XX. La reforma impulsada por la coalición de gobierno, el Nuevo Espacio y algunos dirigentes frentistas como el Gral. Líber Seregni y el Senador Danilo Astori tuvo

la oposición de la mayoría del Frente Amplio y de unos pocos sectores blancos y colorados. Aprobada por margen mínimo en diciembre de 1996 (50,4% de los votos), en esencia la reforma consagró el fin de las candidaturas múltiples a la presidencia de la República, el balotaje para el caso en que ningún candidato obtuviera la mayoría absoluta de los votos en la primera vuelta electoral, la supresión de algunos mecanismos de acumulación de votos en las circunscripciones departamentales y la separación en el tiempo de las elecciones nacionales y departamentales. Considerada globalmente, la reforma incluía muchas de las reivindicaciones históricas de los partidos de izquierda. Sin embargo, para la mayoría del Frente Amplio el punto neurálgico de la reforma –y el motivo de oposición frontal– era la introducción del balotaje, que se consideraba un instrumento destinado a impedir su triunfo, favoreciendo en un escenario extremadamente competitivo la cooperación electoral de blancos y colorados.

Bajo la presión de algunos de sus socios mayoritarios, la coalición de gobierno hizo del “gradualismo” una de sus señas de identidad, al menos en la mayor parte de las áreas políticas en la que se intentó promover reformas. El Frente Amplio, por su parte, enfrentó un profundo debate interno sobre su rol opositor, alimentado entre otros factores por un proceso de renovación de liderazgos.

En este contexto se desarrollan cuatro de las cinco iniciativas que se reseñan a continuación.

*El referéndum contra la Ley del Marco Regulatorio Energético (1998)*  
El 18 de junio de 1997 el Poder Ejecutivo promulgó la ley 16.832, que modificaba el marco normativo vigente respecto de la generación, transformación y distribución de energía eléctrica en el país, monopolizada hasta ese momento por la empresa estatal UTE.

A lo largo del extenso proceso legislativo que culminó en la aprobación de la norma, el sindicato de trabajadores de UTE (AUTE) realizó una permanente campaña de oposición a la iniciativa. Para los trabajadores, la ley abría las puertas para la privatización y era una amenaza de “desaparición de la UTE” (*Búsqueda*, 5 de febrero de 1998, p. 6), por lo que se resolvió iniciar el proceso para la convocatoria a un referéndum. Sin contar con la adhesión del PIT-CNT, AUTE logró reunir las firmas necesarias para iniciar el proceso de convocatorias sucesivas a fines de 1997. La Corte Electoral fijó la fecha de la primera convocatoria para el día 8 de marzo de 1998. En el caso de que no se lograra alcanzar en esa oportunidad la adhesión del 25% de los habilitados para votar, el 17 de junio se realizaría la segunda y definitiva instancia.

Para el gobierno nacional, la convocatoria a un referéndum sobre el asunto constituía una prueba importante. Por una parte, represen-

taba un *test* para la estrategia “gradualista” de reformas que el presidente había promovido, en contra de la opinión de algunos de los socios minoritarios de la coalición de gobierno. Además, permitiría evaluar el grado de disciplinamiento y lealtad de las fracciones que integraban dicha coalición, en el mismo momento en que se cruzaba el mojón de la primera mitad del mandato.

A diferencia de la estrategia ensayada por el gobierno anterior, el Poder Ejecutivo salió a enfrentar de inmediato la iniciativa del referéndum, cuestionando los argumentos de AUTE sobre la amenaza de privatización que implicaba la ley y asegurando que la norma que se pretendía derogar constituía la clave de la supervivencia de UTE. Para el ministro de Industria y Energía, Julio Herrera, era claro que “UTE no se vende nada” y que, en cambio, la ley de marco energético fortalecería “el sistema eléctrico uruguayo”, permitiría crear “más puestos de trabajo” y “reducir la tarifa” (*Búsqueda*, 22 de enero de 1998, p. 5).

Para el mes de enero, el Frente Amplio ya había manifestado su adhesión a la iniciativa, aunque se resolvió que Tabaré Vázquez, el líder y candidato de esa fuerza política, solo se sumase a la campaña si el 8 de marzo se alcanzaban las adhesiones para convocar al referéndum. Otras figuras del Frente Amplio, como el senador Danilo Astori, tomarían en cambio un papel protagónico en la campaña. La adhesión formal del PIT-CNT a la iniciativa y la convocatoria para conformar una “Comisión Nacional de Defensa de UTE”, solo se concretarían a menos de dos meses de la fecha fijada para la primera convocatoria.

Las primeras cifras de encuestas de opinión que se dieron a conocer crearon un clima de optimismo en la oposición y entre los promotores de la iniciativa. Según resultados publicados por la consultora Cifra, a menos de un mes de la convocatoria, el 22% de los entrevistados aseguraban que concurrirían a votar para que se convocase al referéndum. A pesar de los indecisos y de que más de la mitad de los encuestados afirmaba no haber escuchado hablar del tema, las cifras permitían suponer que se estaba muy cerca de alcanzar las adhesiones requeridas (*Búsqueda*, 19 de febrero de 1998, p. 12). Sin embargo, algunas intervenciones dejaban entrever que más allá de las declaraciones del Frente Amplio, sectores de la izquierda comenzaban a cuestionar la lógica política derivada del uso recurrente de los mecanismos de democracia directa. Desde las páginas del semanario *Brecha* –el más influyente medio de prensa de izquierda independiente del país–, el periodista Marcelo Pereira registraba la existencia de un “apagón argumental” en el debate, lo que conducía a la banalización de un tema esencialmente técnico (*Brecha*, 20 de febrero de 1998, p. 7). Para el MLN, en cambio, derrotar la ley por medio de los instrumentos de democracia directa era la confirmación de la validez

de una estrategia que había “mediatizado el desarrollo del programa neoliberal y [era] la expresión de la resistencia al mismo” (*Mate Amargo*, 5 de marzo de 1998, p. 2).

Finalmente, sólo el 15% de los habilitados expresó su adhesión al recurso el domingo 8 de marzo.

El resultado abrió una instancia de críticas y autocríticas al interior de la izquierda sobre las responsabilidades que corresponderían a líderes y fracciones. Por lo pronto, Tabaré Vázquez “reconoció el error de no participar en la primera campaña para el referéndum” y anunció su decisión de tomar un rol mucho más activo para la convocatoria de junio (*La República*, 15 de marzo de 1998, p. 4). Efectivamente, el candidato presidencial de la coalición de izquierda inició de hecho su campaña para las elecciones nacionales de 1999 recorriendo el interior para promover la adhesión al referéndum y en muchos actos vinculó esas realidades. Así, en uno de los muchos actos públicos realizados a lo largo y ancho del país, sostuvo que los partidos tradicionales pretendían “desmantelar el Estado” ante la inminencia del triunfo de la izquierda (*La República*, 4 de junio de 1998, p. 7).

Por su parte, el gobierno resolvió intentar una nueva instancia de negociación a los efectos de evitar la realización de la segunda convocatoria, pero esa posibilidad se vio frustrada muy rápidamente.

A una semana de la segunda consulta, las encuestadoras (Cifra, Factum, Equipos Consultores) no podían dar datos concluyentes, aunque consideraban como escenario más probable un ajustado triunfo de la convocatoria.

El miércoles 17 de junio concurrió a sufragar el 22% de los habilitados, por lo que la ley quedó firme. La participación activa de Vázquez en la campaña habilitó a las figuras de la coalición de gobierno a señalar la convocatoria como una derrota personal del líder de la izquierda. Al interior del Frente Amplio, los resultados consolidarían una tendencia de opinión que en el futuro sería muy crítica frente a las posibilidades de promover el uso de MDD. Entre esas voces, destacaría la del Gral. Líber Seregni, para quien el Frente Amplio debía “mirar seriamente” el resultado obtenido en la consulta, y la de Danilo Astori, que atribuyó el fracaso a la existencia de una corriente de opinión entre los votantes frenteamplistas que reclamaba “más razón y menos emoción” (*Búsqueda*, 18 de junio de 1998, p. 12).

Para el semanario *Brecha*, el dato más llamativo que dejaba la consulta era que “por primera vez desde la posdictadura, el pueblo decidió no decidir” (*Brecha*, 19 de junio de 1998, p. 3).

Más allá del resultado, el uso que realizó Tabaré Vázquez de la campaña pro referéndum como primera etapa de actividad preelectoral hacia los comicios de 1999 sirve para ilustrar la forma en que

los partidos y fracciones –y entre ellos especialmente el Frente Amplio– utilizaron los MDD promovidos “desde abajo” como coyunturas de acumulación de fuerzas y desgaste hacia sus adversarios políticos. En este sentido, mirando el proceso con la perspectiva que dan de los resultados de las elecciones nacionales de 2004, es legítimo considerar que inclusive los casos de iniciativas que no culminaron con éxito –como el referéndum contra la Ley del Marco Regulatorio Energético– contribuyeron a mediano plazo a polarizar la competencia entre la izquierda y los partidos tradicionales, en un escenario en el que el Frente Amplio terminó por apropiarse con exclusividad de las banderas de la defensa del modelo de Estado interventor, que había sido creado por blancos y colorados a lo largo de la primera mitad del siglo XX. Adicionalmente, parece evidente que la estrategia de acompañar la mayor parte de las iniciativas de democracia directa promovidas por los movimientos sociales incrementó el potencial opositor del Frente Amplio mucho más allá de lo que establecía la correlación de fuerzas determinada por la integración del Parlamento. En consecuencia, mediante la utilización de estos mecanismos, la alianza de hecho entre el Frente Amplio y los movimientos sociales “opositores” logró imponer restricciones considerables a los gobiernos de los partidos tradicionales respecto del fondo y de la forma de la agenda reformista que pretendieron impulsar.

*El referéndum contra el Artículo 29 de Ley de Inversiones (1998)*

Pocos días después de que el sindicato de UTE entregase a la Corte Electoral las firmas que habilitarían las convocatorias para derogar la ley del Marco Regulatorio Energético, el Poder Ejecutivo promulgaba la llamada “Ley de Inversiones” (Nº 16.906), que en su artículo 29 establecía cambios importantes en la normativa sobre contratación y relaciones laborales en general. La norma afectaba fundamentalmente a los trabajadores del sector privado. En los hechos, la ley se inscribía en la lógica de flexibilización laboral, rebajando los costos de los despidos y el plazo de que disponían los trabajadores para realizar reclamos.

De inmediato, un grupo de siete sindicatos encabezados por el gremio de los trabajadores de la salud (FUS), conocidos dentro del PIT-CNT como la “tendencia clasista y combativa”, anunció su decisión de impulsar la recolección de firmas para intentar derogar la ley, contradiciendo la decisión mayoritaria del secretariado ejecutivo del movimiento sindical.

La iniciativa generó controversia al interior del movimiento sindical. Para Juan José Bentancor, Presidente de la Federación de ANCAP: “el referéndum debe usarse con ponderación y sólo en temas estra-

tégicos para el país” (*La República*, 23 de julio de 1998, p. 3). Por su parte, José Mujica, una de las principales figuras del Movimiento de Liberación Nacional Tupamaros, afirmó: “la causa [...] parece válida y simpática pero [...] la gente no la va a entender ni atender” (*La República*, 23 de julio de 1998, p. 3). Manuel Núñez, del PS, dijo que el uso de los MDD servía “para oponerse pero se desgasta”, por lo que habría “que pensar mucho y evaluar bien” antes de lanzar una iniciativa de ese tipo (*La República*, 23 de julio de 1998, p. 3). Sin embargo, a medida que iban transcurriendo los días, diversos legisladores del Frente Amplio fueron manifestando su disposición a votar. Finalmente, ante el “hecho consumado” que había generado el pronunciamiento público de ese grupo de sindicatos, la mayoría del PIT-CNT realizó un llamado a votar para derogar el artículo 29 de la Ley de Inversiones en la convocatoria prevista para el día 20 de setiembre, aunque resolvió que como central sindical no tomaría parte activa en la campaña previa.

Según la mayoría de los dirigentes sindicales entrevistados para este trabajo, la situación provocada por esta convocatoria resultó bastante paradójal. En palabras de un dirigente del sindicato de la construcción (SUNCA), el asunto planteado por los promotores del referéndum era sustancial porque afectaba a la enorme mayoría de los trabajadores del sector privado. En consecuencia, el PIT-CNT podía considerarse “obligado” a tomar esa bandera. Pese a ello, en virtud del resultado de la convocatoria inicial y de las dudas registradas entre la dirigencia sindical y partidaria, se resolvió no participar de la campaña para derogar la norma (Jorge Mesa, entrevista del autor). Del mismo modo, otros entrevistados ven en esta experiencia la síntesis del desgaste provocado por un uso indiscriminado del mecanismo y, fundamentalmente, la expresión de la debilidad del componente privado en el conjunto del movimiento sindical (Juan José Ramos, entrevista del autor).

El movimiento sindical, de carácter predominantemente público, había logrado algunos éxitos significativos en el uso de MDD orientados a enfrentar medidas que eran percibidas como avances en un proceso privatizador. Sin embargo, se mostraba incapaz de articular una oposición eficaz a algunas medidas económicas que sin lugar a dudas impactarían negativamente en la calidad del empleo de la enorme mayoría de los trabajadores del sector privado. Una medida que, a juicio de muchos de los entrevistados, algunas décadas atrás habría sido enfrentada con una movilización intensa de parte del conjunto del movimiento sindical.

La escasez de las adhesiones que recogió la iniciativa el 20 de setiembre (4,72%) no pareció sorprender a nadie. En las semanas y meses posteriores, la segunda convocatoria, prevista para el 7 de enero, pasó

claramente desapercibida y obtuvo muy poco espacio en los medios revisados. Sin embargo, el movimiento sindical sintió el impacto del enfrentamiento interno que la iniciativa y la derrota habían contribuido a generar. En ese marco, un documento de discusión sobre la situación de la central sindical elaborado por una de las corrientes de opinión que integraban la Mesa Representativa abrió cierto debate público sobre una “crisis de representatividad” en el PIT-CNT y la existencia de un “gran desfase entre la población trabajadora y la población sindicalizada”. Según el documento, el movimiento sindical estaba siendo conducido por organismos más parecidos a “un comité de movilización” que a “una verdadera dirección”, por lo que se ha visto “enormemente” debilitado por la prevalencia de una puja permanente por el poder en sus órganos de dirección, que lo llevó a priorizar su debate interno a “la lucha frente al modelo neoliberal” (*Búsqueda*, 15 de octubre de 1998, p. 14).

A menos de una semana de la segunda convocatoria, la mayoría de los dirigentes sindicales y los líderes de las fuerzas políticas de izquierda reconocía que la consulta popular del jueves 7 tenía escasa posibilidad de éxito. Para los medios que se oponían al uso de los MDD, el principal dato a considerar había pasado a ser el costo de la convocatoria (*Búsqueda*, 08 de enero de 1999, p. 3).

El 7 de enero de 1999, menos del 10% de los habilitados para votar apoyaron el referéndum. La lectura de los resultados que realizó una parte de la izquierda la llevó a afirmar que: “Desde la salida de la dictadura, las consultas populares tuvieron resultados favorables a las opciones apoyadas por la izquierda; o permitieron que esta, aun derrotada, lograra importantes avances; o no le causaran perjuicios específicos... hasta el año pasado” (*Brecha*, 9 de enero de 1999, p. 7). Para Líber Seregni la experiencia demostraba que había que revisar la legislación que refiere a los referéndum, para establecer “parámetros que le den seriedad a los planteamientos” en ese tipo de instancias (*Búsqueda*, 8 de enero de 1999, p. 12). De hecho, el gobierno ya había presentado un proyecto de ley que incrementaba las barreras para el uso de los MDD y que sería finalmente aprobado en junio de 2000.

*Los plebiscitos por la autonomía presupuestal del Poder Judicial, y contra la reforma de la seguridad social (1999)*

Al mismo tiempo que se desarrollaban las iniciativas frustradas respecto del Marco Regulatorio Energético y el artículo 29 de la Ley de Inversiones, se pusieron en marcha dos movimientos que pretendían plebiscitar reformas constitucionales junto con las elecciones nacionales de octubre de 1999.

