

# ESTADO DE DERECHO, GOVERNABILIDAD Y DEMOCRACIA EN URUGUAY: PRESENTE Y PERSPECTIVAS<sup>1</sup>

Carlos Moreira<sup>2</sup>

**Resumen.** El presente trabajo aborda el funcionamiento de la democracia en Uruguay, en tres momentos. En el primero, se analizan brevemente algunas de las cuestiones centrales del debate contemporáneo sobre la calidad de la democracia, mientras que en el segundo, se presentan los primeros hallazgos de una investigación en curso sobre la situación del estado de derecho en torno a cinco dimensiones: orden público y seguridad ciudadana, administración de justicia, capacidad institucional y administrativa, transparencia y control civil sobre las fuerzas de seguridad. Finalmente, a manera de conclusiones, se hacen una serie de reflexiones sobre zonas de riesgo del estado de derecho en la democracia uruguaya.

**Palabras claves:** Calidad de la democracia, Estado de derecho, Gobernabilidad, América Latina, Uruguay.

## State of Law, Governmentality and Democracy in Uruguay: the present and perspectives.

**Abstract.** This paper addresses the functioning of democracy in Uruguay in three stages. In the first, briefly discusses some of the central issues of contemporary debate about the quality of democracy, while the second presents the first findings from an ongoing investigation into the situation of rule of law around five dimensions: public policy and security, judicial administrative, institutional and administrative capacity, transparency and civilian control over security forces. Finally, by way of conclusions, we provide a series of reflections on risk areas of rule of law in Uruguayan democracy.

**Key-words:** Quality of democracy, State of Law, Governmentality, Latin America, Uruguay.

---

<sup>1</sup> Este trabajo forma parte del Proyecto de Investigación coordinado por Leonardo Morlino y Jesús Tovar "La calidad de la democracia en América Latina", financiado por el Istituto Italiano de Scienze Umane (Florencia, Italia) y la Fundación IDEA.

<sup>2</sup> Politólogo uruguayo, miembro de la Red de Estudios de Calidad de la Democracia en América Latina.

## 1 Introducción

Definido a grandes rasgos, el objetivo del presente artículo es abordar el funcionamiento de la democracia en Uruguay, con especial énfasis en las características del estado de derecho. Si bien no se trata de un análisis de coyuntura, el mismo se centra en el período de gobierno del Frente Amplio en Uruguay (2005 - 2010), y consta de dos partes y un epílogo.

En la primera parte, establecemos algunos de los aspectos sustantivos del debate contemporáneo en torno a la democracia, abordando los requerimientos de una democracia minimalista junto a aquellos más complejos que implica una democracia de calidad.

En la segunda parte, presentamos las características de la democracia en Uruguay, poniendo especial énfasis en el funcionamiento del estado de derecho, para finalmente, entregar una serie de conclusiones en torno a las zonas de riesgo y elementos preocupantes para la gobernabilidad que son posibles de identificar en el funcionamiento de la democracia uruguaya contemporánea.

## 2 Calidad de la democracia y estado de derecho

Sabido es que la consolidación del funcionamiento institucional minimalista de la democracia contemporánea en América Latina 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, que por ejemplo llevó a que entre noviembre de 2005 y diciembre de 2006 se celebraran 12 elecciones presidenciales en otros tantos países de la región, 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, como el Movimiento de los Sin Tierra en Brasil y los piqueteros en Argentina, que critican radicalmente a la democracia meramente electoralista.

Dado este funcionamiento insuficiente de la democracia, una de cada tres democracias latinoamericanas ha sido afectada en los últimos nueve años por crisis agudas o graves de gobernabilidad. Basta recordar que entre 2000 y 2009, en nueve países hubo problemas graves o serios de gobernabilidad (Paraguay 2000, Perú 2000, Ecuador 2000 y 2005, Argentina 2001, Venezuela 2002, Bolivia 2003 y 2005, Haití 2004, Nicaragua 2004/2005, Honduras, 2005 y 2009), en uno de ellos hubo un golpe de estado fallido (Venezuela, 2002), y siete presidentes democráticamente elegidos debieron abandonar el gobierno antes de cumplir su mandato (Fujimori en Perú, De la Rúa en Argentina, Sánchez de Losada y Mesa en Bolivia, Mahuad y Gutiérrez en Ecuador, y Zelaya en Honduras). Por lo cual, el actual debate teórico normativo en la región es a propósito de la necesidad de establecer cuáles son 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 ellas el funcionamiento eficiente del estado de derecho, 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, reforzar el papel de los partidos políticos y de las organizaciones sociales en la formulación, implementación, control y evaluación de las políticas.

