

DE LEJOS Y DE CERCA: LA POLÍTICA URUGUAYA A PRINCIPIOS DEL SIGLO XXI



Adolfo Garcé

INTRODUCCIÓN

Uruguay está de moda. La política ha pasado a ser, de nuevo, una fortaleza de la “marca” país. Tiene mucho que ver con esto el prestigio internacional del presidente José Mujica, ligado a algunos rasgos de su estilo de liderazgo, como su capacidad de comunicación; a sus énfasis discursivos, su crítica al consumismo; y a su forma de vivir, me refiero a su reconocida austeridad, pero también derivado de algunas decisiones audaces que van desde la nueva regulación del *cannabis* hasta la aprobación del matrimonio igualitario. Sin embargo, existe cierto contraste entre cómo se observa a la política uruguaya desde lejos y la percepción que de ella se tiene fronteras adentro.

Este texto procura contrastar ambos enfoques, es decir, los méritos que pueden atribuirse a la política uruguaya cuando se la mira de lejos y los problemas que aparecen cuando se la analiza más de cerca. El argumento central es que, sin perjuicio de los méritos que surgen de la información comparada, la política uruguaya presenta algunos problemas serios y desafíos importantes. Al final, se sugiere que podría existir algún vínculo causal entre virtudes y defectos.

LA POLÍTICA URUGUAYA, MIRADA DE LEJOS

Uruguay encabeza diversos rankings internacionales de calidad de la democracia

Según la última edición del reporte elaborado por la fundación Bertelsmann, Uruguay ocupa el primer lugar (es *top-ranking country*) en el Índice de Transformación Política,¹ entre los 129 países en desarrollo o en transición estudiados. En este ranking, Costa Rica ocupa el lugar 6º y Chile el 9º. El BTI evalúa la calidad de la democracia, el desempeño de la economía de mercado y el del liderazgo político.²

Uruguay también supera a Costa Rica y Chile en las mediciones más recientes del reporte *Democracy Index* que elabora cada dos años el grupo *Economist Intelligence Unit*. Según el último informe, en el mundo existen solamente 25 democracias plenas entre los 167 países estudiados. Uruguay (número 20) y Costa Rica (número 22) son los únicos dos países de América Latina y el Caribe que integran esta nómina selecta.³

La ciudadanía uruguaya apoya el sistema democrático y muestra niveles altos de respeto a la diversidad

El proyecto LAPOP (*Latin American Public Opinion Project*) ofrece numerosos datos de cultura política favorables a Uruguay. Nuestro país lidera el ranking de apoyo a la democracia en las

¹ Bertelsmann Stiftung's Transformation Index (BTI), 2014.

² Bertelsmann Stiftung [ed.], *Transformation Index BTI 2014. Political Management in International Comparison*. En <http://www.bti-project.org/bti-home/>

³ Economist Intelligence Unit (EIU), *Democracy index 2012. Democracy is at a standstill. A report from The Economist Intelligence Unit*, 2013. En <http://pages.eiu.com/rs/eiu2/images/Democracy-Index-2012.pdf>

Américas (86.5% a favor)⁴ y es el tercer país de la región con menor percepción de corrupción,⁵ detrás de Surinam y Canadá. También muestra bajos niveles de discriminación por razones étnicas, de orientación sexual o discapacidad física. Uruguay es el que menos discrimina a los líderes políticos por el color de su piel (solamente el 15.4% cree que “las personas de piel oscura no son buenos líderes”).⁶ Los uruguayos y los estadounidenses son quienes encabezan el ranking de apoyo en la región a la frase “las personas con discapacidades físicas pueden postularse para cargos públicos” (88.8% a favor).⁷ Y es el segundo país de la región (detrás de Canadá) en términos del apoyo que obtiene la frase “los homosexuales pueden postularse para cargos públicos” (77.6% están de acuerdo).⁸

Existen potentes mecanismos de democracia directa

Una de las claves de la confianza de los uruguayos en sus instituciones políticas es la existencia de mecanismos de democracia directa poderosos. Los uruguayos no solamente pueden proponer reformas constitucionales “desde abajo”, esto es, mediante el recurso de reunir un número determinado de firmas para plebiscitar una enmienda. También, mediante el mismo mecanismo, pueden someter a referéndum decisiones del parlamento (leyes o artículos). Este recurso fue usado, por ejemplo, en plena década del noventa, por una amplia coalición política (en la que convergieron, por ejemplo, el Frente

⁴ Rosario Queirolo, María Fernanda Boidi y Mitchell A. Seligson, *Cultura política de la democracia en Uruguay y en las Américas: hacia la igualdad de oportunidades*, LAPOP/USAID, 2013, p. 155.