Por una parte, el sindicato de los funcionarios del Poder Judicial, con la adhesión de algunos gremios profesionales y parte de sus auto-

ridades, promovieron una iniciativa que tenía puntos de contacto con la que cinco años atrás habían impulsado los sindicatos de la enseñanza. Se trataba de una enmienda constitucional tendiente a consagrar la autonomía presupuestal de este poder del Estado, que en última instancia pretendía generar los medios para lograr incrementos significativos en los recursos asignados al mismo.

La iniciativa promovida por los judiciales se diferenció de todas las que le precedieron, puesto que no utilizó el mecanismo de recolección de firmas de los ciudadanos para lograr la convocatoria al plebiscito. Mediante una efectiva estrategia de *lobby* parlamentario, los judiciales lograron plebiscitar su propuesta de reforma utilizando el mecanismo establecido en el literal B del artículo 331 de la Constitución<sup>19</sup>, que exige la adhesión expresa –mediante firma– a la iniciativa de tres quintas partes de la Asamblea General.

Mientras tanto, la Asociación de Funcionarios de la Seguridad Social (ATSS) anunció el inicio de una campaña de recolección de firmas para convocar a la ciudadanía a un plebiscito que permitiera reformar la Constitución y derogar por esa vía la Ley de Reforma de la Seguridad Social aprobada en 1996.

Los posicionamientos de todos los actores políticos en torno a las iniciativas de los judiciales y los trabajadores de la seguridad social fueron similares a los que se venían registrando en los casos anteriores. Mientras el movimiento sindical y la izquierda política se pronunciaban a favor de ambas iniciativas, las fracciones mayoritarias de los partidos tradicionales se distanciaban de los movimientos. Más allá de estos posicionamientos, en una campaña electoral muy larga y caracterizada por la entrada en vigencia de las nuevas reglas de juego aprobadas en 1996, las campañas por los plebiscitos “del poder judicial” y “contra las AFAP’s” lograron muy poca repercusión en los medios de comunicación<sup>20</sup>.

En el caso específico del plebiscito de la seguridad social, las dificultades evidentes para avanzar en la recolección de firmas que registró la iniciativa confirman el escaso grado de involucramiento que

---

19 “Artículo 331.- La presente Constitución podrá ser reformada, total o parcialmente, conforme a los siguientes procedimientos: [...] B) Por proyectos de reforma que reúnan dos quintos del total de componentes de la Asamblea General, presentados al Presidente de la misma, los que serán sometidos al plebiscito en la primera elección que se realice.”

20 Un tercer plebiscito fue promovido “desde arriba” por el Nuevo Espacio, con la adhesión de setenta y ocho miembros de la Asamblea General. Pretendía impedir que los integrantes de los directorios de las empresas estatales compitieran por cargos electivos en comicios nacionales hasta cuatro años después de abandonar sus cargos. La iniciativa no fue aprobada por la mayoría de los ciudadanos.



—más allá de declaraciones puntuales— las organizaciones de jubilados y pensionistas habían tomado respecto de esta propuesta. Adicionalmente, para algunos de los entrevistados que estuvieron más involucrados en la promoción de esta iniciativa, está claro que la campaña de recolección de firmas se había lanzado muy tardíamente, permitiendo así que el sistema que se pretendía eliminar entrara en funcionamiento y que miles de trabajadores ya estuvieran haciendo aportes y transfiriendo recursos a cuentas de capitalización individual gestionadas por administradoras privadas (Adolfo Bertoni; Eduardo Fernández, entrevistas del autor).

A pesar de estas dificultades, a finales de abril de 1999, la Comisión de Defensa de los Principios de la Seguridad Social anunció que había alcanzado la cantidad de firmas necesarias para someter a consideración de la ciudadanía su propuesta. En consecuencia, comenzó a considerarse un hecho la realización del plebiscito en el mes de octubre (*Búsqueda*, 24 de abril de 1999, p. 7). Sin embargo, a medida que avanzaba el proceso de verificación de firmas por parte de la Corte Electoral, se fue registrando una proporción infrecuente de firmas anuladas. Durante esa breve etapa de incertidumbre, la iniciativa logró mayor presencia en los medios que en todo el ciclo previo. Para el gobierno, la cantidad de firmas no válidas presentadas era la confirmación de un intento de fraude por parte de los promotores de la iniciativa. Para las organizaciones sociales y la izquierda política, el comportamiento de la Corte constituyó una señal de alerta sobre las garantías que podían esperarse para el proceso electoral en curso. Según Jorge Mesa, delegado del sindicato de la construcción (SUNCA), a la Mesa Representativa del PIT-CNT:

[en] cualquier resultado plebiscitario anterior, el movimiento sindical no tenía una crítica fuerte a la institucionalidad electoral del país y [eso] era [...] casi una presentación a exportar [pero] en el plebiscito de la seguridad social, por primera vez me encontré con un planteo muy fuerte de las organizaciones sociales, incluido el movimiento sindical, respecto a las garantías que otorgaba la Corte Electoral para la convocatoria. Un planteo muy fuerte de que el gobierno estaba haciendo funcionar la Corte Electoral a su servicio. (Jorge Mesa, entrevista del autor).

A comienzos de junio, la Corte Electoral comunicó formalmente que la iniciativa no había alcanzado las firmas necesarias para convocar al plebiscito. En total se invalidaron 77.079 firmas por causales como registro de adhesiones de ciudadanos inhabilitados (166), no coincidencia entre el nombre y el número de la credencial (9.133), fallecidos (2.779), firmas que no coincidían con el número de pa-

drón (21.325), firmas con cédula y sin credencial (513), adhesiones sin firma (1.137) o firmas reiteradas (42.026) (*Búsqueda*, 10 de junio de 1999, p. 4).

Entre otras consecuencias, el fracaso de la iniciativa promovida por los trabajadores de la seguridad social dejó en evidencia el peso determinante de las organizaciones de jubilados. Sin su apoyo activo en todo el territorio del país, las posibilidades de éxito de cualquier iniciativa referida a la seguridad social eran muy escasas, por la cantidad de jubilados y pensionistas que podían movilizar y por la presión que tales organizaciones estaban en condiciones de ejercer sobre fracciones y líderes de todos los partidos.

Finalmente, en las elecciones celebradas en el mes de octubre de 1999 solamente se presentó a consideración de la ciudadanía la reforma constitucional promovida por los trabajadores del Poder Judicial. En este caso, el apoyo manifestado mediante la firma por tres quintas partes de los miembros de la Asamblea General no tuvo su correlato durante la campaña previa al plebiscito. De hecho, las entrevistas y la revisión de prensa realizadas para este trabajo confirman que más allá de las manifestaciones de adhesión, solamente el Frente Amplio y algunas fracciones muy minoritarias de los partidos tradicionales apoyaron la iniciativa hasta el punto de distribuir la papeleta que se debía utilizar para votar a favor del proyecto junto con las hojas de votación del partido. En este contexto, el recurso recibió el voto favorable del 43,2% de los votantes, un porcentaje levemente superior al obtenido por el Frente Amplio.

En las elecciones de 2004, los judiciales consideraron la posibilidad de promover una reforma de orientación similar a la de 1999, pero finalmente desistieron de hacerlo por entender que la medida no era “estratégicamente oportuna” (Dagoberto Pereyra, entrevista del autor).

El fracaso de las reformas promovidas por los trabajadores de la seguridad social y por los funcionarios del Poder Judicial cierra el ciclo del uso de los MDD “desde abajo” durante el segundo mandato presidencial de Julio María Sanguinetti (1995-2000). Ninguna de las cuatro iniciativas promovidas a lo largo de ese período resultó exitosa. A cuenta de los argumentos que se desarrollarán en los capítulos siguientes de este trabajo, la evidencia disponible permite hipotetizar sobre algunos factores explicativos del fenómeno.

En primer lugar, la conformación de una sólida coalición de gobierno dio al presidente el apoyo necesario para impulsar algunas reformas estructurales y, al mismo tiempo, garantizó ciertos niveles de disciplina interna frente a las presiones que representaron las iniciativas. Además, el gobierno optó por agotar las instancias de diálogo y

negociaciones con la oposición, aunque ello implicase bajar el ritmo de “productividad” en las reformas impulsadas. Este cambio de estrategia –inexplicable de no mediar los bloqueos generados por el uso de los MDD en el período anterior– paradójicamente contribuyó a la emergencia de disidencias entre las fracciones del Frente Amplio, que debatieron intensamente la conveniencia de profundizar la línea de confrontación total con el gobierno o, por el contrario, intentar aproximarse al electorado de centro, mostrando un perfil más moderado y conciliador por medio de la participación en acuerdos puntuales.

En segundo lugar, los MDD promovidos estuvieron referidos a temas extremadamente específicos, que requerían el manejo de una información compleja, complicando así la comunicación con la opinión pública. Por ejemplo, más allá de los intentos del sindicato de UTE primero y de los líderes del Frente Amplio después, para la inmensa mayoría de la ciudadanía no pareció evidente que la Ley del Marco Regulatorio Energético habilitara la venta de la empresa estatal. Las otras iniciativas sufrieron debilidades parecidas, con el agravante de no haber llegado a consolidar en ningún caso organizaciones promotoras cuya base de sustentación trascendiera efectivamente los límites de las corporaciones que habían tomado la iniciativa originalmente. Inclusive en el caso del referéndum contra la Ley del Marco Regulatorio Energético, que contó con un apoyo marcado de las principales figuras de la izquierda política, buena parte de los testimonios recogidos para este trabajo coincidieron en señalar que el sindicato de UTE había tendido a llevar “por su cuenta” la iniciativa.

En tercer lugar, la mayor parte de los MDD impulsados en el período estaban dirigidos a promover reformas de impacto presumiblemente limitado a un conjunto relativamente reducido de ciudadanos, o con efectos directos difícilmente perceptibles por la opinión pública en general. Ciertamente, no es este el caso de la iniciativa que pretendía derogar los artículos de la Ley de Inversiones que flexibilizaron los criterios de contratación y despido de los trabajadores del sector privado. La norma afectaba directamente a cientos de miles de trabajadores y, sin embargo, a consecuencia de los procesos de transformación que el movimiento sindical uruguayo había sufrido desde comienzos de la década del noventa, puede decirse que la iniciativa opositora no encontró un actor social capaz de llevar adelante la movilización con mínimas probabilidades de éxito.

*El referéndum contra 13 artículos de la primera Ley de Urgencia (2001)*  
Las elecciones nacionales de 1999 se realizaron bajo las reglas de juego emanadas de la reforma constitucional aprobada en 1996. Para la izquierda, los resultados vinieron a confirmar los temores que habían

definido su oposición a esta modificación. Luego de haber sido el partido más votado (39,19%) en la primera vuelta electoral, el Frente Amplio perdió la presidencia en el balotaje realizado un mes más tarde, cuando blancos y colorados sellaron un acuerdo electoral que daría el triunfo a Jorge Batlle.

El nuevo gobierno asumió funciones bajo el signo de algunas continuidades y varios cambios relevantes. Entre las primeras, merece destacarse la reedición de la experiencia de una coalición de gobierno formal, construida entre la primera y la segunda vuelta electoral, y basada en un acuerdo programático que debería orientar las políticas de la nueva administración. Entre las novedades, destacaba la voluntad del nuevo presidente por acelerar y profundizar las reformas pro mercado, renunciando al “gradualismo” que caracterizara la anterior administración. Paradójicamente, este gobierno empeñado en forzar el ritmo de las reformas de orientación neoliberal contaba con mayorías parlamentarias mucho más ajustadas que las de su predecesor y un contexto económico regional mucho más incierto. En marzo de 2000, el presidente sintetizaba para la prensa los cometidos de su gobierno. En sus palabras, el “asunto central” de los próximos años sería atacar “regulaciones”, “monopolios”, “oligopolios”, “trabas” y los “mercados protegidos”, tanto en el sector público como en el privado, que a su juicio “entorpecen la evolución de la sociedad uruguaya” (*Búsqueda*, 2 de marzo de 2000, p. 10, p. 11 y p. 60).

En ese contexto, el nuevo gobierno aprobó en junio su primera iniciativa emblemática, popularmente conocida como “Ley de Urgencia”. En realidad, el nombre refiere al procedimiento utilizado por el Poder Ejecutivo para dar trámite parlamentario en forma perentoria a un primer paquete de reformas que afectaba diversas áreas de la administración. La presentación del proyecto ante las cámaras había provocado el primer paro del PIT-CNT contra el nuevo gobierno, pero no impediría que luego de 24 horas de discusión, los legisladores de la coalición aprobaran la norma. Según se desprende de la revisión de prensa, a nivel del Frente Amplio hasta ese momento no se había hablado “para nada” sobre la posibilidad de llevar a consulta popular algunos artículos de la ley. Sin embargo, al menos a nivel de las fracciones, el debate parece haber estado presente, puesto que horas después de sancionado el proyecto, voceros del PIT-CNT manejaban la posibilidad de plebiscitar al menos parte del documento, argumentando que se podría “repetir perfectamente la experiencia del ‘92 cuando defendimos las empresas públicas” (*Crónicas Económicas*, 23 de junio de 2000, p. 3).

Una vez más, la posibilidad de promover el uso de los MDD provocó tanto en el movimiento sindical como en el Frente Amplio un

intenso debate acerca de la oportunidad de promover el uso del referéndum para intentar derogar parcialmente la ley. En septiembre, tres meses después de promulgada la ley, el PIT-CNT tomó la decisión de promover el referéndum. El Frente Amplio, por su parte, pareció ensayar un distanciamiento de la estrategia sindical y resolvió dejar en libertad de acción a las distintas fracciones. Nuevamente, el ciclo de presiones recíprocas entre el movimiento sindical y la izquierda política permitía medir la intensidad de las tensiones que provocaba la coexistencia de estrategias antagónicas al interior de cada uno de estos actores.

En esta oportunidad, el debate sobre la conveniencia y la oportunidad de promover el uso de los MDD estuvo condicionado por algunos argumentos novedosos.

En primer lugar, el Frente Amplio había obtenido una votación histórica y, a pesar de la derrota en el balotaje, se había convertido en la primera fuerza política del país. Las tendencias electorales de largo plazo indicaban que de no mediar acontecimientos extraordinarios era muy difícil que la izquierda no obtuviera el triunfo electoral en las próximas elecciones (González, 1999). En este contexto, el debate sobre las ventajas y desventajas de la estrategia confrontacional frente a la alternativa de la “oposición constructiva” se hizo más intenso que nunca. Específicamente, parte de la dirigencia frentista consideraba riesgoso iniciar el camino de la confrontación por vía del uso de los MDD, a menos de un año de la instalación del nuevo gobierno.

En segundo lugar, la capacidad de bloqueo que demostró tener el uso intensivo de los MDD “desde abajo” había llevado a la coalición de gobierno que funcionó entre 1995 y 2000 a impulsar cambios institucionales tendientes a hacer más difícil la implementación de los referéndum revocatorios. En junio de 2000, la nueva coalición de gobierno aprobó la ley 17.244, aumentando considerablemente las exigencias para convocar un referéndum mediante el recurso de iniciativas de la ciudadanía. A partir de la nueva Ley, en lugar de las firmas del 0,5% de los habilitados para votar, se necesitarán las del 2% del padrón electoral. Además, los promotores tendrán una sola oportunidad –en el pasado eran dos– para alcanzar la adhesión al recurso del 25% del padrón electoral. En consecuencia, las posibilidades de fracasar en el intento de utilizar la herramienta del referéndum eran considerablemente mayores.

A pesar de estas circunstancias, el anuncio del inicio formal de la campaña pro referéndum tuvo efectos concretos sobre la política del gobierno. Ante la situación de incertidumbre provocada por la recolección de firmas, el Poder Ejecutivo resolvió dejar momentáneamente en suspenso algunas de las acciones previstas en la Ley de Ur-

gencia. Por ejemplo, la subasta pública para entregar en concesión la gestión de la playa de contenedores del puerto de Montevideo quedó suspendida a la espera de la dilucidación de la suerte del recurso. A pesar de las críticas y de las divisiones observadas al interior de la izquierda, el movimiento sindical lograba bajar el ritmo a las reformas del gobierno.

En noviembre, la Comisión Nacional Pro Referéndum, integrada por organizaciones sindicales, sociales y políticas de izquierda, presentó a la Corte Electoral 141.316 firmas para que se convocara al referéndum. Mientras tanto, el Frente Amplio reconsideraba su posición respecto de la iniciativa, y el gobierno se limitaba a advertir a la oposición sobre los costos que tendría para el país el estado de “incertidumbre jurídica” que supuestamente la misma provocaba (*Búsqueda*, 30 de noviembre de 2000, tapa).

