

# Sobre la Promoción de un Referéndum y *Actos de Adhesión en Uruguay*

(Columna de opinión; 28 de mayo de 2013)

David Altman<sup>1</sup>

Como uruguayo no hay nada más natural que encontrarme de vez en cuando con una iniciativa popular de reforma constitucional así como algún referéndum contra alguna ley que a un grupo de conciudadanos no le parece atinada, justa, buena, o lo que fuese. Difícilmente podemos entender cabalmente al Uruguay post-1985, sin prestar atención a los mecanismos de democracia directa, sus discusiones, sus interpretaciones, y sus decisiones.

En los próximos días nos enfrentamos a otro pre-referéndum (llamado oficialmente "acto de adhesión"); un acto cívico que—vale recordar—surge desde la propia incapacidad de nuestra casi centenaria Corte Electoral quien alegó que era difícil verificar las firmas a favor de un referéndum ya que estas van cambiando a lo largo de los años de vida de una persona. La discusión sobre como verificar las firmas de los ciudadanos surge justamente frente al primer referéndum nacional de nuestra historia, en 1989. Por esa razón, el parlamento aprobó en enero de 1989 (Ley 17.016) un mecanismo peculiar: un sistema de adhesión conocido como "pre-referéndum" donde en una votación (en aquel entonces eran dos las posibilidades) se debe conseguir el apoyo para la realización de un referéndum del 25% del electorado (con eso se esquivaba el chequeo de las firmas). De ahí en más hemos tenidos varios pre-referéndums. Algunos lograron el 25% de apoyo, otros no (Ver Tabla 1 al final).

La ley que nos rige hoy para la realización de un referéndum fue aprobada en Julio 2000, es la Ley 17.244. Esta ley determina dos formas para hacer un referéndum: la primera es la clásica recolección de 25% de las firmas de los ciudadanos (la última vez utilizada fue respecto a ANCAP). La segunda, es la llamada "vía corta", donde se requiere presentar un 2% de firmas de los habilitados a votar dentro de los 150 días de promulgada la ley. Si la Corte verifica estas firmas, convoca a un único acto de adhesión y si en esta instancia, más del 25% del electorado apoya el llamado a referéndum, este debe realizarse dentro de los 120 días subsiguientes.

## 1. Sobre los Actos de Adhesión

Más allá del argumento de los costos asociados de votar dos veces, e independientemente de la posición que uno pueda tener frente al tema de la Ley 18.987 sobre la Interrupción Voluntaria del Embarazo (IVE) de este próximo junio, creo que es hora de modificar la arquitectura institucional en relación a los pre-referéndums. Así como están, los considero dañinos al funcionamiento de una democracia contemporánea y voy a intentar explicar mi posición.

Los mecanismos de adhesión violan la integridad sagrada del voto desde el momento que se comienza a hacer una campaña (formal o informal, personal o colectiva) para *no* votar. Empecemos

---

<sup>1</sup> Profesor Titular del Instituto de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica de Chile.  
Email: [daltman@uc.cl](mailto:daltman@uc.cl); sus trabajos son accesibles en <http://uc-cl.academia.edu/DavidAltman>

por el hecho que el firmar o no para un referéndum (cualquiera sea este), o firmar para una reforma constitucional, es asunto personal. Si firmo o no, no le compete a nadie más que a mí y no puede ser asunto público de ninguna manera, salvo que yo así lo quiera. Ningún ciudadano tiene que justificar porque adhiere o deja de adherir a un referéndum o reforma constitucional. No se le pregunta y punto, y no se interfiere con su vida cualquiera sea la postura que tome.

Uno podría argumentar que el ir a votar *no* delata el voto ya que puede ser que quiera mantener una ley en particular, pero simultáneamente quiera la idea que haya un referéndum sobre la materia (el Senador Ope Pasquet ha argumentado de esta forma para este junio 23). Es cierto que técnicamente no es posible deducir las posiciones de una persona por el mero hecho de ir a votar. Pero independientemente de eso, uno perfectamente puede ser víctima de presiones indebidas por aquellos grupos o personas que llaman a *no* participar argumentando desde que esa materia no se puede votar o a los efectos, lo que fuese<sup>2</sup>.

