

**Seminario Internacional
Partidos Políticos y Calidad de la Democracia
México, 26, 27 y 28 de noviembre de 2008**

**Ponente
Carlos Moreira
PhD. en Ciencia Política (FLACSO México)**

**Filiación Institucional
Director de FLACSO Uruguay**

**Domicilio postal
Av. 18 de Julio 1268 Oficina 303
11200 Montevideo - Uruguay
Tel. (598 2) 901 8661**

**correo electrónico
cmoreira@flacso.edu.uy**

Primer Borrador

Resumen

El objetivo del presente trabajo es analizar la conflictiva relación entre los partidos políticos y la calidad de la democracia en Uruguay, con especial énfasis en el período que se inició en 1985 con la recuperación de la democracia luego del período dictatorial (1973-1985). Las preguntas empíricas que guían esta indagación son: ¿cuáles son las características del funcionamiento de la democracia uruguaya y en particular la evolución del sistema de partidos?, ¿cuáles han sido las perspectivas predominantes para abordar la relación entre democracia y sistema de partidos?, ¿cuáles son los desarrollos teóricos contemporáneos más influyentes a propósito de la calidad de la democracia?, ¿cuáles los rasgos y contenidos de la de la relación entre calidad democrática y partidos políticos en Uruguay?

El trabajo en su primera versión se estructura en torno seis partes.

En la primera parte se discute la conocida tesis acerca de la excepcionalidad de la democracia uruguaya. En la segunda parte donde se realiza una breve descripción del sistema de partidos. En la tercera parte se abordan las dos perspectivas explicativas sobre el funcionamiento de la democracia en Uruguay. En la cuarta parte se presenta la denominada hipótesis partidocéntrica, en sus alcances y limitaciones. En la quinta parte dedicada a los marcos teóricos contemporáneos para abordar la temática de la calidad de la democracia. En la sexta parte se describen los flancos débiles de la calidad de la democracia en Uruguay.

La conflictiva relación entre los partidos políticos y la calidad de la democracia en Uruguay

I.- De la tesis del Uruguay como excepción

En el mundo académico es casi un lugar común hablar de la excepcionalidad uruguaya. Si hablamos del pasado de este modelo, entre historiadores y politólogos hay quienes asignan diversos significados a esta expresión, aunque para decirlo en pocas palabras según sus impulsores la cuestión de la excepcionalidad del Uruguay tiene que ver fundamentalmente con el funcionamiento continuado y consociativo de su democracia representativa con eje en los partidos políticos tradicionales (Colorado y Nacionalista o Blanco), un Parlamento fuerte y un Poder Ejecutivo limitado (colegiado por largos períodos). Si a esto se le suma un eficaz -y temprano- Estado de Bienestar creado a partir de las presidencias de José Batlle y Ordoñez (quien gobernó entre 1904-1907 y 1911-1915), se obtiene la ecuación del país perfecto, traducida con sentido orgullo de excepcionalidad en la conocida sentencia 'Uruguay, la Suiza de América'.

El éxito de la ecuación es más notable aún desde el momento en que según algunos el desarrollo excesivo del poder estatal es un obstáculo para la democracia, y por tanto la paradoja uruguaya parece haber sido combinar 'mucho' democracia con 'mucho' Estado (Diamond, Linz y Lipset, 1996: 25). No faltaron los desafíos (la crisis del 30, la dictadura terrista del 33, el golpe 'bueno' del 42) pero el modelo sobrevivió y conoció una nueva primavera con el neobatllismo de posguerra hasta ser alcanzado sucesivamente por la crisis del sector externo a fines de los años 50s, la exacerbación de las pujas redistributivas en los 60s y el quiebre político institucional de 1973.

Nada de esto, sin embargo, logró sepultar el sueño del 'caso único'. Luego de doce años de dictadura cívico-militar, con el retorno a la democracia en 1985 buena parte de la academia volvió a adjetivar como excepcional a su democracia considerando que ella no había hecho más que recuperar las características que marcaron su edad de oro, aceptada que la hubo, resaltándose el papel determinante de los partidos políticos en la transición, la firmeza de las adhesiones partidarias, el carácter negociador de las elites partidarias, la moderación en las decisiones sobre políticas públicas, la fortaleza de su Parlamento y el rol de juez final

que tiene la ciudadanía a través de los plebiscitos (cfr. AAVV, 1985; AAVV, 1991). Obviamente, tanta unanimidad invita a reflexionar; el consenso sobre la 'buena democracia' es tal que, al menos, merece discutirse. Las excepciones al coro son escasas y no se trata de realizar un análisis comparado intentando determinar si Uruguay tiene más o menos democracia que sus vecinos latinoamericanos. Simplemente -desde un estado de ánimo- indago acerca de la democracia uruguaya y sus laberintos en si mismos intuyendo que la literatura sobre la 'excepcionalidad uruguaya' necesita una urgente revisión.

En su conjunto, en este trabajo se participa de cierta noción que vincula a las instituciones (en tanto reglas formales e informales) con el comportamiento político de los actores. En este sentido retomamos y aplicamos -de manera quizás poco ortodoxa- algunos conceptos de la llamada corriente neoinstitucionalista. Trabajamos en sus contenidos tomando en cuenta que las normas constitucionales y las reglas informales tienen efectos evidentes sobre asuntos tales como los actores y sus estrategia, en tanto las instituciones intentan ser mecanismos que brindan seguridad frente a la incertidumbre, así como contención ante los altos costos de la política moderna (cfr. O'Donnell, 1996a y 1996b). Pero como ni el azar, ni las acciones espontáneas y no previstas, o las conductas conscientemente innovadores de la realidad institucional han podido ser eliminadas, finalmente aceptamos una definición de las instituciones como marco que condiciona, influye e induce determinadas estrategias de los actores, a la vez que ellas mismas son el resultado de dicho comportamiento, sea éste diseñado o azaroso. Se trata de un juego de ida y vuelta que pone en aprietos a las visiones maximalistas (sean voluntaristas o deterministas) de la vida política.

En otras palabras, en este trabajo los partidos políticos son considerados al mismo tiempo variable dependiente de los formatos institucionales, así como variable independiente dado la influencia que ello tienen sobre la evolución institucional.

II.- El sistema de partidos en Uruguay

Para decirlo en pocas palabras, la evolución del sistema de partidos políticos en Uruguay han pasado por cuatro fases.

En la primera fase, que transcurrió entre 1830 (momento de nacimiento formal del país) y 1872 (Paz de Abril) fueron años de casi ininterrumpidas guerras civiles entre las dos

protopartidos colorado y nacionalista que habían nacido en 1836 tras el liderazgo de sus caudillos Rivera y Oribe, respectivamente. La segunda fase se inició en 1872 y con ella el primer intento de pasar a alguna forma de cogobierno. Sin embargo, hubo que esperar hasta el inicio de la tercera fase con la Paz de Aceguá en 1904 para que por fin cesaran las guerras civiles con la victoria del ejército colorado conducido por el presidente Batlle sobre las montoneras nacionalistas lideradas por Aparicio Saravia. Así, con la paz, se pasó del reparto territorial al reparto burocrático, según la conocida sentencia de Aldo Solari (1967), y colorados y nacionalistas coparticiparon en la administración del Estado, con independencia de cuál fuera el ganador de las elecciones. También los acuerdos interpartidarios se trasladaron a otras esferas, incluida la parlamentaria, y así, ambos partidos acordaron cinco reformas constitucionales (en 1919, 1934, 1942, 1952 y 1966) y dos golpes de Estado (1933 y 1942). En 1971 se inició la cuarta fase con la quiebra definitiva del bipartidismo ante la emergencia de la coalición de izquierda Frente Amplio. En 1973 fue el tercer golpe de Estado del siglo, esta vez con participación decisiva de los militares, y luego del tiempo de la dictadura, a partir de 1985 se sucedieron cuatro administraciones democráticas de manera completa que han profundizado los acuerdos interpartidarios.

En 1985, el Partido Colorado -ganador de las elecciones- contaba con un 42.4% por ciento de las bancas y propuso al Partido Nacional concretar un acuerdo de gobierno denominado Entonación Nacional. En 1990, fue el Partido Nacional -vencedor de las elecciones del año anterior- quien con un 40 por ciento de los lugares en el Parlamento, ofreció a los colorados formalizar la denominada Coincidencia Nacional, que elevó a 64.6% los escaños del oficialismo (Chasqueti, 1997-1998:39). De esta manera, ambos presidentes electos, Sanguinetti y Lacalle respectivamente, se vieron obligados a intentar ampliar el apoyo parlamentario para poder gobernar, y aunque estas experiencias no fueron totalmente exitosas, ya que los perdedores acordaban con el ganador pero en la realidad se manejaron como oposición razonable más que como socios del gobernante, ellas significaron un antecedente inmediato de la coalición formada en 1995 (cfr. Mancebo, 1991; 1993). Según los estudiosos, en Uruguay el papel de las fracciones (más que los partidos) fue el determinante de la suerte seguida por estos acuerdos interpartidarios (Chasqueti, 1997-1998; Morgensten, 1996; Mancebo, 1991).