Las posiciones terminaron de definirse una vez que la Corte Electoral confirmó que el recurso había alcanzado el porcentaje de firmas requerido, y que se realizaría una convocatoria no obligatoria el 18 de febrero de 2001. Si en esa instancia las adhesiones superaban el 25% de los habilitados, se realizaría una convocatoria de participación obligatoria para someter a referéndum los artículos de la ley que habían sido cuestionados. En ese marco el líder del Frente Amplio, Tabaré Vázquez, decidió sumarse plenamente a la campaña. El tipo de relacionamiento que establecería la izquierda política con el nuevo gobierno comenzaba a definirse a favor de las posiciones de los grupos que promovían una actitud de confrontación abierta y permanente. Para el presidente Batlle y para Tabaré Vázquez, se hizo evidente que sobre Uruguay se avecinaba “una lluvia de plebiscitos”, debido a las diferencias irreconciliables que se manifestaban respecto del rol del Estado y de la orientación de las reformas que se consideraban impostergables (*Búsqueda*, 21 de diciembre de 2000, p. 3).

Una vez más, las definiciones de Vázquez fueron contestadas desde el interior de la propia izquierda. El ex presidente del Frente Amplio, Líber Seregni, anunció que no acompañaría la consulta contra la Ley de Urgencia y afirmó que otras reformas anunciadas por el gobierno, como la venta del 40% del capital accionario de la empresa estatal de telefonía celular (ANCEL) –también rechazada por la izquierda–, permitirían al país avanzar en el camino de la economía mixta, “la pura esencia del pensamiento frenteamplista” (*Búsqueda*, 28 de diciembre de 2000, p. 3). Al mismo tiempo, Ernesto de los Campos, director de Descentralización de la Intendencia de Montevideo y miembro del Comité Central del Partido Socialista, aseguraba que apoyar la iniciativa contra la Ley de Urgencia era un “error estratégico”, y vaticinaba que de seguir por ese camino “vamos a perder todos los plebiscitos. [...] La

izquierda puede tener razones muy fundadas [...] pero en definitiva el gobierno es de la derecha y va a seguir sacando leyes. Nosotros no podemos contrarrestar todo eso mediante plebiscitos” (*Búsqueda*, 1 de febrero de 2001, p. 10).

Pese a las críticas, la estrategia de Vázquez permaneció incambiada. A dos semanas de la consulta sobre la Ley de Urgencia, el líder de la izquierda consideraba abiertamente la posibilidad de que no se llegasen a alcanzar los votos necesarios para la convocatoria al referéndum; al mismo tiempo, tomaba estado público que más allá del resultado que se registrase, el Frente Amplio y el PIT-CNT promoverían un plebiscito para impedir la venta de una parte de la empresa estatal de telefonía celular (ANCEL) (*Búsqueda*, 15 de febrero de 2001, p. 8).

Finalmente, el 18 de febrero de 2001, los votos no fueron suficientes para derogar la ley. Sólo el 20,7% de los habilitados concurren a las urnas para adherir al recurso de referéndum. Tabaré Vázquez calificó como “excelente” la respuesta de la ciudadanía, aunque entre los grupos que habían promovido la iniciativa el fracaso tendía a explicarse por las dudas iniciales de la coalición de izquierda y por la oposición que desarrollaron algunas de sus principales fracciones y líderes. Para estos últimos, el resultado era una señal inequívoca del desgaste de la estrategia confrontacional en general y del “uso indiscriminado” de los MDD como instrumento de oposición y movilización.

Más allá de las evaluaciones coyunturales, el referéndum contra la Ley de Urgencia cerró un ciclo de cinco derrotas consecutivas para las iniciativas de democracia directa promovidas “desde abajo”, a partir del cual comenzaría una nueva (¿e inesperada?) etapa de éxitos.

## **DERRUMBE ECONÓMICO Y DEMOCRACIA DIRECTA.**

### **EL CICLO EXITOSO DE 2002 A 2004**

Al finalizar el primer año de gestión, los niveles de aprobación del gobierno de Batlle habían caído considerablemente (Canzani, 2005: 68). Este proceso se repitió a lo largo del año 2001 y se aceleró de forma imparable a partir del inicio de la crisis económica, que tendría su momento de mayor intensidad en el año 2002. A pesar de estos contratiempos y de la insatisfacción creciente de la ciudadanía con el funcionamiento de la economía y el desempeño del gobierno, Batlle intentó continuar adelante con las reformas planteadas originalmente.

### *La crisis como oportunidad. Los referéndum sobre ANCEL/ANTEL (2002) y ANCAP (2003)*

En diciembre del año 2000 el parlamento había aprobado la ley de presupuesto para el quinquenio, introduciendo en la norma algunos artículos que excedían largamente la cuestión presupuestal. En par-

ticular, los trabajadores de ANTEL denunciaron públicamente la introducción de artículos que habilitaban la venta de una parte de la empresa estatal de telefonía móvil y que afectaban el monopolio de la empresa estatal sobre los servicios de llamadas internacionales. De inmediato comenzó a considerarse la posibilidad de promover el uso de algún mecanismo de democracia directa para impedir la aplicación de esas medidas.

Luego de un ciclo de intenso debate interno y sin esperar el resultado de una serie de negociaciones que se estaban desarrollando entre el gobierno y el Frente Amplio, el PIT-CNT resolvió promover un referéndum e instalar una comisión “en defensa del patrimonio nacional”. A diferencia de instancias anteriores, los promotores acordaron utilizar para la convocatoria el sistema “largo” o “tradicional”, que consistía en recolectar la firma del 25% de los ciudadanos inscriptos en el padrón y habilitar así la instancia de referéndum. La decisión del PIT-CNT contribuyó a poner fin a las negociaciones emprendidas por el Frente Amplio y a los pocos días, la coalición de izquierda anunciaba su apoyo a la recolección de firmas. Para evitar las disidencias surgidas en oportunidades anteriores, Tabaré Vázquez recalcó que la resolución de apoyar la iniciativa había sido “tomada por unanimidad” y, por lo tanto, debía ser respetada por todos los integrantes orgánicos de esa fuerza política. (*Búsqueda*, 15 de marzo de 2001, p. 13).

En abril dio comienzo la campaña de recolección de firmas. Las primeras reacciones de los actores políticos dejaron entrever que no solo la izquierda tenía dificultades importantes para lograr consensos. Al interior de la coalición de gobierno, e inclusive al interior del Partido Colorado, comenzaron a observarse manifestaciones que anunciaban disidencias más o menos inminentes. El “ritmo de las reformas” comenzaba a poner a prueba la intensidad de los elementos que daban cohesión al gobierno y gobernabilidad al presidente. Pocos meses más tarde, las diferencias se habían convertido en oposición abierta a la mayor parte de las políticas en curso. En algunos casos, porque se reclamaba más celeridad en la presentación de propuestas al parlamento; en otros, porque existían diferencias significativas en asuntos centrales de la agenda política, como el rol de las empresas públicas en el desarrollo nacional o la política comercial del país.

Para octubre, la comisión que promovía el referéndum anunciaba haber reunido 300 mil adhesiones y planeaba reunir 250 mil más en una movilización especial que realizaría el 18 de noviembre. Paradójicamente, las relaciones entre la izquierda política y los sindicatos atravesaban por esos meses uno de sus peores momentos. Las tensiones acumuladas a lo largo de los últimos años habían hecho eclosión simultáneamente en tres escenarios diferentes.



Por una parte, un conflicto sin precedentes entre el gobierno frenteamplista de la Intendencia Municipal de Montevideo y el sindicato de funcionarios abrió un intenso debate sobre las características de las relaciones entre el conjunto del movimiento sindical y la izquierda política. En buena medida, los cuestionamientos plantearon nuevas interrogantes sobre el tipo de relaciones que podrían esperarse en un eventual gobierno nacional del Frente Amplio.

En segundo lugar, el VII congreso del PIT-CNT había dejado al descubierto la profundidad de las diferencias que enfrentaban a las corrientes de opinión del movimiento sindical. En un contexto de palpable crisis de convocatoria, el debate se tradujo en una fractura que dejó a nueve sindicatos fuera de los órganos de conducción política de la central por varios meses.

Finalmente, el Frente Amplio sufrió una nueva crisis interna cuando el gobierno se mostró dispuesto a negociar el contenido de una ley para transformar la empresa estatal de refinación de combustibles (ANCAP). Las contradicciones entre fracciones y líderes hicieron que el Frente Amplio terminase votando negativamente –y luego promoviendo la derogación de– un texto legal que en buena medida había sido redactado por dos de sus senadores.

En este contexto, a fines de febrero de 2002, la Comisión Pro Referéndum contra los artículos de la ley presupuestal que afectaban a ANTEL y ANCEL anunció que había alcanzado el límite de adhesiones establecido en la Constitución. Cerca de 700 mil ciudadanos habían firmado para que se realizase un referéndum sobre el tema. De no mediar inconvenientes, la Corte Electoral debería establecer a la brevedad la fecha de la convocatoria al referéndum. Sin embargo, para sorpresa de socios y adversarios, un mes después de la presentación de las firmas el gobierno anunció su disposición a anular las normas que habían generado la iniciativa. Más allá de cierta cautela inicial, tanto los promotores del referéndum como los socios del gobierno en la coalición interpretaron el gesto como el reconocimiento anticipado de una derrota y una expresión de la debilidad del gobierno. Naturalmente, la estrategia predominante entre los socios del gobierno consistió en intentar transferir los costos a la figura cada vez más desgastada del presidente, presentándose como aquellos a quienes una decisión tan irracional como inconsulta había privado de pelear una batalla en la que estaban deseosos de participar.

Más allá de la conveniencia y oportunidad de la decisión presidencial, parece claro que la probabilidad de éxito era muy alta para los promotores de la derogación la ley. Según datos de la consultora Factum, un 62% de los uruguayos votaría contra la ley en un referéndum y solo un 21% lo haría a favor. Además, las posiciones contrarias

a la ley eran mayoritarias tanto entre los votantes del Frente Amplio (81%), como entre los colorados (51%) y los blancos (44%) (*El Observador*, 2 de junio de 2002).

En cualquier caso, la derogación anticipada dio a la oposición su victoria más resonante sobre el gobierno de Batlle y, en una perspectiva más amplia, puso fin al ciclo de cinco derrotas consecutivas en los MDD promovidos “desde abajo” que se había iniciado en 1998.

Al mismo tiempo que la iniciativa para derogar las leyes presu- puestas que afectaban a las empresas estatales de telecomunicacio- nes entraba en su fase de definición, el Frente Amplio aceptó discutir con la coalición de gobierno los términos de un eventual acuerdo que permitiera asociar a ANCAP con capitales privados. El cambio de es- trategia ensayado por el gobierno, que pasó de aplicar las mayorías automáticas para la aprobación de las leyes “de urgencia” a buscar acuerdos mucho más allá de los límites de la coalición, puede conside- rarse un indicador del reconocimiento del fracaso de la estrategia de *shock* y un intento tardío de regreso al “gradualismo” ensayado por la administración anterior. En el caso de ANCAP, la estrategia del gobier- no consistió en aceptar la totalidad de las propuestas de los delegados designados por la izquierda. En este punto, todo parecía indicar que la asociación de una empresa emblemática del Estado uruguayo con capitales privados finalmente se realizaría bajo la forma de un amplio acuerdo legislativo. Sin embargo, varias fracciones del Frente Amplio pidieron una reconsideración de los acuerdos alcanzados con la coa- lición de gobierno. A partir de ese momento, comenzó un ciclo de negociaciones intra e interpartidarias que culminaron con la decisión del Frente Amplio de no votar la iniciativa. Naturalmente, la coalición de gobierno aprovechó la coyuntura para cuestionar la voluntad de la izquierda para aportar soluciones a los problemas del país.

Pero los conflictos derivados de la posición ambigua del Frente Amplio no culminarían con la aprobación de la ley. Una vez cerrada la etapa parlamentaria, el sindicato de trabajadores de ANCAP comuni- có su decisión de iniciar una campaña de recolección de firmas para derogar la norma. Más tarde o más temprano, el Frente Amplio debe- ría tomar una decisión que lo posicionase frente a la iniciativa. En ese caso, los senadores que habían redactado buena parte de la ley final- mente aprobada podrían verse obligados a acompañar una iniciativa para su derogación. Una vez puesta a consideración de los órganos de dirección del Frente Amplio la posibilidad de apoyar el uso de los mecanismos de democracia directa para derogar la ley, Vázquez ame- nazó con renunciar a la presidencia si no se apoyaba el referéndum e instó a la Mesa Política a ir “pensando algún mecanismo” para que él pudiera participar en la campaña (*Búsqueda*, 3 de enero de 2002,

tapa). Más allá de las amenazas de Vázquez, la decisión finalmente adoptada provocó que desde ese momento las posiciones en torno al referéndum de ANCAP volvieran a dividir las posiciones al interior del Frente Amplio.

Para mediados de 2002, el país se encontraba sumergido en su peor crisis económica en varias décadas: recesión económica, acelerada depreciación de la moneda, crisis del sistema bancario, cesación de pagos en buena parte de los circuitos económicos y fuertes restricciones para el acceso a los ahorros bancarios. En ese contexto extremadamente convulsionado por las consecuencias de la crisis, las amenazas de estallido social y los insistentes rumores sobre una posible renuncia del presidente, el proceso de recolección de firmas para derogar la ley sobre ANCAP había continuado avanzando lentamente. En noviembre de 2002, los organizadores anunciaban haber reunido 332 mil firmas y tener pendiente el chequeo de otras 48 mil (*Búsqueda*, 07 de noviembre de 2002, p. 14). Para el PIT-CNT, la explicación de las dificultades registradas en la recolección de firmas era responsabilidad de la confusión que generaba en la población el apoyo a la ley por parte de algunos sectores “progresistas” (*Búsqueda*, 14 de noviembre de 2002, p. 12). Sin embargo, a finales del año, los promotores del referéndum anunciaron haber alcanzado más de 600 mil firmas. Según afirmó uno de los sindicalistas entrevistados para este trabajo, “si en ese momento promovíamos un referéndum para decir que al presidente había que pintarlo de azul, también ganábamos” (Juan José Ramos, entrevista del autor).

El año 2003 representa un momento de cambio importante en la política del país. La magnitud de la crisis y la debilidad de un gobierno al que la disolución de la coalición había dejado sin mayorías parlamentarias impulsaron una etapa de producción política claramente localizada en el parlamento. Desde el senado, los partidos políticos buscaron alcanzar los consensos mínimos para superar la crisis y sortear las amenazas más acuciantes para la institucionalidad del país. Sin embargo, una vez culminada la fase de verificación de firmas por parte de la Corte Electoral y fijada la fecha para el referéndum, el país entró en una etapa marcada por la inminencia del ciclo electoral y la convicción generalizada de que el referéndum sobre ANCAP constituiría una suerte de ensayo respecto de las elecciones nacionales de 2004.

Efectivamente, la campaña funcionó como un apronte general de partidos y candidatos hacia el ciclo electoral 2004-2005. Desde el año 2002, la mayor parte de las empresas que realizan estudios sistemáticos de opinión pública en el país habían comenzado a registrar niveles de intención de voto hacia el Frente Amplio que hacían probable su

triumfo electoral en primera vuelta. En buena medida, la campaña de ANCAP comenzó a funcionar como un *test* para esa hipótesis, y prueba de ello es el interés, inusitado para este tipo de iniciativas, que los medios de comunicación prestaron a toda la campaña.

Los estudios de opinión pública realizados a lo largo de todo el año 2003 mostraron mayorías muy consistentes a favor de la derogación de la ley, posiciones muy estables y la firme convicción de la mayoría de los ciudadanos respecto del éxito final de la iniciativa. A pocos días del referéndum, un estudio de opinión realizado por la consultora Factum vaticinaba que “si la votación fuera hoy 52% votaría contra la ley”. El mismo estudio mostraba que desde abril a diciembre de 2003, la proporción de ciudadanos que declaraban disposición a votar contra la ley había registrado pocas variaciones, oscilando entre el 44% y el 47%; mientras que el nivel de adhesiones a la norma había ido cayendo desde el 40% hasta el 35% (*El Observador*, 4 de diciembre de 2003).

