

Democracia directa y movilización social: lo que nos muestra Uruguay

Alicia Lissidini

Además de por su estabilidad política, Uruguay es conocido por sus mecanismos de democracia directa. Más allá de los resultados concretos en cada caso, las iniciativas ciudadanas, casi siempre coordinadas con partidos políticos, dan densidad a la conversación pública y canalizan la movilización por vías institucionalizadas. El referéndum del 27 de marzo contra una megaley del actual gobierno es una muestra de ello.

Según diversas mediciones y análisis, Uruguay es uno de los países más democráticos de América Latina. Su proceso de redemocratización comenzó luego de la dictadura cívico-militar (1973-1985) impuesta tras un periodo de conflictos sociales y altos niveles de polarización y de violencia política –tanto de sectores de izquierda como de derecha–. Los partidos siguen siendo los principales mecanismos de representación, aunque, al igual que en la mayoría de las democracias, disminuyó la adhesión ciudadana hacia ellos y aumentaron el descontento y la protesta. Pero, y aquí yace una de las particularidades de este pequeño país de América del Sur, parte de ese descontento se canalizó a través de las iniciativas de democracia directa. La legislación uruguaya habilita una serie de mecanismos para ejercerla, con el referéndum como figura central, tanto para aprobar como para derogar leyes, y el plebiscito para los casos de reforma constitucional¹.

Uruguay es el país con mayor cantidad de ejercicios de democracia directa en América Latina² y el país de la región que más tempranamente la incorporó y la ejerció en el nivel nacional. Y un dato adicional: la inclusión de mecanismos de democracia directa se realizó en un contexto de ampliación y posterior consolidación de la democracia y no de crisis de representación³. Los partidos políticos, artífices de esa democracia, operaron en un sistema pluralista y tuvieron un alto grado de existencia organizacional, implantación social y continuidad histórica. En definitiva, la inclusión de la consulta y de la iniciativa popular contribuyó a un uso eficaz de la voz, evitando así la *salida* y reforzando la *voz* y la *lealtad* hacia los partidos políticos y las decisiones tomadas por ellos, siguiendo la teoría de Albert Hirschman⁴. En el caso uruguayo, a diferencia de otros países, la democracia directa no puede ser promovida por el Poder Ejecutivo (el presidente no puede convocar referendos) y no existen limitaciones ni restricciones respecto de los temas que pueden ser propuestos por la ciudadanía.

La democracia directa tiene larga data en el caso uruguayo. Sin embargo, a partir de 1989 adquirió una característica muy diferente: pasó a ser una herramienta de protesta –e incluso de «amenaza»– para (intentar) derogar leyes aprobadas en el Parlamento y para promover iniciativas de reforma constitucional. Nuestra hipótesis es que la democracia directa contribuyó a descomprimir el malestar y a darle cauce institucional a la protesta, evitando los estallidos sociales, democratizando el debate y, eventualmente, derogando leyes o favoreciendo su aprobación. Pero, al mismo tiempo, ha generado amplios debates ciudadanos. En un contexto de fuerte descontento social y gran pesimismo político, la democracia directa reaparece en el debate político y

constitucional como una posibilidad de contribuir a reducir la distancia entre la ciudadanía y las elites políticas, entre las necesidades sociales y la agenda gubernamental. Y la experiencia uruguaya puede ayudar a aterrizar el debate.

Una larga tradición

La aprobación parlamentaria de la llamada Ley de Caducidad Punitiva del Estado (ley N° 15.848 de 1986), una suerte de amnistía a los militares que habían cometido violaciones a los derechos humanos durante la dictadura militar, puso en marcha –por primera vez en la historia uruguaya– el mecanismo de referéndum en 1989. Y aunque no logró el resultado esperado por las organizaciones de derechos humanos –no se consiguió la mayoría para derogar la ley–, generó un debate inédito en Uruguay respecto al régimen dictatorial, las torturas y las desapariciones. El debate volvería a darse en un nuevo intento por modificar la misma ley en 1996. Todo ello contribuiría a mantener una conciencia ciudadana respecto a las violaciones a los derechos humanos que se refleja en cada multitudinaria Marcha del Silencio en Montevideo y en otras ciudades del país, en las que se conmemora el 20 de mayo. Estas marchas convocan no solo a quienes sufrieron directa o indirectamente la dictadura, sino especialmente a las generaciones más jóvenes, quienes justamente defienden los derechos humanos desde una concepción mucho más amplia que la de sus padres.

Con relación a las privatizaciones, también la sociedad se mantuvo alerta y en contra de las reformas liberalizadoras, en parte por conocer bien los efectos privatizadores en la vecina Argentina, que derivaron en el aumento del precio de los servicios públicos y no necesariamente en su mejoría. Pero también tiene un peso el carácter «estatista» de la sociedad uruguaya, que defiende las empresas públicas no solo por su buen funcionamiento, sino por valoraciones que trascienden los aspectos puramente económicos. El referéndum por iniciativa ciudadana sirvió para frenar de forma parcial la ley de privatizaciones (ley No 16.211 de 1991), y en iniciativas sucesivas se puso freno a los diversos intentos en el mismo sentido (v. cuadro).

