

Estado de derecho, governabilidad y democracia en Uruguay: presente y escenarios futuros*

*Rule of Law, Governance and Democracy
in Uruguay: Current and Future Scenarios*

CARLOS MOREIRA BETANCOR**

Universidad Nacional de Lanús

Lanús, Argentina

* Este trabajo es resultado del Proyecto de Investigación “La calidad de la democracia en América Latina”, financiado por el Istituto Italiano de Scienze Umane (Florencia, Italia) y el Colegio Mexiquense (Toluca, México).

** cmoreira07@yahoo.com

Artículo de revisión.

Recepción: 18 de agosto de 2009. Aprobación: 20 de octubre de 2009.

RESUMEN

[150] El objetivo del presente artículo es abordar el funcionamiento de la democracia en Uruguay a comienzos del siglo XXI, con especial énfasis en las características del Estado de derecho. El trabajo consta de tres partes y un epílogo. En la primera parte se expone brevemente cómo llegó el Frente Amplio al gobierno y cómo gobierna en Uruguay. En la segunda parte se mencionan algunos de los aspectos sustantivos del debate contemporáneo en torno a la calidad de la democracia. En la tercera parte se presentan las características de la democracia en Uruguay, haciendo énfasis en el funcionamiento del Estado de derecho (*Rule of Law*). A manera de conclusión, el epílogo consta de una serie de reflexiones sobre el Estado de derecho, aplicadas al caso estudiado.

Palabras clave: democracia en Uruguay, Estado de derecho, Frente Amplio, partidos políticos de Uruguay.

ABSTRACT

This paper's main purpose is to approach the operation of democracy in Uruguay at the early XXI century, specially emphasizing in the features of the Rule of Law. This work is conformed by three parts and an epilogue. In the first part, we briefly expose how the Frente Amplio got to take the power and how it governs in Uruguay. In the second part, some of the substantive aspects of the contemporary debate about the quality of democracy are mentioned. In the third part, the features of democracy in Uruguay are depicted, emphasizing in the operation of Rule of Law. The epilogue, as a conclusion, is conformed by some reflections about Rule of Law, applied to the studied case.

Keywords: *Democracy in Uruguay, Rule of Law, Frente Amplio, Uruguay's Political Parties.*

Introducción

DEFINIDO A GRANDES rasgos, el objetivo del presente artículo es abordar el funcionamiento de la democracia en Uruguay a comienzos del siglo XXI, con especial énfasis en las características del Estado de derecho. Si bien no es un análisis de coyuntura, el mismo se centra en el periodo de gobierno del Frente Amplio en Uruguay (2005-2010), y en él intentaremos abordar el tema desde sus antecedentes teóricos, los procesos actuales y los escenarios futuros.

[151]

El trabajo consta de tres partes y un epílogo. En la primera parte del mismo presentamos brevemente cómo llegó al gobierno y cómo gobierna el Frente Amplio en Uruguay. En ese sentido, las preguntas empíricas que nos guían son: ¿en qué condiciones llegó el Frente Amplio al gobierno? Y ¿cuáles son los rasgos y contenidos de las políticas públicas más importantes de su gestión? En la segunda parte, se establecen algunos de los aspectos sustantivos del debate contemporáneo en torno a la democracia, lo que implica abordar los requerimientos de una democracia minimalista junto a aquellos más complejos de una democracia de calidad. En la tercera parte, se presentan las características de la democracia en Uruguay, haciendo especial énfasis en el funcionamiento del Estado de derecho (*Rule of Law*). Finalmente, el lector encuentra una reflexión en torno a las zonas de riesgo y los elementos preocupantes para la gobernabilidad, identificables en el funcionamiento del Estado de derecho en la democracia uruguaya contemporánea.

Cinco tesis sobre cómo llegó el Frente Amplio al gobierno y sobre la manera en que gobierna

A los efectos de un desarrollo breve, podemos decir que cinco tesis resumen nuestros argumentos acerca de los procesos que recorrió al Frente Amplio para ganar las elecciones y las características centrales de su gestión de gobierno.

Nuestra primera tesis es que el papel del liderazgo carismático de Tabaré Vázquez fue determinante para explicar su triunfo electoral el último domingo de octubre de 2004.¹ Hay que decir que Tabaré Vázquez es un médico; que al momento de hacer su ingreso a la política tenía una impor-

1. Carlos Moreira, "Tabaré Vázquez: liderazgo e identidad política en la izquierda uruguaya", *El liderazgo político en América Latina*, coord. J. Tovar (Santiago de Chile: Red de Estudios de Calidad de la Democracia en América Latina REDCAL, 2009).

tante actividad social, y que construyó su liderazgo nacional desde el poder, primero como intendente de la ciudad de Montevideo (1991-1995), luego como el principal dirigente del Frente Amplio (1995-2005) y, finalmente, como Presidente de la República (2005-2010).

[152]

Caracterizado por tomar decisiones fuertes sin consultar con el partido, Vázquez adhirió tardíamente al Partido Socialista, y en su trayectoria tuvo un peso importante su adhesión a la masonería uruguaya, al mismo tiempo que iniciaba su camino político. Si bien la izquierda uruguaya ha tenido en su historia líderes importantes, nunca tuvo un líder con el carisma de Tabaré Vázquez. Su popularidad, incluso, ha ido más allá de los simpatizantes y militantes frenteamplistas.²

La segunda tesis que enunciamos para explicar el ascenso del Frente Amplio al gobierno, es que esta coalición política de la izquierda uruguaya contó con una situación favorable (casi inédita) para llevar adelante su gestión de gobierno. En este sentido, Tabaré Vázquez asumió el gobierno en el 2005 en una situación objetivamente opuesta, en términos de disponibilidad de poder, a la de otros presidentes latinoamericanos como Néstor Kirchner o Evo Morales, tanto desde el punto de vista ideológico y organizativo como de los apoyos electorales que el Frente Amplio había logrado construir bajo su liderazgo. Por ejemplo, para las elecciones del 2004 el Frente Amplio se transformó en un gran conglomerado de partidos centristas bajo el nombre Nuevo Espacio-Encuentro Progresista-Frente Amplio. Tabaré Vázquez fue elegido presidente con una mayoría parlamentaria propia (algo inédito en las últimas cuatro décadas de la historia del país), y la coalición oficialista pasó a controlar ocho gobiernos locales (con lo cual siete de cada diez uruguayos quedaron bajo administración progresista), lo que constituyó sin duda un contexto ideal que otorgó al presidente electo una extraordinaria disponibilidad de poder para iniciar su gestión.