Más aun, el mecanismo es deficiente desde que en estas instancias pre-refrénciales, se adhiere a favor o se deja de adherir, no existe la posibilidad de votar en contra porque solo hay boletas a favor de la instancia. No olvidemos, que los votos nulos o blancos NO se cuentan para ver si se alcanza la meta del 25% del electorado apoyando el eventual referéndum. Es decir, si participa el 30% de la población, pero todos sus votos son blancos o nulos, no se llama al referéndum. Ergo, el ir a votar anulado o en blanco, es simplemente un acto inconsecuente porque no hace llegar al 25% y concomitantemente a habilitar el referéndum (Arts. 34 y 35, Ley 17.244).

Indiscutiblemente, no hay un ápice de ilegalidad en llamar al ausentismo, y a hacer todo lo que uno considere para evitar el triunfo de los adversarios (siempre y cuando este en el marco de la ley). Estos días, por ejemplo, una activista a favor de la Ley IVE reclama el derecho de "objeción de conciencia" para no tener que desempeñarse en las mesas de votación ese día. Agregaba que "Hay que conseguir *reventarlos* para que se den cuenta que nadie los apoya". El drama, como veremos, surge cuando de las palabras se puede saltar a casos de amedrentamiento y castigo social. A diferencia de la presencia en un acto de adhesión, la firma a favor de una reforma constitucional o referéndum contra una ley es notablemente más difícil de monitorear. Uno siempre puede decir que ya firmó o decir que nunca firmaría semejante petición...

Esta discusión sobre la campaña por el "no voto" me hace recordar dos casos emblemáticos en relación a las externalidades negativas de estas lógicas de votación. El primer caso, de fuera del país, alude a las campañas desmovilizadoras en Italia (que también se relaciona con la "*Lista Tascón*" en Venezuela). El segundo caso, bien nuestro, es la discusión sobre la interpretación de qué quiso decir la gente que no dijo nada.

### **a. Las campañas desmovilizadoras en Italia y a publicidad de las preferencias personales**

En Italia, producto del quorum de participación del 50% de la ciudadanía en los referéndums para que estos sean vinculantes, hay veces que es mucho más razonable políticamente motivar la apatía y

---

<sup>2</sup> Nótese que interesante es el hecho que muchos argumentan que sobre esta materia del IVE no se puede votar lo hacen desde ángulos radicalmente opuestos: según unos el "derecho a decidir" no puede ser sujeto de votación, otros porque el "derecho a la vida" tampoco puede ser sujeto de votación.

desmovilización a que llamar a votar en contra de la medida en consideración. Los ejemplos vienen por decenas, pero quizás el más conocido caso sucedió bajo el gobierno de Berlusconi cuando se aprobó la Ley 40 llamada "*Norme in materia di procreazione medicalmente assistita*" en el año 2004. Esa ley fue muy criticada por la entonces oposición de izquierda y el Partido Radical, quienes argumentaban que notoriamente extendía la influencia de la Iglesia en contra de la salud de la mujer, sus posibilidades de fertilización in vitro y su autonomía sexual. Se lograron las firmas para un referéndum contra la Ley #40. Se sabía por intermedios de encuestas de opinión pública que un 60% de los italianos tenían pensado ir a votar. Estos representaban del total 48% los que la querían derogar, y 12% los que la querían mantener. Se creó el "Comité por la Abstención Activa" que con la ayuda de la iglesia, organizaron actividades de lo más variopinta para que la ciudadanía no concurriera a votar. Esta campaña desmovilizadora fue todo un éxito, ya que si bien el resultado abultadamente se inclinaba por la derogación (un 85% v. 15), votó apenas el 26% y el referéndum fracasó.

Más allá de que este juego sistemático de la desmovilización erosiona la lógica de la democracia directa, y que a la larga afecta el funcionamiento de la democracia representativa, lo crucial para el punto que quiero hacer reside en lo que se podría llamar la "micro política" del votante. La coalición conservadora que llamo a NO votar (partidos de derecha, Iglesia, y otros grupos sociales), lo expresó muy claramente: "por más que quieras mantener la ley: no votes, si lo haces, le ayudas a los otros a alcanzar el quorum". El mismísimo Papa llamó a abstenerse del referéndum. Benedicto XVI declaró públicamente: "¿Cuál es el principio de la sabiduría si no en justamente abstenerse de todo lo que es odioso a Dios?"