Hay también iniciativas ciudadanas que no alcanzan las firmas para impulsar la consulta o que no consiguen los votos requeridos, y casos en los que la iniciativa se abandona porque el Parlamento o el Poder Ejecutivo cambian su política frente a la demanda social⁵. En el caso de la Ley de Interrupción Voluntaria del Embarazo (ley No 18.987 de 2012), en 2013 fracasó el intento de llevar a referéndum su derogación por la vía «rápida»⁶. Ello tuvo como efecto que no se volviera a plantear más la posibilidad de su derogación, lo que significó, de hecho, una nueva victoria de las organizaciones feministas. En 2019 ocurrió lo propio con el intento de llevar a consulta popular la derogación de la Ley Integral para Personas Trans (ley No 19.684 de 2018). Esas instancias terminaron legitimando las leyes en cuestión, que surgieron justamente de una intensa demanda social.

Distinto fue el caso de la Ley de Riego con Destino Agrario, de 2017, impulsada por el gobierno del Frente Amplio. Esta medida fue cuestionada por varias organizaciones ambientalistas e incluso por legisladores del oficialismo, quienes impulsaron un referéndum por la vía «lenta», es decir que la ciudadanía tenía un año para juntar firmas de 25% del padrón electoral para promover directamente un referéndum. Sin embargo, al no contar con el activismo de la izquierda, que entonces estaba en el gobierno, no se llegó a reunir las firmas requeridas. De cualquier manera, el malestar con este tipo de leyes y con las políticas que afectan el ambiente quedó de manifiesto y volvería a estar presente en otras oportunidades. Hay sectores sociales, todavía minoritarios, preocupados por recursos no renovables, como el agua, y en general por el ambiente y el cambio

climático. Estos temas forman parte de esta nueva intersubjetividad que está presente especialmente en los movimientos sociales, pero también en las generaciones más jóvenes.

Tampoco han sido suficientes (hasta ahora) las firmas de los activistas de «Uruguay soberano» que buscan limitar y transparentar los acuerdos de los gobiernos con las empresas extranjeras que explotan recursos naturales en el país, para obligar a que esos acuerdos deban ser aprobados por el Parlamento.

La Ley de Urgente Consideración (luc) en contexto pandémico

El 23 de abril de 2020, a 100 días del inicio del gobierno de la Coalición Multicolor (de centroderecha), liderada por Luis Lacalle Pou, y en un contexto de crecimiento exponencial de casos de covid-19 y de extrema incertidumbre respecto al futuro, el Poder Ejecutivo puso a consideración del Parlamento una ley de urgente consideración (luc). Ese carácter, derivado del inciso 7 del artículo 168 de la Constitución, supone que la propuesta debe ser discutida y resuelta por los parlamentarios en 90 días; de lo contrario, se considera aprobada.

Desde la reinstauración de la democracia en 1984, solo se apeló a esa figura en 13 ocasiones y para aprobar políticas puntuales. En este caso, se trató de una ley «ómnibus», pues abarcó al menos 15 temas diferentes, en 502 artículos, que modificaban unas 50 normas referidas a seguridad, educación, alquiler de viviendas, adopción de personas, privatización de servicios públicos e inclusión financiera, entre otros temas relevantes. En los aspectos económicos da un giro liberal, restringe el rol del Estado; en relación con la educación y otras áreas sociales, reduce y limita el papel de las organizaciones sindicales, y en términos de seguridad, aumenta el punitivismo, especialmente respecto a los delitos sobre la propiedad, pero también a las protestas sociales.

Si bien la versión original de la ley tuvo modificaciones a medida que avanzó su debate en las comisiones del Parlamento y se escucharon diversas voces de las organizaciones de la sociedad civil y de la propia coalición gobernante, que objetó aspectos sustantivos de la luc, lo cierto es que esta conlleva una serie de modificaciones que afectan incluso los derechos humanos. Así lo afirmó el Instituto Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo en su último informe⁷.

Aunque el contexto pandémico impedía la realización de manifestaciones públicas contra la ley, hubo protestas en las calles y voces opositoras en medios y redes. Con los votos de los integrantes de la coalición –y en algunos artículos, también con los votos de la oposición–, la luc fue aprobada el 8 de julio de 2020 con escaso debate en el Parlamento y fuera de él. Pero la reacción social operó incluso en el contexto pandémico. Y allí aparecieron a la mano, nuevamente, los mecanismos de la democracia directa.