Nuestra tercera tesis es que las exigencias de gobernabilidad y el contexto de crisis condicionaron las metas de Tabaré Vázquez, llevándolas hacia el predominio de estrategias adaptativas. En este punto hay que tener en cuenta que la crisis económica del año 2002, la más importante del siglo en Uruguay, se constituyó en una situación heredada que puso en juego desde

2. Para presentar un dato reciente, en marzo del 2008 el Frente Amplio tenía una intención de voto del 42% contra el 35% del Partido Nacional y el 8% del Partido Colorado, y la popularidad de Vázquez rondaba el 60%. Recuperado de: www.factum.com.uy

el comienzo las posibilidades de éxito del gobierno del Frente Amplio, así como sus posibilidades de renovación para el 2009.³

De esta manera, el Frente Amplio se vio obligado a gobernar buscando el equilibrio entre las promesas programáticas, los obstáculos internos y las demandas ciudadanas. En consecuencia, las políticas que caracterizaron su gestión fueron aquellas que le permitieron construir el consenso, fundamentalmente la asistencia social a los sectores pobres y la negociación colectiva entre trabajadores, empresarios y Estado a fin de disciplinar a los primeros y desactivar una potencial fuente de conflicto.⁴

[153]

La cuarta tesis que forma nuestro argumento es que, fruto de lo anterior, el saldo neto de transformaciones del *statu quo* de la gestión frenteamplista es relativamente bajo, y que algunos actores de la ciudadanía han percibido que el país continúa en un estado inercial que mucho se parece al de las décadas anteriores. Para ellos no solo no ha habido transformaciones en los modos de pensar y hacer la política, sino que tampoco parece avanzarse en lo económico y social.⁵

Así se ha provocado que la dinámica de algunos movimientos sociales tradicionalmente aliados con el Frente Amplio, como los sindicatos o los organismos de derechos humanos, hayan buscado desenvolverse sin subordinarse a la coalición en el gobierno, presentándose para algunos una serie de oportunidades que le facilitaron a unos y le condicionaron a otros sus posibilidades de desarrollo futuro.⁶

Finalmente, nuestra quinta tesis es que la gestión frenteamplista se ha caracterizado por la concentración de poder en los niveles del gobierno central, en detrimento de otros actores institucionales y partidarios. En este sentido, las relaciones entre el poder ejecutivo y el legislativo han acentuado

-
3. Francisco Panizza, "El primer año de gobierno del Frente Amplio en Uruguay. Restricciones económicas y elecciones estratégicas", *La nueva política en América Latina. Continuidades y rupturas*, eds. Carlos Moreira, Diego Raus y Juan Carlos Gómez Leyton (Montevideo: FLACSO Uruguay, UNLa, Arcis, Ediciones Trilce, 2008).
 4. Carlos Moreira, "El gobierno del Frente Amplio en Uruguay y la (problemática) construcción del consenso (2005-2007)", *Revista Bajo el Volcán* 7.12 (2008): 47-64.
 5. Carlos Moreira, "La izquierda en el poder en un país en crisis. Balance y perspectivas del gobierno del Frente Amplio en Uruguay (2005-2010)", *Metapolítica* 64 (jul.-ago. 2009).
 6. Carlos Moreira, "Uruguay, cambio político y movimientos sociales a comienzos del siglo XXI", *Historia reciente. Sociedad, sujetos y conflictos en América Latina y el Caribe*, comps. M. López Maya et al. (Buenos Aires: CLACSO, 2009).

la tendencia a la extrema preeminencia del primero y la subordinación del segundo en la agenda gubernamental, siendo sumamente frágil el funcionamiento de algunos organismos de control como el Tribunal de Cuentas (que interviene observando el gasto público), la Corte Electoral (justicia electoral), la URSEC (que regula las empresas de comunicaciones) y la URSEA (que hace lo propio con las empresas de agua).

[154]

Es más, consecuente con su perfil personalista, al llegar al gobierno Tabaré Vázquez cortó amarras (de manera consciente) con su propia fuerza política, y los militantes frenteamplistas se enteraron de la marcha de los asuntos del gobierno a través de los medios de comunicación, quedando la actividad del Frente Amplio reducida a su mínima expresión. Por ello podemos afirmar que hoy el gobierno central es el actor principal de la política en Uruguay.

Calidad de la democracia y Estado de derecho (*Rule of Law*)

Luego de esta caracterización general del gobierno de Tabaré Vázquez, nos interesa analizar en profundidad el funcionamiento del Estado de derecho durante el periodo de su gestión, y ello en relación con la calidad de la democracia en Uruguay durante la primera década del siglo XXI. Para ello, a continuación expondremos algunas cuestiones teóricas importantes sobre este tema.

Sabido es que la consolidación del funcionamiento institucional minimalista de la democracia contemporánea en América Latina no ha significado el progreso de aquella en materia de calidad. El hecho de que los gobiernos latinoamericanos hayan sido democráticamente elegidos y esté asegurado que continuará siendo de esta manera, no dice mucho de la calidad de su funcionamiento institucional, es decir: del 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, la profunda insatisfacción de los ciudadanos respecto de la marginación a la que son sometidos por las instituciones democráticas; ahora bien, a causa de demandas que no son adecuadamente representadas ni satisfechas, han surgido movimientos sociales radicalizados, que critican la democracia meramente electoralista.

Debido a 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 esto el actual debate teórico normativo en la región se concentra en 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, entre ellos: el funcionamiento eficiente del Estado de derecho, la transformación y el mejoramiento de la competencia técnica del Estado para obtener políticas públicas eficientes (y alejar así el peligro siempre latente de sufrir una crisis de gobernabilidad), y el hecho de reforzar el papel de los partidos políticos y las organizaciones sociales en la formulación, la implementación, el control y la evaluación de las políticas.

[155]

Ahora bien, en los últimos veinte años estos aspectos de la calidad de la democracia en América Latina han sido motivo de preocupación para 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 la fuerte institucionalización de la negociación parlamentaria, que limita al titular del ejecutivo y lo obliga a aceptar un ritmo más lento y más gradual en, por ejemplo, la aplicación de las políticas públicas. Comparativamente en términos analíticos la democracia representativa, pues, resulta de mayor calidad que la variante delegativa.⁷

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 variables para medir la calidad de una democracia, a saber: cinco variables procedimentales

7. Guillermo O'Donnell, "¿Democracia delegativa?", *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y modernización* (Buenos Aires: Paidós, 1997).

(Estado de derecho, *accountability* electoral, *accountability* interinstitucional, participación política, competencia), una dimensión de resultados de las políticas públicas (*responsiveness*) y dos variables de contenido (libertad y solidaridad/igualdad).⁸

[156]

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 (las elecciones y el pluripartidismo, por ejemplo) con otras del autoritarismo, de lo que se trata en realidad es de trabajar con regímenes híbridos.

