XIII ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI URUGUAI – MONTEVIDÉU

CONSTITUIÇÃO, TEORIA CONSTITUCIONAL E DEMOCRACIA I

MARCOS LEITE GARCIA

PAULO ROBERTO BARBOSA RAMOS

Copyright © 2024 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - FMU – São Paulo
Diretor Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina
Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará
Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul
Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio – Rio de Janeiro
Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

Representante Discente: Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

Conselho Fiscal:
Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão
Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte
Prof. Dr. Fernando Passos – UNIARA - São Paulo
Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo
Secretarias
Relações Institucionais:
Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná
Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia
Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal
Comunicação:
Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe
Relações Internacionais para o Continente Americano:
Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul
Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão
Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM – São Paulo
Relações Internacionais para os demais Continentes:
Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará
Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul
Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI – Santa Catarina
Eventos:
Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo
Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina
Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

Membro Nato – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UNICAP – Pernambuco

C755

CONSTITUIÇÃO, TEORIA CONSTITUCIONAL E DEMOCRACIA I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Marcos Leite Garcia, Paulo Roberto Barbosa Ramos – Florianópolis: CONPEDI, 2024.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-65-5648-982-7
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: ESTADO DE DERECHO, INVESTIGACIÓN JURÍDICA E INNOVACIÓN

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – 2. Constituição. 3. Teoria constitucional. XIII ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI URUGUAI – MONTEVIDÉU
(2: 2024 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis
Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

XIII ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI URUGUAI – MONTEVIDÉU

CONSTITUIÇÃO, TEORIA CONSTITUCIONAL E DEMOCRACIA I

Apresentação

Constituição, Teoria Constitucional e Democracia I reúne onze textos elaborados, submetidos e posteriormente aprovados por professores que integram o banco de avaliadores do CONPEDI. Todos os textos foram selecionados a partir de um processo de avaliação cega por pares, o que garante a seriedade do mecanismo de análise das contribuições acadêmicas. Os textos selecionados abordam temas os mais diversos dentro da temática Constituição, Teoria Constitucional e Democracia. Em todos eles observamos a criatividade e empenho dos pesquisadores no sentido de abordarem de forma criativa, racional e crítica as temáticas objeto de suas investigações, a exemplo dos impactos da constituição sobre a administração; globalização e constituição; comissões parlamentares de inquérito; proteção das diferenças pelo Supremo Tribunal Federal; estado de coisas inconstitucional; precedentes; direitos humanos e direitos fundamentais; reforma da constituição e constitucionalismo na América Latina.

Todos os artigos suscitam debates e contribuem para o avanço das discussões a partir das investigações realizadas, mantendo vivo o processo de compreensão dos institutos jurídicos não somente vigentes no Brasil como também em organismo internacionais cujas decisões impactam na dinâmica da sociedade brasileira.

Por tudo isso, recomendamos a leitura dos artigos que integram esta coletânea.

Boa leitura.

Prof. Dr. Marcos Leite Garcia -UNIVALI

Prof. Titular Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA

REFORMAS CONSTITUCIONAIS EM CONTEXTOS AUTORITÁRIOS: OS CASOS DO CHILE E DO URUGUAI EM 1980

CONSTITUTIONAL REFORMS IN AUTHORITARIAN CONTEXTS: THE CASES OF CHILE AND URUGUAY IN 1980

Jose Miguel Busquets
Oscar Sarlo [1]

Resumo

Nas décadas de 1970 e 1980, o Cone Sul da América Latina experimentou políticas ditatoriais marcadas pela doutrina política de segurança nacional, uma forte coordenação repressiva e uma orientação económica neoliberal. Durante o período, governos ditatoriais tentaram diferentes soluções constitucionais provisórias (emendas, atos institucionais, estatutos, etc.), mas apenas em nos casos do Chile e do Uruguai, foi empreendido um processo de reforma constitucional total, caraterizado pela refundação. O objetivo da apresentação é estudar essas políticas de mudança constitucional sob as ditaduras no Chile (1980) e no Uruguai (1980), procurando possíveis causas que expliquem seu sucesso no Chile e seu fracasso no Uruguai. Para isso facemos a reviçao da configuração explicativa feita por L.E. González e oferecemos uma nova configuração após uma comparação empírica comparativa.

Palavras-chave: Reforma constitucional, Regimes autoritários, Chile, Uruguai

Abstract/Resumen/Résumé

In the 1970s and 1980s, the Latin American Southern Cone lived dictatorial experiences marked by the political doctrine of national security, strong repressive coordination, and a neo-liberal economic orientation. During the period, dictatorial governments tried different provisional constitutional solutions (amendments, institutional acts, statutes, etc.) but only in the cases of Chile and Uruguay was a process of total constitutional reform, of a refoundational nature, undertaken. The purpose of the paper is to study these policies of constitutional change under the dictatorships in Chile (1980) and in Uruguay (1980), looking for possible causes that explain their success in Chile and their failure in Uruguay. For these purposes, we review the explanatory configuration made by L.E. González and explore a new configuration after a comparative empirical comparison.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Uruguay, Constitutional reform, Authoritarian regimes, Chili