⁵ *Ibid.*, p. 110.

⁶ *Ibid.*, p. 66.

⁷ *Ibid.*, p. 70.

⁸ *Ibid.*, p. 68.

Amplio y la fracción del Partido Colorado liderada por el ex presidente Julio María Sanguinetti), para frenar el proyecto de privatizaciones impulsado por el gobierno de Luis Alberto Lacalle. En este mismo momento hay dos mecanismos de democracia directa en marcha. Durante 2012 y 2013, el Partido Colorado y la fracción mayoritaria del Partido Nacional promovieron la recolección de firmas que hará posible que, junto a las elecciones nacionales de octubre de 2014, se plebiscite una reforma constitucional que lleva de 18 a 16 años la edad de imputabilidad penal. Asimismo, una ONG está buscando el apoyo popular con el objetivo de establecer en la Constitución la prohibición de la minería metalífera a cielo abierto.

Los partidos políticos son fuertes y conservan sus raíces sociales

El uso de mecanismos de democracia directa no necesariamente conspira contra la influencia de los partidos políticos. En verdad, al menos en Uruguay, el ejercicio de la democracia directa ha complementado el de la democracia representativa, y no ha conspirado contra la longevidad y arraigo de los partidos. Para entender este rasgo central de la política uruguaya hay que tomar en cuenta cuatro claves. La primera refiere a su capacidad de representación: los partidos políticos que fundaron la democracia uruguaya fueron contruidos sobre la base de los liderazgos caudillistas del siglo XIX y no sobre la élite “doctoral” universitaria. El Frente Amplio, que tenía un componente “doctoral” importante en los tiempos de fundación, se ha convertido en un partido extraordinariamente popular al cabo de un largo proceso de adaptación partidaria. La segunda clave es que, al revés que en la sentencia bíblica, desde siempre, han sabido llenar con vino nuevo los

odres viejos. Dicho de otra manera, siempre se las han ingeniado para combinar continuidad y cambio. La tercera clave es que la existencia de importantes y persistentes fracciones internas compitiendo intensamente entre sí ha impedido la conformación y la cristalización de las tendencias oligárquicas tan temidas por Robert Michels. La cuarta clave de la vitalidad de los partidos es que, desde los tiempos fundacionales, han competido con ardor entre sí. Esto ha permitido que, en general, existan oposiciones potentes capaces de amenazar y desplazar a los gobernantes. Lo cual, a su vez, mejora la calidad de la democracia: el partido de gobierno se ve obligado a atender los reclamos de la ciudadanía si quiere mantenerse en el poder.

Los presidentes uruguayos son políticamente débiles

La intensa competencia inter e intrapartidaria ha propiciado que los presidentes uruguayos, a pesar de ser institucionalmente poderosos, sean políticamente débiles. El presidente, como regla general, no es el líder del partido sino de su fracción mayoritaria. Siempre, incluso cuando (en ocasiones realmente excepcionales) es el líder del partido (como Tabaré Vázquez), está condenado a negociar con las demás fracciones de su propio partido. En todo caso, la historia política uruguaya enseña que el presidente no puede imponer su voluntad.

Esto, aunque a simple vista parezca un defecto, es una virtud notable y uno de los secretos más importantes de la estabilidad de la democracia uruguaya. La debilidad del presidente es una fortaleza para la democracia. Tal como muy tempranamente teorizara Aristóteles (en Atenas) y más tarde, justificaran John Locke (en Inglaterra) y los “padres fundadores” de la democracia estadounidense (en EUA), es la concentración

del poder y no su dispersión lo que realmente conspira contra la estabilidad de las instituciones.⁹ El poder presidencial no sólo está acotado por las características del sistema de partidos. La separación de poderes y los mecanismos de control mutuo exigidos tempranamente por Montesquieu y desarrollados en detalle para el régimen presidencialista en los *Federalists Papers* por Madison, Hamilton y Jay, operan razonablemente bien en Uruguay.