Ahora bien, en los últimos veinte años estos aspectos de la calidad de la democracia en América Latina han sido motivo de preocupación 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 oponersele.

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. Comparativamente en términos analíticos la democracia representativa, pues, resulta de mayor calidad que la variante delegativa (O'DONNELL, 1997).

Ahora bien, así como Guillermo O'Donnell colocó uno de los primeros pilares 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 (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) (MORLINO, 2008).

Dado que estudios como el que realiza la organización *Freedom House* y su *Mapa de la Libertad*<sup>3</sup> 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.

Dos consecuencias podemos deducir de los trabajos de O'Donnell y Morlino. En primer lugar, que 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, tanto como a un conjunto de políticas públicas que permiten ordenar y definir la agenda de políticas a llevar adelante para asegurar la gobernabilidad. En otras palabras, cuando hablamos de la calidad de la democracia, hacemos referencia tanto a tipos y contenidos de procedimientos, como a las políticas y sus resultados.

En segundo lugar, no existen las democracias perfectas (así como tampoco los autoritarismos perfectos), sino que trabajamos con tipos ideales, y lo que realmente existen 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 variables funcionan adecuadamente desde el punto de vista de la calidad democrática, y otras se alejan mucho de

---

<sup>3</sup> Véase [www.freedomhouse.org](http://www.freedomhouse.org).

ese óptimo. Se trata de concentrarse en estos aspectos y desarrollar las políticas adecuadas para mejorarlos.

### **3 El estado de derecho en la democracia uruguaya**

Definido a grandes rasgos, entendemos por estado de derecho u orden legal la aplicación y supremacía de la ley (entendida ésta última como la capacidad de la autoridad judicial de aplicarla, libre de influencia política), así como la existencia de leyes estables universales, claras, que no son retroactivas y son conocidas por la ciudadanía (MARAVALL, 2002).

Dicha variable se compone de cinco dimensiones, a saber: 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 (MORLINO y TOVAR, 2008).

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 siendo 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 así un factor clave (CARASSALE, 2005).

#### **3.1 Orden público y seguridad ciudadana**

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

Respecto a la amenaza de la violencia criminal, en Uruguay se observa 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 representan la mayoría de los delitos cometidos, el crecimiento decisivo se verifica en los delitos con violencia contra las personas, fundamentalmente en los relacionados con violen-

cia doméstica, que incluso superan en frecuencia a los robos con violencia (este último dato ha sido cuestionado por el diputado Daniel García, quien considera que el gobierno manipula hacia abajo las cifras, DIARIO EL PAÍS, 25-08-09; PATERNAIN, 2008). Esto ha tenido como correlato un aumento extraordinario de la sensación de inseguridad de la población, reflejada en las encuestas de opinión (PATERNAIN, 2008).

Existe también un embrionario desarrollo de las pandillas callejeras al estilo de las *maras* centroamericanas, 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 (alrededores de los estadios, en la calle, en los medios de transportes, etc.) y en torno a los deportes más populares del país: el fútbol y el básquetbol (ETCHARREN, 2008).

Una parte importante de los enfrentamientos se produce con armas de fuego. De esta manera, entre 2006 y 2009 se han producido cuatro muertes como producto de la violencia deportiva, dos en el fútbol y dos en el básquetbol (DIARIO LA REPÚBLICA, 13-03-06; DIARIO EL PAÍS, 9-05-09).

En lo referido a la tenencia de armas, si bien no hay datos confiables, se estima que ya en los años noventa existía un arma cada tres uruguayos (1 millón de armas sobre poco más de 3 millones de habitantes), la mayoría de las cuales en condiciones de tenencia ilegal (SANSEVIERO y LÓPEZ MACHIN, 2006).