[1] Ex Catedrático de Teoría del Derecho (Facultad de Derecho, UDELAR); Investigador Nivel II (Sistema Nacional de Investigadores), Uruguay

INTRODUCCIÓN

Entre los años 1964 y 1976 Sudamérica vivió una ola de golpes de estado que instauraron regímenes autoritarios. Sin embargo, no todos ellos tuvieron un signo ideológico similar. Por un lado encontramos aquellos regímenes inspirados en la "doctrina de la seguridad nacional" elaborada por los estrategas norteamericanos como parte de la confrontación con el bloque soviético: Brasil 1964, Bolivia 1971, Uruguay 1973, Chile 1973, Argentina 1966 y sobre todo 1976; por otro lado encontramos algunas experiencias inspiradas más bien en ideas nacionalistas y progresistas (Perú 1968, Ecuador 1972), apoyados por la izquierda latinoamericana.

Con la llegada al gobierno de Jimmy Carter en 1977, se produce un giro en la estrategia continental de los EEUU, que comienza a presionar paulatinamente por el fin de las dictaduras y el regreso a regímenes democráticos más compatibles con la doctrina de los derechos humanos. No se trata de un abrupto final de la confrontación Este-Oeste, sino que ahora los EEUU adoptan la estrategia global de los derechos humanos como herramienta de confrontación, seguros que en ese terreno sumarían más adhesión en la lucha contra el bloque comunista.[1]

En todo ese complejo proceso, la cuestión de "la salida" o "transición" resultó compleja y crucial, y se desarrolló de manera diversa.

Sin embargo, hay dos casos que merecen un estudio particular y comparado, por la circunstancia de haberse desarrollado en la misma época (1980) y responder a condiciones aparentemente muy similares, como son los casos de Chile y Uruguay, pero con un final bien diferente.

En efecto, habiendo instaurado regímenes autoritarios en la misma época (1973) bajo la misma inspiración de la "seguridad nacional", ambos emprenden un camino de "salida" constitucional mediante el sometimiento a ratificación plebiscitaria de un proyecto elaborado por el propio régimen[2].

Sin embargo, resulta sorprendente que, mientras en Chile la reforma es aprobada plebiscitariamente, en Uruguay la reforma es rechazada de manera clara en un plebiscito

[1] Estrategia que se demostraría correcta para los intereses norteamericanos, y finalmente exitosa cuando pocos años después, en 1989, se produjo el colapso del bloque soviético.

[2] Recordemos que, como bien señala L.E. González, para lograr institucionalizar el rol preeminente de las Fuerzas Armadas, y además lograr una legitimación 'democrática', existían más de una solución posible: (a) mantener el marco institucional imperfecto relativamente indefinido (Brasil), (b) comenzar estableciendo un marco institucional "definitivo" legitimándose vía plebiscito (Chile, Uruguay).

constitucional. Este último resultado pone en entredicho la creencia generalizada de que las autocracias no pierden plebiscitos (Altman, 2011: 89, 97).[3]

Hasta donde sabemos, quien primero intentó explicar razonadamente esa diferencia fue L.E. González en diversos trabajos (1982, 1985).

El presente artículo se plantea la misma cuestión: ¿por qué el proyecto de salida constitucional plebiscitado en 1980 en Chile fue exitoso, mientras que el similar intento fracasó en Uruguay, el mismo año de 1980?

Cabe tener presente que en el año 1980 ya estaba en curso lo que Huntington denominó la "tercera ola" democratizadora, lo que podría tomarse como un contexto favorable para ambos casos, chileno y uruguayo. Sin embargo, como sabemos, ambos procesos de reforma constitucional tuvieron un resultado divergente.

Si nos focalizamos en los procesos políticos del Cono Sur latinoamericano, podemos ubicar nuestro objeto (los plebiscitos constitucionales de Chile y Uruguay)[4] como instancias finales de lo que fue denominado por Garretón (1983, 1984) etapa de *ensayo fundacional*.[5]

Para responder a la cuestión planteada, comenzamos adoptando como hipótesis el argumento que desarrollara L.E. González en el ensayo destinado a responder a la interrogante de porqué la transición pudo comenzar en Uruguay y no en Chile (González, 1985), el cual sintetizamos.

Luego, procedemos a la revisión crítica de las variables utilizadas por L.E. González, y agregamos otras que consideramos necesarias.

Seguidamente, luego de revisar la metodología comparativa utilizada, procedemos a construir un nuevo argumento que busca responder a la interrogante planteada.

Por último, formulamos las conclusiones.

HIPÓTESIS ANTECEDENTE: EL ESTUDIO DE L.E. GONZÁLEZ.

L.E. González presenta su argumento mostrando por un lado el "marco común" y por otro lado los "caminos divergentes".

I) El marco común

Está compuesto por 7 variables relevantes que muestran -a juicio de L.E. González- las similitudes de ambos casos:

[3] Con todo, dejamos sentado que este enunciado -para asignarle un valor teórico- debería tener un refinamiento analítico, para distinguir si ello responde a que los regímenes autoritarios sólo convocan a plebiscitos cuando están seguros de ganarlos, o que se aseguran -mediante fraude directo- que el resultado será favorable.