De acuerdo a este desarrollo, en primer lugar claramente los partidos políticos tradicionales más que gobernar han cogobernado a lo largo del siglo XX. Según Caetano y Rilla (1995b) esta característica es, por lo menos, paradójica, ya que sabido es que los acuerdos interpartidarios de cogobierno (que incluyen la formación de coaliciones parlamentarias) son propias de los sistemas multipartidarios de por lo menos tres partidos y el Uruguay tuvo hasta 1971 un sistema de partidos bipartidista o de partido predominante. Otros autores, en cambio, señalan que la fraccionalización extrema de cada uno de los partidos tradicionales, y la actuación autónoma de cada fracción hace que en realidad cada partido tradicional funcionara en Uruguay como una federación de partidos (cfr. Lindhal, 1971). Sin embargo, no podría decirse que tales acuerdos interpartidarios puedan ser considerados coaliciones, ubicándose más bien los mismos en algún punto intermedio entre los gobiernos de un partido y los gobiernos de coalición.

En segundo lugar, en cinco elecciones el partido ganador obtuvo mayoría absoluta y en otras tres oportunidades obtuvo casi el 50% de los votos, por lo cual de tratarse de partidos homogéneos el fenómeno del cogobierno hubiera sido menos habitual de lo que ha sido.

En tercer lugar, debemos tomar en cuenta que ningún gobierno uruguayo electo durante el siglo XX ha obtenido mayoría absoluta, y en una sola oportunidad el sublema ganador ha cosechado el 40% de los sufragios. En otras palabras, dado que ningún gobierno contó con mayoría parlamentaria siempre hubo necesidad de acuerdos para formar tales mayorías, la más de las veces, negociando caso por caso, ley por ley, entre las diferentes fracciones tanto del partido ganador como del perdedor.

En cuarto lugar, el surgimiento del Frente Amplio en 1971 varió sustancialmente las cosas, aunque dada la tradicional cultura a la vez confrontacionista y negociadora del mismo, pudo mantenerse basada en el segundo aspecto cierta característica consociativa del sistema político uruguayo.

Por último, si la necesidad de acuerdos interpartidarios no cristalizó en la formación de coaliciones de los dos partidos en bloque fue debido a diversas razones, entre las cuales se encuentran la baja disciplina partidaria de las diferentes fracciones y la tradicional presencia de fuertes liderazgos extraparlamentarios en cada partido. Solamente en dos oportunidades, durante los gobiernos de Amézaga (1943-1947) y de Bordaberry (1972-1973), la fracción mayoritaria del partido ganador logró formar ‘subcoaliciones’ con alguna

fracción minoritaria del partido perdedor para obtener mayoría parlamentaria.

En suma, la única coalición de los dos partidos como tales se formalizó recién en 1995 con vistas al segundo período de gobierno del Dr. Sanguinetti. El resultado de la elección nacional de noviembre de 1994 marcó la consolidación del tripartidismo en Uruguay (algunos de los cambios consolidados en 1994 se habían vislumbrado en las elecciones de 1989, cfr. Mieres, 1990), la presencia de una cuarta fuerza con representación parlamentaria (el Nuevo Espacio, desprendido del Frente Amplio en 1989) y la pulverización de los partidos menores. En ella, el Partido Colorado obtuvo el 32.3% de los sufragios válidos, el Partido Nacional el 31.2% y el Encuentro Progresista el 30.6%; en cuarto lugar se ubicó el Nuevo Espacio con el 5.2% y los partidos pequeños reunieron apenas el 0.7% de los sufragios válidos. Hubo 3% de voto en blanco y 1.2% de votos anulados.

Cuando el 15 de febrero de 1995 asumió la 44a. Legislatura cuatro fuerzas políticas se distribuyeron las ciento treinta bancas del Parlamento uruguayo: el Partido Colorado - ganador de las elecciones del último de noviembre de 1994- contó con diez senadores, más el vicepresidente de la República, y treinta y dos diputados; el Partido Nacional sumó diez senadores y treinta y un diputados, mientras que el Encuentro Progresista (que reunía al Frente Amplio y grupos aliados) tuvo nueve senadores y treinta y un diputados; finalmente el centrista Nuevo Espacio estuvo representado por un senador y cinco diputados. La coalición acordada por los partidos Colorado y Nacional dio como resultado que el quinquenio del presidente Sanguinetti se iniciara con una clara mayoría parlamentaria acompañando la gestión del titular del Poder Ejecutivo.

El factor más plausible para explicar el origen y permanencia de la coalición colorada-nacionalista pasa por considerar esta consolidación tripartita del sistema de partidos uruguayos. En primer lugar, esto significó que sólo una coalición parlamentaria en bloque de los partidos tradicionales podía disponer de una mayoría parlamentaria del 60% de los legisladores. En segundo lugar, dada las escasas diferencias entre los tres partidos en la elección nacional de 1994, ambos partidos tradicionales comprendieron que sólo una reforma electoral que estableciera la segunda vuelta para la elección presidencial podía garantizar el triunfo de alguno de ellos en las elecciones de 1999. Por ello, es posible decir que la vigencia de la coalición parlamentaria fue un requisito esencial para el tratamiento de algunas leyes de reforma que esperaban desde hace años por su aprobación, entre ellas la

reforma del Estado, así como permitió cambios a la legislación electoral (básicamente la introducción de la segunda vuelta entre los dos candidatos más votados) como manera de impedir un eventual triunfo del Encuentro Progresista (que desde 1994 integraba al Frente Amplio con sectores afines) en las elecciones del año 1999 (cfr. Filgueira y Filgueira, 1997).

Dos aspectos deducibles de las teorías de las coaliciones no se cumplieron en este caso. Por un lado, tomando en cuenta la distinción entre oficialismo (los colorados) y oposición (los nacionalistas), era esperable que ésta última cumpliera su papel colaboracionista sólo en el primer momento de la administración colorada, cuando el oficialismo necesitaba aprobar el paquete de leyes más importantes para su período de gobierno. Cumplida la primera fase, debería haberse iniciado una fase intermedia donde los nacionalistas comenzaran a distanciarse de la coalición, para ir definiendo con nitidez un perfil opositor y así entrar en la fase final preelectoral intentando captar votos para tener posibilidades de ser el ganador, ya como franco partido opositor. Sin embargo, los nacionalistas se mantuvieron fieles a la coalición durante todo el gobierno de Sanguinetti.

Por otro lado, sabido es que cada partido tiene un programa que le permite presentarse como una alternativa a la consideración ciudadana. Estos programas son de carácter multidimensional en el sentido que cada partido prioriza diferentes items en su agenda política: los temas del control de la inflación y el achique del Estado son propios de la agenda colorada; los temas relativos a la recuperación de los sectores agropecuarios pertenecen a la agenda nacionalista. En la medida que la coalición se fuera diluyendo, era esperable que cada partido intentaría captar la atención del electorado hacia los temas centrales de su programa, pues ello confirmaría su identidad partidaria y sus posibilidades electorales, y ello se reflejaría en la actuación parlamentaria de cada partido. Por el contrario, durante el gobierno de Sanguinetti colorados y nacionalistas mantuvieron sus coincidencias programáticas.

En síntesis, antes de la reforma constitucional plebiscitada en 1996 y en vigencia desde 1997, Uruguay era un sistema presidencialista con un muy reciente multipartidismo y un sistema de representación proporcional para la elección de legisladores, que se transformaba en mayoritario para la elección presidencial, con doble voto simultáneo regulado por el sistema de lemas y sublemas. En realidad, contra las expectativas que fija la

teoría, la introducción en la Constitución de 1919 del sufragio universal masculino y el sistema de representación proporcional, no se tradujo en un sistema multipartidario sino en un fuerte sistema bipartidista fraccionalizado (a partir de los efectos de la Ley de Lemas) que solo fue quebrado en 1971 con el surgimiento del Frente Amplio. Según este sistema, cada partido poseía un lema reconocido y podía presentar a las elecciones presidenciales y legislativas diferentes candidatos que acumulaban sus votos bajo el mismo lema. El ganador a la elección presidencial era el candidato del sublema más votado del partido o lema más votado. De esta manera, la competencia electoral era primero entre partidos, y luego entre candidatos dentro de cada partido, aunque esta circunstancia no evitó que las luchas preelectorales fueran más personalistas (y menos partidistas) que lo esperable.

Salvo excepciones este sistema llevó a la presidencia a candidatos que obtuvieron menos de un tercio de los sufragios y que por tanto, tenían un tercio o menos de representación parlamentaria. Y así, el presidente electo se vio obligado a realizar acuerdos intra e interpartidarios a fin de obtener aval legislativo entendido como el disponer de la mayoría (sea simple, absoluta o calificada) suficiente en cada cámara para aprobar una ley o conjunto de leyes, sin que necesariamente la misma signifique un apoyo a los ministros del gabinete o a otras políticas del poder ejecutivo. Aunque es claro que tratándose de un sistema presidencialista el presidente no dependía en última instancia para mantenerse en su cargo de tener mayoría parlamentaria, esto no impidió que la mayoría de los presidentes intentara obtener mayoría parlamentaria y así negociar los acuerdos para obtener tales mayorías prácticamente ley a ley. La otra opción que le quedaba al titular del Poder Ejecutivo era gobernar por medio de decretos y/o usar su derecho constitucional a vetar parcial o totalmente las leyes promulgadas por el Parlamento, pero con ello se arriesgaban a pagar luego el costo electoral del abuso de tales procedimientos.