Respecto a las tasas de homicidios, Uruguay aparece como una sociedad poco violenta en América Latina, con bajas tasas de homicidios por cada 100.000 habitantes que la ubican en quinto lugar luego de Chile, Cuba, Costa Rica y Argentina. Sin embargo su tasa de homicidios es siete veces la de Italia, Irlanda o Suecia y diez veces las de Alemania o Japón. En Europa, solamente Albania tiene tasas superiores a la de Uruguay, lo cual indica entre otras cosas un rezago importante del país respecto a los países desarrollados del viejo continente (PATERNAIN, 2008). Y coherente con el gran número de armas de fuego en poder de los particulares y sin control del Estado que existe en Uruguay, la mitad de los homicidios son cometidos con ese medio (PATERNAIN, 2008). Otro fenómeno relevante son los denominados *copamientos*, un tipo de delito producido generalmente por bandas armadas que ocupan una propiedad para robar mediante violencia, en los que también se suelen provocar daños a las personas.

Según cifras oficiales, este tipo de delito tiene una incidencia menor en Uruguay, y decreció del 2006 al 2007 pasando en números absolutos de 158 a 146 por año (PATERNAIN, 2008). Sin embargo, en términos cualitativos su importancia 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 reciente se señala que la policía uruguaya esta 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 (FLACSO, 2006).

En definitiva y en virtud de los datos disponibles, es posible afirmar que la seguridad pública es uno de los aspectos medianamente aceptables del funcionamiento del estado de derecho en Uruguay, pero que muestra signos de ir en una trayectoria descendente. En una escala del cero al 100, donde cero sería la ausencia de orden público y el máximo nivel de amenaza a la seguridad ciudadana, y 100 la vigencia completa del orden público y el nivel mínimo de amenaza a la seguridad individual, Uruguay estaría calificando con un 60. Y no califica mejor y comienza a mostrar señales preocupantes en su evolución, porque si bien en los últimos cinco años sus tasas de delito se han mantenido constantes y la cantidad de homicidios por habitante muestran que es una sociedad comparativamente poco violenta en el contexto latinoamericano, el delito contra las personas ha aumentado en base fundamentalmente a los fenómenos de la violencia doméstica, se han sucedido enfrentamientos con muertes entre pandillas en el ámbito deportivo y aún persisten delitos contra la propiedad con gran violencia. No puede obviarse además la gran cantidad de armas que existen en manos de los particulares y que la policía nacional es un cuerpo de seguridad ineficiente y desprestigiado. Todo ello se refleja en la percepción ciudadana de vivir en una sociedad crecientemente insegura.

### **3.2 Administración de justicia**

Respecto a la administración de justicia, la cuestión clave a dilucidar es si en la democracia uruguaya existe un sistema judicial inde-

pendiente, 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.

Al respecto, las dos preguntas claves a responder son las siguientes: ¿que tan independiente es el poder judicial respecto al poder ejecutivo y legislativo?, y ¿cuán eficiente es el funcionamiento del poder judicial? (MORLINO y TOVAR, 2008).

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 desde que se asumió que siempre estaría subordinado al poder político. Sin embargo, desde la democratización de los años ochenta, creció el interés de los académicos sobre el poder judicial. De esta manera, lo central en estos 25 años ha sido preguntarse acerca de la independencia que tiene o debería tener el poder judicial respecto al poder político (ANSOLABEHERE, 2007).

Sobre este tema, en Uruguay la discusión se ha desarrollado en torno a dos ejes: la denominada judicialización de la política y la independencia del Poder Judicial,

La judicialización de la política se refiere a los casos políticos en los cuales 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, y su uso se mantuvo con la consolidación de la tendencia a resolver judicialmente las disputas políticas. 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 participa algún actor político presionando sobre ella, sea el Poder Ejecutivo, los sindicatos, las organizaciones de la sociedad civil o los partidos políticos (PNUD, 2008).

Este hallazgo se relaciona con un segundo tema a considerar dentro de esta dimensión, 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 donde el Fiscal de



Corte, con funciones de procurador general de la nación, 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.

En segundo lugar, dentro de los problemas que enfrenta el Poder Judicial para mantener la independencia respecto de los otros Poderes, resalta el hecho que carece de autonomía presupuestaria.