Estos desarrollos de O'Donnell y Morlino nos indican, en primer lugar, que cuando hablamos de la calidad democrática estamos haciendo referencia a una serie de instituciones y mecanismos (encaminados a defender la libertad y la igualdad de los ciudadanos) y 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 y contenidos de procedimientos y a las políticas públicas y sus resultados.

En segundo lugar, el trabajo de estos autores nos indica que las democracias perfectas (así como los autoritarismos perfectos) no existen, son solo tipos ideales; lo que hay en realidad es combinaciones de elementos democráticos y autoritarios. Esto significa que es posible identificar muchos casos en América Latina de democracias mixtas o regímenes híbridos, donde algunas variables funcionan adecuadamente desde el punto de vista de la calidad democrática, y otras se alejan mucho de esa situación óptima. Se trata de concentrarse en estos aspectos y desarrollar las políticas adecuadas para mejorarlos.

Ubicado el marco teórico, hay que decir que este trabajo se centra en la primera variable, es decir, el Estado de derecho. Por Estado de derecho u orden legal aquí se entienden tres cosas: la aplicación de la ley, la supremacía de esta (o la capacidad de la autoridad judicial de aplicarla, libre de

8. Leonardo Morlino y Jesús Tovar, coords., "Proyecto Observatorio de la democracia en América Latina" (RECDAL, 2008). Recuperado de: www.cmq.edu.mx

influencia política) y la existencia de leyes estables universales, claras, que no sean retroactivas, y estén en conocimiento de la ciudadanía.⁹

Dicha variable se compone de cinco dimensiones: 1) seguridad individual y orden civil; 2) independencia y modernidad del sistema judicial; 3) capacidad institucional y administrativa (*civil servant*) de los poderes legislativo y ejecutivo; 4) eficiencia en el combate de la corrupción (transparencia), y 5) control civil y políticas de reformas de las fuerzas de seguridad.¹⁰

Según Unger, el estudio de la ley remite directamente a los grandes problemas de una sociedad, y el denominado orden legal solo existe en Occidente en tanto constitutivo de la sociedad liberal o plural: el orden legal surgió en la Europa moderna en la lucha contra el absolutismo, y su legitimidad se vuelve un factor clave.¹¹ Veamos, a continuación, cómo funciona este Estado de derecho en términos empíricos en el caso de la democracia uruguaya.

[157]

El Estado de derecho en la democracia uruguaya

Orden público y seguridad ciudadana

La primera dimensión que abordaremos es la de seguridad individual y orden público, entendiendo por tal la libertad y el derecho a la vida, esto es, la seguridad personal ante la posibilidad de ser víctima de un delito o alguna forma de arbitrariedad o tortura, así como las garantías existentes del derecho a la propiedad. Más concretamente, la pregunta que guía la indagación es: ¿cuáles son las principales amenazas para la vida individual y el bienestar en el país?

Con respecto a la amenaza de la violencia criminal, en Uruguay se observó en los últimos veinte años un aumento de las tasas de delitos cometidos, en cualquiera de sus modalidades, aunque en el último quinquenio parece haber llegado a un nivel constante, y si bien los delitos contra la propiedad constituyen la mayoría de los delitos cometidos, el crecimiento decisivo se verifica en los delitos violentos contra las personas, fundamentalmente en los relacionados con violencia doméstica, que incluso superan en frecuencia a los robos con violencia. Esto ha tenido como correlato el aumento

9. José María Maravall, "El imperio de la ley como arma política", *Democracia y Estado de la Ley*, eds. José María Maravall y Adam Przeworski (Cambridge: Cambridge University Press, 2002).

10. Morlino y Tovar.

11. Santiago Carassale, *Política y derecho* (México: Ediciones Coyoacán, 2005).

extraordinario de la sensación de inseguridad de la población, reflejada en las encuestas de opinión.¹²

[158] Existe también un embrionario desarrollo de las pandillas callejeras, y en parte tenemos que considerar que la extensión del fenómeno *marero* está asociado a la violencia deportiva, la cual se verifica en la escena pública (en los alrededores de los estadios, en la calle, en los medios de transporte, etc.) y en torno a los deportes más populares del país: el fútbol y el basquetbol.¹³

Una parte importante de los enfrentamientos se ha producido con armas de fuego. De esta manera, entre 2006 y 2009, ha habido cuatro muertes como producto de la violencia deportiva. En lo que respecta a la tenencia de armas, si bien no hay datos confiables, se estima que ya en los años noventa existía un arma por cada tres uruguayos (un millón de armas sobre poco más de tres millones de habitantes), la mayoría de las cuales en condiciones de tenencia ilegal.¹⁴

Con respecto a las tasas de homicidios, Uruguay aparece como una sociedad poco violenta en América Latina, con bajas tasas de homicidios por habitante que la ubican en quinto lugar luego de Chile, Cuba, Costa Rica y Argentina. Sin embargo su tasa de homicidios por habitante es siete veces la de Italia, Irlanda o Suecia y diez veces la de Alemania o Japón. En Europa solamente Albania tiene tasas superiores a la de Uruguay, lo cual indica, entre otras cosas, que el país está rezagado en materia de seguridad con respecto a los países desarrollados del viejo continente. Y conforme al gran número de armas de fuego en poder de los particulares sin el control del Estado que existe en Uruguay, la mitad de los homicidios se han cometido con ese medio.¹⁵

Otro fenómeno relevante es los denominados *copamientos*, un tipo de delito producido generalmente por bandas armadas que ocupan una propiedad para robar mediante la violencia, en el que también se suelen provocar

12. Rafael Paternain, coord., *Panorama de la violencia, la criminalidad y la inseguridad en Uruguay. Datos, tendencias y perspectivas* (Montevideo: Ministerio del Interior, Observatorio Nacional sobre Violencia y Criminalidad, PNUD-Uruguay, 2008).

13. Laura Etcharren, "Los cambios del crimen organizado y el desvío de la atención" (Buenos Aires, 2008). Recuperado de: www.offnews.info

14. Rafael Sanseviero y Graciela López Machín, "Seguridad ciudadana. Informe de Uruguay", Informe de Desarrollo Humano 2006 (2006). Recuperado de: www.iidh.ed.cr

15. Paternain.

daños a las personas. Según cifras oficiales, este delito tiene una incidencia menor en Uruguay, y decreció del 2006 al 2007 pasando en números absolutos de 158 a 146 casos por año.¹⁶ Sin embargo, en términos cualitativos su impacto radica en que se trata de un tipo de delito que recibe una importante cobertura mediática, y por tanto tiene una fuerte incidencia en la sensación de inseguridad de la población.