La evidencia sugiere que, particularmente en ciudades pequeñas y en el mundo rural, donde existen densas relaciones sociales, muchas ocurrencias de amenazas y abusos se dieron para "convencer" a la gente a abstenerse de votar. Poco le ayudo a la ciudadana italiana, cuando el ambiente estaba caldeado, decir que si bien está a favor de la ley, quería que haya un referéndum en la materia...fanáticos hay en todos lados. Esto es lo que hay que evitar a toda costa.

Por otro lado, la llamada Lista Tascón fue la publicación de una lista de aquellas personas que habían firmado el pedido de realización del referéndum revocatorio contra el Presidente Chávez en agosto 2004. La Comisión Nacional Electoral de Venezuela filtró el listado completo al diputado chavista Luis Tascón, quien publicó en su página web la información de los firmantes. La publicidad trajo posteriormente represalias contra los trabajadores en las empresas del Estado y sus filiales que habían firmado contra el presidente Chávez. Un año después, el mismo presidente Chávez reconoció lo problemático de la lista dando instrucciones para "enterrarla". Muchas de las personas que figuraban firmándola con empleos públicos fueron acosadas y varias perdieron su trabajo, ni que hablar de presiones más personalizadas.

## **b. La interpretación de aquellos que no votan**

La interpretación de los que no votan ya nos ha dado mucho dolor de cabeza en Uruguay y este caso se relaciona, pero no se limita, a la reforma constitucional sobre la Ley de Caducidad en el 2009.

En vísperas a que el parlamento aprobara una Ley Interpretativa de la norma en consideración, surgió una discusión alrededor de cómo interpretar a la gente que no voto en la reforma constitucional del

2009. Muchos argumentaron que “la ciudadanía se pronunció dos veces a favor de la ley”. En realidad, lo técnicamente correcto es decir que en el 2009 menos de una mayoría se pronunció a favor de una reforma constitucional que la anulaba. Ya que en aquel entonces, como ahora en junio, solo existía la posibilidad de votar afirmativamente y no de forma negativa. Es decir, se estaba con la reforma o no se hacía nada. Pero es justamente ese “nada” el que abre la puerta a la duda. ¿Estaban esos ciudadanos en contra de la reforma o simplemente no les importaba el asunto, sin necesariamente estar en contra?

Para muchos defensores de la Ley Interpretativa, que la mayoría no haya votado positivamente la reforma, no implicaba que la mayoría se haya opuesto a la reforma. Simplemente, según ellos, no se puede deducir que aquellos que no votaron, necesariamente señalaban que votaban por un supuesto NO. Para otros, tanto daba si la motivación del *no* voto fue por omisión, negación, o despreocupación; sencillamente la reforma no tuvo mayorías. Es decir, para unos la Ley Interpretativa no atentaba contra el deseo del soberano, para otros si lo hacía.

En Uruguay, la soberanía popular convive con los mecanismos representativos y de acuerdo a los Arts. 77 y 82 de la Constitución de la República, ninguna de las formas en que la nos articulamos como soberanos está supeditada a la otra. No existe superioridad de lo directo sobre lo representativo o viceversa. Consecuentemente, el Parlamento no se encuentra inhabilitado para hacer lo que soberanamente le parezca mejor. Lo que no quita que luego la enorme mayoría de sus acciones pueda nuevamente someterse a un referéndum, como la misma constitución lo garantiza.

## 2. Simples propuestas de reforma

Los referéndums y las iniciativas populares de reforma constitucional son una columna fundamental de la democracia uruguaya contemporánea: son pedagógicos, democráticos y soberanos. Estoy convencido que nos hacen bien como sistema político. Por esa misma razón, considero que la arquitectura institucional de la república tiene que estar preparada para evitar el potencial que los ejemplos arriba señalados nos enseñan.

Si bien la inclusión de los mecanismos de democracia directa en Uruguay se ha ido desarrollando desde la constitución del año 1934—antes hubo casos excepcionales, “ad hoc”, como el plebiscito de 1917—esta integración no ha sido necesariamente coherente. Por ejemplo, aún no he encontrado una respuesta satisfactoria a la pregunta de por qué, en términos de firmas, es mucho más “barato” votar por una reforma constitucional (10%) que el ir contra una simple ley (25%!).<sup>3</sup> Esto no tiene sentido; parece que el constituyente no mantuvo consistencia o lógica legal en rango de importancia ya que debería ser más difícil reformar la Constitución, documento máximo que rige todo el funcionamiento democrático e institucional de la república, que frenar una ley.