Finalmente, el 62,3% de los habilitados votaron por la derogación de la ley. A pesar de la relativa calma institucional, para la mayoría de los actores políticos era claro que el Frente Amplio había dado un paso importante hacia el triunfo, pero, sobre todo, que el gobierno de Jorge Batlle había terminado 15 meses antes de la fecha prevista para la entrega del cargo.

### *El plebiscito del agua (2004)*

La última iniciativa de democracia directa promovida “desde abajo” que se estudia en este trabajo es el movimiento activado inicialmente por el sindicato de trabajadores de la empresa estatal Obras Sanitarias del Estado (OSE) para introducir en la Constitución cláusulas que establecieran el monopolio estatal del manejo de todos los recursos hídricos del país y de la prestación de servicios de saneamiento. Como en otras oportunidades, el objetivo de los promotores de la iniciativa era bloquear futuras privatizaciones en el área y hacer caer las concesiones que se habían realizado en el pasado.

A pesar del papel protagónico que correspondió al sindicato de trabajadores de OSE (FFOSE) en el lanzamiento de la iniciativa, toda la campaña se caracteriza por la amplitud de la base de sustentación que logró generar. De hecho, la recolección de firmas se inicia a mediados del año 2002 a partir de la constitución de la Comisión Nacional en Defensa del Agua y de la Vida (CNDAV), en la que coinciden cerca de treinta organizaciones ambientalistas, sociales, empresariales, académicas y político partidarias. Además del aporte militante de estas organizaciones, su presencia contribuyó a debilitar el discurso de los opositores a la iniciativa, que intentaron presentar la iniciativa como

mera expresión del interés corporativo de unos funcionarios inquietos por su estabilidad laboral.

La opción por utilizar el recurso del plebiscito obligaba a recoger y presentar las firmas del 10% de los inscriptos en el padrón electoral (poco menos de 250 mil), a más tardar seis meses antes de la fecha fijada para las elecciones nacionales. Luego de una intensa movilización de alcance nacional a lo largo del año 2003, la CNDAV entregó a la Asamblea General más de 280 mil firmas. Durante la etapa de recolección de adhesiones realizada en el segundo semestre del año 2002 y todo el 2003, la CNDAV había realizado una campaña que combinó inteligentemente la sensibilización de la opinión y la presión sobre los decisores políticos. Por una parte se coordinaron acciones a lo largo y ancho del país con los promotores del referéndum para derogar la ley de desmonopolización de ANCAP. Por otra, promovieron la realización de debates en las juntas departamentales de casi todo el país, forzando pronunciamientos –no vinculantes, pero de innegable valor simbólico– a favor del monopolio estatal de la propiedad y gestión de los recursos hídricos (*La República*, 1 de noviembre de 2003, p. 3).

Los apoyos político partidarios que recibió la iniciativa excedieron ampliamente al Frente Amplio y a otros grupos minoritarios de izquierda. A diferencia de lo que había ocurrido en el referéndum sobre ANCAP, la mayoría del Partido Nacional apoyó la campaña plebiscitaria. Considerando el antecedente de ANCAP y teniendo en cuenta el respaldo partidario que había obtenido la iniciativa, habría resultado comprensible que la CNDAV hiciera un acompañamiento de “baja intensidad” de la campaña, concentrándose en garantizar que los partidos que adherían a la propuesta “ensobraran” la papeleta del plebiscito junto con sus listas. Sin embargo, la CNDAV desarrolló una campaña de gran intensidad apelando a una gran variedad de medios, lo que permitió tener un importante nivel de visibilidad pública. A nivel de bases (acciones barriales y locales), basta consignar que se registran más de trescientas actividades informativas (charlas, talleres, debates, videos) entre el 1 de setiembre y el 25 de octubre de 2004 (<<http://www.ffose.org.uy/>>).

A pesar de la intensidad del trabajo de difusión desarrollado por la CNDAV, el plebiscito tuvo un lugar secundario en la campaña electoral. Para el Frente Amplio, favorito según todas las encuestas y firme candidato a obtener un histórico triunfo en la primera vuelta electoral, el objetivo principal de la campaña fue mantener la diferencia con respecto a sus adversarios. Por otra parte, cuestionado por las cámaras empresariales sobre cómo impactaba la reforma en el grado de seguridad jurídica que la izquierda en el gobierno garantizaría a eventuales inversores, el Frente Amplio trató de evitar dar centralidad

a un tema que podía llevar otra vez al primer plano viejas diferencias internas. De hecho, el tema amenazó con convertirse en un dolor de cabeza para la izquierda, cuando el candidato presidencial y su futuro ministro de economía expresaron en diversos foros nacionales y extranjeros que los efectos del plebiscito no serían retroactivos.

El candidato del Partido Nacional y la fracción mayoritaria del mismo apoyaron el plebiscito. El herrerismo y otras fracciones menores se opusieron a la iniciativa. La adhesión al plebiscito por parte de amplios sectores nacionalistas representaba un cambio con respecto al pasado, y expresaba una voluntad clara de marcar el mayor distanciamiento posible con el gobierno para poder competir mejor con el Frente Amplio. A los efectos de presentar una imagen pública de unidad era natural que el Partido Nacional no hiciera del plebiscito un punto central de la campaña. Finalmente, el Partido Colorado fue el único grupo que realizó una oposición sistemática al plebiscito.

A una semana de las elecciones, una encuesta publicada por la consultora Factum anunciaba que el plebiscito recogía un 65% de intención de voto, el 9% de los encuestados declaraba que no lo apoyaría y el 26% se mostraba indeciso. El apoyo al plebiscito llegaba al 82% entre quienes pensaban votar al Frente Amplio, 52% entre los blancos y 43% entre los colorados (*El Observador*, 23 de octubre de 2003). Los resultados electorales confirmaron estos pronósticos y el 65% de los votantes aprobó el plebiscito. Las primeras elecciones nacionales del siglo XXI llevaron al poder a la izquierda y culminaron una etapa sin precedentes de uso intensivo de los mecanismos de democracia directa “desde abajo”.

## **UNA TIPOLOGÍA DE LOS MDD PROMOVIDOS “DESDE ABAJO” EN URUGUAY**

Entre 1985 y 2004, se promovió el uso de los MDD “desde abajo” en trece oportunidades. Uno de los objetivos de este trabajo ha sido la búsqueda de claves interpretativas que permitan identificar tipos relevantes dentro de ese conjunto relativamente heterogéneo.

El análisis de la información de prensa, las entrevistas a informantes calificados y la producción académica sobre el tema permiten reconocer algunas variables potencialmente relevantes.

Por una parte, se pueden diferenciar las iniciativas según el tipo de MDD que promovieron. En Uruguay, las opciones se limitan a la promoción del uso del mecanismo de referéndum o del plebiscito. En ocho de los trece casos considerados en este estudio, las organizaciones promotoras apostaron a la utilización del mecanismo de referéndum; mientras que en los cinco restantes, promovieron el uso del plebiscito. Las posibilidades de éxito o fra-

caso de las iniciativas no parecen haber sido afectadas por el tipo de mecanismo promovido. De hecho, la mitad de los referéndum y dos de los cinco plebiscitos resultaron exitosos. Es importante recordar que además de las diferencias en cuanto a sus efectos jurídicos y en la proporción de adhesiones requeridas para que se habilite la consulta a la ciudadanía, en el caso de los plebiscitos la convocatoria al cuerpo electoral se realiza simultáneamente con las elecciones nacionales. En estos casos, se podría esperar que las organizaciones promotoras de las iniciativas encuentren mejores condiciones para ejercer presión sobre los partidos políticos, aumentando eventualmente las posibilidades de éxito de las iniciativas. La observación de los casos no permite reforzar esa hipótesis. De hecho, cuatro de los cinco plebiscitos promovidos por las organizaciones sociales alcanzaron las firmas requeridas y se sometieron a la consideración de la ciudadanía junto con las elecciones nacionales, y solamente la mitad de esas iniciativas fueron exitosas.

Las posiciones asumidas por el partido de gobierno y por el principal partido de oposición frente a la promoción de los MDD no parecen variables determinantes de las posibilidades de éxito de los movimientos. Me refiero aquí al posicionamiento público de los órganos de conducción política de estos actores, sin considerar otros aspectos potencialmente relevantes, como el compromiso efectivo con las iniciativas por medio de la asignación de recursos (militancia, finanzas, etc.) y el grado de consenso que registraron estas definiciones al interior de esas fuerzas políticas. Tomando en consideración estas salvedades, es posible afirmar que con la excepción del plebiscito que modificó los criterios de ajuste del monto de las jubilaciones y pensiones (1989), en todos los casos restantes los gobiernos de turno manifestaron su oposición a las iniciativas. En contrapartida, el Frente Amplio, la fuerza política más claramente identificada con la oposición al gobierno a lo largo de todo el período considerado, manifestó su adhesión a la totalidad de las iniciativas promovidas. Naturalmente, el reducido número de casos y la falta de variabilidad impiden realizar afirmaciones concluyentes, aunque un análisis superficial de los datos sugiere que los posicionamientos asumidos por el partido de gobierno y por el principal partido de oposición no logran explicar el resultado final de las iniciativas. Sin embargo, como veremos más adelante, la posición del partido de gobierno no tiene los mismos efectos cuando se registran variaciones importantes en aspectos como los niveles de aprobación y desaprobación de la gestión. Del mismo modo, el peso de la

posición asumida por el principal partido opositor puede variar considerablemente, dependiendo del grado de apoyo –medido, por ejemplo, a través de la intención de voto– que reciba de la opinión pública.

Más allá de los factores contextuales, el análisis de los casos sugiere la existencia de dos tipos de variables referidas a atributos específicos de las iniciativas, que estarían asociadas a sus posibilidades de éxito o fracaso. La primera de ellas se refiere a las características del bien público que estaba en juego y que motivó el surgimiento de la iniciativa de democracia directa. La segunda se refiere a las características de las organizaciones sociales que constituyeron el motor de las iniciativas.

### **LAS INICIATIVAS SEGÚN EL TIPO DE BIEN PÚBLICO EN JUEGO**

El análisis centrado en el tipo de bien público que estuvo en juego en cada una de las iniciativas consideradas en este estudio permite identificar tres categorías y algunas regularidades interesantes.

Por una parte, se observa una categoría de iniciativas que se caracterizan por promover acciones orientadas a operar sobre el carácter estatal o privado que debería tener la propiedad y gestión de ciertos bienes públicos. En la práctica, constituyen acciones defensivas frente a la implementación a escala nacional de las políticas privatizadoras surgidas del llamado “Consenso de Washington”. Más allá de las protestas de quienes se opusieron sistemáticamente tanto a la utilización de los MDD como a sus objetivos específicos, parece claro que una parte considerable de esas iniciativas buscaron ubicarse en la agenda del debate público como mecanismos tendientes a impedir la transferencia de actividades económicas desde la órbita estatal a la privada y, en algunos casos, a lograr la recuperación del control estatal sobre áreas total o parcialmente privatizadas. Como se desprende de los testimonios recogidos en algunas de las entrevistas realizadas para este trabajo, los líderes políticos que impulsaron las reformas neoliberales vieron en el uso de los MDD “desde abajo” la expresión más acabada de lo que el ex presidente Julio María Sanguinetti llamó la “máquina de impedir”: un instrumento de freno, a veces total y definitivo, a veces parcial y provisorio, para las reformas impulsadas por los gobiernos nacionales del período. Como veremos más adelante, la suerte de estos movimientos se jugaría, en buena medida, en su capacidad para convencer a la mayoría de los ciudadanos sobre la importancia estratégica de las áreas que estaban siendo amenazadas por la participación de agentes económicos privados. Siete de las trece iniciativas de democracia directa ana-



lizadas en este trabajo corresponden a esta categoría, y cuatro de ellas resultaron exitosas.

La segunda categoría de esta variable caracteriza a las iniciativas orientadas a la defensa de derechos que se consideraban amenazados y/o a la búsqueda de consagrar nuevos derechos a grupos relativamente específicos o corporaciones. Podríamos hablar entonces de iniciativas vinculadas a ciertos derechos corporativos. Son ejemplos de los casos que corresponden a esta categoría el plebiscito que incorporó a la Constitución los mecanismos de ajuste de los montos de las jubilaciones y pensiones, y el fallido intento por fijar constitucionalmente el porcentaje del presupuesto nacional que debía destinarse a la educación.

Finalmente, el primer caso de la serie de iniciativas de democracia directa que hemos estudiado, el movimiento para derogar la Ley de Caducidad, constituye un caso único que no puede ser asimilable a ninguno de los grupos anteriores. En sentido estricto, se trata de un movimiento que reclama el funcionamiento efectivo de las instituciones de administración de justicia y, por consiguiente, un bien público por excelencia.

#### **LAS INICIATIVAS SEGÚN EL TIPO DE ORGANIZACIÓN SOCIAL QUE LAS PROMOVIO**

También en este caso es posible identificar dos grupos de iniciativas y un caso atípico. Es importante tener en cuenta que, a los efectos de identificar estas regularidades, se están considerando las características de la organización social que promovió inicialmente el uso del MDD, más allá de los apoyos que luego de esa etapa inicial se pueden haber registrado.

En primer lugar, puede reconocerse un conjunto de iniciativas que fueron promovidas originalmente al menos por una parte del movimiento sindical. Como se ha visto en la reseña histórica de las iniciativas, en muchos casos fueron sindicatos específicos (UTEL, AUTE, FANCAP, etc.) los que colocaron en la agenda del debate –del PIT-CNT y del sistema político en general– la posibilidad de utilizar los MDD para arbitrar algunos conflictos. En general, estas iniciativas estuvieron orientadas a intentar bloquear políticas promovidas por los sucesivos gobiernos nacionales. Diez de las trece iniciativas consideradas en este trabajo se corresponden a este grupo, y solamente cuatro de ellas fueron exitosas.

Un segundo grupo de iniciativas fueron inicialmente promovidas desde las organizaciones de jubilados y pensionistas del Uruguay. Se caracterizan, además, por haber apelado siempre al uso del recurso plebiscitario y por haber recibido apoyo desde un arco muy

amplio de partidos y fracciones, tanto del gobierno como de la oposición. Sólo dos iniciativas fueron promovidas por este grupo, y en ambos casos culminaron exitosamente.

Finalmente, el movimiento que impulsó inicialmente la derogación de la Ley de Caducidad constituye un caso especial. En esa oportunidad, es posible observar un protagonismo muy marcado de las organizaciones de derechos humanos y de una gran variedad de organizaciones sociales en estrecha coordinación con el movimiento sindical, el movimiento estudiantil y una gran coalición de partidos, fracciones e instituciones públicas y privadas.

### **UNA TIPOLOGÍA POSIBLE**

Utilizando las variables y categorías antes mencionadas, podemos clasificar la totalidad de las iniciativas consideradas en este trabajo en una tipología sencilla, pero de considerable rendimiento analítico.

El movimiento sindical utilizó los MDD predominantemente como forma de oposición a políticas gubernativas que podían afectar la propiedad y la gestión estatal de bienes públicos. Sin embargo, también es posible reconocer iniciativas promovidas por el mismo tipo de organizaciones, pero destinadas a defender o ampliar ciertos derechos corporativos. En este sentido, es posible identificar dos ciclos diferenciados de forma bastante precisa. Como se verá más adelante, las tasas de aprobación variaron considerablemente de acuerdo al tipo de iniciativa en cuestión.

Los datos sugieren la existencia de un proceso de “especialización” del movimiento sindical en la promoción de los recursos orientados a confrontar las eventuales amenazas de privatización. En efecto, la tipología planteada permite identificar dos ciclos en el tipo de iniciativas promovidas desde el movimiento sindical. El primero de ellos se extiende entre los años 1989 y 1999; a lo largo ese período, el movimiento sindical aparece como promotor de iniciativas referidas tanto a la propiedad y gestión estatal de bienes públicos como a la defensa de derechos corporativos (tres casos de cada tipo). Durante el siguiente ciclo, entre 2001 y 2004, el movimiento sindical solo aparece como promotor de iniciativas referidas a la propiedad y gestión estatal de bienes públicos.

Por su parte, las organizaciones de jubilados y pensionistas promovieron solamente iniciativas destinadas a salvaguardar sus derechos corporativos. De hecho, la mayoría de los testimonios recogidos señala que las organizaciones de jubilados y pensionistas acompañaron de forma meramente testimonial el referéndum promovido por el movimiento sindical para derogar la ley de reforma de la seguridad social aprobada durante el segundo gobierno de Julio María Sangui-

netti. En los casos restantes, a pesar de aparecer en numerosas oportunidades entre los grupos de adherentes a las iniciativas, las organizaciones de jubilados y pensionistas no parecen haber promovido una participación activa de sus miembros.