Respecto al papel de la policía frente al delito y las bandas criminales, en un informe académico se señala que la policía uruguaya está atravesada por el desprestigio público y las malas remuneraciones, y que, si bien se han intentado implementar diversas iniciativas de reforma a fin de depurar su personal y alcanzar niveles de eficiencia que reviertan esta situación, la violencia criminal y los delitos se mantienen constantes y sigue creciendo la sensación de inseguridad de la población.¹⁷ En virtud de los datos disponibles, es posible afirmar que la seguridad pública es uno de los aspectos más críticos y deficitarios de la democracia en Uruguay.

[159]

Administración de justicia

Con relación a la segunda dimensión, la administración de justicia, el propósito es determinar si en la democracia uruguaya existe un sistema judicial independiente, profesional y eficiente que permita la igualdad de acceso a la justicia, libre de las presiones indebidas y con mecanismos adecuados para el cumplimiento de las decisiones. Aquí las dos preguntas claves a responder son: ¿qué tan independiente es el poder judicial respecto del poder ejecutivo y legislativo, y cuán eficiente es el funcionamiento del poder judicial?¹⁸

Según Karina Ansolabehere, la teoría política clásica y contemporánea se ha ocupado *in extenso* de la relación entre justicia y poder político, desde Kant, Locke y Hobbes hasta Habermas y Elster. En América Latina el análisis del poder judicial fue un espacio vacío, dado que se asumió que siempre estaba subordinado al poder político. Sin embargo, desde la democratización de los años ochenta creció el interés de los académicos en el poder judicial. De esta manera, lo central en estos veinticinco años ha sido preguntarse por la independencia que tiene o debería tener el poder judicial respecto al

16. Paternain.

17. FLACSO, *Reporte Sector Seguridad en América Latina 2006: Informe Nacional Uruguay* (Santiago de Chile: FLACSO, 2006). Recuperado de: www.flacso.cl

18. Morlino y Tovar.

poder político.¹⁹ Sobre este tema, en Uruguay la discusión se ha desarrollado en torno a dos ejes: la judicialización de la política y la independencia del poder judicial.

[160]

La judicialización de la política se refiere a los casos políticos en los que interviene el poder judicial. La expresión comenzó a usarse a mediados de los años noventa a partir de los casos de corrupción de la época, pero luego la tendencia a la judicialización de la política se ha mantenido. En ese sentido un instrumento utilizado es la solicitud de declaración de inconstitucionalidad a la Suprema Corte de Justicia de legislación emanada del poder legislativo o ejecutivo. Según un estudio reciente, de la cantidad de recusaciones recibidas la Suprema Corte de Justicia termina aprobando una de cada cuatro, y un análisis de las mismas revela que siempre ejerce presión algún actor político sobre aquella, sea el poder ejecutivo, los sindicatos, las organizaciones de la sociedad civil o los partidos políticos.²⁰ Esto se relaciona con un segundo tema que es el de la discusión sobre la independencia del poder judicial en Uruguay. En primer lugar esa independencia es relativa dado que todos los fiscales dependen del Fiscal de Corte nombrado por el poder ejecutivo: Uruguay es el único país de América Latina en donde el Fiscal de Corte es elegido por el poder ejecutivo y actúa en su órbita, dependiendo de él, y no existen medios independientes para controlar y evaluar su gestión.²¹ En segundo lugar, dentro de los problemas que enfrenta el poder judicial para mantener la independencia, resalta el hecho de que carece de autonomía presupuestaria.

Aquí hay que tener en cuenta que la Suprema Corte de Justicia es la cabeza administrativa del poder judicial al mismo tiempo que el máximo Tribunal Constitucional, y que en la primera función debe elaborar el presupuesto del poder judicial y negociarlo con los otros poderes, lo cual condiciona y limita profundamente sus capacidades como órgano constitucional, especialmente cuando en el fallo está involucrado el poder ejecutivo.²²

En lo tocante a la eficiencia en la administración de la justicia, a las limitaciones señaladas deben sumarse las que surgen, primero, de un presupuesto que asigna escasos recursos para salarios, inversiones y gastos de

19. Karina Ansolabehere, *La política desde la justicia. Cortes supremas, gobierno y democracia en Argentina y México* (México: Fontamara, 2007).

20. PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano* (Montevideo, 2008). Recuperado de: www.undp.org.uy

21. Flores Silva en *La República* [Montevideo] 22 mar. 2006.

22. PNUD.

funcionamiento; y, segundo, de un sistema de reclutamiento, capacitación e incremento de los recursos humanos sumamente deficiente. Estas tendencias no son nuevas ni tampoco obra del actual gobierno frenteamplista, pues se insinuaron en la década de los noventa, pero hay que decir que se han acentuado radicalmente en la primera década del siglo XXI, en especial en el último quinquenio de gobierno.²³

A título de ejemplo, en abril del 2008 la Asociación de Magistrados de Uruguay (la gremial de los jueces) denunció en una carta a la ONU y otros organismos internacionales “los agravios, presiones y amenazas que sufrió el Poder Judicial en los últimos meses”. También la Asociación de Escribanos denunció presiones del poder político (ejecutivo y legislativo) sobre el poder judicial, lo cual implica una “lesión al sistema democrático” y una “flagrante violación al principio de la separación de poderes”.²⁴ Y, finalmente, los partidos de la oposición han acusado reiteradamente al gobierno de ejercer presiones indebidas sobre el poder judicial.

[161]

En conclusión, en un continente que tiene los más bajos niveles de confianza en el poder judicial en el mundo, en donde siete de cada diez encuestados consideran que el poder judicial está atravesado por la corrupción,²⁵ Uruguay no es la excepción. Y así, apenas el 26% de los ciudadanos dicen tener confianza en el poder judicial como fuente de igualdad en el acceso a la justicia.²⁶ Y menos del 20% dice que el poder judicial tiene un buen desempeño.²⁷

Todo ello agravado si consideramos la situación por la que atraviesa el sistema carcelario nacional. En el 2008 la situación de las cárceles en Uruguay mereció un informe drástico del representante de la ONU. Durante la conferencia de prensa con que cerró su visita al país, Manfre Nowak dijo que la situación con que se encontró en Uruguay en materia de reclusión y violación de derechos humanos era “peor de lo que imaginaba”. Si bien recibió “pocas denuncias de tortura” probadas con exámenes forenses, atendió “numerosas y creíbles” denuncias por malos tratos y el uso excesivo de la fuerza por parte de la policía en las cárceles, las comisarías y los centros de detención de adolescentes. Señaló, además, que las condiciones en los

23. PNUD.

24. *El País* [Montevideo] 12 abr. 2008.