[4] Nuestro objeto de comparación son los casos de Chile 1980 y Uruguay 1980; quedan fuera de consideración, por tanto, otras instancias plebiscitarias, seguramente vinculadas con el caso chileno de 1980, como los plebiscitos de 1978 y 1988. Otros autores (Altman, 2011: 101-106) ponen foco en el caso del plebiscito chileno de 1988.

[5] Para una profundización y discusión de la periodización de los procesos dictatoriales del Cono Sur, puede verse: González (1985); Caetano-Rila (1987); Demassi (2013); Yaffé (2013); Busquets-Delbono (2015).

a) la herencia cultural desde los tiempos coloniales;

b) lo cultural y étnico;

c) el nivel alto de desarrollo social y de ingreso per cápita;

d) antigüedad y estabilidad democrática (más antiguas y más estables de América Latina hasta los 70).

e) la industrialización sustitutiva de importaciones: fueron procesos paralelos y se estancaron al mismo tiempo a mediados de los años 50;

f) la caracterización como Régimen Burocrático Autoritario, recogiendo una categoría de O'Donnell (1973-1979).[6]

g) vía de la institucionalización: legitimación vía plebiscito.

II) Los caminos divergentes en los plebiscitos.

Por otra parte, L.E. González encuentra dos variables divergentes, y por ende cruciales, en los dos casos estudiados:

a) transparencia: en ambos casos hubo fraude estructural, pero mientras que en Chile hubo fraude directo, en Uruguay no lo hubo. Sin embargo, en Chile la oposición aceptó los resultados, lo cual lleva a descartar el valor explicativo de esta variable; en otras palabras: dominaba la creencia de que el gobierno militar no precisaba falsear los resultados para ganar el plebiscito; parece razonable suponer que aproximadamente la mitad de los electores chilenos apoyaron al gobierno. (González, 1985a:12).

b) estructura de partidos: la deserción del centro político fue cuatro veces mayor en Chile que en Uruguay. Los resultados diferentes se explican porque los contextos aunque similares tenían diferencias estructurales relevantes, el número de partidos. En Chile los incentivos institucionales no penalizaban la subdivisión, y los partidos ayudaron a propagar la polarización, mientras que en el Uruguay, el sistema actuó como amortiguador.

De acuerdo a la evidencia empírica observada según el marco teórico y la opción metodológica comparativa utilizada por L.E. González, la variable "estructura de partidos" sería la que explica el diferente resultado de los intentos de reforma constitucional en Chile y en Uruguay.

REVISIÓN CRÍTICA DE LAS VARIABLES DEL PROBLEMA

I) Variables consideradas por L. E. González.

a) la herencia cultural desde los tiempos coloniales.

[6] Recordemos que para O'Donnell, había cuatro características dentro de su modelo teórico: (I) supresión de las instituciones democráticas (II) exclusión política y económica de los sectores populares (III) intento de "normalizar" sus respectivas economías (IV) encuentran sus principales bases de apoyo en los estratos altos de la sociedad.

Si bien es cierto que ambos países tuvieron un pasado colonial común, a diferencia de lo afirmado por L.E. González, creemos que la estructuración de los respectivos aparatos de dominación colonial fueron muy diversos. Partamos de la base que el poder colonial se ejerció en nombre "del trono y del altar" [7], y por consiguiente, basta ver las jerarquías de ambas burocracias para advertir las diferencias. Mientras que en Santiago de Chile existió un episcopado desde 1561, en Montevideo nunca existió. En cuanto al poder temporal, mientras que Santiago (como cabeza de Chile) era sede de una Capitanía General[8], que por momentos asumió el título de Reino de Chile, Montevideo -en cambio- nunca pasó de ser una *plaza fuerte y apostadero naval* (Williman, 1968:5), dependiente de Buenos Aires[9]. Esto determinó una presencia mínima de elementos provenientes de las altas esferas españolas del poder temporal (nobles, militares, jueces y hacendistas) o del poder eclesiástico, y -por consiguiente- de sus hábitos y comportamientos sociales. Las autoridades actuantes en la Banda Oriental estaban integradas básicamente por criollos, militares y religiosos de bajo rango; no existieron las funciones especializadas en materia de Hacienda o Justicia, y por ejemplo, tampoco tuvimos en nuestro territorio una universidad. Esto favoreció el hecho que -en lo que luego sería Uruguay- hubiera una tendencia marcada hacia un relacionamiento más igualitario con el elemento criollo e incluso con algunos pueblos originarios. En Chile, por el contrario, se radicó un importante contingente de administradores provenientes de la aristocracia española, profesionales militares y judiciales, y prelados católicos, así como varias universidades[10] (Céspedes, 2009). De manera que esa tradición colonial favoreció la conformación de un claro distanciamiento social en Chile, donde había por un lado una poderosa clase alta integrada por las jerarquías civiles, militares, eclesiásticas y profesionales, ligadas al poder colonial, y por el otro, una importante presencia de pueblos originarios, cuya autonomía fue tolerada -para evitar una confrontación

[7] Es decir, tenía dos dimensiones: una temporal y otra espiritual, que en Europa correspondía al Rey y al Papa. Pero en América hispánica, quedó subordinada en la práctica al poder del Rey, dado que el Papa carecía de estructura capaz de mantener una estructura propia en las Indias (Céspedes, 2009:244).