En definitiva, durante los últimos años todo diagnóstico que se realizaba sobre el funcionamiento del sistema electoral uruguayo culminaba con el señalamiento de las consecuencias negativas que significaba la recurrente elección de un presidente sin mayoría legislativa, desde el momento en que el presidente y la fracción ganadora no podían lograr que el parlamento aprobara sus iniciativas de ley, lo cual era considerado una consecuencia de la disfuncionalidad del sistema electoral. Por otra parte, se señalaba reiteradamente el déficit de legitimidad con que asumían presidentes elegidos con menos de un tercio de los

sufragios. Aunque pueda resultar exagerado el ejemplo, se citaba como argumento que mientras el presidente y sus electores preferían la política X a Y, los candidatos perdedores y sus electores (que conformaban la mayoría de la población) podrían estar prefiriendo Y a X. En ese sentido, los resultados de la elección de 1994 significaron un hecho preocupante para los partidos tradicionales Nacional y Colorado. Ninguno de los tres partidos (o lemas) alcanzó el tercio de los sufragios, siendo la diferencia entre el primero y el segundo de 1.1%, del segundo al tercero 0.6% y del primero al tercero de apenas 1.7%. De esta manera, al día siguiente comenzó a hablarse de reforma electoral.

Durante 1996, el país a través de los políticos y los académicos se puso seriamente a discutir a fin de determinar cuál era el mecanismo más adecuado para la elección del próximo presidente. La lógica del doble voto simultáneo, por la cual se escogía primero un partido o lema y luego un candidato dentro del mismo, estaba en el centro del debate. Se sostenía que el sistema había funcionado correctamente mientras los partidos Nacional y Colorado dominaron la escena, porque la ciudadanía estaba dividida fuertemente entre esas 'divisas' e importaba menos que un candidato blanco fuera el más votado si los colorados, en definitiva, eran más que los blancos. De allí que antes de 1971 los electores de ambos partidos no cuestionaran la eficacia del mecanismo para producir un ganador ni la legitimidad del presidente electo. Sin embargo, la izquierda (a un tiempo, cuestionadora y beneficiaria del doble voto simultáneo) (Dutrénit, 1996:241) se unificó e irrumpió con fuerza a partir de las elecciones de 1971 con la creación del Frente Amplio el 5 de febrero de ese año, llegando a disputar palmo a palmo la elección presidencial a pesar de la baja volatibilidad del voto en Uruguay. De esta manera, a partir de la formación de la coalición colorado nacionalista en 1995, los partidos tradicionales y la izquierda comenzaron a negociar una reforma constitucional.

Entre abril y octubre de 1996 transcurrió su tramitación parlamentaria y finalmente el proyecto de reforma constitucional se aprobó en el Parlamento con los votos de los legisladores de la coalición colorada-nacionalista y del Nuevo Espacio. El mismo se sometió a consideración de la ciudadanía en el plebiscito del 6 de diciembre de 1996. En el mismo triunfó la opción reformadora de colorados, nacionalistas y nuevo espacistas sobre la oposición a la reforma de los frenteamplistas por un escaso margen, lo que demuestra la polarización y paridad de las posiciones encontradas

El eje de la reforma constitucional fue el cambio introducido en la elección presidencial: prácticamente no modificó ni una coma de las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. De esta manera, se estableció que los partidos realizarán elecciones internas directas seis meses antes de la elección nacional para que los electores puedan elegir entre precandidatos presidenciales, y así cada elección nacional se transformó en una competencia de partidos con un solo candidato por lema. Mieres (1997) previó “niveles de fraccionalización similares a los actuales y liderazgos personales más fuertes, concentrados en menos personas con mayor poder político” (1997:27), y mi investigación sugiere además que dicha concentración del poder partidario ya se venía desarrollando con anterioridad a la reforma y, en todo caso, la norma constitucional llegó para acentuar, sancionar y perpetuar dichas tendencias.

Si una vez realizada la elección nacional ningún candidato lograba la mayoría absoluta (más de la mitad de los votos emitidos), se realizaría a los treinta días una segunda vuelta. Esta sería cerrada a los dos candidatos más votados en la primera vuelta. El argumento manifiesto para la introducción de esta reforma fue que de esta manera se dotaría al presidente electo de una fuerte legitimidad, al ser elegido por la mayoría absoluta, evitando la elección de candidatos opuestos a las preferencias de la mayoría, y simplificando el complejo sistema del doble voto simultáneo. Sin embargo, no se enfrentó directamente lo que se consideraba el problema principal (presidentes electos sin mayoría parlamentaria), pues a diferencia del caso francés la segunda vuelta en Uruguay no se aplicaría al Parlamento: los legisladores serán elegidos en primera vuelta con el sistema de representación proporcional, en distritos prácticamente binominales.

Finalmente, la simultaneidad de la reforma constitucional con la actuación de la coalición de colorados y nacionalistas llevó a que, dado que la coalición se formó -entre otros objetivos- para tramitar y aprobar el *ballotage*, en el proceso se verificó una transición del concepto de partido oficialista y de oposición (aunque en un primer momento colaboracionista) al de familias ideológicas. La presentación de la cuestión política en estos términos, llevó a que la coalición sobreviviera a la rivalidad tradicional de colorados y nacionalistas, desplazando al mismo tiempo el eje de definición pública de los partidos al eje izquierda-derecha. Este desplazamiento, poco conveniente a los nacionalistas, lo será menos aún para los frenteamplistas, que ahora deberían enfrentar a dos partidos coaligados.

En este contexto de coalición permanente y *ballotage* la existencia de familias ideológicas y la unidimensionalidad izquierda-derecha favorecieron claramente al partido oficialista (colorado), porque poseía el mayor caudal electoral de la coalición. Y esto dado que una institución, en este caso una coalición parlamentaria, nunca es neutral y tiene efectos sobre la conducta de los actores políticos, desde los electores a los partidos, siendo a la vez producto político y determinante de los procesos políticos mismos.

La reforma electoral fue aprobada con el 50.5% de los votos emitidos, y le permitió a los *colorados* y *los blancos* derrotar al Frente Amplio en la segunda vuelta de las elecciones de 1999, pero no impedir su derrota en las elecciones del 31 de octubre de 2004, cuando el ahora ampliado conglomerado Encuentro Progresista-Frente Amplio-Nueva Mayoría triunfó sobre sus tradicionales rivales en la primera vuelta. De esta manera, Tabaré Vázquez asumió como el primer presidente progresista de la historia del país.

III.- Las dos perspectivas sobre la democracia uruguaya

Existen dos perspectivas sobre el la democracia uruguaya contemporánea, y el papel de los partidos en ella. Por un lado, tengo a aquellos para los que las características del sistema de partidos se relaciona con procesos de ‘modernización’ de la democracia. En esta perspectiva, centrada en lo que cambia, el sistema político se orientan en el sentido señalado por otros autores para el contexto regional: la pérdida de centralidad de los partidos políticos y del Parlamento ante los nuevos mecanismos decisorios concentrados en el Ejecutivo, el retroceso de la ciudadanía en su rol de control y participación, la apatía política, en fin, la asociación del proceso de reforma del Estado con un retroceso general de los elementos de la democracia política tradicional en el Uruguay, pasándose de una democracia participativa y representativa a una democracia ‘cuasi-delegativa’ (cfr. Rico, 1990; Arocena, 1993; Bonilla Saus, 1994b). En otras palabras, “existen indicios de que la ‘Suiza de América’ se va latinoamericanizando” (De Sierra, 1994). Esto no quita que se admita en esta posición que el proceso sea mas lento, menos visible y dramático que en nuestros vecinos, y que el Estado conserve aún caracteres de la matriz Estado-céntrica luego de 30 años de crisis, al tiempo que los partidos políticos y la ciudadanía retienen -y utilizan- recursos de control hacia sus representantes, mientras que los hábitos democráticos

-a pesar de los retrocesos- tienen aún la fuerza de la tradición. Estos vestigios que hoy actúan como bloqueos, tienen al país de los claroscuros en un callejón sin salida, que -se dice- puede derivar en una crisis político institucional en el mediano plazo. Así y todo, se considera que la transformación hacia el modelo de Estado neoliberal con democracia ‘cuasi delegativa’ es poco menos que irremediable, salvo que en el horizonte surja una alternativa que combine un Estado regulador con democracia participativa.

Estos trabajos son tímidos intentos de poner en cuestión (muy focalizadamente aún) los tradicionales análisis sobre la democracia como ‘caso único’ en la región. La fecha considerada crucial en ellos es la de 1967, año de aprobación de la Constitución, que marcó el giro decisivo, a saber, el abandono del sistema colegiado de gobierno y la instauración de un presidencialismo con una fuerte concentración de prerrogativas en el Poder Ejecutivo en detrimento del Parlamento (cfr. Paniza y Pérez Piera, 1988; Pérez Pérez, 1987). Aunque no se mencione la expresión ‘democracia delegativa’, muchas de las conclusiones de De Sierra y Longui (1992), por ejemplo, son familiares a la misma. Así señalan que a partir de 1967 y en una tendencia que se mantiene en la fase postdictatorial, la democracia uruguaya tiene un Poder Ejecutivo que se mueve “frecuentemente en el ‘filo de la navaja’”, con procedimientos “de dudosa legalidad”, menoscabando en forma creciente la independencia de poderes”, multiplicando “el grado de opacidad” de la toma de decisiones, acelerando “el proceso de disminución del papel de los legisladores electos” y, fundamentalmente, orientado a hacer prevalecer siempre “su voluntad” combinando “la batería constitucional” y el mecanismo -más informal- de “amenazar con el veto” (1992:95 y ss). Dicha tendencia no sufrió retrocesos con la transición a la democracia iniciada en 1985 y, en la otra cara de la moneda, según Oscar Botinelli (1995b) “a casi once años de la restauración democrática, la institución parlamentaria sufre en Uruguay la disminución de su peso político y la afectación de su prestigio observable a través del “mayor pragmatismo” y “menos ideologismo” del debate político, y “la disminución del papel de representación de demandas”. “Las razones por las cuales ha descaecido el peso del Parlamento en su función política son en su mayoría de carácter cultural y validez universal o al menos universal en cuanto a general en sociedades políticamente desarrolladas” (1995b: 169-176).