Los resultados observados en un número pequeño de casos no permiten sacar conclusiones generalizables. Sin embargo, parecen sugerir algunas regularidades interesantes, al menos para justificar algunos análisis posteriores.

Por una parte, la ocurrencia de procesos frustrados o exitosos tiene variaciones importantes según el tipo de iniciativa. De hecho, los procesos exitosos corresponden exclusivamente a iniciativas de dos tipos: los recursos promovidos por organizaciones de jubilados referidas a la defensa de sus derechos corporativos, y parte de los promovidos por el movimiento sindical para salvaguardar la propiedad o gestión estatal de bienes públicos. En contrapartida, no se registran eventos exitosos en las iniciativas promovidas por el movimiento sindical para la defensa o ampliación de derechos corporativos.

Tanto el análisis de las entrevistas como el relevamiento de prensa permiten constatar las dificultades de los actores sociales y políticos para percibir la relevancia de los tipos de bienes públicos que estuvieron en juego en cada iniciativa. En particular, las fracciones mayoritarias de los partidos tradicionales parecen haber pagado un costo muy alto por haber interpretado el uso de los MDD como meras expresiones de una coalición “conservadora”, hegemonizada por el Frente Amplio y orientada a la consecución de dos objetivos centrales: la defensa de derechos corporativos y la búsqueda de beneficios electorales por medio del desgaste y bloqueo al gobierno. Esta percepción extremadamente simplificadora y reduccionista de la complejidad y relevancia de los efectos del uso intensivo de los MDD promovidos “desde abajo” contribuyó a hacer más difícil para esos mismos sectores la articulación de estrategias apropiadas para enfrentar esta forma novedosa de acción política.

Cuadro 2

		TIPO DE BIEN PÚBLICO EN JUEGO		
		Estatismo	Derechos corporativos	Otros (DDHH)
TIPO DE ORGANIZACIÓN PROMOTORA	Movimiento sindical	4/7	0/3	-
	Jubilados	-	2/2	-
	Otros (DDHH)	-	-	0/1

Fuente: Elaboración propia.

## **ESTATISMO, SINDICATOS E IZQUIERDA POLÍTICA EN LOS MDD**

Si la tipología presentada en el apartado anterior permite arribar a algunas conclusiones plausibles, parece razonable afirmar que, en principio, más allá de factores coyunturales, cierto tipo de MDD promovidos “desde abajo” tenían (¿tienen?) mayores probabilidades de éxito que otras y que esa variación puede explicarse –al menos parcialmente– por aspectos constitutivos de esos mismos tipos. En este apartado, se intentará argumentar a favor de la relevancia de algunas de esas características concretas.

### **EL ESTATISMO COMO SEÑA DE IDENTIDAD**

Como se ha señalado antes, cuando el movimiento sindical promovió el uso de los mecanismos de democracia directa para zanjar cuestiones relativas a la propiedad o gestión estatal de bienes públicos, logró alcanzar el éxito en cuatro de siete oportunidades. En contrapartida, fracasó en las tres iniciativas destinadas a la defensa o ampliación de derechos corporativos. En otras palabras, una lectura intuitiva de los datos permitiría afirmar que, en las iniciativas promovidas por el movimiento sindical, la probabilidad de éxito se incrementa, pero no queda automáticamente asegurada, cada vez que el tipo de recurso puesto en juego refiere a la propiedad o gestión estatal de bienes públicos. Todas las fuentes revisadas coinciden en señalar un conjunto relativamente reducido de factores explicativos de este fenómeno.

El período de tiempo en que se desarrollaron las iniciativas estudiadas en este trabajo coincide con una fase de considerable desarrollo de los estudios de opinión pública, tanto en Uruguay como en el resto de América Latina. Muchos de esos estudios relevaron las actitudes de los latinoamericanos respecto de las reformas pro mercado que se estaban llevando adelante en buena parte de los países de la región y, en términos más generales, los valores predominantes en esas mismas sociedades respecto de la participación del Estado en la propiedad y gestión de bienes públicos. En la medida en que esta clase de estudios adquirió cierta regularidad, es posible construir series que permiten observar la evolución de los valores y actitudes relevados a lo largo del tiempo. Así, actualmente estamos en condiciones de observar y reconstruir con razonable nivel de confianza los procesos de “encantamiento” y “desencantamiento” que buena parte de las capas medias latinoamericanas experimentaron hacia las políticas neoliberales durante la década del noventa y los primeros años de la década de 2000. Del mismo modo podemos identificar en las diferentes sociedades actitudes y valores que hicieron más problemática la implantación de ese modelo de políticas.

En las ciencias sociales latinoamericanas, Uruguay ha sido señalado en muchas oportunidades como un caso extremo de so-

ciudad estatista. Los datos generados por los estudios regulares de opinión pública realizados a lo largo de los últimos veinte años han aportado la evidencia empírica para sostener esa afirmación (Moireira, 2004a: 118; Equipos Mori, 2003: 1). La información recogida en el estudio Latinobarómetro del año 2002 mostraba a Uruguay como la sociedad más estatista de la región: "...solo 37% [...] consideraba a la economía de mercado como lo más conveniente para el país. El promedio latinoamericano se [ubicaba] más de veinte puntos por encima (57%)" (Equipos Mori, 2003: 1). Utilizando la misma base de datos, un informe de PNUD analizaba la posición de la opinión pública latinoamericana respecto de la intervención económica del Estado en el desarrollo. De acuerdo a las respuestas, se identificaban grupos de ciudadanos que manifestaban actitudes de "sólido apoyo al mercado", "apoyo tendencial al mercado", "indecisos", "apoyo tendencial al Estado" y "sólido apoyo al Estado". Entre dieciocho países, Uruguay registraba la proporción más alta de entrevistados que manifestaban "sólido apoyo al Estado" (70,8%) y la más baja entre quienes expresaban "sólido apoyo al mercado" (4,6%). Las opiniones de "sólido apoyo al Estado" se ubicaban casi 25 puntos porcentuales por encima del promedio latinoamericano (46,6) y casi 15 puntos por encima del promedio de los países del MERCOSUR y Chile (56%) (PNUD, 2004: 249).

Adicionalmente, la estabilidad de estas opiniones a lo largo de series de más de diez años confirma que se trata de actitudes y valores profundamente arraigados en la sociedad uruguaya y que, con leves matices, son compartidos por grupos bastante heterogéneos en términos de sus niveles socioeconómicos, edades, zonas de residencia y simpatías partidarias. Un estudio de opinión pública realizado por la consultora Equipos Mori afirmaba que:

En la práctica, no se identifica ningún grupo de la población en el que la preferencia por una economía sin empresas públicas sea la opción mayoritaria. Es más, aun en grupos donde hay menos "estatismo" –como por ejemplo los simpatizantes de los partidos tradicionales– entre la cuarta y la quinta parte de los entrevistados dice que preferiría una economía solo de empresas públicas. Y no puede afirmarse que las orientaciones sean el resultado de una visión generacional: aunque entre los menores de 40 años crece la proporción de partidarios de una economía solo de empresas privadas, también se incrementa el extremo "estatista" (Equipos Mori, 2003: 2).

En consecuencia, cualquier agenda de políticas que apuntara a modificar la propiedad o la gestión estatal de bienes públicos iba a encontrar niveles de resistencia muy significativos en la sociedad uruguaya.

Los partidos tradicionales parecieron ignorar que la implementación del programa de reformas neoliberales se tendría que realizar con la oposición activa de la izquierda política y del movimiento sindical, pero también con la resistencia y la desaprobación de buena parte de sus propias bases de sustentación política. El resultado de este error se tradujo, por una parte, en el bloqueo de algunas de las iniciativas políticas más importantes del programa de reformas y, por otra, en un proceso de creciente desafección de sus electores. En contrapartida, este fenómeno parece ser uno de los factores explicativos del sostenido crecimiento electoral que la izquierda registra en el período (Yaffé, 2005).

### **UN MOVIMIENTO SINDICAL PREDOMINANTEMENTE PÚBLICO, CON AGENDA PROPIA**

Los datos presentados reflejan la existencia de un movimiento sindical capaz de promover con éxito algunas acciones de oposición y bloqueo frente a los componentes centrales de las reformas pro mercado que impulsaron los gobiernos nacionales entre 1985 y 2004. La constatación es llamativa si se observa que durante buena parte de ese mismo período (entre 1990 y 2004), el movimiento sindical registró una caída sistemática en el número de afiliados y enormes dificultades para realizar las acciones clásicas de movilización y lucha en defensa de las condiciones generales de trabajo. Todos los testimonios recogidos hacen énfasis en esta situación aparentemente paradójal.

A comienzos de la década del noventa, la eliminación de los mecanismos de negociación salarial colectiva y las políticas de apertura acelerada del comercio exterior colocaron al movimiento sindical uruguayo en una situación extremadamente compleja. El abandono del mecanismo de los Consejos de Salarios como espacios de negociación colectiva debilitó considerablemente el poder de convocatoria de los sindicatos. Por esa vía, tanto el gobierno como las cámaras empresariales transfirieron a los trabajadores los costos de las políticas de ajuste fiscal aplicadas sistemáticamente a lo largo del período. Por otra parte, la eliminación de buena parte de las barreras aduaneras a las importaciones provocó la pérdida de miles de puestos de trabajo por el cierre de industrias, especialmente en el sector manufacturero. La pérdida sistemática de empleos formales –además de sus consecuencias sociales de exclusión y pobreza– pulverizó las bases del sindicalismo del sector privado de la economía.

Como resultado de este proceso, el movimiento sindical perdió la mayor parte de su componente privado. Salvo por excepciones como los sindicatos de la salud, la banca, o –en menor medida– la cons-

trucción, el movimiento sindical quedó reducido a una organización conformada y dirigida básicamente por asociaciones de trabajadores del Estado.

Además, las nuevas políticas de gerenciamiento público favorecieron el reclutamiento de personal temporal por vía de pasantías, trabajo de becarios y la realización de contratos de obras y servicios, con escasos incentivos para la sindicalización. Las restricciones al ingreso de nuevos funcionarios a la administración pública provocaron, como era de esperar, un efecto de “envejecimiento” del personal del Estado y contribuyó a impedir el proceso natural de renovación de los cuadros sindicales.

### **LAS TRANSFORMACIONES EN EL MOVIMIENTO SINDICAL URUGUAYO ENTRE 1985 Y 2004**

En las dos décadas transcurridas desde la recuperación democrática, el movimiento sindical uruguayo ha experimentado algunas transformaciones profundas, que han afectado aspectos centrales de su identidad.

Por una parte, la restauración del sistema político que había operado hasta el momento del quiebre institucional de 1973 hizo que los nuevos movimientos sociales surgidos al calor de la lucha contra la dictadura perdieran rápidamente su dinamismo y su capacidad de convocatoria. Al mismo tiempo, los movimientos sociales tradicionales –especialmente los sindicatos y gremios estudiantiles– se vieron enfrentados al desafío de conservar su legitimidad en un escenario que ya no admitía la estrategia de la confrontación radical que había caracterizado tanto los años inmediatamente previos al Golpe de Estado, como la etapa final de la lucha contra la dictadura (Filgueira, 1985).

La integración al orden emanado de la transición exigió al movimiento sindical conciliar su rol naturalmente opositor –su seña de identidad en el período previo– con la aceptación de nuevas reglas de juego basadas en el diálogo y la negociación. En ese contexto, puede identificarse una etapa inicial en la que algunas conquistas efectivas contribuyeron a reforzar su legitimidad. Entre los éxitos de ese período puede mencionarse cierta mejora objetiva del salario real de los trabajadores y la legitimación del movimiento sindical por medio de su incorporación a las mesas de negociación salarial por rama de actividad promovidas por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, a través de los Consejos de Salarios.

Al caracterizar este período se ha sostenido que el movimiento sindical uruguayo realizó en los años inmediatamente posteriores a la recuperación democrática

...un proceso de “*integración negativa*”, manteniendo por una lado una retórica finalista de izquierda, y una voz pública de oposición al gobierno acorde a esta retórica más general, y asumiendo por el otro, un no explicitado “*agreement on fundamentals*”, que acotaba en los hechos el tipo de acciones legítimas tanto en su rol de representante del interés corporativo de los asalariados, como en su rol de actor político (Filgueira, 1991: 68; énfasis original).

La década del noventa se inició con una serie de cambios importantes en esta situación. En primer lugar, los provocados por el cambio de rumbo en la orientación general de las políticas públicas promovidas por el gobierno electo en 1989. La enumeración de las novedades más relevantes debe señalar, en primer lugar, el comienzo del ciclo de reformas estructurales inspiradas en el paradigma del “*Consenso de Washington*” y su manifestación concreta en la supresión de los Consejos de Salarios, y la implementación de un acelerado proceso de apertura comercial, con impactos marcadamente negativos sobre el nivel de los salarios, los niveles de empleo y la proliferación del trabajo precario e informal, especialmente en el sector privado.

Como se mostró anteriormente, la eliminación de los Consejos de Salarios dejó de manifiesto la importancia que esta herramienta había tenido como forma de incentivar la existencia de sindicatos.

Enfrentado a los enormes desafíos emanados de este nuevo contexto “*poskeynesiano*” (Lanzaro, 1991), la capacidad del movimiento sindical uruguayo para defender las conquistas obtenidas en el período anterior empezó a encontrar límites muy consistentes que, en última instancia, contribuyeron a minar su base de legitimidad. La caída sistemática que registran las tasas de sindicalización a lo largo de las últimas dos décadas –especialmente en el sector privado– y la extensión de los juicios críticos respecto del desempeño de los sindicatos son indicadores contundentes de esta situación.

Un factor exógeno vendría a hacer todavía más compleja la situación interna del movimiento sindical uruguayo. Desde que a mediados de la década del sesenta los trabajadores organizados lograron su unificación en una sola central sindical<sup>21</sup>, el Partido Comunista del Uruguay (PCU) mantenía en esta estructura una posición casi hegemónica. En consecuencia, el acelerado proceso de desintegración que se produjo a comienzos de la década de 1990 en la Unión Soviética y el resto del bloque socialista en Europa Oriental tuvo repercusiones inmediatas en el conjunto de la izquierda uruguaya, muy especialmente agravadas en el PCU y el movimiento sindical. Desde entonces coexis-

---

21 La Convención Nacional de Trabajadores (CNT).



ten –a menudo conflictivamente– en el movimiento sindical uruguayo diversas corrientes político ideológicas genéricamente identificables con la izquierda, pero incapaces de desempeñar individualmente el rol predominante que durante décadas ejerció el PCU. Como veremos más adelante, esta nueva situación contribuyó a reforzar la competencia entre las fracciones de la izquierda política y a incentivar acciones inscriptas en una lógica predominantemente confrontacional en el relacionamiento con los gobiernos de turno.

Por último, el movimiento sindical uruguayo inauguró la década del noventa enfrentándose a una situación novedosa, que afectaría significativamente las relaciones con la izquierda política: la llegada del Frente Amplio al gobierno municipal de Montevideo colocó por primera vez a uno de los componentes del bloque político sindical más consecuentemente opositor en el lugar de “la patronal”. Las consecuencias de este cambio se analizan con más detalle en el apartado siguiente. Sin embargo, baste decir aquí que este escenario novedoso obligó a ambos actores a repensar la naturaleza de sus vínculos y a estimar los costos y beneficios de la cooperación y el conflicto en un marco de referencia más complejo.

Como se ha mencionado, la tasa de sindicalización cayó de forma muy importante a lo largo del período –especialmente en el sector privado– generando una sobrerrepresentación de los trabajadores del sector público y, por lo tanto, también de sus plataformas reivindicativas. Al mismo tiempo, las dificultades de los sindicatos para obtener éxitos en las reivindicaciones más tradicionales y de corto plazo –salario, estabilidad laboral, etc.– contribuyeron a profundizar el rol de oposición en la arena más definidamente “política”, afectando negativamente su imagen ante el conjunto de la opinión pública.