[8] En 1778 se convierte en Capitanía General independiente del Virreinato del Perú con sede en Lima. Al frente de las Capitanías Generales había "un alto funcionario de carácter preponderantemente militar —Capitán General—, pero con atribuciones también de orden civil: gubernativas, administrativas y aun jurisdiccionales." (Ots Capdequí, 1941:51).

[9] La fundación del destacamento de Montevideo había sido cometido a Zavala en 1724 y más tarde quedó bajo la égida del nuevo virreinato del Río de la Plata cuando éste fue creado en 1776 con sede en Buenos Aires. La "Banda Oriental" recién alcanzaría el rango de provincia en 1814 y por poco tiempo, hasta la invasión por el del Reino Unido de Portugal, Brasil y Algarve, que la incorpora como Provincia Cisplatina (1817-1828).

[10] En el Virreinato del Perú, sólo en la región de Chile, se fundaron las universidades de Nuestra Señora del Rosario (Santiago de Chile, 1619); de San Miguel (Santiago de Chile, 1621); de San Felipe (Santiago de Chile, 1738), la de Concepción (Concepción, 1749). Para todo el Virreinato del Río de la Plata, estaban las universidades de Charcas (La Plata o Chuquisaca, 1552); de San Francisco Javier (La Plata, Sucre, 1621); de Córdoba (1621), de Buenos Aires (1733); de Asunción del Paraguay (1779), pero ninguna asentada en Montevideo o la Banda Oriental. (Rodríguez Cruz, 1973).

de resultados inciertos- en gran parte de su jurisdicción (mitad sur y la Patagonia). En la Banda Oriental esa estructura de clases no tuvo el mismo carácter.[11]

b) Composición cultural y étnica.

Por la misma circunstancia histórica que acabamos de mencionar, y tomando cierta distancia de lo afirmado por L.E. González, las sociedades que luego conformaron los estados de Chile y Uruguay, tuvieron una composición étnica con diferencias muy significativas (Williman, 1968; Bidegain, 2015: 71), ya que desde la época colonial, gran parte del territorio chileno quedó librada al autogobierno de los pueblos originarios, como ya fue mencionado. No obstante, la incidencia que esta diferencia pudo haber tenido en el comportamiento político-plebiscitario en el caso chileno, no podemos aquilatarlo en la medida que no hemos tenido conocimiento de estudios empíricos que lo muestren, razón por la cual no la tomaremos en cuenta a los efectos de nuestro argumento.

c) el nivel alto de desarrollo social y de ingreso per cápita: estudios más recientes, con abundante evidencia empírica, corroboran que Chile y Uruguay se ubicaban entonces en el mismo rango, con los más altos niveles relativos de desarrollo social en la época en América Latina (Filgueira, 1995; Segura-Ubiergo, 2009:33). [12]

d) antigüedad y estabilidad democrática: Chile y Uruguay eran las más antiguas y más estables de América Latina hasta los años 1970. Coincide con esta afirmación la politóloga María José Romero (2009).

[11] Dice Williman: “El régimen con que España gobernara los dominios americanos configuraba un Estado de clase. la Monarquía absoluta había creado para regir las Indias la administración en manos, prácticamente exclusivas, de españoles peninsulares. Frente a la clase gobernante vendría a erguirse el patriciado criollo, que sintiéndose igual en la condición étnica de blanco y de súbdito libre del mismo Rey, "envidia al español y lo odia, --dice Stewart Vargas- porque el criollo era el hijo de la tierra que enfrenta al forastero que viene tarde, para hacer fortuna, trepando sobre el edificio social elevado por el esfuerzo heroico de sus antepasados; que se siente desplazado por un advenedizo del ocio honroso de los cargos; y que reconociéndose par del español, tiene que avenirse a padecer las actitudes de superioridad de éste, en mérito a que sabe que en España se menosprecia la sangre criolla, ya que para el concepto español tiene precedencia indiscutible la sangre que proviene del genuino solar de la raza". Pero, agrega ”En el Río de la Plata sus patriciados pronto advirtieron, sin embargo, que el Estado de clase en la forma pura tradicional era imposible porque la raza blanca dominaba en la población casi en forma exclusiva. En México o Perú les hubiera sido posible mantener el Estado de clase frente al indio y al negro y las innúmeras castas, por ser ellos una minoría dominante enfrentada a millones de individuos de razas desde antiguo sometidas: pero en el Río de la Plata toda posibilidad en este sentido quedaba descartada. Creyeron entonces que les sería posible solucionar la dificultad revistiendo el Estado de clase "con el ropaje de una modernidad adaptada a las circunstancias políticas de la Revolución -anota Stewart Vargas- en el que se aprovechaba y respetaba -hasta donde fuera posible- las nuevas ideas políticas". Es decir, asumir como clase "superior" la dirección del Estado con carácter excluyente; pero hacer extensivos a los demás individuos de la comunidad -sus dependientes- los derechos civiles promulgados por la filosofía del Siglo.” (Williman, 1968:65).