Así como en 1992 el sindicato Federación ancap (que agrupa a empleados de la Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland) tuvo un rol central, esta vez el secretariado del Plenario Intersindical de Trabajadores-Convención Nacional de Trabajadores (pit-cnt), la entidad sindical matriz en Uruguay, ha venido desplegando una campaña contra la ley por sus efectos privatizadores sobre diversas empresas estatales. Lo novedoso en esta oportunidad es que las mujeres entraron en escena a través de la Intersocial Feminista. Fueron ellas quienes defendieron el referéndum y rechazaron la inclusión de ciertos artículos referidos a seguridad –al igual que lo hizo cada sector social– y la negociaron con el Frente Amplio, que inicialmente se opuso a la propuesta de activar la democracia directa, en parte por temor a no alcanzar las firmas requeridas

y también porque algunos sectores de izquierda son reacios al ejercicio de la democracia directa y en general a la participación ciudadana más allá del voto.

La gran mayoría de los analistas políticos y casi todos los políticos –en especial los del Frente Amplio– vaticinaron la derrota de la iniciativa. El contexto de pandemia, la alta popularidad del presidente Lacalle Pou, la escasa información pública sobre la luc y sobre la recolección de firmas y un Frente adormecido tras su derrota electoral luego de 15 años consecutivos en el poder (2005-2020) no parecían el mejor escenario para recoger las 700.000 firmas necesarias para activar la consulta. Sin embargo, una vez que se llegó a un acuerdo y la campaña se inició, la movilización del sindicalismo, de las organizaciones sociales y del Frente Amplio le dieron visibilidad a la campaña. A juzgar por los datos, la coalición de izquierda habría aportado más de la mitad de las firmas, y el sindicalismo y las organizaciones, el resto; lo que habla de la centralidad de la militancia frenteamplista, pero también de una necesidad mutua entre movimientos sociales y partidos. En este caso, la iniciativa surgió a pesar de los líderes del Frente Amplio. Es decir, las organizaciones sindicales y sociales les impusieron a los frenteamplistas agenda, pero sin este actor político no se habría alcanzado la meta.

Este referéndum tuvo características inéditas (al momento de escribir este artículo, la campaña electoral entre el «Sí» y el «No» se encontraba en pleno desarrollo). Las firmas debieron juntarse en el peor momento de la pandemia en Uruguay: entre los primeros días de enero y el 8 de julio de 2021, cuando la cantidad de personas fallecidas, internadas y contagiadas llegaba a su récord histórico. Durante ese lapso estuvieron prohibidas las aglomeraciones, los actos públicos, los espectáculos, los partidos de fútbol, los recitales, los debates públicos presenciales... es decir, todos los eventos sociales en los que se suele juntar firmas. Las coordinadoras por la derogación total y parcial solicitaron una prórroga para obtener un plazo mayor, que les fue denegada. Además, los principales medios de comunicación tendieron a ignorar la campaña de recolección de firmas, aunque en los barrios y en las principales avenidas se notaba un número cada vez mayor de activistas, que con el tiempo se hicieron más visibles, tanto que, finalmente, terminaron siendo noticia.

Para el 8 de julio, se habían reunido más de 800.000 firmas, una cifra inesperada incluso para las propias activistas. La Corte Electoral convocó a la ciudadanía para el 27 de marzo de este año para que se expresara a favor o en contra de la derogación de la luc. Aunque en esta oportunidad (única en Uruguay), la ciudadanía debe aprobar o rechazar la derogación *in totum* de 135 artículos, lo cual es muy complejo por la diversidad de temas en juego y la imposibilidad de aprobar unos y rechazar otros, las personas se empezaron a informar y a debatir sobre los temas, y esto sin duda contribuye a la democratización de las decisiones políticas y a una mejora de la conversación pública.

Más allá del resultado en las urnas –derogación o no de estos artículos–, el ejercicio de la democracia directa iniciada y promovida por actores sociales obliga a los partidos políticos a tomar postura, a sus líderes a argumentar y defender públicamente su voto en el Parlamento, todo lo cual contribuye a fortalecer la democracia representativa. La participación ciudadana, cuando tiene canales institucionales de expresión, lejos de atentar contra la democracia, la refuerza y la expande. Uruguay sigue siendo un ejemplo de ello. En definitiva, independientemente de los temas en cuestión, los plebiscitos y los referendos en Uruguay han contribuido a ampliar la democracia, a introducir temas en la agenda y a expresar opiniones contrarias a las leyes

aprobadas. Esta afirmación surge no solo del análisis de estos casos, sino del estudio de la historia de la democracia directa en Uruguay desde sus orígenes.

Actualización 1 de abril: el resultado del referéndum del 27 de marzo arrojó 48.7% de votos para el «sí» y 50% para el «no».

Nota: este artículo se basa en la investigación plasmada en el artículo «Democracia directa contra déficit democrático: el caso uruguayo» en RECERCA. Revista de Pensament i Anàlisi, en prensa.