Como consecuencia de estas transformaciones, no es de extrañar que las movilizaciones sindicales hayan pasado a concentrarse en la oposición a las iniciativas de privatización y desmonopolización en la órbita del Estado, apelando al uso intensivo de los institutos de democracia directa (Doglio et al., 2004). Paradójicamente, al mismo tiempo que el movimiento sindical veía seriamente comprometida su capacidad para representar efectivamente a amplísimos sectores de trabajadores del sector privado, las reivindicaciones de esta etapa y las movilizaciones que las acompañaron probablemente contribuyeron a “radicalizar” a algunos sectores de las capas medias de trabajadores estatales, en lo que puede entenderse como la natural reacción defensiva de aquellos grupos creados a partir de la extensión de las políticas sociales desarrolladas en el pasado (Luna, 2004). En este sentido, es posible afirmar que el surgimiento de estos grupos es un caso claro de *policy-feedback* (Pierson, 1993), que bus-

caron proteger sus beneficios utilizando los recursos institucionales de la democracia directa.

### **LAS RELACIONES ENTRE SINDICATOS E IZQUIERDA POLÍTICA EN EL URUGUAY DEL SIGLO XX**

A lo largo del siglo XX, las relaciones entre la izquierda política y los sindicatos en el Uruguay han sido muy estrechas. Sin embargo, el tipo de vínculo que ha existido entre estos actores ha sufrido cambios importantes a través del tiempo. Para algunos autores, la existencia de lazos muy fuertes “convivió con la mutua autonomía de las organizaciones sindicales y partidarias. [De tal modo que] ni los sindicatos han sido la expresión social de los partidos de izquierda, ni estos el instrumento político de los sindicatos. La relación que los vincula no es de sumisión ni de total independencia.” (Doglio et al., 2004: 254)

Las señas de identidad básicas del movimiento sindical uruguayo pueden rastrearse en sus etapas iniciales y se profundizan a lo largo del siglo XX. Durante el primer batllismo, el sindicalismo uruguayo se consolida como un actor social relevante, al tiempo que termina de delinear “ciertos rasgos que serían distintivos [...] en el largo plazo. El espíritu de clase, la permanente apelación a la movilización, un fuerte grado de autonomía, cierta distancia tanto del Estado como de los Partidos Colorado y Nacional, así como ciertas señas de politización [que] acompañarán el desarrollo futuro de las organizaciones sindicales” (Doglio et al., 2004: 254).

La crisis estructural que el país comienza a atravesar a mediados de la década del cincuenta favoreció la radicalización del movimiento sindical, su distanciamiento de los partidos tradicionales –que progresivamente se expresará también en términos electorales–, la proximidad a la izquierda política y la realización de los primeros intentos de unificación.

Los años previos al Golpe de Estado encontraron al movimiento sindical unificado por primera vez en su historia, radicalizado desde el punto de vista de su ubicación ideológica y en su oposición al gobierno, y más “hermanado” que nunca respecto de la izquierda política. Así lo indica la presencia de referentes sindicales en los principales espacios de decisión de la izquierda política, así como la presencia de hombres claramente identificados con los partidos de izquierda en la estructura sindical.

Será por esos años que el PCU comience a desempeñar el rol cuasi-hegemónico sobre la central sindical que se ha mencionado antes, que se prolongaría hasta comienzos de la década del noventa. También es un indicador relevante de esta proximidad entre sindicatos e izquierda política la evidente “afinidad” entre los programas levanta-

dos por ambos actores. Finalmente, merece destacarse la permanente coincidencia en el posicionamiento respecto de los episodios coyunturales que fueron jalonando la fase “terminal” de la crisis del país hasta desembocar en el Golpe de Estado de 1973, así como en los primeros años de la transición.

Desde la recuperación democrática, los caminos de la central sindical y de la izquierda política ya no volverán a exhibir la proximidad extrema que se registrara en la etapa anterior. Esto es especialmente evidente si se consideran las formulaciones programáticas de uno y otro.

Desde 1989 en adelante, el FA primero y el EP-FA después realizan un proceso de profunda revisión del programa de gobierno. Mientras tanto, la central sindical mantiene casi incambiada la plataforma que formulara en 1965 y se limita a ir agregando a ella algunas de las nuevas reivindicaciones de tipo coyuntural. Sin embargo, seguirá siendo frecuente el pasaje de “cuadros” sindicales a las estructuras políticas de la izquierda y la presencia de políticos “profesionales” en el movimiento sindical (Doglio et al., 2004: 255).

En cuanto a las “tácticas” asumidas por la izquierda política y los sindicatos desde la recuperación democrática, existen amplias coincidencias y algunos matices importantes. La coincidencia básica tiene que ver con el rol claramente opositor que –a escala nacional– ambos actores han desarrollado hasta la fecha. Entre los matices merecen destacarse dos especialmente importantes para el objeto de este trabajo. En primer lugar, los sindicatos han sido en todos los casos más “radicales” que los partidos en su oposición al gobierno. Esta disminución de la “sintonía” entre la izquierda política y los sindicatos también es consecuencia de los cambios en la correlación de fuerzas en la conducción del movimiento sindical, provocada por la crisis del mundo comunista y de sus partidos aliados a comienzos de la década del noventa. A partir de estos hechos, el PCU sufrió una profunda crisis interna que incluyó desgajamientos muy relevantes, con enorme impacto tanto en su desempeño electoral como en su accionar en los movimientos sociales. En particular en el movimiento sindical, la crisis se tradujo en la pérdida del rol cuasi-hegemónico que esta fuerza política venía desempeñando al menos desde mediados de los años ‘60. Esta situación no dio paso a un nuevo predominio por parte de otro sector de la izquierda política con arraigo en el mundo sindical. Antes bien, se ha producido un reacomodo de fuerzas caracterizado por la competencia entre alianzas de grupos políticos de izquierda, lo que probablemente es uno de los factores que ha contribuido a “radicalizar” la oposición sindical al gobierno, al menos en relación al discurso frentista.

Como se mencionó al repasar la evolución del movimiento sindical uruguayo, la década del noventa estuvo cargada de otras novedades importantes como consecuencia de algunos cambios producidos en el sistema político nacional. El acceso de la izquierda política al gobierno municipal de Montevideo y su posterior reelección en dos oportunidades obligó a las partes del clásico binomio opositor político sindical a repensar sus relaciones, al menos en el acotado ámbito departamental. Un repaso rápido de esa experiencia permite identificar una etapa de “luna de miel” inicial, que con el correr del tiempo daría lugar primero a un progresivo “enfriamiento” y finalmente al conflicto abierto.

Mirado en perspectiva, todo sugiere que los casi quince años de gobierno del Frente Amplio en la ciudad de Montevideo favorecieron un proceso de pérdida de control de las principales fracciones de la izquierda sobre el sindicato, frente a grupos de competidores más dispuestos a radicalizar el discurso y las medidas de lucha, tanto por convicciones ideológicas como por la certeza de que ésa era una estrategia apropiada en la competencia por la adhesión de los trabajadores sindicalizados. En el momento de mayor intensidad del conflicto, el sindicato era conducido por grupos de extrema izquierda de muy escaso peso –fuera del sindicato– y con vínculos muy débiles con el EP-FA. En comparación con el resto del movimiento sindical, la Asociación de Empleados y Obreros Municipales de Montevideo (ADEOM) se había convertido en un gremio en el que las principales fracciones del Frente Amplio tradicionalmente ligadas a las estructuras sindicales tenían muy escasa relevancia. Esta situación se haría especialmente evidente cuando ADEOM reclamó a la central sindical una actitud de compromiso claro con el conflicto y denunció públicamente a algunos de los principales dirigentes por intentar asumir un rol “mediador”.

En lo que respecta al uso de los mecanismos de democracia directa como forma de amenaza o bloqueo, los sindicatos han sido los que han tomado la iniciativa en la mayoría de los casos, mientras que la izquierda política ha sumado su apoyo –ciertamente determinante, pero no siempre unánime y a menudo dubitativo– una vez que los procesos estaban en marcha. Este último aspecto constituye una variable clave a la hora de intentar un análisis prospectivo del uso de los mecanismos de democracia directa a mediano y largo plazo. En otras palabras, al cambiar radicalmente el escenario que favoreció la apelación a referéndum y plebiscitos como herramientas de oposición extraparlamentaria, ¿se cancelará abruptamente el ciclo de su uso intensivo, se producirá solamente un *impasse*, o las iniciativas seguirán siendo promovidas por pequeños grupos de los llamados “radicales”, ante la indiferencia y la oposición de la izquierda política

del gobierno? Probablemente una parte importante de las respuestas a estas preguntas se encuentren en el tipo de relacionamiento global que finalmente predomine entre el movimiento sindical y el gobierno del Frente Amplio.

## **EL TRIUNFO ELECTORAL DE LA IZQUIERDA:**

### **¿FINAL DE UN CICLO?**

Si en el período 1985-2004 el uso de los mecanismos de democracia directa como forma de oposición extraparlamentaria se caracterizó por el papel protagónico que en la mayoría de los casos correspondió al movimiento sindical y por el acompañamiento más o menos intenso que recibió en casi todas esas oportunidades por parte de la izquierda política, parece evidente que, a mediano plazo, las posibilidades de continuar utilizándolos estarán fuertemente mediadas por el tipo de relacionamiento que se construya entre la izquierda política –ahora en el rol de gobierno– y los sindicatos.

Naturalmente, los múltiples e intensos vínculos existentes entre estos dos actores no desaparecerán a corto plazo y constituyen desde hace tiempo motivo de debate en el seno de la izquierda política. De hecho, las experiencias de enfrentamiento con ADEOM contribuyeron a que el FA creara una “Comisión de Relacionamiento gobierno-trabajadores”, que elaboró y presentó un documento en el último congreso de esta fuerza política (Documentos del IV Congreso del FA, 2003).

Los antecedentes hacen razonable suponer que las relaciones se verán afectadas por el nuevo escenario. En principio, algunas de las primeras medidas del nuevo gobierno parecen dar satisfacción a reclamos históricos del movimiento sindical, como la recuperación de las instancias tripartitas de negociación salarial. Sin embargo, los mensajes enviados al EP-FA-NM por algunos dirigentes sindicales dejan en claro que el nuevo gobierno no debería esperar ningún “cheque en blanco” de parte de los trabajadores organizados. En marzo de 2004, todavía en funciones como dirigente de la central sindical, el posteriormente candidato a diputado por el PCU Juan Castillo declaraba a la prensa:

Si el escenario de un gobierno nacional [de la izquierda] resulta igual al de la Intendencia Municipal de Montevideo la confrontación con el movimiento sindical puede tener la misma característica que hoy vemos con ADEOM. Si la izquierda llega al gobierno no debe esperar ni pactos ni treguas, porque los problemas de los trabajadores vienen de mucho tiempo y necesitan respuestas. (*Búsqueda*, 30 de marzo de 2004).

Pasadas las elecciones y analizando el aval del nuevo gobierno a inversiones de capital privado oportunamente rechazadas por el movi-

miento sindical –las plantas de celulosa en la zona del litoral y nuevas empresas en el área de telecomunicaciones–, el mismo dirigente utilizó un tono más amenazador, al afirmar que observaba con preocupación “un desdibujamiento de las posiciones históricas de la izquierda”; y advertía que si las nuevas autoridades de gobierno “no cumplen lo que prometen, entonces prefiero a los que estaban, que son todos unos ladronzuelos pero al menos sabemos quiénes son”. (*Búsqueda*, 17 de febrero de 2005). Naturalmente, en la central sindical las posiciones respecto de este punto están lejos de ser unánimes. En las semanas previas a la asunción del nuevo gobierno, Fernando Pereira, un integrante del Secretariado Ejecutivo del PIT-CNT y militante orgánico de una de las principales fracciones del Frente Amplio, reconocía que “no va a ser sencillo” decretar un paro al nuevo gobierno aunque al mismo tiempo advertía que “si hay medidas que atentan contra los trabajadores o que golpean su calidad de vida [seguramente] el movimiento sindical se va a parar independientemente en su defensa.” (*Búsqueda*, 17 de febrero de 2005). La tramitación de la ley presupuestal y de la primera ley de rendición de cuentas a lo largo de los años 2005 y 2006 confirmó en buena medida la certeza de esos pronósticos.

#### **UNA PERSPECTIVA TEÓRICA PARA LAS RELACIONES ENTRE SINDICATOS Y GOBIERNOS DE IZQUIERDA**

Un trabajo reciente (Murillo, 2000) analizó la forma que tomaron las relaciones gobierno-sindicatos a fines de los años ‘80 y comienzos de los ‘90 en países como Argentina, México y Venezuela, en los que partidos políticos que habían tenido lazos muy estrechos con sus respectivos movimientos sindicales implementaron desde el gobierno reformas de mercado que afectaron los intereses de los sindicatos antiguamente aliados. Más allá de estos puntos de contacto, identificó diferencias muy marcadas entre los países analizados, tanto en las relaciones entre sindicatos y gobiernos, como en la evolución que siguieron las reformas. El trabajo de Murillo explica esas diferencias en función de tres variables fundamentales: a) lealtad partidaria; b) competencia por el liderazgo sindical entre dirigentes vinculados a distintos partidos políticos; y c) competencia por los afiliados entre distintas centrales sindicales.

Para la autora, la lealtad partidaria facilitaría la colaboración entre el movimiento sindical y los partidos de gobierno, asegurando niveles básicos de cooperación y diálogo. Sin embargo, en caso de existir competencia por el control del sindicato entre dirigentes gremiales ligados o afines a diferentes partidos, la probabilidad de conflictos aumentaría considerablemente. La competencia por el apoyo de los trabajadores agremiados haría más difícil la coordinación entre sindi-

catos, y los tornaría más débiles, reduciendo su capacidad de obtener concesiones.

Asumiendo la lealtad partidaria como una constante, las variables que determinarían el tipo de relación predominante entre sindicatos y gobierno serían dos: a) la existencia de más de un partido compitiendo por el control sindical; y b) la cantidad de centrales sindicales existentes (básicamente, si hay una o más de una). Según Murillo, la combinación de estas variables configura cuatro posibles escenarios de relacionamiento entre sindicatos y gobierno. El primero de ellos, de “cooperación”, cuando hay una sola central sindical y no existe competencia interpartidaria por su control. El segundo es un escenario de “oposición”, determinado por la existencia de una central sindical única, pero al interior de la cual existe competencia interpartidaria por el control y el liderazgo. El tercer escenario, de “subordinación”, se produce cuando hay más de una central sindical, cada una de ellas controlada por un partido político y sin competencia alguna. El cuarto y último escenario, de “resistencia”, se produce cuando hay más de una central sindical y en cada una de ellas existe competencia partidaria por el control.

Investigaciones sobre el caso uruguayo (Doglio et al., 2004) aplicaron este modelo al análisis prospectivo de las relaciones entre los sindicatos y el gobierno del Frente Amplio. Sin embargo, la utilización de este esquema para estudiar el caso uruguayo presenta algunas dificultades, en especial para la operacionalización de la variable referida a la competencia entre partidos por el control del movimiento sindical. De hecho, los resultados varían considerablemente –y, por lo tanto, también la probabilidad de ocurrencia de los escenarios– si al operacionalizar esta variable definimos como partido al “lema” que obtuvo el triunfo en las últimas elecciones, o si por el contrario consideramos las fracciones existentes al interior del mismo (en el caso del Frente Amplio, al Partido Comunista, Partido Socialista, Movimiento de Participación Popular, etc.).

Bajo la primera definición, parece claro que en Uruguay no existe competencia interpartidaria por el liderazgo sobre el movimiento sindical. Considerando los lemas como partidos, es posible afirmar que en el sistema de partidos uruguayo no existe otra fuerza política con vínculos tan estrechos con el movimiento sindical como el FA. Sin embargo, si consideramos la competencia por el control del movimiento sindical, el escenario varía completamente.

Como se ha señalado al repasar la evolución de las relaciones entre sindicatos e izquierda política en Uruguay, a partir de la disolución de la Unión Soviética, el PCU inició un proceso de la pérdida de la hegemonía que venía ejerciendo sobre el movimiento sindical,

al menos desde su unificación a mediados de la década del sesenta. A partir de 1992, este fenómeno se expresó en una lucha mucho más abierta entre distintas fracciones de la izquierda política por lograr el control del movimiento, sin que ninguna de ellas llegara a consolidar una posición dominante estable. Desde esta perspectiva, entonces, es posible decir que en Uruguay, al menos desde comienzos de la década del noventa, existe una situación de competencia entre partidos por el control o el liderazgo del movimiento sindical, protagonizado básicamente por las mismas fracciones y grupos políticos que compiten por el control del EP-FA.