En nuestra opinión, están ausentes en estos trabajos un estudio relacional del Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, así como un análisis de la influencia de éste último en las

decisiones gubernamentales. Porque aunque pueden parecer evidentes las semejanzas, en nuestra opinión existen diversos elementos que permiten afirmar que el fenómeno señalado en los párrafos anteriores no corresponde exactamente a la caracterización o'donnelliana de democracia delegativa.

Por un lado, no hay consenso respecto a que la Constitución de 1967 establezca una mayor concentración del poder en el Ejecutivo y diversos estudiosos provenientes del campo del derecho insisten vehementemente que dicha Constitución profundiza en realidad los mecanismos de control del Parlamento sobre el Poder Ejecutivo compensando las prerrogativas que en materia de iniciativas legislativas se le otorga a este último, al punto que estos autores suelen hablar de Uruguay como un régimen semiparlamentario y aún que la Constitución del 67 facilitó -aunque esto en algún sentido fue traicionado en la práctica- el pleno funcionamiento de las “delicadas instituciones del régimen parlamentario” (Cassinelli Muñoz, 1995:54; cfr. Gros Espiell, 1962).

Por otro lado, ningún estudioso del caso uruguayo puede obviar el papel de los partidos políticos (especialmente el Partido Colorado) como engranaje privilegiado en las relaciones entre el Ejecutivo y Legislativo, mecanismo ausente en la definición de O'Donnell donde las instancias colectivas ceden su lugar a la manifestación más pura de la voluntad política del presidente. Indirectamente, la presencia decisiva de los partidos políticos habla de una legitimidad popular distinta a aquella emergente de una democracia delegativa ‘pura’; en el caso uruguayo la legitimidad no es brindada -solamente- por el acatamiento plebiscitario de la figura del líder, sino por el sometimiento voluntario de la ciudadanía a través de sus partidos políticos a la Constitución Nacional reconocida como la norma suprema.

En definitiva, existen elementos específicos como el papel de los partidos políticos o formas de legitimidad republicanas que llevan a concluir que la democracia uruguaya pertenece al tipo representativo. Por otra parte, la presencia de otros elementos (como el indudable aumento constitucional de las prerrogativas del Poder Ejecutivo y la consiguiente concentración de la toma de decisiones, acompañada con la paralela pérdida de competencias del Parlamento, que no se alcanzan a compensar con el fortalecimiento de los mecanismos de control constitucionales ya que los mismos fueron burlados sistemáticamente en la práctica) llevan a admitir que también en algún sentido la democracia uruguaya camina desde hace más de tres décadas en la misma ruta de sus

vecinos.

Frente a esta perspectiva 'cuasi-delegativa' de la democracia, encontramos a aquellos que observando la persistencia de las formas clásicas de la democracia uruguaya manifiestan su asombro ante el hecho de que Uruguay conserve características que lo señalan como uno de los más claros representantes de los modelos democráticos de la región. La respuesta da origen a una perspectiva sobre democracia y los partidos políticos ampliamente hegemónica entre los estudiosos uruguayos y extranjeros: la variable explicativa última de este éxito y excepcionalidad se ubica al nivel del tipo de sistema de partidos institucionalizado, con fuerte participación de la ciudadanía en la selección del elenco gobernante y en el control -vía referéndum- de sus decisiones, limitando la capacidad de las elites de implementar la reforma estructural. Tal tipo de democracia a su vez está definido por la matriz social, el formato político institucional, los estilos y formas de liderazgo y acción política, y el grado de insularidad tecnocrática de las elites del Estado (cfr. Filgueira y Papadópulos, 1998). Para este enfoque centrado en lo que se conserva, los paradigmas y supuestos más aceptados de la comunidad académica resultan sumamente difíciles de aplicar, o en todo caso exigen ajustes severos a fin de que den cuenta de la excepcionalidad uruguaya. Tal el caso de la democracia de tipo delegativa que presenta O'Donnell.

No se trata de una perspectiva decadente sino que por la cantidad y calificación de los académicos que de ella participan puede afirmarse que la misma se encuentra en pleno apogeo, insistiéndose en presentar al Parlamento uruguayo cumpliendo con los principios de la *accountability* horizontal, y más allá también. La idea central que anima a esta perspectiva hoy hegemónica de la ciencia política uruguaya es que a contramano del 'atajo delegativo' asumido por el resto de América Latina, Uruguay posee una democracia con una solución 'más integral' y cuyo Parlamento aún es una institución gravitante, principalísima e influyente (Caetano, 1995; Cossi, 1995; Caetano y Pérez Antón, 1998b; Lanzaro, 1998a). Sea porque se dice mucho o demasiado poco, el Parlamento queda relativamente bien parado en los trabajos que representan esta perspectiva: el mismo aparece como una instancia importante en la política uruguaya a partir de su papel en las negociaciones y los acuerdos interpartidarios y, especialmente, como un actor privilegiado, destacándose siempre su carácter activo frente al Poder Ejecutivo (Caetano y Rilla, 1995c; Peixoto, 1993; Da Silveira, 1993).

Pero los académicos uruguayos no están solos. También en palabras de Guillermo O'Donnell Uruguay continúa siendo una *rara avis*: según el politólogo argentino aparentemente su democracia es más representativa que la de sus vecinos regionales incluyendo una “red de poderes institucionalizados que tejen el proceso de elaboración e implementación de políticas públicas”, un Parlamento que “efectivamente volvió a funcionar en el momento de la instalación democrática”, un Presidente con poder limitado por “restricciones constitucionales” y “prácticas incorporadas históricamente” y donde el “secreto” y la “sorpresa” “son eliminados” en el proceso de elaboración de las políticas públicas. Como se ve, en la misma línea trazada por el grueso de la politología local, para O'Donnell el Parlamento uruguayo ocupa un lugar extraordinario como el escenario privilegiado donde el Poder Ejecutivo, los partidos políticos y demás grupos organizados negocian el contenido de las políticas públicas de cara a la ciudadanía y así es que “observando al Uruguay se aprende la diferencia (...) entre la democracia representativa y la democracia delegativa” (El subrayado es nuestro) (1992:15).

IV.- De la tesis partidocéntrica, sus alcances y limitaciones.

Hay quienes sostienen que la política uruguaya es un ejemplo de dominio (en soledad o no) de los partidos políticos, dando origen a la perspectiva central sobre los actores políticos de la democracia uruguaya que presentamos a continuación.

Para los partidarios de la misma, el país es un caso de Estado de partidos, es decir, que se da “una fusión de la identidad partidaria con el Estado mismo” (De Riz, 1982:12). Para esta perspectiva, cuyo origen está enlazado al nacimiento de la ciencia política en Uruguay (cfr. Pérez Antón, 1984 y 1985), el legado más fuerte de las tres primeras décadas del siglo XX fue la conformación de un sistema de partidos fuerte que se hizo cargo de la administración estatal. Al igual que en las llamadas teorías pluralistas, los autores de la hipótesis partidocéntrica se centran en explicar la historia política uruguaya como la de un Estado moderno democrático y expresan prácticamente el punto de vista que los partidos políticos tradicionales del Uruguay (Nacional y Colorado) tienen sobre sí mismos, especialmente el último. La historia del siglo XX se escribe tomando en cuenta dos procesos centrales: la competencia entre grupos con pluralidad de intereses y la participación de la ciudadanía a

través de elecciones libres e imparciales. De esta manera, la democracia uruguaya sería un tipo de poliarquía instalada una vez constituída la nación independiente y moderna, a través de transformaciones paulatinas, llevadas a cabo desde arriba por un líder progresista (José Batlle y Ordoñez), quien accedió a las demandas en favor de los cambios realizadas pacíficamente por diferentes sectores de la vida social. Actualmente, se continúa sosteniendo las ventajas de esta perspectiva, y como sus inspiradores pluralistas, se esfuerzan en mostrar las razones de porqué sobreviven los partidos políticos

En nuestra opinión, la virtud fundamental de la hipótesis partidocéntrica es reconocer el papel de los partidos políticos uruguayos como canalizadores de demandas y representantes de intereses sociales, pero cabría en anotar dos defectos a una perspectiva de este tipo: en primer lugar, la política es reducida a ser el lugar donde los partidos políticos compiten por sus intereses según una visión (funcionalista) donde ellos cumplen permanentemente con (la función de) representar y cohesionar a la sociedad; y en segundo lugar, la hipótesis partidocéntrica cae -por exceso- en el pecado de convertirse 'en última instancia' en una perspectiva 'partidocrática vulgar', en tanto insisten en ver monótonamente el pasado y presente del país bajo el lente de la centralidad de los partidos políticos. Curiosamente, salvo estudios parciales sobre coyunturas especiales (Rial, 1990), la ciencia política nacional "casi no contiene investigaciones de gran porte que ubiquen al sistema de partidos como su principal objeto de investigación" y con mucho esfuerzo es posible encontrar tres trabajos que de alguna manera reflejen una investigación sobre los partidos políticos uruguayos (González, 1993; Costa Bonino, 1995; y Gillespie, 1995) (Buquet Corleto, 1997), y -agrego por mi parte- ninguno de los tres trata de los últimos quince años de la historia del país, es decir, de la fase posdictadura.