La competencia centrípeta convive con partidos programáticos

La última fortaleza de la política uruguaya que vale le pena destacar es que ha logrado combinar, especialmente a partir de la recuperación de la democracia en 1985, competencia centrípeta con partidos programáticos. La competencia política sigue una lógica centrípeta. Los partidos pugnan por conquistar el centro y, en consecuencia, moderan sus propuestas programáticas. La izquierda, especialmente a partir de 1994, atenuó sus sueños refundacionales especialmente en lo referido al manejo de la política económica. La derecha, antes, durante y después del gobierno del presidente Luis Alberto Lacalle, puso énfasis en las políticas sociales. El giro al centro favorece el diálogo político entre los partidos y otorga a las políticas públicas un grado razonable de continuidad.

Sin embargo, la búsqueda de los electores centristas no se ha hecho al precio de desdibujar completamente las diferencias programáticas entre los partidos que derivan, a su vez, de tradiciones ideológicas distintas. Una de las patologías de las democracias contemporáneas, de las razones que contribuyen

⁹ Véase Adolfo Garcé, *El giro republicano: bases conceptuales del déficit democrático de América Latina*, Montevideo, Trilce, 2009.

al desencanto de los ciudadanos con el sistema, es que, en su afán de ganar elecciones, los partidos suelen terminar pareciéndose demasiado entre sí. Cuando esto ocurre, cuando la convergencia programática supera cierto límite, la alternancia pierde atractivo y los ciudadanos se desencantan. Los partidos uruguayos, más allá de virajes y flexiones, siguen siendo razonablemente fieles a sus matrices ideológicas fundacionales y a sus principales tradiciones discursivas.

LA POLÍTICA URUGUAYA, MIRADA DE CERCA. PROBLEMAS Y DESAFÍOS PENDIENTES

Cuando se la observa de lejos, la política uruguaya parece gozar de muy buena salud. Cuando acercamos el lente, empero, aparecen algunos problemas importantes tanto en el plano del diseño de las instituciones políticas como de la calidad de las políticas públicas. Veamos.

La calidad de la democracia a nivel local sigue siendo baja

Existe un fuerte contraste entre la calidad de la política a nivel nacional y local. A pesar de que Uruguay, como los demás países de la región, heredó de los tiempos coloniales la tradición de los cabildos (que constituían un germen potente de participación ciudadana), hubo que esperar a comienzos del siglo XXI, más precisamente, al final de la presidencia de Tabaré Vázquez (2009), para que finalmente, se institucionalizara el tercer nivel de gobierno mediante la creación de municipios y alcaldías.

Pero incluso el segundo nivel, el de los gobiernos de los 19 departamentos en los que se divide el país, exhibe problemas

serios desde el punto de vista de la calidad de la democracia. Cada departamento es administrado por un Intendente que cuenta, por disposición constitucional, con mayoría automática en la Junta Departamental (el legislativo departamental). Existe, por tanto, una asimetría extraordinaria entre el poder del Intendente Departamental y el de la Junta Departamental. La asimetría entre ambos poderes se manifiesta en el plano de los recursos: mientras el Intendente fija su propio sueldo y maneja libremente el presupuesto de la Intendencia, los integrantes de las Juntas son honorarios. Los controles horizontales, por tanto, son muy débiles. El Intendente tiene un margen de maniobra extraordinario.

Este diseño institucional, además, no favorece la configuración de alternativas al poder del Intendente. No existe ningún cargo importante desde el cual desafiar al responsable del gobierno departamental y construir una propuesta política alternativa. Esto ayuda a entender por qué, como regla general, los intendentes logran ser reelectos o, en caso de no querer o no poder, designan sin mayores dificultades a su sucesor.

Existe un déficit notorio en la representación política de las mujeres

Según el informe LAPOP, Uruguay es el país de la región en donde menos apoyo tiene la frase “los hombres son mejores líderes que las mujeres” (apenas 26.6% de los encuestados están de acuerdo con esta formulación).¹⁰ Sin embargo, las mujeres uruguayas enfrentan obstáculos muy severos para acceder a cargos de responsabilidad política. De hecho, uno

¹⁰ *Latin American Public Opinion Project (LAPOP) 2013*, p. 63.