[12] Sin embargo, no se nos oculta que el abordaje político de las condiciones económicas, pueden haber incidido también de forma diferencial en los dos casos, dado que la experiencia inmediata anterior a los dos procesos dictatoriales, fueron muy disímiles.

e) la industrialización sustitutiva de importaciones: fueron procesos paralelos y se estancaron al mismo tiempo a mediados de los años 1950. Corrobora esta percepción, Segura-Ubiergo (2009:45), para el período 1945-1979, quien señala que en el extremo superior se encuentra Argentina (41,1%), seguido de Brasil (26%), Chile (23%), Uruguay (22,6%) como porcentaje del PBI; y en el otro extremo están Guatemala (14,07%), Paraguay, Rep. Dominicana y Venezuela (15,5%).

f) caracterización como Régimen Burocrático Autoritario.

Esta caracterización ha sido utilizada en numerosas investigaciones posteriores, lo que corrobora la correcta caracterización de ambos casos.

g) Vía de la institucionalización mediante legitimación plebiscitaria.

Esta variable resulta adecuada, tomando en cuenta la existencia de una misma estrategia en ambos casos, lo cual es corroborado por estudios posteriores (García Méndez, 1985, 1987; Passi Livacic y Martines Belieiro, 2018).[13]

h) transparencia: tanto en el caso de Chile como en el de Uruguay hubo fraude estructural, pero mientras que en Chile hubo, además, fraude directo, en Uruguay no lo hubo. Sin embargo, en Chile la oposición aceptó los resultados, lo cual lleva a descartar el valor explicativo de esta variable.

i) estructura de partidos. La deserción del centro político fue 4 veces mayor en Chile que en Uruguay. Los resultados diferentes se explican porque los contextos aunque similares tenían diferencias estructurales relevantes, el número de partidos. En Chile los incentivos institucionales no penalizaban la subdivisión.

II) Consideración de otras variables explicativas.

Por nuestra parte, hemos considerado nuevas variables, que podrían ser relevantes, pero nos detendremos en aquellas que parecen más significativas, y que cuentan con más evidencia:

a) Caracterización de la institución militar.

Creemos necesario profundizar esta variable altamente significativa en el análisis de los casos de Chile y Uruguay, en tres dimensiones:

[13] El tema de la legitimación democrática y el proceso constituyente es abordado en los trabajos de Bruce Ackerman y Andrew Arato y Joel Colon-Ríos, referencias que debemos al trabajo de Negretto (2015: 68). Para una eventual profundización de este punto, cabría señalar que ambos proyectos de constitución coincidían en concebir una tutela militar para el período post-dictatorial, pero el proyecto uruguayo era más radical en el choque con las tradiciones republicanas, al proyectar un Tribunal de Control Político, designado por el presidente de la república, y que concentraba los poderes últimos: juzgamiento y destitución de todos los cargos políticos, y resolución de todos los conflictos institucionales.

En Uruguay, la institución militar es el producto de décadas de experiencia democrática, lo cual los llevó a descartar propuestas anti-democráticas, como la de Bordaberry en 1976. (Altman, 2011: 100)

Por otra parte, el régimen militar uruguayo se diferenció de similares experiencias regionales, pues no hubo un liderazgo indiscutido (como Banzer, Stroessner, Pinochet, etc.); los militares uruguayos funcionaron bajo una conducción colegiada (Junta de Comandantes en Jefe), que se limitó a llevar a cabo las sucesivas decisiones estratégicas adoptadas de manera deliberativa en el marco de la Junta de Oficiales Generales (Altman:100). Por otra parte, ese modo deliberativo de resolver las contradicciones al interior de las fuerzas armadas, terminó ambientando la aceptación del plebiscito como forma de dirimir la tensión entre "duros" (*hardliners*) y "blandos" (*softliners*) (Altman, 2011:100).

En lo cultural, cabe destacar que la formación militar chilena proviene de instructores prusianos, la uruguaya provino de instructores franceses.

Por otra parte, mientras que las fuerzas armadas chilenas adoptaron una estructura vertical y prácticamente centrada en la figura de Pinochet, la uruguaya adoptó -paradójicamente- el modelo colegiado tradicional de la política uruguaya. Durante los 12 años que duró el régimen dictatortial (1973-1985), en los primeros dos tercios (1973-1981) estuvo presidido por civiles (Bordaberry, Demicheli, Méndez), y solo el último tercio correspondió a un pretendido caudillo militar (Álvarez). Durante toda la dictadura, el poder radicó en un órgano colectivo denominado Junta de Oficiales Generales, el cual debía refrendar las decisiones más trascendentes (incluida la designación del ministro de Economía).