Ahora bien, para la hipótesis partidocéntrica, lo que queda fuera de los partidos 'no entra en la foto' (sindicatos, empresarios, militares, iglesias, movimientos sociales) y en cierta manera son considerados actores disfuncionales al sistema político (y a la democracia). Para esta posición "el Estado uruguayo (...) fue y es esencialmente una construcción partidaria..." (Bonilla, 1994a). Y en realidad, no hay perspectivas alternativas a la hipótesis partidocéntrica, sino más bien matices a la misma, complementarias más que críticas, que no reconocen un sólo núcleo, y que de manera general se apoyan en una visión corporativista de la política uruguaya. En ocasiones, se trata de estudiosos que parten de la

presencia de los partidos en la política uruguaya, y ponen, por ejemplo, bajo la lupa la coparticipación en la administración pública de los dos partidos tradicionales, para luego detectar algunos indicios de presencia corporativa empresarial (cfr: Cosío, 1924; Acevedo, 1943; Pérez Pérez, 1987; y Frega y Trochón, 1991), militar (Maronna y Trochón, 1988) o sindical (Zubillaga, 1985; Lanzaro, 1986). En estos análisis se sugiere que la partidocracia uruguaya está atravesada por una red dinámica y compleja de intereses corporativos, y si los partidos no logran superar la crisis de representación actual, volverá el Uruguay a la corporativización de la política de la década de los 60 (Lanzaro, 1993; 1994b). En ese sentido, los defensores de la hipótesis partidocéntrica han tenido que admitir que, en la década de los 90s, “tras haber tenido una participación relevante en los primeros tramos del Mercosur, los partidos políticos en Uruguay cedieron terreno en favor de las corporaciones y la tecnocracia”, insistiendo sin embargo (normativamente y sin pruebas empíricas que lo avalen) en la “apuesta al retorno de los partidos políticos al ejercicio de sus ‘funciones privilegiadas’ en el terreno del Mercosur” (Pérez Antón, 1996:37).

Viendo estas perspectivas, creemos que en Uruguay, repitiendo las diferencias y matices de sus fuentes inspiradoras, la cuestión de divergencia entre partidocéntricos y neocorporativistas trata acerca de la naturaleza y grupos que caracterizan la mediación política en la democracia uruguaya. Para los primeros, los grupos de interés expresan demandas de la sociedad que luego son canalizadas a través de los partidos políticos, quienes procesan o agregan esas demandas. Esto es posible -para el caso uruguayo- porque los partidos políticos dominan a los grupos de interés al punto que aparentemente hasta los moldean ideológicamente. El punto central es que los grupos de interés no tienen mayor autonomía respecto a los partidos. A partir de esta distinción entre partidos políticos y grupos de interés, la versión uruguaya del neo-corporativismo sostendrá que aproximadamente desde el fin de la segunda guerra mundial comenzó a darse en Uruguay un modelo corporativista de formación de intereses que dio por tierra con el modelo pluralista, en tanto se relaciona con un declive de los partidos políticos y sus capacidades de proponer programas coherentes así como a la menor efectividad de la capacidad estatal. Quizás el único punto de contacto que tienen partidocéntricos y neocorporativistas es considerar, por un lado, a la política como un juego donde los actores compiten, intercambian, luchan y donde el resultado nunca es de suma cero, mientras que por el otro

lado, ambas perspectivas ignoran al unísono al Estado como actor autónomo. Una consecuencia poco resaltada del ‘excepcionalismo uruguayo’ que se deriva de las hipótesis partidocéntrica (y, en menor medida, de la neocorporativista) es la ausencia casi total de investigación académica o meras referencias históricas acerca de movimientos sociales o cualquier fenómeno de presión y activación popular más allá de los partidos y las corporaciones, salvo honrosas excepciones como Cosse (1981).

V.- La calidad de la democracia o el debate teórico normativo sobre el régimen político

Sabido es que la consolidación del funcionamiento institucional minimalista de la democracia contemporánea en América Latina (a la manera de las garantías prescriptas por Robert Dahl para la poliarquía), no ha significado que ella haya progresado en materia de calidad. Que los gobiernos latinoamericanos hayan sido democráticamente elegidos y que esté asegurado que continuará siendo de esta manera, no implica decir mucho sobre la calidad de su funcionamiento institucional, por ejemplo, respecto al sistema judicial, la transparencia de los procedimientos de gestión, la eficiencia de la burocracia estatal o el acceso a la información por parte de los ciudadanos.

En América Latina el regular funcionamiento minimalista de la democracia muchas veces ha ocultado, como en el pasado reciente, profundas insatisfacciones de los ciudadanos respecto a la marginación a la que son sometidos por las instituciones democráticas, y a causa de demandas que no son adecuadamente representadas y satisfechas han surgido movimientos sociales radicalizados, que critican a la democracia meramente electoralista. Como decíamos más arriba, por este funcionamiento insuficiente de la democracia una de cada tres democracias latinoamericanas ha sido afectada en los últimos ocho años por crisis agudas o graves de gobernabilidad. Por lo cuál, el debate teórico normativo hoy en la región es a propósito de establecer las relaciones de continuidad y ruptura entre dos categorías de democracia, la democracia mínima o procedimental y la democracia de calidad.

La primera significa el cumplimiento de las condiciones electorales, mientras que la segunda abarca un complejo conjunto de aspectos y dimensiones.

En primer lugar, la democracia implica dar respuesta a la denominada cuestión social, lo

que significa transformar y mejorar la competencia técnica del Estado para obtener políticas públicas eficientes, y alejar así el peligro siempre latente de sufrir una crisis de gobernabilidad.

En segundo lugar, la democracia latinoamericana tiene hoy una crisis de gobernabilidad, que encierra un déficit de representación (procedimental y de legitimidad) que implica, entre otras cosas, reforzar el papel de los partidos políticos y de las organizaciones sociales en la formulación, implementación y evaluación de las políticas.

En conjunto, las mejoras de las competencias técnicas del Estado y del carácter de la representación del sistema político, construyen las cuestiones centrales que debe contener una agenda de la calidad de la democracia en América Latina.

Ahora bien, estos aspectos de la calidad de la democracia en América Latina y su vinculación con las políticas públicas han sido motivo de preocupación en los últimos años de politólogos como Guillermo O'Donnell o Leonardo Morlino.

Según el primero, existe la posibilidad de un subtipo de democracia al que denomina delegativa, caracterizada por un ejercicio fuerte y personalista del Poder Ejecutivo, acompañado de la emergencia de un Poder Legislativo débil e incapaz de oponérsele. Frente a esta democracia delegativa, existe una posibilidad de mayor calidad a la que designó como democracia representativa. En su concepto, este subtipo de democracia se caracteriza por una fuerte institucionalización de la negociación parlamentaria, limitando al titular del ejecutivo y obligándolo a aceptar un ritmo más lento y más gradual en, por ejemplo, la aplicación de las políticas públicas. De hecho, según este argumento las democracias representativas se caracterizarían por un ritmo más pausado en la toma de decisiones y una mayor eficacia en la implementación de las mismas. Más importante aún, “la representación acarrea la idea de *accountability*”: de algún modo, el representante es considerado responsable por la manera en que actúa en nombre de aquellos por los que él afirma que tiene derecho a hablar”.

De esta manera, O'Donnell introdujo una noción importante para este trabajo (la *accountability*) diciéndonos que ésta opera en un doble sentido: vertical, atendiendo a la relación entre el representante y el elector o ciudadano que lo ha elegido, y horizontal, atendiendo a la relación entre poderes autónomos donde unos tienen “la capacidad de cuestionar y eventualmente castigar” los comportamientos de otros. Dado que en una

democracia delegativa en última instancia el presidente también responde ante sus electores, la dimensión vertical de la *accountability* está presente, y la única dimensión verdaderamente cuasi-ausente es la *accountability* horizontal, y por tanto ella se convierte en el sello distintivo de una democracia representativa (O'Donnell, 1992:12-13)

Comparativamente en términos analíticos la democracia representativa, pues, resulta de mayor calidad que la variante delegativa. Sin embargo, hay que decir que -aunque más no sea en el ámbito de sugerencia- fue también O'Donnell quien estableció que su distinción entre democracias delegativas y democracias representativas como subtipos de la democracia no lograba ocultar que todas las democracias, en tanto representativas son delegativas, y que todas las democracias, en tanto delegativas son a la vez representativas. Como dice el autor, "la idea de representación incluye un elemento de delegación", y por tanto "es difícil distinguir radicalmente tipos de democracia organizados en torno de lo que yo llamaría 'delegación representativa' de aquellos en que el elemento delegativo es fuertemente predominante", por lo que "consecuentemente, representación y delegación no son polos opuestos" (O'Donnell, 1992:12)

Claro que si aceptamos que los términos de representación y delegación están íntimamente relacionados al punto que toda democracia moderna es representativa y delegativa a la vez, no es posible descartar teóricamente que representación y delegación formen parte de una misma definición de democracia: concluimos por nuestra parte que ella puede ser concebida como mixta, en tanto una mezcla de ambos elementos. Es necesario desechar por improductivas, entonces, las concepciones acerca de la democracia delegativa y la democracia representativa formando parte de una sola e imaginaria línea de calidad democrática. Y el motivo de preocupación no debería ser que existan algunos elementos delegativos en el funcionamiento de la democracia representativa, sino que lo patológico desde el punto de vista de la calidad democrática sería el predominio de la delegación sobre la representación.