25. Raúl Seoane, “Índice de percepción de la corrupción”, *Informe Uruguay* 5,305 (26 sep. 2008). Recuperado de: www.uruguayinforme.com

26. Corporación Latinobarómetro, “Informe Latinobarómetro” (2007). Recuperado de: www.latinobarometro.org

27. PNUD.

módulos de acero de la Cárcel de Libertad, conocidos como “las latas”, “son un insulto a la dignidad de los reclusos, así como de los guardias que tienen que trabajar ahí, corriendo riesgo de vida”.²⁸

[162]

En definitiva, si evaluamos el grado de independencia y de eficiencia del poder judicial en Uruguay, diríamos que en estos momentos se trata del más débil de los poderes de la democracia uruguaya, tanto desde el punto de vista de la independencia como de la eficiencia, dada su obligada dependencia de los otros poderes y la carencia de recursos presupuestales.

Capacidad institucional y administrativa

Respecto a la tercera dimensión, aceptamos por capacidad institucional y administrativa aquella facultad para formular, aplicar y hacer cumplir la ley, que llevó nuestra atención hacia el régimen de gobierno capaz de garantizar la producción de alta calidad y su aplicación a la legislación del país, a través de un transparente proceso de formulación de políticas que permitiera la participación de la sociedad civil, así como la presencia de una burocracia estatal profesional, neutral, responsable y eficiente. La pregunta clave que nos guió fue ¿cuál es el desempeño de las instituciones, por un lado, y la administración pública, por otro?²⁹

Ahora bien, en primer lugar, si consideramos el poder legislativo hay que decir que el Parlamento uruguayo está fuertemente subordinado al ejecutivo, y tradicionalmente solo una ínfima proporción de la legislación que propone corresponde a políticas estratégicas del periodo, pues las mismas son casi siempre una iniciativa del poder ejecutivo.³⁰

Durante el gobierno frenteamplista, 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 en la práctica efectiva casi nulo 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 aplicó el veto presidencial, como en el caso del frustrado proyecto de Ley de salud sexual y reproductiva.

28. “ONU: Uruguay las peores cárceles del mundo”. Recuperado de: <http://uruguay.indymedia.org/news/2009/03/69130.php>

29. Morlino y Tovar.

30. PNUD.

En segundo lugar, si consideramos el poder ejecutivo hay que decir que la gestión del gobierno del Frente Amplio, por un lado, presenta éxitos relativos en la asistencia a los pobres, la negociación colectiva con los trabajadores y la cuestión de la violación de los derechos humanos durante la dictadura cívico-militar; por otro lado, el Frente Amplio ha tenido fracasos semiplenos en las áreas de la salud, el sistema impositivo, la educación, la política exterior y la reforma del Estado, así como vacíos y hasta retrocesos en seguridad pública, transparencia, funcionamiento del poder judicial, derechos de género y calidad democrática.³¹

[163]

En tercer lugar, si abordamos la capacidad administrativa del Estado uruguayo, hay que decir que este ha demostrado sus limitaciones para renovar y capacitar los recursos humanos, así como su carencia de sistemas de información. Por lo demás, los niveles salariales son insuficientes para traducirse en una motivación de los funcionarios hacia su tarea.³²

En ese sentido, nuestra conclusión es que el Estado uruguayo, sometido a quince años de reformas de tipo neoliberal y gerencial, no ha podido alcanzar niveles de capacidad, eficiencia y racionalidad que lo conviertan en una administración moderna. En consecuencia, se puede decir que la capacidad institucional y administrativa del Estado uruguayo mantiene niveles de eficiencia entre medio y regular.

Lucha eficaz contra la corrupción

Respecto a la cuarta dimensión, entendemos por lucha eficaz contra la corrupción la existencia y aplicación del amplio marco legislativo para prevenir y combatir la ilegalidad y el abuso de poder por parte de los organismos estatales.³³ En los años noventa hubo en Uruguay una explosión de la corrupción: las concesiones de las empresas de servicios públicos al sector privado (aeropuertos, puertos, rutas, línea aérea), las compras estatales y las regulaciones en el sistema bancario estuvieron envueltas en hechos públicos de corrupción.

Respecto al sector público, en Uruguay no hay una definición de transparencia y rendición de cuentas en la elaboración y ejecución del presupuesto nacional. Salvo algunos casos, el uso de portales electrónicos para publicar presupuestos y ejecuciones presupuestales son iniciativas de cada organismo

31. Moreira, "La izquierda...".

32. PNUD.

33. Morlino y Tovar.

[164]

que no están sistemáticamente coordinadas, y son utilizadas como propaganda más que como rendición de cuentas.³⁴ Y, por otra parte, si bien existe un manual de normas de conducta en la función pública y hay sumarios disciplinarios contra los funcionarios acusados de corrupción, estos procedimientos raramente se aplican o concluyen en sanciones.³⁵ Finalmente, hay que decir que durante la administración frenteamplista es problemático el funcionamiento de los organismos de control de la actividad estatal, como el Tribunal de Cuentas, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo o la Defensoría del Vecino de Montevideo. El primero no ha podido completar su integración en los últimos quince años, y además su competencia está limitada a observar el gasto público y denunciar irregularidades, pero no tiene atribuciones para aplicar sanciones. El segundo, creado en 1952, es el lugar donde los particulares pueden iniciar demandas por las malas prácticas de la administración pública que lesionen sus intereses, y tiene la competencia para anular el acto administrativo en cuestión. Pero hasta el momento se desconocen las demandas que procesa anualmente, así como los resultados. El tercer organismo de control fue creado en el 2003 para la ciudad de Montevideo, pero su nivel de eficiencia en la resolución de demandas es sumamente bajo, pues las autoridades municipales frenteamplistas rechazan y bloquean su accionar.

En lo que concierne a los criterios para el ingreso de los funcionarios públicos, hay que decir que en Uruguay existen extendidas prácticas de nepotismo y favoritismo en los niveles gobernantes, en perjuicio de los particulares.

Si consideramos un estudio realizado durante la administración frenteamplista entre ochenta líderes empresariales, los resultados muestran que para el 77% existe corrupción en el sector público, el 54% considera que existe corrupción en empresas privadas, el 34% dice haber tenido alguna experiencia de corrupción con funcionarios públicos, y el 18%, una experiencia del mismo tipo con el sector privado. En definitiva, la conclusión principal es que existe corrupción en el sector público en grados elevados.³⁶

34. Julián González, *Calidad, eficiencia y transparencia del presupuesto de defensa: el caso Uruguay-Informe final* (Montevideo: Universidad de la República, 2008).