de los problemas de representación más serios de la política uruguaya es la baja tasa de mujeres en el parlamento y en cargos políticos de responsabilidad. Hace una década, en las elecciones parlamentarias de octubre de 2004, fueron electas 14 mujeres. De acuerdo con los datos de la *Clasificación Mundial de Mujeres en los Parlamentos de la Unión Interparlamentaria*, Uruguay quedó clasificado en el lugar 79 sobre 189, y en el puesto 13 entre 19 países latinoamericanos.¹¹ Las organizaciones de mujeres incrementaron su movilización para obtener la aprobación de una ley que incentivara la presencia femenina en cargos políticos de decisión. En marzo de 2009, finalmente, el Parlamento sancionó una Ley de Cuotas que establece que en cada terna de candidatos deben estar incluidas personas de los dos sexos. Pero, la ley estableció una restricción temporal importante: para los cargos de representación parlamentaria, la cuotificación mencionada operará solamente en las elecciones de 2014.¹² Por eso, la elección parlamentaria de 2009 se hizo nuevamente sin el estímulo de la cuota. Una vez más, la representación femenina fue comparativamente muy baja: fueron electas apenas 19 mujeres sobre un total de 130 cargos en disputa.

Aparecen algunas sombras en la cultura política

La cultura política democrática de los uruguayos sigue siendo robusta. Pero aparecen algunas sombras que no hay que soslayar. En primer lugar, según los datos de LAPOP, los uruguayos son quienes reportan el más bajo nivel de participación en asuntos de la comunidad de toda la región: solamente

¹¹ Niki Johnson y Verónica Pérez, *Representación (s)electiva. Una mirada feminista a las elecciones uruguayas 2009*, Montevideo, Cotidiano Mujer, 2010, p. 33.

¹² *Ibid.*, p. 36.

el 12.4% de los encuestados manifiesta haber participado en grupos comunitarios. Esto no solamente se explica por una comparativamente baja participación en organizaciones religiosas. También es muy bajo el compromiso con los asuntos del barrio y otras actividades comunitarias seculares.¹³ En tercer lugar, Uruguay es uno de los países de la región en que es más bajo el porcentaje de ciudadanos que piensa que la policía siempre tiene que actuar dentro de la ley: en este ranking Uruguay está 5º sobre 26 países estudiados.¹⁴ El último dato preocupante refiere a la desconfianza en los partidos políticos: aunque el 76.9% confía en el proceso electoral, solamente el 41.8% de la ciudadanía confía en los partidos.¹⁵

*El puente entre investigación y gestión pública
es más estrecho y débil que en los países más desarrollados*

La literatura especializada insiste en que, como regla general, el vínculo entre investigación y políticas públicas es tenso y conflictivo. En las democracias contemporáneas el conocimiento especializado juega un papel importante en las políticas. Sin embargo, rara vez los resultados de investigación inciden de modo directo, inmediato, sobre las decisiones de gobierno. En general, la investigación deja su huella en las decisiones de gobierno de un modo gradual, acumulativo, indirecto, en un proceso que Carol Weiss definiera como de iluminación (*enlightenment*).¹⁶

¹³ LAPOP 2013, pp. 55 y 56.

¹⁴ *Ibid.*, p. 130. La pregunta que mide el apego al estado de derecho en relación con la sensación de inseguridad dice así: "Para poder capturar delincuentes, ¿cree usted que las autoridades siempre deben respetar las leyes o en ocasiones pueden actuar al margen de la ley?"

¹⁵ *Ibid.*, p. 152.

¹⁶ Un panorama claro y actualizado de la literatura sobre investigación y políticas

Sin embargo, la evidencia comparada sugiere que la forma específica que asume el vínculo entre investigación y políticas públicas puede cambiar de modo sensible entre países distintos.¹⁷ Las instituciones que generan información y propuestas sobre políticas públicas en Uruguay son, en términos comparados, débiles. La capacidad técnica de la administración pública es irregular, pero en promedio baja. De todos modos, el parlamento está en una situación todavía peor: no existen asesorías parlamentarias poderosas. Tampoco se ha conformado una red potente de usinas de ideas (*think tanks*) ni dentro de los partidos ni en la sociedad civil.

BUSCANDO VÍNCULOS ENTRE VIRTUDES Y DEFECTOS (A MODO DE CONCLUSIÓN)

La exótica figura del presidente Mujica es, apenas, una parte de la explicación. Para entender por qué se ha vuelto a elogiar a Uruguay en los foros internacionales hay que remontarse hacia otros factores de naturaleza estructural. Uruguay lidera habitualmente los índices de calidad de la democracia en la región y las mediciones sobre apoyo al sistema democrático. Los partidos uruguayos logran combinar el cultivo de sus tradiciones con la necesaria adaptación a los cambios del entor-

públicas puede leerse en Sandra Nutley, Isabel Walter y Huw T.O. Davies, *Using Evidence*, Bristol, The Policy Press, 2007.