Ahora bien, así como Guillermo O'Donnell puso el primer pilar en la discusión contemporánea sobre la calidad de la democracia en América Latina, el politólogo italiano Leonardo Morlino viene desarrollando una serie de estudios que intentan establecer parámetros empíricos para abordar el tema. Este autor parte de definir la democracia de calidad como aquella que desarrolla satisfactoriamente procedimientos destinados a

favorecer la libertad y la igualdad civil y política, y cuyas políticas públicas satisfacen las demandas de los ciudadanos. En ese sentido describe ocho dimensiones para medir la calidad de una democracia, a saber: cinco dimensiones procedimentales (estado de derecho, *accountability* electoral, *accountability* interinstitucional, participación política, competencia), una dimensión de resultados de las políticas públicas (responsiveness) y dos dimensiones de contenido (libertad y solidaridad/igualdad).

Respecto a la primera dimensión (*rule of law*), es definida como la supremacía de la ley, donde la ley no es retroactiva y su conocimiento por parte de la ciudadanía es universal, estable, predecible y no ambiguo, integrándose con cinco subdimensiones: seguridad individual y orden civil, independencia y modernidad del sistema judicial, capacidad institucional y administrativa (*civil servant*) de los poderes legislativo y ejecutivo, eficiencia en el combate de la corrupción (transparencia), control civil y políticas de reformas de las fuerzas de seguridad.

La segunda dimensión (*electoral accountability*) comprende la obligación que tienen los líderes políticos de responder por sus decisiones ante los ciudadanos que tienen el poder de sanción electoral, y no presenta indicadores o subdimensiones directamente operativas, sino que se integra con una serie de condiciones que son necesarias que se cumplan: elecciones libres, fuentes de información plurales e independientes, libertad para la organización de los partidos y la presencia estable de alternativas político partidarias con posibilidades reales de alternancia.

La tercera dimensión (*inter-institutional accountability*) significa que la rendición de cuentas de los gobernantes se hace ante otras instituciones o actores colectivos que tienen el poder de sancionar, e incluye como subdimensiones básicas las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo, la Suprema Corte, el Ombudsman, las Auditorías y los modos y formas de descentralización y gobiernos locales.

La cuarta dimensión (*political participation*) incluye las formas convencionales o no convencionales de acción política de individuos y grupos para influir en la toma de decisiones, desde el referéndum hasta las huelgas y acciones terroristas. Sus dimensiones básicas son las oportunidades de participación electoral, las membresías a partidos y organizaciones sociales, la participación en huelgas y el desarrollo de formas de democracia deliberativa.

La quinta dimensión (*political competition*) hace referencia a la posibilidad que más de un actor político esté involucrado en el proceso de toma de decisiones, y por tanto se trata de observar los patrones de competencia entre actores políticos y sociales y formación de coaliciones en el ámbito de los poderes ejecutivo y legislativo.

La sexta dimensión (*responsiveness*) se define como a la capacidad de los gobiernos de responder con sus políticas a las demandas de los ciudadanos. Para medir esta dimensión se analiza la legitimidad de los gobiernos y sus políticas a través de los estudios que se ocupan de las preferencias ciudadanas, y adicionalmente, se establecen los objetivos, constricciones y obstáculos de las políticas.

La séptima dimensión (*freedom*) se refiere a la noción de derechos básicos de los individuos y se articula en tres subdimensiones: los derechos individuales (a la vida, a no sufrir tortura, la prohibición de trabajo esclavo), civiles (autodeterminación, libertad de movimiento, de expresión, de creencias y pensamientos), y políticos (de elegir y ser elegidos, de formar partidos políticos y hacer campañas).

La octava dimensión (*solidarity/equality*) constituye junto a la anterior las claves de una concepción liberal de la democracia, y se refiere a la disminución de las diferencias sociales entre los individuos con la instalación de una ética de la solidaridad y la igualdad, siendo sus subdimensiones básicas la económica social (extensión de recursos materiales y reducción de la pobreza, universalización de la educación y la salud), y la cultural (desalentar toda forma de discriminación de género y étnica)

Para Leonardo Morlino, dado que estudios como el de *Freedom House* muestran que una importante proporción de los regímenes democráticos existentes son en realidad mixtos, es decir, combinan algunas características de la democracia (elecciones y pluripartidismo, por ejemplo) con otras del autoritarismo, de lo que se trata en realidad es de trabajar con regímenes híbridos.

Ahora bien, de estos desarrollos de O'Donnell y Morlino, extraemos en principio dos enseñanzas: en primer lugar, cuando hablamos de la calidad democrática estamos haciendo referencia a una serie de instituciones y mecanismos para defender la libertad y la igualdad de los ciudadanos que analíticamente pueden desagregarse en diferentes dimensiones. Y a su vez, estas dimensiones combinadas con las políticas públicas son las que permiten ordenar y definir la agenda de políticas a llevar adelante para asegurar la gobernabilidad y

para obtener así mayores grados de calidad democrática. Al hablar de la calidad de la democracia, pues, nos referimos a tipos de procedimientos, contenidos de los procedimientos y las políticas y sus resultados.

En segundo lugar, las democracias perfectas (así como los autoritarismos perfectos) no existen, son sólo tipos ideales, lo que hay en realidad son combinaciones de elementos democráticos y autoritarios.

Esto significa que es posible identificar muchos casos en América Latina como democracias mixtas o regímenes híbridos, donde algunas dimensiones funcionan adecuadamente desde el punto de vista de la calidad democrática, y otras se alejan mucho de ese óptimo. Se trata de concentrarse en estos elementos y determinar y desarrollar las políticas adecuadas para resolverlos.

VI.- Cuáles son los flancos débiles de la calidad de la democracia en Uruguay y el papel de los partidos políticos en ello

En este punto tomaremos tres dimensiones de análisis: los controles interinstitucionales y electorales y el estado de derecho.

Accountability horizontal

La *accountability* horizontal se refiere a la evaluación de las acciones de las agencias del Estado por parte de otros poderes del Estado para lo cual es indispensable la accesibilidad a la información correspondiente, y la posibilidad de sancionar o premiar a la agencia revisada (Morlino, 2008).

Durante el gobierno frenteamplista, las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo se han caracterizado por la extrema ejecutividad del primero y la subordinación del segundo a la agenda gubernamental. Como consecuencia de la mayoría obtenida para la integración del Parlamento, la legislación se aprobó como si se tratara de un régimen mayoritario, siendo además poco relevante el papel del Parlamento como control del Ejecutivo. Se aprobaron las leyes que quiso el Ejecutivo, y cuando el Parlamento impulsó un proyecto de Ley que el Poder Ejecutivo no deseaba que fuera aprobado, se agitó la amenaza de veto presidencial y aún la de la disolución del Parlamento y el llamado a elecciones anticipadas, como en el caso del proyecto de ley de salud sexual y reproductiva.

En este terreno, otros desafíos durante la administración frenteamplista fueron aquellos vinculados a la calidad del funcionamiento de algunos organismos de contralor como Tribunal de Cuentas (que interviene observando el gasto público) y la Corte Electoral (justicia electoral). Porque un problema importante que no se ha resuelto en este período de gobierno consiste con la falta de consenso para designar los miembros de estos Tribunales. A ambos los nomina y designa el Parlamento. La última vez que el sistema político renovó esas autoridades fue en 1995 y los intentos de renovación realizados entre 2000 y 2006 resultaron fallidos. Para resolver su integración, la Constitución de la República exige el voto de los 2/3 de la Asamblea General (reunión de ambas cámaras), lo cual supone en los hechos un acuerdo entre los principales partidos del sistema. Históricamente, estos organismos estuvieron integrados por representantes partidarios en arreglo al peso electoral de las distintas fuerzas políticas. Los intentos por resolver el tema durante las últimas dos administraciones naufragaron porque la regla de la proporcionalidad en la integración se ha vuelto imposible de aplicar. Los partidos tradicionales dominan la composición de ambos organismos, por lo que prefieren mantener el *status quo* antes que relegar posiciones frente al Frente Amplio. Por ejemplo, el Tribunal de Cuentas está compuesto por cinco integrantes, cuatro de los partidos tradicionales y uno del Frente Amplio. El gobierno ha intentado aplicar el criterio de proporcionalidad concediendo a los partidos tradicionales dos integrantes, pero ello no ha sido una solución aceptada por éstos.

Una salida consistiría en que el Frente Amplio acepte ser minoría y ceda tres asientos a los partidos de la oposición. Sin embargo, esta posibilidad tampoco es aceptada por los integrantes del gobierno, por lo que la renovación del organismo se mantiene pendiente.

Otro tanto sucede con la Corte Electoral de nueve miembros. cinco imparciales elegidos por 2/3 de la Asamblea General y cuatro de los partidos también elegidos por la Asamblea General (Chasquetti, Botinelli).

En síntesis, el funcionamiento de la accountability horizontal en Uruguay durante el gobierno frenteamplista no ha hecho mas que mostrar y consolidar sus deficiencias históricas, con un Parlamento delegativo y subordinado al Poder Ejecutivo, y la carencia de órganos de control independientes de los poderes del Estado (Moreira, 2003).