En consecuencia, si se consideran los diferentes lemas como partidos, parece claro que, siguiendo el modelo propuesto por Murillo, a corto plazo el escenario más probable para el Uruguay era el de “cooperación” entre sindicatos y gobierno. En este escenario era razonable esperar, por una parte, que la central única siguiera ejerciendo el monopolio de la canalización de demandas de los trabajadores hacia la arena política y, al mismo tiempo, que el partido de gobierno ejerciera su influencia sobre el movimiento sindical, minimizando las movilizaciones de tono “opositor” y estimulando el uso de estrategias de tipo negociadoras.

Pero el escenario en el que se desarrollan las relaciones entre el movimiento sindical y el gobierno del EP-FA varía considerablemente si se asume la existencia de competencia interpartidaria –o interfraccional– por el control de la central sindical. En los términos del modelo propuesto por Murillo, estaríamos moviéndonos hacia un escenario de “oposición”. La competencia entre diferentes fracciones por el liderazgo de la central sindical reduciría el grado de control político partidario sobre los trabajadores organizados y, al mismo tiempo, podría incentivar el surgimiento de posiciones más críticas hacia el gobierno, a medida que los dirigentes sindicales se vieran “forzados” a mostrar un perfil menos “oficialista” y más combativo en relación al gobierno. En un escenario de este tipo, las probabilidades de aparición de iniciativas sindicales tendientes a establecer alguna forma de oposición al gobierno podrían crecer considerablemente. En consecuencia y considerando el *path* de las estrategias opositoras desarrolladas a lo largo de las dos últimas décadas, también parece más probable el intento de promover el uso de los institutos de democracia directa.

Ciertamente, la probabilidad de ocurrencia de los otros dos escenarios planteados en el modelo de Murillo parece mucho menor.

Por lo pronto, el pasado reciente –y, en especial, la experiencia de las relaciones entre la izquierda política y los sindicatos en el marco del gobierno municipal de Montevideo– muestra que las relaciones entre los sindicatos y un gobierno nacional del EP-FA pueden ser ex-



tremadamente conflictivas. De hecho, si se utiliza el esquema planteado por Murillo, el conflicto desatado el año 2003 entre ADEOM y la Intendencia de Montevideo permite observar la culminación de un proceso de tránsito desde un escenario de “cooperación” a uno de “oposición”. Es cierto que la unidad del movimiento sindical nunca pareció estar en cuestión, pero debe tenerse en cuenta que las tensiones que pueden esperarse en el ejercicio del gobierno nacional son mucho mayores.

Por lo tanto, en un contexto caracterizado por una gran “inflación” de las expectativas de las bases de sustentación tradicionales del EP-FA –típicamente, los sindicatos de trabajadores del Estado– y las demandas crecientes y heterogéneas de los “nuevos” votantes de la izquierda<sup>22</sup>, bajo las restricciones emanadas de una situación económica “frágil”, la probabilidad de conflictos abiertos entre sectores del movimiento sindical y el gobierno del EP-FA no es nula. Tampoco puede descartarse por completo la posibilidad de enfrentamientos entre fracciones del EP-FA relativamente distantes ideológicamente, en situaciones en las que una de ellas ejerza la titularidad de alguna área del Estado y otra controle al sindicato de ese sector.

El EP-FA no tiene un control tan monolítico sobre el movimiento sindical como para suponer un escenario de “cooperación” permanente entre ambos actores. En consecuencia, las relaciones entre las fracciones que coexisten en su interior y entre el movimiento sindical y el gobierno tienen alta probabilidad de moverse, al menos de forma circunstancial, hacia escenarios de mayor conflictividad. Un proceso de distanciamiento acelerado del movimiento sindical respecto del gobierno de la izquierda es poco probable sin que medien conflictos de gran intensidad al interior de la organización de los trabajadores, que podría llegar a amenazar su propia unidad. Este parece un camino que la mayoría de los actores involucrados intentará evitar por todos los medios.

Por otra parte, la reinstalación de los Consejos de Salarios en todas las ramas de la actividad y la flexibilización de la normativa que permite utilizar medidas de lucha como la ocupación de los lugares de trabajo han provocado un proceso acelerado de sindicalización en el sector privado. Este fenómeno tiene consecuencias importantes en diversos planos. Por una parte, amplía las bases de sustentación del movimiento sindical e incrementa su legitimidad como interlocutor capaz de canalizar las demandas de los trabajadores. Por otra, implica el desafío de articular expectativas, demandas y estilos de acción mucho más heterogéneos.

---

22 Sobre este fenómeno y sus posibles consecuencias políticas, ver Luna (2004).

Más allá de estas especulaciones, que una parte del movimiento sindical llegase al extremo de “romper” abiertamente con el nuevo gobierno de izquierda no parece condición suficiente para que el ciclo de la utilización de los institutos de democracia directa como mecanismo de oposición extraparlamentaria se extienda a la nueva etapa. Como se ha mencionado antes, una de las claves del relativo éxito del uso de estos instrumentos radicó en el apoyo que los sindicatos recibieron en la mayoría de los casos por parte de la izquierda política. En un artículo reciente, Altman (2002) aporta evidencia que pone de manifiesto el papel determinante que tuvo el apoyo efectivo de los partidos y fracciones políticas en las posibilidades de éxito o fracaso de las iniciativas tendientes a utilizar los institutos de democracia directa. Según este trabajo, las iniciativas promovidas en Uruguay por los movimientos sociales desde 1989 recibieron por lo menos el voto favorable de aquellos sectores de la ciudadanía identificados con las fracciones partidarias que habían adherido explícitamente a la convocatoria de los movimientos sociales. En consecuencia, los éxitos logrados por los promotores de los referéndum y plebiscitos sólo podrían explicarse por el apoyo que oportunamente recibieron de los partidos de izquierda y, en algunos casos, de porciones muy significativas de otros partidos y fracciones del sistema.

Proyectados hacia el corto y mediano plazo y en los escenarios que hoy parecen más probables para las relaciones entre el movimiento sindical y el nuevo gobierno, resulta muy difícil concebir la conformación de un bloque político sindical de base social lo suficientemente amplia y cohesionada como para promover con éxito el uso de los institutos de democracia directa como forma de oposición extraparlamentaria. En especial si se tiene en cuenta que, como afirma acertadamente Moreira:

...el uso de mecanismos de democracia directa es muy desgastante [por] los tiempos “largos” que verifica consolidar la convocatoria a una consulta popular (un año o más en promedio, muchas veces cuando ya la implementación de la ley ha generado consecuencias irreversibles) [y] el nivel de firmas requerido exige un nivel de organización y militancia considerables. (Moreira, 2004b)

Por otra parte, es muy poco probable que en el corto y mediano plazo los partidos tradicionales lleguen a estar en condiciones de movilizar a la población y algunos sectores de la sociedad civil organizada para enfrentar al gobierno en una oposición política que trascienda el ámbito parlamentario. En este sentido, Moreira pone énfasis en los límites que encontraría una alianza de este tipo “*dada la distancia ideológica entre ambos*” (Moreira, 2004b; énfasis propio).

## CONSIDERACIONES FINALES

En Uruguay, entre 1985 y 2004 se han producido más casos de utilización de mecanismos de democracia directa de carácter vinculante promovidos “desde abajo” que en todo el resto del continente americano a lo largo del siglo XX. Los uruguayos utilizaron este tipo de mecanismos en trece oportunidades a lo largo del período reseñado. En la mayoría de los casos, las iniciativas surgieron desde organizaciones tradicionales de la sociedad civil como el movimiento sindical, así como desde sectores hasta ese momento escasamente organizados, que se convirtieron en grupos de presión relevantes a partir de la experiencia de la promoción del uso de MDD –tal es el caso de las organizaciones de jubilados y pensionistas–.

Por si esto fuera poco, seis de estas iniciativas resultaron exitosas y se tradujeron en la derogación de leyes aprobadas por las mayorías parlamentarias o introdujeron modificaciones en la Constitución que implicaron restricciones considerables al margen de maniobra de los gobiernos pasados y futuros. Adicionalmente, la mayor parte de las iniciativas consideradas confrontó las posiciones defendidas por los gobiernos de turno y logró poner en tela de juicio las lealtades partidarias de los electores.

Estas características alcanzan para confirmar la necesidad de profundizar el estudio de esta peculiar experiencia que se produjo en Uruguay a lo largo de dos décadas de vida política, marcadas por procesos tan relevantes como la transición a la democracia, el impulso –y el freno– de un ciclo de reformas de orientación neoliberal y una transformación del sistema político que tiene su máxima expresión en la victoria de la izquierda en las elecciones nacionales de 2004.

El balance provisional de la experiencia del uso intensivo de los MDD promovidos “desde abajo” sugiere que, efectivamente, las iniciativas funcionaron de manera eficaz como instrumentos generadores de *responsiveness* y de *accountability*. Por una parte, la amenaza de la utilización de los instrumentos de la democracia directa llevó a los gobiernos de turno a modificar su agenda en función de las “demandas” planteadas por amplios sectores de la ciudadanía. Por otra, los MDD funcionaron efectivamente como instrumentos de “rendición de cuentas”, que impusieron restricciones y controles considerables a los gobiernos en los períodos interelectorales.

El ciclo de iniciativas se abrió con un referéndum contra la ley que pretendía culminar la transición a la democracia, impidiendo la acción judicial sobre las violaciones a los derechos humanos cometidas durante la dictadura militar. En las restantes oportunidades, los mecanismos de democracia directa se utilizaron para promover la toma de decisiones sobre dos tipos de asuntos: los referidos a la

propiedad y gestión estatal de bienes públicos y los referidos a la obtención o defensa de beneficios corporativos.

Los eventos de utilización de los mecanismos de democracia directa también pueden diferenciarse según el tipo de organización que inicia el proceso y asume los costos asociados a las etapas de gestación de la iniciativa. En el caso uruguayo, es posible identificar dos organizaciones muy diferentes. Por una parte, movimientos sociales tradicionales, como los sindicatos de trabajadores. Por otra, una corporación numerosa y con frecuencia muy poco organizada, como los jubilados y pensionistas.

Los sindicatos tuvieron éxitos y fracasos en las iniciativas que promovieron, pero los primeros se correspondieron siempre con casos referidos a la propiedad y gestión estatal de bienes públicos. Las organizaciones de jubilados tuvieron éxitos claros en las dos iniciativas que promovieron, y ambas referían a la consecución y defensa de bienes corporativos.

Los procesos de reformas de orientación neoliberal encontraron un freno relativamente exitoso en el Uruguay gracias una combinación de factores que incluye: una cultura política predominantemente democrática –tanto entre las elites como en el conjunto de los ciudadanos (González, 1993; Moreira, 1997)–, valores y actitudes fuertemente estatistas compartidas por la amplia mayoría de la población y un movimiento sindical de base predominantemente estatal, que hizo de la confrontación a esas políticas la clave de su supervivencia y de su legitimación como actor político.

Pero los efectos del uso intensivo de los mecanismos de democracia directa exceden ampliamente el éxito o fracaso que alcanzó cada iniciativa a lo largo del período. Los testimonios de los protagonistas y la revisión de prensa reflejan que los plebiscitos y referéndum promovidos “desde abajo” se constituyeron en medios de disuasión para los diferentes gobiernos. El mero anuncio del inicio de una campaña de recolección de firmas para contestar alguna política gubernativa significó alteraciones en los plazos de ejecución de las mismas, posicionamientos de grupos y candidatos y modificaciones de la agenda pública, entre otros.

En el marco general del período, la existencia y utilización de estos mecanismos probablemente sea uno de los factores explicativos del “gradualismo” que caracterizó a la implantación del modelo neoliberal en Uruguay y –en algunos aspectos– de la trayectoria relativamente divergente del país con respecto al contexto latinoamericano.

En relación a las estructuras políticas, la articulación de alianzas –por cierto no carentes de tensiones y conflictos– entre las organizaciones promotoras del uso de los mecanismos de democracia directa

y los partidos políticos parece haber contribuido a la transformación del sistema de partidos y del sistema político en Uruguay. El uso recurrente de estos mecanismos contribuyó a desgastar a los sucesivos gobiernos y, en contrapartida, favoreció el largo proceso de acumulación de fuerzas que culminaría con el primer triunfo electoral de la izquierda, en octubre de 2004.

Al mismo tiempo, en contradicción con lo que sostiene una parte importante de la literatura académica sobre los efectos del uso intensivo de los mecanismos de democracia directa, los uruguayos no exhiben a lo largo del período cambios significativos en su valoración de las instituciones fundamentales de la democracia representativa, ni de los partidos políticos (Corporación Latinobarómetro, 2005).

### **EL ESTADO URUGUAYO Y LAS CORPORACIONES A FINES DEL SIGLO XX**

Desde la restauración democrática hasta comienzos de la década del noventa, se produjo un breve resurgimiento del viejo modelo de negociación corporativa que había funcionado en el país hasta la radicalización de la crisis, a mediados de la década del sesenta.

Contribuyó a este proceso la necesidad de las corporaciones de trabajadores por encontrar un espacio definido en el nuevo escenario político surgido de la transición. Las estrategias de oposición sistemática que habían definido la identidad del movimiento de trabajadores –y estudiantes– durante la lucha contra la dictadura no eran apropiadas para la nueva etapa. Por su parte, el gobierno buscó –a través de la convocatoria a los Consejos de Salarios– llegar a un pacto de convivencia con el movimiento sindical, reconociéndoles legitimidad como contraparte de las cámaras empresariales y exigiendo a cambio la tarea de agregación de intereses y simplificación del esquema de negociaciones.

A su vez, los grupos que expresaban los intereses de las elites económicas encontraron en el regreso al viejo régimen de intermediación una vía de solución “pacífica” a los inevitables conflictos, un mecanismo de reducción del número de interlocutores, y el *status* y la legitimidad surgidos del reconocimiento estatal, que los aceptaba como “voceros” y portadores de sectores sociales.

La orientación general de los gobiernos que tuvo el país entre 1990 y 2004 produjo cambios significativos en las relaciones del Estado con los grupos de intermediación de intereses tradicionales –sindicatos y cámaras empresariales–. A partir de 1990, los sucesivos gobiernos inician un ciclo de reformas inspiradas en los principios del llamado “Consenso de Washington” y abandonan el sistema de pactos que servía de sustentación del modelo “corporatista”.

La nueva orientación de las políticas “enajenó” completamente de los partidos tradicionales a los sectores de trabajadores sindicali-

zados, tradicionalmente afines a la izquierda política. En una segunda etapa ocurrió algo similar en el vínculo de los partidos tradicionales con las corporaciones empresariales, especialmente las del sector productivo urbano y rural. De esta forma, las políticas que promovieron los partidos tradicionales minaron en última instancia sus propias bases de sustentación.

Es interesante observar que la partidocracia uruguaya (Caetano, Perez y Rilla, 1987) también fue el producto de la acumulación generada por los partidos tradicionales, creando y recreando lealtades, “apropiándose” del Estado y utilizándolo electoralmente. Este proceso, y su continuidad a lo largo de décadas, hizo que “los esfuerzos reformistas emprendidos por los mismos partidos tradicionales y la propia crisis económica socavaran los apoyos sociales de estos partidos, que asumieron una estrategia neoliberal *by default* cuando tuvieron que gobernar” (Filgueira, 2003).

El cambio en la orientación de las políticas contribuyó además al surgimiento de organizaciones de nuevo tipo en la sociedad civil: agentes sociales “especializados” en la atención de sectores y asuntos que eran relegados por el Estado, los partidos políticos y los grupos de interés tradicionales. El debilitamiento de las corporaciones coincide con la explosión de organizaciones no gubernamentales. Los vínculos de todos estos grupos con la izquierda política serán observables tanto en la afinidad de sus retóricas como en la pauta de reclutamiento de personal –básicamente formado en la “reconversión” de la antigua militancia de aquella-.

Como consecuencia de este proceso, la izquierda política recibe el apoyo de una gran diversidad de sectores sociales que se sienten postergados o desprotegidos por la nueva orientación política: trabajadores privados antes sindicalizados, especialmente afectados por las políticas de ajuste y apertura comercial; y trabajadores del sector público que en colaboración con la izquierda política articularon estrategias de oposición a las reformas. También, amplios sectores del empresariado perteneciente al sector productivo. Finalmente, la izquierda política logró captar el apoyo de una parte significativa de los sectores socialmente excluidos, extremadamente vulnerables y con reducida capacidad de organizarse y “agregar demandas”. La combinación de estas adhesiones –de grupos de interés con diferentes grados de formalización e intereses potencialmente contradictorios- contribuyó significativamente al triunfo electoral de la izquierda en octubre de 2004, y define en buena medida las demandas y expectativas a las que se enfrenta el nuevo gobierno.