Por otra parte, mientras que las jerarquías militares chilenas tenían fuertes lazos con las clases altas, en Uruguay ello no se dio, existiendo hasta cierta segregación social por parte éstas hacia el elemento militar.[14]

Por último, debe destacarse que a esa formación fuertemente disciplinada y vertical de las fuerzas armadas, sus vínculos sin fisuras con las clases poderosas, permitieron que el militar que presidió todo el proceso, ejerciera un fuerte liderazgo político, que se trasuntó en la conformación de un movimiento político de apoyo explícito a la dictadura y su proyecto de transición/continuidad.[15]

b) la solidez del marco institucional electoral.

[14] Desde el comienzo mismo de la dictadura, encontró resistencia en uno de los gremios más representativos del poder agropecuario, como fue la Federación Rural del Uruguay.

[15] Caso sólo parangonable con la experiencia de la dictadura en Brasil.

En el caso de Chile, el sistema de gestión y verificación de las consultas electorales había sido suprimido por la dictadura de Pinochet antes de realizar la consulta plebiscitaria. En el caso uruguayo, la existencia de la Corte Electoral (cuarto poder constitucional, creado en 1925) no fue disuelta por la dictadura, sino sólo marginalizada. Asimismo, la estructura descentralizada del conteo de votos (en manos de miles de personas, observando y controlando todo el proceso) hicieron imposible un eventual fraude directo (Altman, 2011: 100).

c) el contexto internacional: papel de los EEUU.

Si bien cabe interpretar que la ola de regímenes dictatoriales en el Cono Sur americano estuvo enmarcada en una estrategia política de los EEUU, cabe también tener presente que -cuando esa estrategia cambió- la autonomía de las estructuras de gobierno en ambas dictaduras no fue la misma. Mientras que los chilenos pudieron mantener sus orientaciones más allá de las críticas provenientes de la nueva estrategia de los DDHH norteamericana, en Uruguay los militares fueron prontamente aislados por una política de reconocimiento desembozado de los líderes de los partidos políticos desde la embajada norteamericana (y también de las europeas) (Altman, 2011:102).

REPLANTEAMENTO DEL ARGUMENTO COMPARATIVO

a) La metodología comparada

El método comparado es un método científico, que se ha asociado a la política comparada, pero que puede ser utilizado en otras disciplinas, como ejemplo en la historia y en la sociología, lo que se denomina historia comparada e sociología comparada.

La diferenciación más común entre los métodos comparados es entre los estudios sistemáticos de un número limitado de países (estrategias cualitativas o de pocos casos y muchas variables) y los estudios de comparaciones globales basadas en estudios estadísticos (estrategias cuantitativas o de muchos casos y pocas variables).

El método comparado en su opción cualitativa, que considera: a) un número reducido de casos (N pequeña), entendiéndose que es pequeña cuando el número de casos va de dos a menos de veinte casos. Más recientemente, Ragin con su técnica cualitativa comparativa sostiene que una N pequeña puede alcanzar hasta 50 casos ; b) los casos son elegidos según la variable dependiente; c) utiliza conceptos empíricos con un nivel de abstracción de rango medio y d) usa técnicas macro cualitativas para confirmar relaciones entre variables.

Las tres técnicas comparativas cualitativas son las técnicas millianas, las técnicas formuladas por Pzerworski y Tenue y el análisis cualitativo comparativo.

En el método de la diferencia, los valores de la variable dependiente no son los mismos para todos los casos, y el método asume que si los resultados son diferentes, es posible encontrar una

diferencia crucial entre los casos (valores diferentes para la misma variable independiente, esto es, una causa) que explica la diferencia en el resultado.

En el método del acuerdo, es el más sencillo y el más utilizado, y sostiene al contrario, cuando se encuentran resultados idénticos entre los casos estudiados (los mismos valores para la variable dependiente) se busca la identificación de regularidades o de una semejanza crucial entre los casos.

Un ejemplo de aplicación de ambos métodos es el famoso trabajo "States and Social Revolution" de Theda Skocpol de 1979.

Otro mojón lo constituyó la propuesta de Przeworski y Tenue en "The logic of comparative inquirí", una variante para permitir el tratamiento de muchos casos y muchas variables, y si esto no fuera posible, muchas variables en pocos casos.

Más recientemente, Ragin desarrolló un enfoque booleano que ensancha el campo de análisis y posibilita un tratamiento sistemático de tales comparaciones aumentando el número de casos.

En síntesis, teniendo en cuenta nuestro objeto y forma de comparación, como dice L.E.González, lo que hay de común en las dos historias reduce las posibles explicaciones. Asimismo, lo que tuvieron en común no puede explicar las diferencias. Finalmente, los resultados diferentes en cuanto a la aprobación o no de las reformas constitucionales pueden explicarse por las diferencias entre los casos.

b) Las variables comunes

De las revisión y ampliación de las variables comparativas, resulta que las que guardan una razonable semejanza son las siguientes:

-nivel alto de desarrollo social e ingreso per cápita

-antigüedad y estabilidad democrática

-industrialización sustitutiva de importaciones

-adopción de un Régimen Burocrático Autoritario

-propuesta de institucionalización y legitimación vía plebiscito constitucional

-transparencia estructural y coyuntural.

c) las variables divergentes.