35. Mercedes Iacoviello y Laura Zuvanic, "Síntesis del diagnóstico. El caso Uruguay", *Diagnóstico institucional de Sistemas de Servicio Civil: Resultados del análisis por subsistemas* (Washington: IADB, 2004). Recuperado de: www.iabd.org

36. KPMG. *Corrupción y fraude en los negocios Informe 2005-2006* (2007). Recuperado de: www.kpmg.ocom.uy

Por otra parte, según el Informe Latinobarómetro,³⁷ ante la pregunta por lo que deparará el futuro a largo plazo a la generación que viene, los resultados fueron: más igualdad ante la ley (16%), más democracia (15%) y más corrupción (57%), lo cual ubica al país en el tercer lugar en América Latina en esta expectativa pesimista sobre la corrupción, solo detrás de Nicaragua y Perú. Respecto al lavado de dinero, Uruguay es considerado un paraíso fiscal por los organismos internacionales especializados. En la actualidad, sobre doce mil millones de dólares depositados en los bancos, dos mil cuatrocientos millones corresponden a no residentes (20%), y a pesar de ser considerado un delito en la legislación, las intervenciones judiciales son raras para la magnitud del problema.

[165]

Cuando la opción frenteamplista asumió el gobierno se comprometió a cooperar, pero en los años 2006 y 2007 rechazó ofrecimientos del Fondo Monetario Internacional para implementar las recomendaciones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. Finalmente en el año 2009 el Grupo de los 20, reunido en Londres, emitió una dura declaración que ubicó a Uruguay en la lista negra de los paraísos fiscales no cooperantes.

Hay dos aspectos legales que llevan a que se lave dinero en Uruguay: 1) el secreto bancario es casi total (solo se levanta por orden de un juez), y 2) es posible crear una entidad financiera (la Sociedad Anónima Financiera de Inversión), que actúa fuera del control impositivo. A esto se agrega que la corrupción bancaria en Uruguay es muy alta, con entidades que quiebran y desaparecen el dinero de los ahorristas, sin que esos fenómenos generen en el país una política u organismos que investiguen y combatan la corrupción financiera; mucho menos una legislación que le permita recuperar el dinero a los particulares perjudicados. Tampoco hay juzgados especializados en corrupción, y la justicia actúa por impulso de algún partido político (generalmente de la oposición) que pretende que se investigue. En términos generales, los tres ámbitos de corrupción financiera y lavado de dinero más utilizados son el sistema bancario (se reportan unas trescientas operaciones sospechosas por año), el sistema inmobiliario y el fútbol.

También en Uruguay se vulnera el Estado de derecho desde la corrupción a través de la extendida práctica de los conflictos de intereses. Uno muy resonante que se dirime en la justicia es el del canciller del gobierno frenteamplista, Dr. Gonzalo Fernández, quien fue acusado de seguir ejer-

37. Corporación Latinobarómetro.

ciendo como abogado defensor en cuarenta y dos causas, de las cuales once conciernen a empresarios que demandan al Estado.³⁸

[166]

Otra fuente particular de corrupción, en el ámbito político, es representada por los mecanismos de financiamiento de los partidos políticos. Antes de cada elección, el Parlamento aprueba una ley donde se establecen los subsidios que el Estado dará a los partidos y candidatos para la campaña (alrededor de cinco dólares por voto obtenido en la elección anterior), pero no hay ningún control ni rendición de cuentas del uso de ese dinero. Tampoco existen registros de los aportes de los particulares al financiamiento de los partidos, siendo el único país de América Latina que no tiene aprobado un marco legal que regule el financiamiento de los partidos políticos.

Completada la evaluación de la dimensión del Estado de derecho que hemos denominado la lucha eficaz contra la corrupción, podemos afirmar que la falta de transparencia en Uruguay es muy alta y la eficiencia de la legislación y los organismos que actúan contra ella es muy baja.

El control civil sobre las fuerzas de seguridad

Respecto a la quinta dimensión, intentaremos analizar en qué medida las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional respetan los derechos de los ciudadanos y subordinan su accionar al control civil. Por un lado, desde la recuperación de la democracia en 1985 no se han producido en Uruguay casos de insubordinación de las fuerzas de seguridad al control civil de las autoridades electas. Por otro lado, se han detectado episodios de colaboración de miembros de las fuerzas de seguridad con el crimen organizado. De hecho, en el 2005, faltando poco tiempo para que asumiera el gobierno frenteamplista, se creó el sindicato de los policías de Uruguay, el cual se planteó como objetivo “terminar con la corrupción en las fuerzas de seguridad”.³⁹

La actividad de las fuerzas de seguridad está planificada y coordinada por el Ministerio de Defensa y el Ministerio del Interior. El primero se ocupa de la defensa nacional a través de las Fuerzas Armadas, y el segundo, de la seguridad interior a través de la policía. Sin embargo, y a pesar del control civil formal, en el caso del Ministerio de Defensa las políticas del sector son en realidad elaboradas por las propias Fuerzas Armadas, y el ministerio solo se encarga de hacer los trámites formales ante el presidente y el Parlamento. Incluso en el tema del presupuesto militar, por acuerdos políticos de tipo

38. *La República* [Montevideo] 17 may. 2006.

39. *Clarín* [Buenos Aires] 19 mar. 2005.

informal, en los últimos veinticinco años el control civil ha evitado interferir en el manejo autónomo de las Fuerzas Armadas en dicha materia, así como los militares han evitado cuestionamientos al poder civil.⁴⁰

En términos cuantitativos, los sectores de defensa y seguridad interior reciben una considerable proporción del gasto público (en la actualidad se destina aproximadamente el 10% para defensa y el 10% para seguridad interior). Pese a esto las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional declaran que tienen problemas salariales y de equipamiento de carácter grave y urgente. En el primer caso, más que la insuficiencia del monto asignado, lo que está de por medio es la deficiente distribución de dichos recursos por parte de los propios militares, con una carga excesiva en los salarios en los niveles superiores y el bajo nivel de las inversiones. De esta manera, las condiciones restrictivas dadas por montos decrecientes se tornan graves cuando se hace un procesamiento autónomo y corporativo sectorial interno sin atender a la globalidad.⁴¹

En el segundo caso, el problema es que el 70% del presupuesto se destina a retribuciones salariales, y solo el 30% de este, a gastos de funcionamiento (que son decrecientes) e inversiones (que son regulares y crecientes),⁴² lo cual, si bien es un intento por recuperar los bajos salarios policiales, sigue siendo claramente insuficiente porque el personal se encuentra históricamente retrasado en el nivel salarial respecto a otras áreas de actividad del Estado. Finalmente, hay que decir que la sociedad civil no cuenta con un organismo que ejerza algún tipo de control sobre las fuerzas de seguridad.⁴³

Existen instituciones como las comisiones de los partidos políticos y las organizaciones no gubernamentales como Amnistía Internacional que se interesan por temas de defensa y de seguridad interna, pero que no tienen ninguna participación en las comisiones parlamentarias, en el gobierno o en las propias instituciones, sean las Fuerzas Armadas o la Policía.⁴⁴ Tampoco hay mecanismos formales o informales de recepción de datos sobre quejas hacia la policía. Y así como no existe transparencia en la elaboración de políticas y presupuestos de los organismos de seguridad, no hay organismos adonde recurrir en busca de información.