Aquí hay que tomar 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 negociar el mismo con los otros Poderes, lo cual condiciona y limita profundamente sus capacidades como órgano constitucional, especialmente cuando en el fallo esta involucrado el Poder Ejecutivo (PNUD, 2008).

Respecto a la eficiencia en la administración de la justicia, debe agregarse a las limitaciones señaladas, las que surgen de un presupuesto que asigna escasos recursos para salarios, inversiones y gastos de funcionamiento, y un sistema de reclutamiento, capacitación y ascensos de los recursos humanos sumamente deficiente.

Estas tendencias a perpetuar un Poder Judicial dependiente e ineficiente, no son nuevas ni 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 (PNUD, 2008).

A título de ejemplo, en abril de 2008 la Asociación de Magistrados del 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”. Además solicitaron una reunión con el Presidente de la República, que fue denegada aduciendo sobrecarga de agenda (DIARIO EL PAÍS, 12-04-08). 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 “flagrante violación al principio de la separación de poderes” (DIARIO EL PAÍS, 12-04-08). Finalmente los partidos de la oposición han acusado reiteradamente al gobierno de ejercer presiones indebidas sobre el Poder Judicial. El caso más resonante se produjo en el año 2008. El gobierno había promulgado la ley de IRPF (Impuesto a la Rente de las Personas Físicas) y miles de jubilados habían interpuesto un recurso de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia. Ante el retiro obligado de unos de los miembros de la Corte al haber llegado a la edad tope para ejer-

cer el cargo, y dado que en ese momento quedaron las posiciones en la Corte empatados, con dos jueces a favor de un fallo de inconstitucionalidad y dos en contra, esto provocó acusaciones de todos los partidos de oposición (Blanco, Colorado e Independiente) al gobierno del Frente Amplio de presionar para tratar de favorecer la elección de un juez que emitiera un fallo contrario a la demanda de los jubilados. Otro ejemplo lo aportó un funcionario frenteamplista que criticó a un juez por determinar que los empresarios de una cadena de bares no debían pagar los impuestos que se le reclamaban desde el Estado. El fallo del juez Pablo Eguren sobre los propietarios de La Pasiva desencadenó críticas del director de la Dirección General Impositiva, Eduardo Zaidensztat, que le había sugerido a Eguren que el castigo debía ser con prisión, lo que qué derivó en un pedido de renuncia de "Z" formulado por el senador frenteamplista Enrique Rubio.

En conclusión, en un continente que tiene los más bajos niveles de confianza en el poder judicial en el mundo, donde 7 de cada 10 encuestados consideran que el poder judicial esta atravesado por la corrupción (SEOANE, 2008), Uruguay no es la excepción. Y así, apenas 26% de los ciudadanos dicen tener confianza en el Poder Judicial como fuente de igualdad en el acceso a la justicia (CORPORACIÓN LATINOBARÓMETRO, 2007). Y menos del 20% dice considerar que el Poder Judicial tiene un buen desempeño (PNUD, 2008).

Todo ello se agravó aún más al momento de considerar la situación del sistema carcelario nacional. En el año 2008, las cárceles en Uruguay merecieron un informe drástico del representante de la Organización de las Naciones Unidas. 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, sí "numerosas y creíbles" denuncias de malos tratos y uso excesivo de la fuerza por parte de la Policía en las cárceles, comisarías y centros de detención de adolescentes. Señaló que las condiciones en los 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" (SUNDAY, 2009)

En definitiva, si evaluamos el grado de independencia y de eficiencia del Poder Judicial en Uruguay en una escala del cero al 100, donde cero sería la ausencia de una administración de justicia autónoma y moderna, y por tanto el máximo nivel de dependencia e ineficiencia, y 100 sería la presencia de un poder judicial independiente y

profesional, con un nivel máximo de igualdad de acceso de los ciudadanos al sistema judicial y libre de todas las presiones externas para el cumplimiento de los procesos judiciales, Uruguay estaría calificando con 40. En otras palabras, 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 la obligada dependencia de los otros poderes y su carencia de recursos presupuestales.

### **3.3 Capacidad institucional y administrativa**

En este trabajo, definimos por capacidad institucional y administrativa la posibilidad de formular, aplicar y hacer cumplir la ley de manera competente. Esto lleva hacia el régimen de gobierno capaz de garantizar dicha producción legislativa, apoyado en la presencia de una burocracia estatal profesional, neutral, responsable y eficiente.