Entre las variables divergentes que tienen -por tanto- un potencial explicativo cabe confirmar la señalada por L.E. González (el sistema de partidos políticos), pero creemos que deben agregarse al menos las siguientes:

-la tradición colonial

-la caracterización de la institución militar

-la institucionalidad electoral

-el papel de los EEUU

CONCLUSIONES

A los efectos de concluir nuestro trabajo, volvemos sobre la pregunta que lo motivó: ¿por qué el proyecto de salida constitucional plebiscitado en 1980 en Chile fue exitoso, mientras que el similar intento fracasó en Uruguay, el mismo año de 1980?

La primera aproximación de una respuesta a esta pregunta es la que formulara L.E. González en 1983.

A tales efectos, el autor, luego de cotejar 9 variables y descartar 8 de ellas, consideró que la variable explicativa radicaba en la estructura de partidos políticos en ambos sistemas políticos.

Luego de revisar las mismas variables, y otras agregadas como posibles, llegamos a la conclusión de que la explicación del fenómeno cuestionado, además de la variable "sistema de partidos políticos" debería incluir la variable "herencia colonial", "caracterización de la institución militar", "institucionalidad electoral" y "papel de los EEUU".

En otros términos, además de la indudable relevancia del sistema de partidos, incluimos a la variable "herencia colonial" debido a que la estructura de los respectivos aparatos de dominación colonial fue diferente. Más concretamente, en Chile eso produjo un claro distanciamiento social, mientras que en Uruguay la estructura de clases no tuvo el mismo carácter.

También incluimos la variable "caracterización de la institución militar". Por un lado, en Chile, Pinochet tuvo un liderazgo indiscutido durante todo el período dictatorial; en Uruguay, por el contrario, la institución militar funcionó bajo una conducción colegiada.

Asimismo, incluimos la variable "institucionalidad electoral". Por un lado, en Chile, el sistema de gestión y verificación de las consultas electorales fue desmantelado por la dictadura, mientras que en Uruguay la Corte Electoral no lo fue.

Finalmente, también incluimos como variable al "papel de los EEUU". En Chile pudieron mantener sus orientaciones más allá de las críticas provenientes de la nueva estrategia de los DDHH, mientras que en Uruguay los militares fueron prontamente aislados por un reconocimiento desembozado de los líderes de los partidos políticos, por la embajada de los EEUU.

Este conjunto de factores, al tener valores distintos en nuestros dos casos, contribuyen a la explicación del triunfo de los militares chilenos y el triunfo de las fuerzas democráticas en Uruguay.

A MODO DE EPÍLOGO

Esta investigación sobre reformas constitucionales en dictadura (Chile y Uruguay), que no tiene carácter conclusivo, pretende ser continuada atendiendo a sugerencias de colegas:

a) evaluando el carácter de necesarias y suficientes de las distintas variables;

b) ampliando el número de casos a considerar

c) aplicando la estrategia metodológica del rastreo de procesos (process tracing).

BIBLIOGRAFÍA.

Altman, David (2011) Direct Democracy in Worldwide, Cambridge Univ. Press.

Bidegain Ponte, Germán (2015) Autonomización de los movimientos sociales e intensificación de la protesta: estudiantes y mapuches en Chile (1990-2013), Santiago, Chile (tesis doctoral).

Bravo Lira, Bernardino (1980) La constitución de 1980 y la crisis del estado constitucional en los países de habla castellana y portuguesa (1920-1980), en: Revista de Ciencia Política, Vol. 2, Nº. 1, pp. 5-19

Busquets, J.M.; Delbono, A. (2016) La dictadura cívico-militar en Uruguay (1973-1985). Revista de la Facultad de Derecho, No. 41, jul.-dic. 2016, pp. 61-102.

Caetano, G. y Rilla, J. (1987). Breve historia de la dictadura. Montevideo: EBO.

Caetano, G., J. Rilla y R. Pérez (1989). Cambios Recientes en el Sistema Político Uruguayo concebido como una partidocracia. En Varios, Los Partidos Políticos de Cara al 90. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.

Céspedes del Castillo, Guillermo (2009) América Hispánica (1492-1898), Madrid, Marcial Pons.

Corbo, Daniel (2006) El plebiscito constitucional de 1980. La derrota del proyecto militar para legitimar un régimen autoritario, Montevideo, Edic. Puerta del Sur, Fundación Montevideo.

Demasi, C. (2013). La evolución del campo político en la dictadura. En C. Demasi, A. Marchesi, V. Markarian, A. Rico y J. Yaffé. La Dictadura Cívico-Militar. Uruguay 1973-1985. Montevideo: EBO

Filgueira, Fernando (1995) Tipos de welfare, mimeo, Montevideo

García Méndez, Emilio (1985) Recht und Autoritarismus in Lateinamerika: Argentinien, Uruguay u. Chile 1970-1980, Frankfurt am Main,

García Méndez, Emilio (1987) *Autoritarismo y control social : Argentina, Uruguay, Chile,* Buenos Aires, Hammurabi.