[167]

40. FLACSO.

41. González.

42. Paternain.

43. González.

44. FLACSO.

[168]

En definitiva, la democracia uruguaya muestra una carencia alarmante de instituciones y organismos que impliquen la existencia de ámbitos de discusión de las concepciones de defensa nacional y seguridad interna o ciudadana. No hay control parlamentario ni de la sociedad civil; y si bien algunos observadores académicos indican que existen indicios de que las Fuerzas Armadas uruguayas abandonan lenta y paulatinamente la doctrina de la seguridad nacional,⁴⁵ para la ciudadanía, por el contrario, existe la convicción de que ello no ha sucedido, y de que las Fuerzas Armadas permanecen impregnadas de la misma ideología de hace cincuenta años.

En realidad, históricamente la sociedad civil uruguaya es ajena a la vida de las fuerzas de seguridad, y hay una extendida percepción acerca de la inutilidad de las Fuerzas Armadas para la defensa nacional.⁴⁶ Es cierto, no hay temor en los ciudadanos de que pueda producirse un golpe de Estado, y el control civil sobre las fuerzas de seguridad existe y se aplica sin problemas de implementación, al precio de entregarles el control, especialmente a los militares, de aspectos como el presupuesto al tiempo que se mantiene a la sociedad alejada de ellos.

Conclusiones

La calidad de la democracia es uno de los temas centrales hoy en América Latina, y el mismo guarda una estrecha relación con los términos en que se desenvuelve la gobernabilidad del continente. En ese sentido, debe prestarse especial atención al funcionamiento del denominado Estado de derecho, el cual puede definirse a partir de cinco dimensiones: orden civil y seguridad ciudadana, administración de justicia, capacidad institucional y administrativa del Estado, transparencia y corrupción, y control civil de las fuerzas armadas y policiales.

En primer lugar, el orden civil interno es uno de los aspectos cruciales en el funcionamiento democrático de América Latina, ya que el tema de la seguridad pública y sus consecuencias para la gobernabilidad es el *déficit* de eficiencia más común de los gobiernos de la región. Y en el caso de Uruguay, estas carencias no son una excepción. A pesar de lograr mantener la gobernabilidad dentro de grados aceptables, gran parte del debate sobre los grados de ineficiencia de la gestión del gobierno frenteamplista se refiere a

45. FLACSO.

46. González.

los problemas que debe enfrentar para asegurar la seguridad personal y de bienes de los ciudadanos.

En segundo lugar, es necesario garantizar la existencia de una justicia moderna, eficiente e independiente de los otros poderes, como un requisito que tiene una gran importancia al momento de asegurar niveles de gobernabilidad democrática. La relación entre justicia y poder político democrático en América Latina ha pasado por tres grandes etapas. En los años setenta y ochenta, la preocupación giraba en torno a la manera en que el poder judicial debía controlar al poder político. En los años ochenta y noventa, el objetivo era asegurar la independencia del poder judicial respecto del poder político. Y desde mediados de los años noventa, el debate ha girado en torno a los alcances de esa independencia.⁴⁷

[169]

Uruguay no ha sido ajeno a este proceso, y en el complejo mapa de actores que comprende esta dimensión hay que considerar que la Suprema Corte de Justicia funciona dentro del poder judicial, como su cabeza política y administrativa. 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. Esto plantea diversos problemas a la hora de intentar mantener su independencia frente a otros poderes, con los cuales debe negociar presupuestos y normas de organización para la justicia uruguaya. Además, el poder judicial en Uruguay no tiene autonomía presupuestaria, lo que sumado a la carencia de recursos lo convierte en el poder más débil del entramado institucional de la democracia uruguaya.

La necesaria transformación y modernización del sistema de justicia en Uruguay, se corresponde prácticamente, punto por punto, con lo que Susan Rose-Ackerman propone para América Latina en su conjunto, a saber: la reforma del derecho penal (incluyendo el derecho penal vigente, la policía y el cumplimiento de la ley, el proceso penal y el sistema de castigo-cárceles), el derecho económico que proteja a la actividad privada (derecho de propiedad, derecho contractual y reglamento de responsabilidades), el derecho público, la apertura y rendición de cuentas (información y auditoría, medios de comunicación y opinión pública, asociaciones privadas y organizaciones no lucrativas, participación popular en las decisiones de gobierno, derecho y elaboración de reglamentos administrativos) y el poder judicial (compe-

47. Ansolabehere.

tente e imparcial).⁴⁸ Por otra parte, al igual que en el resto de la región, las debilidades del Estado de derecho y la corrupción judicial se relacionan directamente con el auge del crimen organizado.⁴⁹

[170]

En tercer lugar, el funcionamiento del Estado de derecho guarda una estrecha relación con la *accountability* horizontal. En Uruguay, durante el gobierno frenteamplista, se han repetido y consolidado algunas de sus deficiencias históricas, con un parlamento delegativo y subordinado al poder ejecutivo, órganos de control que se limitan a observar las irregularidades sin existir sanción legal alguna, y un poder judicial sometido a la presión del poder político.⁵⁰

En cuarto lugar, la lucha contra la corrupción y la extensión de prácticas transparentes respecto al funcionamiento presupuestal del Estado, y del sistema financiero, constituye un requisito ineludible a la hora de evaluar una democracia. En el caso uruguayo, la calificación del país como paraíso fiscal, a la par de la existencia de prácticas de corrupción financiera, la colisión de intereses, el tráfico de influencias, la escasa transparencia y la rendición de cuentas implican otro punto débil del funcionamiento institucional. El auge de la corrupción se da como consecuencia de la ausencia de órganos de control independientes del poder ejecutivo y el legislativo, así como de la inexistencia de una administración de justicia eficiente, moderna y autónoma, de la carencia de una oficina de fiscales independientes del poder ejecutivo, y de la ausencia de mecanismos de control social sobre los organismos estatales.

En quinto lugar, si bien el país permanece ajeno a los temores por un golpe de Estado o por brotes de insubordinación de las fuerzas de seguridad, y el control civil se aplica sin grandes problemas, ello se hace en virtud de un pacto político implícito que significa dejar a las fuerzas de seguridad, especialmente a las Fuerzas Armadas, el papel decisivo en la definición de las políticas de defensa y provisiones presupuestales. Quizás la inminente realización de un plebiscito, a fin de que la ciudadanía se pronuncie so-

48. Susan Rose-Ackerman, "Rendición de cuentas y el Estado de derecho en la consolidación de las democracias", *Perfiles Latinoamericanos* 26 (jul.-dic., 2005).

49. Pierre Frühling, "Violencia, corrupción judicial y democracias frágiles: reflexiones sobre la situación actual en Centroamérica", *Crimen organizado en América Latina y el Caribe*, eds. Luis Guillermo Solís y Francisco Rojas (Santiago de Chile: Catalonia, 2008).