Accountability Vertical

En Uruguay la dimensión participación ciudadana en organizaciones políticas y sociales es

importante como muestran los resultados de diferentes estudios. Se mantiene relativamente altos niveles de participación convencional en manifestaciones autorizadas por ejemplo, pero falta un desarrollo activo de las nuevas formas de participación política y social en curso en el continente. Por otra parte, para la mayor parte de los uruguayos están garantizadas las libertades civiles y políticas y de igualdad de género. E históricamente se han utilizado profusamente los mecanismos de democracia directa, y de esta manera, desde la recuperación de la democracia se han sucedido siete referéndum y ocho plebiscitos.

Ahora bien, la definición de *accountability* vertical se entiende como aquella donde los gobiernos tienen que dar cuenta de sus acciones a los ciudadanos (Morlino, 2008) y remite a la existencia de fuentes de información plurales y accesibles, así como asociaciones ciudadanas en actividad, iniciativas ciudadanas para interpelar funcionarios y representantes. En este plano es que aparecen las deficiencias, pues en primer lugar en Uruguay reina la cultura del secreto, por el cual la información se considera propiedad de la burocracia estatal y no de la ciudadanía. En ese sentido, la burocracia estatal responde uno de cada catorce requerimientos de información realizada por ciudadanos comunes (Instituto de Comunicación y Desarrollo, Informe 2006). Y si bien en octubre de 2008, se ha logrado un importante avance con la aprobación de dos leyes (Ley de Acceso a la Información Pública y Amparo Informativo y la Ley de Archivos) que permitirán a los ciudadanos el acceso a las bases de datos públicos sin necesidad de justificar su pedido, aún falta recorrer el arduo camino de su efectivo cumplimiento.

En segundo lugar, respecto a la influencia de las organizaciones de la sociedad civil en la rendición de cuentas del Estado y las empresas privadas, así como a su participación en la elaboración de las políticas públicas, tales como el presupuesto, se destaca que la misma es casi nula o insignificante (0.5 en la escala de 0 a 3, según encuesta realizada a integrantes de organizaciones de la sociedad civil) (Fuente: Instituto de Comunicación y Desarrollo Informe 2006).

El gobierno frenteamplista intentó en parte revertir esto con una reforma del Estado que tiene como eje la descentralización y la instalación de mecanismos de participación. Sin embargo, dado que se anunció cuando ya había pasado mas de la mitad del período de gobierno, sus posibilidades de aplicación son escasas, y ciertamente, nulas las chances de Respecto a las igualdades, a pesar que es un país avanzado en los derechos sociales y

políticos, existe una marcada desigualdad de género, y por ejemplo, solo el 10.8% de la bancada parlamentaria es femenina, siendo la igualdad de género en participación política es una de las más pobres del continente. E incluso la ley de cuotas de la participación femenina en las listas partidarias no será aprobada por el actual Parlamento. Respecto a la libertad de prensa: según Freedom House, Uruguay obtiene 29 en donde 0-30 es libertad de prensa, 31-60 es semi libertad de prensa, 61-100 libertad de prensa con restricciones El marco legal en que se desarrolla la actividad periodística en Uruguay es seriamente cuestionado por la prensa progresista (Brecha , 16 de mayo) Al asumir el gobierno del Frente Amplio, la situación de la prensa en Uruguay era sumamente comprometida, y continua siendo así.

Estado de Derecho. Transparencia

Vista desde un punto de vista regional comparado, la incidencia de la corrupción en el Uruguay no se percibe como un asunto grave que se deba solucionar. Por ejemplo, el índice de percepción de corrupción que realiza anualmente Transparencia Internacional (TI), donde 0 es corrupción absoluta y 10 corrupción nula, y que se construye en base a la percepción de empresarios, académicos y analistas independientes sobre la corrupción en el sector público y políticos, ubica a Uruguay en 2do lugar en América Latina detrás de Chile como país con la mejor calificación de transparencia y menor corrupción.. Es mas, desde que asumió el gobierno frenteamplista la evolución del IPC (Índice de Percepción de la Corrupción) incluso marca un ascenso hacia los niveles de corrupción nula: 5.9, 6.4, 6.9 para los años 2005, 2006 y 2007, respectivamente (Fuente: Transparencia Internacional).

También es excelente la calificación obtenida por Uruguay en el Índice de Ética de Kaufmann que toma en cuenta la respuestas positivas de empresarios sobre honestidad de los políticos, ausencia de favoritismo en las compras del sector público, desvío de fondos públicos, confianza en el correo, baja frecuencia de sobornos en trámites en sector público Sin embargo, cuando desaparece el componente externo y comparativo, y los índices se construyen a partir de la percepción que los ciudadanos tienen sobre la situación uruguaya en si misma, aparece una percepción mayoritaria sobre que la corrupción existe en Uruguay y es de niveles importantes.

Según una encuesta de Factum de 1996, el 54% de los entrevistados tenía la percepción que la corrupción en la sociedad en general y la administración pública en particular era de

niveles alto o muy alto. Según una Encuesta de Cifra de 2001, la mitad de los encuestados consideran que la corrupción es un problema grave para el país, y el 70% de los entrevistados considera que los delitos de corrupción deben ser castigados con penas más severas. Según una encuesta de la Universidad de la República de 2002 la corrupción es un problema grave para el país para tres de cada cuatro consultados (73.3%), y solo era superada como problema público por la desocupación, ubicándose por encima de la pobreza y la inseguridad ciudadana. Y si consideramos estudios realizados durante la administración frenteamplista, según una encuesta de KPMG (2005-2006) entre 80 líderes empresariales, para el 77% existe corrupción en el sector público, 54% consideró que existe corrupción en empresas privadas, 34% dijeron haber tenido alguna experiencia de corrupción con funcionarios públicos y 18% con el sector privado.

Finalmente, según Latinobarómetro (2007) ante la pregunta de que espera en el futuro a largo plazo para la generación que viene, para el caso de Uruguay los resultados fueron: más igualdad ante la ley (16%), más democracia (15%) y más corrupción (57%), ubicando entonces al país en el tercer lugar en América Latina en esta expectativa pesimista sobre la corrupción, solo detrás de Nicaragua y Perú.

La paradoja de estos resultados es que la mayoría absoluta de los encuestados considera que la situación de la corrupción en este aspecto es mejor que la que tienen nuestros vecinos, lo que se contradice con la percepción interna sobre que la corrupción tiene niveles altos o muy altos. Quizás la explicación sea que a la hora de compararse con los países de la región hay un alto grado de tolerancia social. Pero no solo es cuestión de percepciones: el Comité de Expertos del Convenio Interamericano contra la Corrupción en su Informe Anual recomienda que esta situación sea revertida y se aseguren los mecanismos para el cumplimiento de los mecanismos legales en el gasto estatal.

Durante el gobierno frenteamplista se han sucedido 2 casos de corrupción institucional de gran impacto en la opinión pública: los casinos estatales y la aduana, donde se vieron involucrados altos funcionarios frenteamplistas, y uno que esta a poco de serlo también y que afecta al Vicepresidente de la República.

Funcionamiento de la Justicia

Existe una serie de estudios que ubican a Uruguay en un lugar privilegiado en América Latina respecto al funcionamiento de su sistema judicial. Por ejemplo el Índice de

Efectividad Judicial de Kaufmann, que toma en cuenta la respuestas positivas de empresarios a preguntas sobre independencia judicial, sobornos judiciales, calidad del marco legal, protección de la propiedad, efectividad parlamentaria, efectividad policial (PNUD, 2006).

Sin embargo, mas recientemente se ha realizado un estudio que muestra algunos aspectos deficientes en el funcionamiento del sistema legal. Se trata de una encuesta de opinión a interesados en completar el registro legal de sociedades civiles que marca un importante nivel de desconocimiento sobre los trámites (alrededor del 50% de los entrevistados) y que consideran que los trámites si bien ajustados a la ley, no son rápidos ni sencillos. Respecto al costo, las opiniones se mueven en márgenes similares (Instituto de Comunicación y Desarrollo Informe 2006)

Ante esta situación que muestra buenos indicadores comparativos, pero que a su vez señalan dificultades para el funcionamiento de la justicia desde el punto de vista del acceso de los ciudadanos, el período de gobierno del Frente Amplio muestra características del funcionamiento de la justicia que es necesario señalar.

El Poder Judicial ha sido quizás el mas mediático de los poderes uruguayos en los últimos tiempos. Por ejemplo, por tomar solo un mes de noticias en los periódicos, en las primeras dos semanas de mayo de 2008 ocupó la atención central de la prensa, a partir del caso del marino Tróccoli, acusado de violación a los derechos humanos durante la dictadura, para quien se vencieron los plazos de su prisión preventiva en Italia y donde se complementaron negativamente la ineficiencia de la Cancillería uruguaya y de la Suprema Corte de Justicia (ésta pagó 22000 dólares por una traducción al italiano del expediente que tenia que llegar a Italia en un mes y demoro dos meses y veinte días en completar el tramite) (Semanaire Brecha, 16 de mayo 2008, p. 2). También ese mes de mayo se verificó el procesamiento de seis ex directores del gobierno anterior (tres colorados y tres blancos) del estatal Banco Hipotecario del Uruguay por operaciones de corrupción al haber cargado a las cuentas del Estado gastos médicos particulares, concretamente operaciones quirúrgicas realizadas en Estados Unidos.