---

<sup>3</sup> La cantidad de firmas requeridas para un referéndum en Uruguay está realmente alejada del derecho comparado internacional donde, por ejemplo, en más de 20 estados de los Estados Unidos se requiere aproximadamente un 8% del número total de votantes del voto en la última elección para gobernador del estado para realizar un referéndum o reforma constitucional. En Suiza, una iniciativa popular tiene una exigencia de 100,000 firmas, lo que equivale a un 2% aproximadamente de la ciudadanía y un referéndum la mitad (1%); virtualmente lo mismo se repite en los 26 cantones. En Italia se requiere medio millón de firmas para un referéndum, lo que equivale a un 10% de los ciudadanos.

Si en mí estuviese la posibilidad de mencionar algunos cambios de nuestra legislación para mejorar la calidad de nuestra democracia directa (y por ende la democracia en general), estas serían mis propuestas:

1. Eliminaría los actos de adhesión como los conocemos ahora. Sin embargo, bajaría el umbral necesario para utilizar los referéndums de un 25% a aproximadamente un 10% de las firmas (si la Corte Puede chequear fácilmente un 2%, no creo que haya mayor drama en un 10%). Con esto nos evitamos "votar a ver si votamos", las campañas desmovilizadoras (y todo el riesgo sobre las personas que conllevan), y una potencial presión indebida, inclusive eventual violencia, sobre los que van o los que no van a votar.
2. Aumentaría el número de firmas necesarias para una iniciativa popular de reforma constitucional a un 15% aproximadamente. Agregaría, simultáneamente, la necesidad de incluir una papeleta para el NO. De esta forma nos obviamos la tediosa discusión sobre la interpretación de lo que quiso decir el que no incluyó la papeleta junto a su voto.
3. Separaría cualquier instancia de democracia directa de los votos a representantes o autoridades ejecutivas para evitar la contaminación de una sobre la otra. De lo contrario corremos el riesgo de presidencializar la democracia directa, o viceversa.

Uruguay ha sido líder en la región, y en algunas instancias en el mundo, respecto a la defensa de la integridad del voto (y en esto el rol de la Corte Electoral ha sido fundamental). Merecemos mecanismos que no se abran siquiera un ápice a un potencial chantaje electoral por pequeño que sea. Ya que los llamados actos de adhesión pueden dañar la integridad voto y las relaciones políticas civilizadas, deberíamos cambiarlos muy pronto.

**Tabla 1 – Referéndums y Actos de Adhesión a Referéndums en Uruguay**

Fecha	Ley recurrida	Ley N°	Tipo Acto	Habilitados	Total votos	A favor	En contra	Participación	Result.
16-Apr-89	Caducidad	15.848	Referéndum	2,283,597	1,934,715	799,109	1,082,454	84.72%	(-)
5-Jul-92	Empresas	16.211	Act. adhesión	2,324,276	489,067	469,738		20.91%	(-)
1-Oct-92	Públicas		Act. adhesión	2,325,867	738,405	708,648		31.60%	(+)
13-Dec-92			Referéndum	2,345,077	1,941,829	1,293,016	489,302	79.11%	(+)
8-Mar-98	Marco Reg.	16.832	Act. adhesión	2,394,152	368,245	359,396		15.31%	(-)
17-Jun-98	Sec. Eléctrico		Act. adhesión	2,385,065	526,665	525,004		22.01%	(-)
20-Sep-98	Inversiones	16.906	Act. adhesión	2,373,531	112,353	110,451		4.73%	(-)
7-Jan-99	(Art. 29)		Act. adhesión	2,380,697	226,805	221,754		9.53%	(-)
18-Feb-01	"Urgencia" (13 arts.)	17.292	Act. adhesión	2,394,219	502,385	497,424		20.78%	(-)
7-Dec-03	Asociación ANCAP	17.448	Referéndum	2,466,680	2,057,149	1,201,626	684,129	50.26%	(+)
23-Jun-13	IVE	18.897	Act. adhesión	2,617,150					

Fuentes: Propias, Banco de Datos de la Facultad de Ciencias Sociales de UdelAR, Antonio Cardarelo y Fonzy Castiglia.