Garretón, M. A. (1983). El proceso político chileno. Santiago de Chile: FLACSO.

Garretón, M. A. (1984). Proyecto, trayectoria y fracaso en las dictaduras del Cono Sur, un balance. Documento de Trabajo N° 217, Programa FLACSO - Santiago. Revista Alternativas, 2.

Ginesta Du Mortier, Jacques (1985) Breve historia política del Uruguay, desde 1870 a 1984, en: Rev. Uruguaya de Derecho Constitucional y Político, Vol. 2, nº 7-12, pp. 31-44.

González Guyer, Julián (2024) Partidos políticos y militares en el Uruguay del Siglo XX: la persistencia de un modelo centenario, en: Rilla, José y Yaffé, Jaime, Partidos y movimientos

políticos en Uruguay. Historia y presente. Vol. 4, Miradas transversales: temas, problemas, actores, Montevideo. Crítica.

González, L. E. (1982) Uruguay: una apertura inesperada. Montevideo: CIESU

González, L. E. (1985a) Transición y partidos en Chile y Uruguay, CIESU, Montevideo, Documento de Trabajo, 93.85.

González, L. E. (1985b) Transición y restauración democrática. Montevideo: CIESU.

González, L. E. (1993) Estructuras políticas y democracia en Uruguay. Fundación de Cultura Universitaria.

Huntington, S. (1995) La tercera ola. Buenos Aires: Paidós.

Negretto, Gabriel (2015) La política del cambio constitucional en América Latina, México, FCE

O'Donnell, Guillermo (1973-1979) Modernization and bureaucratic authoritarianism, Berkeley, Institut of International Studies, University of California, Berkeley.

Ots Capdequí; José M. (1941) El Estado Español en las Indias, 4ª ed., México, El Colegio de México, Fondo de Cultura Económica.

Passi Livacic, G.; Martines Belieiro Jr., J.C. (2018) Análisis de la teoría del estado burocrático autoritario. De la comparación de los casos de Brasil y Chile en el debate de la posibilidad de un lugar común de desarrollo, en: Revista de Estudios Políticos y Estratégicos, 6 (2): 80-101.

Przeworski, A. y Teune, H. (1970) The *Logic of Comparative* Social *Inquiry,* Malabar, Krieger Publishing Company.

Ragin, C. (1987) The Comparative Method. Moving beyond Qualitative and Quantitative Strategies, Londres, University of California Press.

Rial, Juan (1984) Los partidos políticos: ¿restauración o renovación?, en: Ídem, Partidos políticos, democracia y autoritarismo, t. II, Montevideo, CIESU, Ed. Banda Oriental.

Rico, Á. (2013) Sobre el autoritarismo y el golpe de Estado: la dictadura y el dictador. En C. Demasi, A. Marchesi, V. Markarian, A. Rico y J. Yaffé. La Dictadura Cívico-Militar. Uruguay 1973-1985. Montevideo: EBO.

Rodríguez Cruz, Águeda M. (1973) La historia de las universidades hispanoamericanas. Periodo hispano, 2 v., Bogotá, Instituto Caro y Cuervo; apud: Reseña Bibliográfica de: Guadalupe Pérez San Vicente, en: Estudios de historia novohispana, Nº. 7, 1981, p. 271.

Romero, María José (2009) Plebiscitos y reglas de juego en la transición a la democracia: Chile y Uruguay, en: Revista Uruguaya de Ciencia Política, Vol. 18, nº 1, pp. 117-136

Segura-Ubiergo, Alex (2007) The political economy of the welfare state in Latin America. Globalization, Democracy, and Development, Cambridge University Press.

Skocpol, Theda (1979) States and Social Revolutions:, A Comparative Analysis of France, Russia and China, Cambridge University Press.
Williman, José Claudio (h) (1968) Los patricios, Colección Enciclopedia Uruguaya, nº 14.
Yaffé, J. (2013). Proceso económico y política económica durante la dictadura (1973-1984). En C. Demasi, A. Marchesi, V. Markarian, A. Rico y J. Yaffé. La Dictadura Cívico-Militar. Uruguay 1973-1985. Montevideo: EBO

ANEXOS

I) Cronograma de las olas democratizadoras (Huntignton)

Primera ola	1828-1926
Primera contra-ola	1922-1942
Segunda ola	1943-1962
Segunda contra-ola	1958-1975
Tercera ola	1974-1991

Fuente: Huntington, La tercera ola, Paidós, 1994.

II) La democratización en el mundo en la segunda mitad del Siglo XX

Año	Estados democráticos	Estados no-democráticos	Total de estados	% de Estados democráticos
1962	36	75	111	32,4
1973	30	92	122	24,6
1990	58	71	129	45,0

Fuente: Huntington, La tercera ola, Paidós, 1994.

III) Resultados de los plebiscitos constitucionales en Uruguay y Chile en 1980

Países	Votantes s/habilitados	Si	No	Nº de Votos descartados (blanco+nulo)
Chile		67,04 %	30,19 %	257.371
Uruguay	86↑ %	42,8 %	57,2 %	37.130

Fuente: Wikipedia