Este proceso de politización de la justicia o judicialización de la política (Botinelli, 2007), reconoce como los hechos mas sobresalientes durante el gobierno frenteamplista los referidos a la violación de los derechos humanos durante la dictadura (las excavaciones en

búsqueda de restos de los desaparecidos, la apertura de los archivos de la dictadura, y los juicios a algunos de los responsables políticos de las violaciones a derechos humanos) y la integración de la Suprema Corte de Justicia.

Un obstáculo inicial al accionar de la justicia había sido la Ley de Caducidad, aprobada por el Parlamento y refrendada por la ciudadanía en el plebiscito de 1989, que prohibía juzgar a militares que hubieran violado los derechos humanos, aunque por su artículo 4° sí habilitaba a realizar las investigaciones correspondientes. En el marco de este Artículo que nunca había sido utilizado por los gobiernos anteriores, la administración frenteamplista impulsó las excavaciones en búsqueda de restos óseos de desaparecidos, que dieron magros resultados: en total existen 170 desaparecidos uruguayos (167 adultos y tres menores), de los cuales 26 desaparecieron en Uruguay. Y de las 26 desaparecidos en Uruguay, y pese a la ofensiva frenteamplista, solo se localizaron restos de dos personas.

En segundo lugar, el resultado de esta nueva tendencia fue el *Informe Investigación histórica sobre detenidos desaparecidos*, en cumplimiento del artículo 4° de la ley 15848, donde se relevaron cinco archivos (dos estatales, uno universitario, dos privados) aunque no se logró acceder a los archivos del Ejército. Además la iniciativa fue limitada ya que no existe una ley que autorice al público o a los investigadores en general al acceso a los archivos. Solo accedieron aquellos investigadores cercanos al poder político y por medio de autorizaciones personales. Esto plantea adicionalmente el dilema del difícil acceso que existe en Uruguay a la información pública por parte de los ciudadanos. En contraste con Argentina donde al cumplirse treinta años del golpe de Estado se permitió el libre acceso a los archivos de las Fuerzas Armadas cada vez que resulte necesario para esclarecer situaciones de detenidos desaparecidos, en Uruguay los ciudadanos no pueden acceder a los archivos bajo ninguna circunstancia.

En tercer lugar, en el año 2003 cuando se cumplieron 30 años del inicio de la dictadura, se profundizó el tratamiento judicial de la violación a los derechos humanos durante la misma. Se impulsó el juzgamiento de casos emblemáticos que no estuvieran comprendidos en la Ley Caducidad, y en 2006 se aprobó una “ley de desaparición forzada de personas”, que abrió la posibilidad de los juicios en cerca de medio centenar de casos excluidos de la Ley de Caducidad. La responsabilidad de los mandos y la aplicación de figuras existentes en el Código Penal son las vías analizadas. En ese marco, fueron a prisión cinco militares que

encabezaron la represión, además de tres casos resonantes como los de Juan Carlos Blanco, ex canciller de la dictadura (se le inició causa en el año 2002 y se le procesó con prisión quedando en libertad en 2003 y volvió a prisión en el año 2007), Juan María Bordaberry, el primer presidente de la dictadura (a quien en el año 2002 se había iniciado una causa por golpe de Estado y violación a los derechos humanos, por orden de la Corte Suprema de Justicia se reinició en el año 2006, quedando en prisión domiciliaria en el año 2007), y Gregorio Alvarez, último presidente de la dictadura (que fue detenido y procesado en diciembre del año 2007). Sin embargo esta iniciativa y estos resultados, con ser logros que se señalan insistentemente por el gobierno frenteamplista, no conformaron a todos. Durante el año 2007 sectores estudiantiles y de organizaciones sociales iniciaron la recolección de firmas para la realización de un nuevo plebiscito que permita reformar la Constitución y derogar la Ley de Caducidad y de esa manera juzgar a todos los responsables de violaciones a los derechos humanos durante la dictadura. Enfrentan la indiferencia y oposición de importantes sectores del Frente Amplio y del gobierno, cuya estrategia es iniciar un período de reconciliación de militares y civiles golpistas con el resto de la ciudadanía (Moreira, 2008)

Finalmente también la integración de los órganos del Poder Judicial está enfrentando graves obstáculos que afectan su funcionamiento en el plano de los controles interinstitucionales. La Suprema Corte de Justicia tiene cinco miembros elegidos por la Asamblea General y que permanecen diez años en sus cargos, si no cumplen antes setenta años, que es la edad tope para ser funcionario de la justicia en Uruguay. Si después de 90 días de producida la vacante no hay designación, ocupa la misma automáticamente el ministro con más antigüedad en su cargo de los tribunales de apelaciones. Recordemos que la Suprema Corte de Justicia controla el cumplimiento de la Constitución Nacional y entre otras cosas, es la única que puede declarar la inconstitucionalidad de las leyes. Esta función se volvió crucial ante la aprobación de la Ley de Reforma Tributaria, que respondía a uno de los lineamientos de política pública más importante del Frente Amplio. En particular, con la entrada en vigencia aprobación del Impuesto a la Renta de las Personas Físicas (IRPF) que se aplicó a las jubilaciones, la Suprema Corte de Justicia recibió centenares de demandas para que se anulara la Ley.

Una primera decisión de la SCJ consideró que dicha Ley era inconstitucional, y un mes

después, con otra integración se declaró que era constitucional, con lo cuál mientras centenares de jubilados se vieron beneficiados con el primer fallo, centenares de ellos se vieron perjudicados con el segundo. Dado que en Uruguay no existe la jurisprudencia obligatoria, la integración de la Corte en cada momento ha dado lugar a una puja y presión del gobierno y los partidos políticos de oposición por influir en la designación de los integrantes, viéndose afectada la independencia del Poder Judicial respecto al poder político.

Otro caso similar fue la elección del Fiscal de Corte, luego de 10 años de crisis. Se trata del Fiscal ante la Suprema Corte de Justicia, que es el Procurador General de la Nación, es decir representa a la nación y es el jefe de los fiscales. El fiscal de corte lo designa el Presidente de la República con aprobación de una mayoría especial de 3/5 del Senado, lo cual exige acuerdos interpartidarios. En 1997 con el segundo gobierno de Sanguinetti, y el fiscal Peri Valdez, el cargo paso a tener un rol mas político, mas mediático, al estilo Estados Unidos. Hasta que en 2007, luego de dos años de debates entre los partidos y el gobierno frenteamplista se designó al nuevo fiscal con venia unánime del Senado, y ahora es el Dr. Rafael Ubiría.

Pero más allá de estos procesos y acontecimientos que marcaron una centralidad del Poder Judicial durante el gobierno frenteamplista, existe la convicción que el mismo es el eslabón débil del funcionamiento democrático en Uruguay, dado que es un poder lento, sin recursos y susceptible a las influencias del poder político. En general, Frente Amplio aprovechó al máximo las posibilidades del Poder Judicial realmente existente, pero no logró reformar o transformar este Poder Judicial hacia aceptables niveles de calidad en su funcionamiento.

Seguridad Ciudadana

En términos comparados, la seguridad ciudadana parece ser un problema menor en Uruguay, tal cual surge del estudio de Latinobarómetro 2007, donde apenas un porcentaje del 10% de los consultados indica que la delincuencia es un problema importante en Uruguay, siendo el principal el desempleo (30%), y en segundo lugar la corrupción (%). Según esto podríamos decir que el ciudadano uruguayo se siente seguro en el país, ya que según ese estudio declara que sus garantías de protección están adecuadamente cubiertas, y mayoritariamente dice confiar en la policía.

El gobierno frenteamplista desde el inicio de su gestión introdujo algunas mejoras en el

sistema carcelario y legal a través de una serie de leyes, así como también se intentó mejorar el sistema de ingreso y capacitación de la policía.

Sin embargo, a pesar de estos datos de Latinobarómetro y los esfuerzos gubernamentales, los informes especializados son muy críticos con la evolución del tema en Uruguay. Por ejemplo un informe reciente señala que “el panorama de la seguridad ciudadana en Uruguay muestra un panorama complejo. Durante los últimos años se ha realizado esfuerzos por depurar a las policías - mal remuneradas y socialmente desprestigiadas - y promulgar algunas leyes que mejoran el sistema carcelario y legal del país. A pesar de ello, los índices de violencia y delincuencia han aumentado y la sensación de inseguridad entre la ciudadanía es creciente (...) A diferencia de otros casos regionales, la calidad y cantidad de la información disponible referente al tema es deficiente. Se observa una carencia de centros de estudios independientes en la temática y sobre todo una deficiencia gubernamental de todo el sistema público por entregar información actualizada y de calidad (FLACSO Chile, 2007, cfr. Gergetown, 2006)

Es más, durante el gobierno frenteamplista parece que la percepción social de la inseguridad crece (Factum) y varios hechos marcan ese descenso de la autopercepción de vivir en una sociedad segura, y por tanto, de aumento de la inseguridad ciudadana, que alcanza sus picos máximos para mediados del año 2008, con constantes fugas de los institucionales de menores que han cometido delitos y la rebaja de los requisitos para ingresar a la policía ante la imposibilidad de cubrir los cupos de ingreso. El tema de la seguridad pública se ha convertido incluso en un tema de debate partidario pre-electoral, con polémicas entre los funcionarios gubernamentales que acusan a los medios de comunicación y la oposición de crear el miedo y éstos que se defienden argumentando que solo se limitan a reflejar la realidad.

En síntesis, seguridad pública aparece como un déficit agudo de la administración frenteamplista.