En otras palabras, el origen de los corporativismos, explicado en buena medida por la intervención “desde arriba”, puede hacer pensar

que estamos en presencia de un tipo de “corporativismo estatal”, que una vez creado por la intervención del Estado queda subordinado a éste, y se convierte en instrumento funcional a su estrategia de dominación. Sin embargo, pasada la etapa fundacional, las corporaciones desarrolladas a partir de la acción estatal, aquéllas que organizaron y expresaron los intereses de los sectores sociales subalternos, actuaron con creciente autonomía del Estado y de los partidos políticos que controlaron su estructura. Ciertamente es que los límites que encontró el modelo de desarrollo que había dado origen a estos grupos contribuyeron enormemente a la “enajenación” de los mismos en su relación con los partidos políticos que habían “construido” ese modelo de país. Así, la autonomización de las corporaciones respecto de los grupos que las habían “protegido” originalmente, parece menos el producto de una búsqueda de independencia, y más el resultado de la creciente insatisfacción de estos grupos hacia el Estado (y hacia los partidos que se habían apropiado de él).

Una lectura posible del proceso político que vivió Uruguay desde mediados de la década del sesenta hasta nuestros días permitiría analizar el debilitamiento de los partidos tradicionales y el ascenso de una tercera fuerza política de izquierda, como parte de un proceso en el que algunos grupos de interés que se habían autonomizado tempranamente del Estado (y de los partidos que lo controlaban) pasan a actuar sistemáticamente como fuerzas opositoras, en una alianza de hecho con los partidos desafiantes de izquierda (González, 1999: 7).

El uso intensivo de los MDD “desde abajo” es, en buena medida, el corolario de ese proceso. La llegada al gobierno de una de las partes de esta alianza de hecho no garantiza la restauración del modelo corporatista que Uruguay ensayara exitosamente en el pasado. Antes bien, pone a prueba una vez más y bajo condiciones radicalmente nuevas la solidez de esas alianzas. De su resistencia dependerá en buena medida la continuidad o la clausura del original ciclo de utilización de los mecanismos de democracia directa “desde abajo” que el país vivió entre 1985 y 2004.

# BIBLIOGRAFÍA

- Altman, David 2002 "Popular initiatives in Uruguay: confidence votes on government or political loyalties?" en *Electoral Studies* N° 21, pp. 617-630.
- Altman, David 2005 "Democracia directa en el continente americano: ¿autolegitimación gubernamental o censura ciudadana?" en *Política y Gobierno*, Vol. XII, N° 2, pp. 203-232.
- Arnold, R. Douglas 2002 "¿Pueden unos pocos ciudadanos atentos a la política controlar a sus representantes?" en *Zona Abierta* (Madrid: Pablo Iglesias) N° 100/101.
- Barber, Benjamin 1984 *Strong Democracy. Participatory Politics for a New Age* (Berkeley: University of California Press).
- Barczak, Monica 2001 "Representation by Consultation? The Rise of Direct Democracy in Latin America" en *Latin American Politics and Society*, Vol. 43, N° 3, pp. 37-59.
- Bobbio, Norberto 1986 *El futuro de la democracia* (Santa Fe de Bogotá: Fondo de Cultura Económica).
- Bottinelli, Oscar 2002 "El camino plebiscitario" en *El Observador* (Montevideo) 13 de enero.
- Budge, Ian 1993 "Direct Democracy: Setting Appropriate Terms of Debate" en Held, David (ed.) *Prospects for democracy* (Oxford: Polity Press).



- Caetano, Gerardo; Pérez, Romeo y Rilla, José Pedro 1987 “La partidocracia uruguaya” en *Cuadernos del CLAEH* (Montevideo) N° 44.
- Caetano, Gerardo; Luna, Juan Pablo; Piñeiro, Rafael y Yaffé, Jaime 2003 *La izquierda uruguaya y la hipótesis de gobierno. Algunos desafíos político-institucionales* (Montevideo: Friedrich Ebert Stiftung).
- Canzani, Agustín 1989 “Restauración democrática y opinión pública en el Uruguay” en *Revista Uruguaya de Ciencia Política* (Montevideo: FCU/ICP) N° 3.
- Canzani, Agustín 2005 “Cómo llegar a buen puerto: un análisis desde la opinión pública de la trayectoria electoral del EPFA” en Buquet, Daniel (coord.) *Las claves del cambio. Ciclo electoral y nuevo gobierno* (Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental).
- Chasquetti, Daniel 1995 “Entre la complicidad y el lamento: la relación IMM-ADEOM (1985-1993)” en *Revista Cuadernos del CLAEH* (Montevideo) N° 72.
- Corporación Latinobarómetro. Informes de prensa en <[www.latino-barometro.org](http://www.latino-barometro.org)>
- Dalton, Russell J. 1988 *Citizen Politics in Western Democracies: Public Opinion and Political Parties in the United States, Great Britain, West Germany, and France* (Chatham, N. J.: Chatham House Publishers).
- Documentos del IV Congreso del Frente Amplio 2003 “Documento elaborado por la Comisión de Relacionamento Fuerza política, gobierno, trabajadores y organizaciones sociales” en <[http://www.ps.org.uy/DOC\\_CONG\\_FA\\_otros.htm](http://www.ps.org.uy/DOC_CONG_FA_otros.htm)>
- Doglio, Natalia; Senatore, Luis y Yaffé, Jaime 2004 “Izquierda política y sindicatos en Uruguay (1971-2003)” en Lanzaro, Jorge (coord.) *La izquierda uruguaya* (Montevideo: Editorial Fin de Siglo).
- Equipos Mori 2003 “Estatistas con oídos” en *Actitudes*, año 1, N° 2, mayo 2003. <<http://www.equipos.com.uy>>
- Fearon, James D. 2002 “Control electoral y control de los políticos: la selección de buenos tipos frente a la sanción del mal gobierno” en *Zona Abierta* (Madrid: Pablo Iglesias) N° 100/101.
- Ferejohn, John 2002 “Acción gubernamental y control electoral” en *Zona Abierta* (Madrid: Pablo Iglesias) N° 100/101.
- Filgueira, Carlos 1985 “Movimientos sociales en la restauración del orden democrático: Uruguay 1985” en Filgueira, Carlos (comp.) *Movimientos sociales en el Uruguay de hoy* (Montevideo: CLACSO/CIESU/Ediciones de la Banda Oriental).
- Filgueira, Fernando 1991 “El movimiento sindical en la encrucijada: restauración y transformación democrática” en *Revista Uruguaya de Ciencia Política* (Montevideo: FCU/ICP) N° 4.

- Filgueira, Fernando 1994 “Un estado social centenario. El crecimiento hasta el límite del estado social batllista” en Filgueira, Carlos y Filgueira, Fernando *El largo adiós al país modelo. Políticas sociales y pobreza en el Uruguay* (Montevideo: Arca).
- Filgueira, Fernando 2003 “La reforma del sector social: estatismo, desigualdad y privatización «by default»” en *Plataforma Social Watch Uruguay* (Montevideo).
- González, Luis Eduardo 1991 *Estructuras políticas y democracia en Uruguay* (Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria).
- González, Luis Eduardo et al. 1999 *El sistema de partidos uruguayo en tiempos de cambio* (Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria/Fundación Banco de Boston).
- Kobach, Kris 1993 “Recent Developments on Swiss Direct Democracy” en *Electoral Studies*, Vol. 12, N° 4, pp. 342-365.
- Ladner, Andreas y Brändle, Michael 1999 “Does Direct Democracy Matter for Political Parties? An Empirical Test in the Swiss Cantons” en *Party Politics*, Vol. 5, N° 3, pp. 283-302.
- Lanzaro, Jorge 1991 “El sindicalismo en la fase poskeynesiana” en *Cuadernos del CLAEH* (Montevideo) N° 58-59.
- Lanzaro, Jorge 2000 “El presidencialismo pluralista en la ‘segunda transición’ (1985-1996)” en Lanzaro, Jorge (coord.) *La “segunda” transición en el Uruguay* (Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria).
- Levitsky, Steven 2003 “From Labor Politics to Machine Politics: The Transformation of Party-Union Linkages in Argentine Peronism, 1983-1999” en *Latin American Research Review*, Vol. 38, N° 3, octubre.
- Luna, Juan Pablo 2004 “¿Entre la espada y la pared? La transformación de las bases sociales del FA y sus implicaciones de cara a un eventual gobierno progresista” en Lanzaro, Jorge (coord.) *La izquierda uruguaya entre la oposición y el gobierno* (Montevideo: Fin de Siglo).
- Manin, Bernard; Przeworski, Adam y Stokes, Susan 2002 “Elecciones y representación” en *Zona Abierta* (Madrid: Pablo Iglesias) N° 100/101.
- Manzano, Dulce 2002 “¿Son las elecciones un mecanismo efectivo de representación?” en *Zona Abierta* (Madrid: Pablo Iglesias) N° 100/101.
- Marius, Jorge Lionel 2004 *Elecciones uruguayas 1980-2003*. (Montevideo: Fundación Konrad-Adenauer-Stiftung).
- Matusaka, John 2004 *Subversion of the Many by the Few: Some Scientific Evidence on the Initiative Process* (Chicago: University Of Chicago Press).
- Moreira, Constanza 1997 *Democracia y desarrollo en Uruguay* (Montevideo: Trilce).

- Moreira, Constanza 2004a *Final de juego. Del bipartidismo tradicional al triunfo de la izquierda en Uruguay* (Montevideo: Trilce).
- Moreira, Constanza 2004b “Resistencia política y ciudadanía: plebiscitos y referéndum en el Uruguay de los ‘90” en *América Latina Hoy*, N° 36, abril.
- Murillo, María Victoria 2000 “Del populismo al neoliberalismo: sindicatos y reformas de mercado en América Latina” en *Desarrollo Económico* (Buenos Aires: IDES) Vol. 40, N° 158.
- Norris, Pippa et al. 1999 *Critical Citizens. Global Support for the Democratic Governance* (Oxford: Oxford University Press).
- Pateman, Carole 1970 *Participation and Democratic Theory*. (Cambridge: Cambridge University Press).
- Payne, Mark et al. 2003 *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*. (Washington D.C: BID/IDEA).
- Pharr S y Putnam, Robert (eds.) 2000 *Disaffected Democracies*. (Princeton: Princeton University Press).
- Pierson, Paul 1993 “When Effect Becomes Cause. Policy Feedback and Political Change” en *World Politics*, Vol. 45, N° 4.
- Pitkin, Hannah 1985 *El concepto de la representación política*. (Madrid: Centro de Estudios Constitucionales).
- PNUD 2004 *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. Compendio estadístico*. (Buenos Aires: PNUD).
- Rial, Juan 2000 “Instituciones de democracia directa en América Latina” en *National Democratic Institute*, octubre, en <[www.ndipartidos.org/pdf/gobernando/democraciadirecta.pdf](http://www.ndipartidos.org/pdf/gobernando/democraciadirecta.pdf)>.
- Sartori, Giovanni 1988 *Teoría de la democracia. Los problemas clásicos*. (Madrid: Alianza Editorial) Tomo 2.
- Scarrow, Susan 1999a “Democracy within –and without– parties” en *Party Politics*, Vol. 5, N° 3, pp. 275-282.
- Scarrow, Susan 1999b “Parties and the expansion of direct democracy. Who Benefits?” en *Party Politics*, Vol. 5, N° 3, pp. 341-362.
- Scarrow, Susan 2001 “Direct democracy and institutional change. A Comparative Investigation” en *Comparative political studies*, Vol. 34, No. 6, pp. 651-665.
- Schmitter, Philippe C. 1982 “Interest Intermediation and Regime Governability” en Berger, Suzanne (ed.) *Organizing Interests in Western Europe* (Cambridge/Massachusetts: Cambridge University Press).
- Stimson, James A.; Mackuen, Michael B.; Erikson, Robert S. 1995 “Dynamic representation” en *American Political Science Review*, Vol. 89, N° 3, pp. 543-564.
- Stokes, Susan 2002 “Partidos políticos y democracia” en *Zona Abierta* (Madrid: Pablo Iglesias) N° 100/101.

- Subirats, Joan 2001 “Nuevos mecanismos participativos y democracia: promesas y amenazas” en Font, Joan (coord.) *Ciudadanos y decisiones públicas* (Barcelona: Ariel Ciencia Política).
- Subirats, Joan 2003 “Dilemas de una relación inevitable: innovación democrática y tecnologías de la información y de la comunicación” en Crespo, Ismael (ed.) *El estudio de la política: problemas y horizontes* (Madrid: Thomson-Civitas).
- Tsebelis, George 2002 *Veto players: How Political Institutions Work*. (Princeton: Princeton University Press).
- Yaffé, Jaime 2005 *Al centro y adentro. La renovación de la izquierda y el triunfo del Frente Amplio en Uruguay*. (Montevideo: Linardi y Risso).

### **PERSONAS ENTREVISTADAS**

- Marcelo Abdala (UMTRA)  
Pablo Abdala (Partido Nacional)  
Alejandro Atchugarry (Partido Colorado - Lista 15)  
Carlos Baráibar (EP/FA - Asamblea Uruguay)  
Adolfo Bertoni (ATSS)  
Héctor Bóffano (SUTEL)  
Carlos Coitiño (FA)  
Susana Dalmás (SUTEL-FA)  
Eduardo Fernández (AEBU-PS)  
Héctor Florit (FUM)  
Francisco Gallinal (Partido Nacional)  
Luis Garibaldi (FUM)  
Darío Gómez (AUTE)  
Juan Gómez (FANCAP)  
Julio Herrera (Partido Colorado)  
Luis Hierro (Partido Colorado)  
Augusto Larrosa (SUTEL)  
Néstor Louise (SUAMP)  
Adriana Marquisio (FFOSE)  
Antonio Mercader (Partido Nacional)  
Jorge Mesa (PIT-CNT)  
Pablo Mieres (Partido Independiente)  
Dagoberto Pereyra (Poder Judicial)  
Luis Puig (PIT-CNT)  
Ricardo Ramírez (Poder Judicial)  
Juan José Ramos (AEBU)  
Matilde Rodríguez (Partido Nacional)  
Walter Santoro (Partido Nacional)  
Fernando Saralegui (Partido Nacional)



# SIGLAS

20M: Movimiento 20 de mayo

26M: Movimiento 26 de marzo

ADEOM: Asociación de Empleados y Obreros Municipales

AFAP: Administradoras de fondos de pensión

AFJU: Asociación de Funcionarios Judiciales del Uruguay

ANCAP: Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y  
Portland

ANTEL: Administración Nacional de Telecomunicaciones

ATSS: Asociación de Trabajadores de la Seguridad Social

AUTE: Agrupación UTE

BPS: Banco de Previsión Social

CAU: Colegio de Abogados del Uruguay

CNDAV: Comisión Nacional en Defensa del Agua y de la Vida

CSEU: Coordinadora de Sindicatos de la Enseñanza del Uruguay

EP-FA: Encuentro Progresista-Frente Amplio

FA: Frente Amplio

FEEUU: Federación de Estudiantes Universitarios

FFOSE: Federación de Funcionarios de OSE

FUCVAM: Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda de  
Ayuda Mutua

FUM: Federación Uruguaya de Magisterio

FUS: Federación Uruguaya de la Salud

ILPE: Industrias Pesqueras y Loberas del Estado

IP: Iniciativa Popular

MDD: mecanismos de democracia directa

MLN: Movimiento de Liberación Nacional

MPF: Movimiento Popular Frenteamplista

MPP: Movimiento de Participación Popular

OSE: Obras Sanitarias del Estado

PCU: Partido Comunista del Uruguay

PIT-CNT: Plenario Intersindical de trabajadores - Convención  
Nacional de trabajadores

PLUNA: Primeras Líneas Uruguayas de Navegación Aérea

PVP: Partido por la Victoria del Pueblo

SUNCA: Sindicato Único de la Construcción y Afines

SUTEL: Sindicato Uruguayo de las Telecomunicaciones

UTE: Usinas y Transmisiones eléctricas del Estado