¹⁷ John Campbell y Ove Pedersen propusieron un excelente argumento acerca de la economía política del vínculo entre investigación y política. Véase John L. Campbell y Ove Pedersen, "Knowledge Regimes and Comparative Political Economy", en Daniel Béland y Robert H. Cox [eds.], *Ideas and Politics in Social Science Research*, Oxford, Oxford University Press, pp. 167-190. Desarrollo este concepto en una dirección distinta en Adolfo Garcé, "Political-Knowledge Regimes: Construyendo un nuevo concepto a partir de eventos de cambio seleccionados en políticas públicas del gobierno de Tabaré Vázquez (Uruguay, 2005-2009)", en *Revista de Ciencia Política*, Santiago de Chile, PUC, en prensa.

no. La fraccionalización de partidos, por un lado, y los pesos y contrapesos propios del sistema presidencialista, por el otro, debilitan el poder presidencial, generan garantías y facilitan el control mutuo. La intensidad de la competencia electoral, inter e intrapartidaria, obliga a dirigentes políticos a tomar en cuenta las preferencias de los ciudadanos. La existencia de poderosos mecanismos pertenecientes a la democracia directa potencia más todavía el poder político de los ciudadanos.

Estos méritos no son menores. Sin embargo, la política uruguaya tiene varias cuentas pendientes. En primer lugar, el poder del ciudadano sería todavía mayor si la democracia funcionara mejor a nivel local. Los problemas de diseño del segundo nivel de gobierno (Intendencias y Juntas Departamentales) y el tibio e incipiente avance del tercer nivel (Municipios y Alcaldías) demuestran claramente que queda mucho camino por recorrer. En segundo lugar, la baja presencia de mujeres en altos cargos políticos contrasta fuertemente con el protagonismo que alcanzan a tener tanto en otros sistemas políticos de la región y del mundo (desde Argentina a Suecia) como en otros ámbitos de la sociedad uruguaya (desde la vida académica hasta el liderazgo empresarial). En tercer lugar, asoman grietas en la cultura política de los uruguayos. Los ciudadanos se involucran poco en los asuntos de sus comunidades y barrios. La sensación de inseguridad, que se ha convertido durante los últimos años en el principal problema para la mayoría de los ciudadanos, empieza a ambientar la demanda de “mano dura” que legitima la acción de la policía por fuera de la ley. El prestigio de los partidos políticos es sensiblemente menor al de los medios de comunicación. En cuarto lugar, el nexo entre investigación y políticas públicas es más tenso y conflictivo que en otras democracias de alta calidad.

Parece lógico pensar que algunos de estos problemas son el corolario impensado de algunas de las virtudes antes refe-

ridas. Un par de ejemplos referidos a los partidos ayudan a esclarecerse este nexo. La centralidad de los partidos en el sistema político y la omnipresencia de la competencia electoral arrinconan a los expertos y deprimen el uso de investigación en las políticas y decisiones de gobierno. La institucionalización de los partidos dificulta, conspira contra su capacidad para incorporar novedades importantes, como el nuevo papel de la mujer en las sociedades modernas y los cuotas de género.

Cabe preguntarse, siguiendo esta misma pista argumental, si existirá algún nexo causal entre la potencia (y la calidad) de la democracia a nivel nacional y su relativo subdesarrollo a nivel local. Es posible que sí. No sería raro que un mayor desarrollo de la democracia y de la competencia política a nivel local conspirara contra la calidad de la democracia a nivel nacional. De hecho, un argumento similar a éste se manejó hace casi dos décadas cuando se reformó la constitución. En 1996, en el marco de una reforma electoral que cambió sensiblemente las reglas de juego, se desvincularon las elecciones nacionales de las departamentales. En ese momento se debatió mucho en ámbitos políticos y académicos si el fortalecimiento del nivel departamental (esperable a partir de la reforma) podría terminar debilitando el poder de los partidos a nivel nacional. Se asumía, en ese momento, que los dos niveles del sistema de partidos, y de la democracia uruguaya, no son independientes, y que un cambio significativo en uno de ellos podría afectar el funcionamiento del otro.

Algunas dinámicas que pueden considerarse virtuosas (como la limitación del poder del presidente) son hijas de estructuras que, con cierta frecuencia, se consideran problemáticas (la fraccionalización). Así como los “defectos” generan “virtudes”, algunas fortalezas de la política uruguaya tienen como corolario problemas y dejan abiertos desafíos.