50. Carlos Moreira, *Una mirada a la democracia uruguayo. Reforma del Estado y delegación legislativa 1995-1999* (México: Miguel Ángel Porrúa, 2003).

bre el juicio a los integrantes de las fuerzas de seguridad que cometieron violaciones a los derechos humanos durante la última dictadura militar (1972-1985), implique comenzar a transitar un camino de turbulencias para la gobernabilidad, pero a la vez de construcción de un genuino control civil sobre las fuerzas de seguridad.

A manera de conclusión final del trabajo, podemos decir que, a partir de todas las dimensiones y elementos presentados, es posible delinear para la democracia uruguaya tres escenarios posibles en términos de gobernabilidad a mediano plazo: uno donde la gobernabilidad democrática en Uruguay fuera total y el Estado de derecho funcionara de manera óptima; otro donde se proyectara la existencia de problemas de gobernabilidad y el Estado de derecho no respondiera adecuadamente a las demandas centrales de la sociedad, y un tercero donde la gobernabilidad presentara características dramáticas y de emergencia total, y el Estado de derecho no encontrara las condiciones ni garantías mínimas de funcionamiento.

Según el análisis realizado, consideramos que la democracia uruguaya se aproxima a un segundo escenario, esto es, con un funcionamiento normal y con piloto automático, pero donde comienzan a encenderse luces amarillas y rojas en el plano del Estado de derecho, a las cuales se les debería brindar desde la sociedad y el Estado la atención adecuada para no padecer, a mediano plazo, problemas más o menos graves de gobernabilidad como los que comienzan a vislumbrarse en el horizonte de la democracia uruguaya.

[171]

OBRAS CITADAS

Periódicos

Clarín [Buenos Aires] 2005.

El País [Montevideo] 2006.

La República [Montevideo] 2006.

Libros y artículos

Ansolabehere, Karina. *La política desde la justicia. Cortes supremas, gobierno y democracia en Argentina y México*. México: Fontamara, 2007.

Carassale, Santiago. *Política y derecho*. México: Ediciones Coyoacán, 2005.

Corporación Latinobarómetro. "Informe Latinobarómetro", 2007. Recuperado de: www.latinobarometro.org

- Etcharren, Laura. “Los cambios del crimen organizado y el desvío de la atención”. Buenos Aires, 2008. Recuperado de: www.offnews.info
- FLACSO. *Reporte Sector Seguridad en América Latina 2006: Informe Nacional Uruguay*. Santiago de Chile: flacso, 2006. Recuperado de: www.flacso.cl
- Frühling, Pierre. “Violencia, corrupción judicial y democracias frágiles: reflexiones sobre la situación actual en Centroamérica”. *Crimen organizado en América Latina y el Caribe*. Eds. Luis Guillermo Solís y Francisco Rojas. Santiago de Chile: Catalonia, 2008.
- González, Julián. *Calidad, eficiencia y transparencia del presupuesto de defensa: el caso Uruguay-Informe final*. Montevideo: Universidad de la República, 2008.
- Iacoviello, Mercedes y Laura Zuvanic. “Síntesis del diagnóstico. El caso Uruguay”. *Diagnóstico institucional de Sistemas de Servicio Civil: Resultados del análisis por subsistemas*. Washington: IADB, 2004. Recuperado de: www.iabd.org
- KPMG. *Corrupción y fraude en los negocios Informe 2005-2006*, 2007. Recuperado de: www.kpmg.com.uy
- Maravall, José María. “El imperio de la ley como arma política”. *Democracia y Estado de la Ley*. Eds. José María Maravall y Adam Przeworski. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.
- Moreira, Carlos. “El gobierno del Frente Amplio en Uruguay y la (problemática) construcción del consenso (2005-2007)”. *Revista Bajo el Volcán* 7.12 (2008): 47-64.
- Moreira, Carlos. “La izquierda en el poder en un país en crisis. Balance y perspectivas del gobierno del Frente Amplio en Uruguay (2005-2010)”. *Metapolítica* 64 (jul.-ago. 2009).
- Moreira, Carlos. “Tabaré Vázquez: liderazgo e identidad política en la izquierda uruguaya”. *El liderazgo político en América Latina*. Coord. J. Tovar. Santiago de Chile: Red de Estudios de Calidad de la Democracia en América Latina REDCAL, 2009.
- Moreira, Carlos. *Una mirada a la democracia uruguaya. Reforma del Estado y delegación legislativa 1995-1999*. México: Miguel Ángel Porrúa, 2003.
- Moreira, Carlos. “Uruguay, cambio político y movimientos sociales a comienzos del siglo XXI”. *Historia reciente. Sociedad, sujetos y conflictos en América Latina y el Caribe*. Comps. M. López Maya et al. Buenos Aires: CLACSO, 2009.
- Morlino, Leonardo. “Regímenes híbridos y calidades democráticas”, Conferencia en el *Seminario Internacional La calidad de la democracia en América Latina*. México, mayo de 2008. Recuperado de: www.cmw.edu.mx

- Morlino, Leonardo y Jesús Tovar, coords. "Proyecto Observatorio de la democracia en América Latina". recdal, 2008. Recuperado de: www.cmq.edu.mx
- O'Donnell, Guillermo. "¿Democracia delegativa?". *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y modernización*. Buenos Aires: Paidós, 1997.
- Panizza, Francisco. "El primer año de gobierno del Frente Amplio en Uruguay. Restricciones económicas y elecciones estratégicas". *La nueva política en América Latina. Continuidades y rupturas*. Eds. Carlos Moreira, Diego Raus y Juan Carlos Gómez Leyton. Montevideo: FLACSO Uruguay, UNLa, Arcis, Ediciones Trilce, 2008.
- Paternain, Rafael, coord. *Panorama de la violencia, la criminalidad y la inseguridad en Uruguay. Datos, tendencias y perspectivas*. Montevideo: Ministerio del Interior, Observatorio Nacional sobre Violencia y Criminalidad. PNUD-Uruguay, 2008.
- PNUD. *Informe sobre Desarrollo Humano*. Montevideo, 2008. Recuperado de: www.undp.org.uy
- Rose-Ackerman, Susan. "Rendición de cuentas y el Estado de derecho en la consolidación de las democracias". *Perfiles Latinoamericanos* 26 (jul.-dic., 2005).
- Sanseviero, Rafael y Graciela López Machín. "Seguridad ciudadana. Informe de Uruguay". *Informe de Desarrollo Humano 2006*. 2006. Recuperado de: www.iidh.ed.cr
- Seoane, Raúl. "Índice de percepción de la corrupción". *Informe Uruguay* 5,305 (26 sep. 2008). Recuperado de: www.uruguayinforme.com

[173]