Las preguntas claves que nos guían son las siguientes: ¿cuál es el desempeño de las instituciones en el diseño y aplicación de la legislación?, y ¿qué grados de calidad y fortaleza tiene la administración pública? (MORLINO y TOVAR, 2008).

En primer lugar, si consideramos el Poder Legislativo, hay que decir que en el último cuarto de siglo se ha ido acentuado la tendencia de la subordinación del Parlamento uruguayo al Poder Ejecutivo, y tradicionalmente solo una ínfima proporción de la legislación que proponen los legisladores y logran que se apruebe responde a políticas estratégicas del período, pues las mismas corresponden casi siempre a una iniciativa del Poder Ejecutivo (PNUD, 2008).

Durante el gobierno frenteamplista, como consecuencia de la mayoría obtenida por el oficialismo en la integración del Parlamento, la legislación se aprobó como si se tratara de un régimen mayoritario, siendo además en la práctica casi nulo el papel del Parlamento como control del Ejecutivo. Es decir la capacidad de formular la legislación alcanzó cuantitativamente niveles destacados en el período, aunque 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

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 colec-

tiva con los trabajadores y la cuestión de la violación de los derechos humanos durante la dictadura cívico militar, y por el otro, fracasos semiplenos en las áreas de salud, sistema impositivo, educación, política exterior y reforma del Estado, así como vacíos y hasta retrocesos en seguridad pública, transparencia, funcionamiento del poder judicial, derechos de género y calidad democrática (MOREIRA, 2009 y 2008; PANIZZA, 2008).

En tercer lugar, si abordamos la capacidad administrativa del Estado uruguayo, hay que decir que el mismo muestra una escasa capacidad de renovación y capacitación de sus recursos humanos (especialmente en niveles de profesionales y de conducción), y carencias materiales de sistemas de información. Por lo demás, los niveles salariales son insuficientes para traducirse en una motivación de los funcionarios hacia su tarea (PNUD, 2008).

En síntesis, si evaluamos el nivel de capacidad institucional y administrativa en una escala del cero al 100, donde cero sería la ausencia de la posibilidad de acción gubernativa, y por tanto el máximo nivel de parálisis para formular y hacer cumplir la legislación, y 100 sería la presencia de un poder gubernativo fuerte, acompañado de una burocracia moderna y eficiente, Uruguay estaría calificando con 70. En consecuencia, se puede decir que la capacidad institucional y administrativa del estado uruguayo alcanza niveles de eficiencia superior a las dimensiones anteriores, aunque lejos del óptimo, ya que mientras el componente institucional funciona ágilmente en la producción legislativa (con un Parlamento homologador que implica, claro está, un déficit de calidad), el Estado uruguayo no ha podido alcanzar aún niveles de capacidad, eficiencia y racionalidad que lo conviertan en una administración moderna (Moreira, 2009).

### **3.4 Lucha eficaz contra la corrupción**

En el presente trabajo, 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 (MORLINO y TOVAR, 2008).

Al respecto, la situación en Uruguay presenta diversas aristas que es necesario señalar. En primer en los años noventa cuando fue posible constatar una explosión de la corrupción asociada a las concesiones de servicios públicos a los privados (aeropuertos, puertos, rutas, línea aérea), las compras estatales y las regulaciones en el sistema bancario, donde estuvieron involucrados en sobornos y otros delitos di-

versos funcionarios de los gobiernos de la época (FLORES SILVA, 2007). Fue tal el impacto de dichos sucesos, que 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 altos o muy alto; y según una encuesta de la empresa *Cifra* de 2001, la mitad de los encuestados consideran que la corrupción es un problema grave para el país, mientras que el 70% de los entrevistados considera que los delitos de corrupción deben ser castigados con penas más severas (FLORES SILVA, 2007). Un año después, 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 (FLORES SILVA, 2007).

En segundo lugar, no existe en Uruguay una definición normativa de transparencia para la elaboración y ejecución del presupuesto nacional. Salvo excepciones, el uso de portales electrónicos, por ejemplo, para publicar presupuestos y ejecuciones presupuestales son iniciativas de cada organismo que no están sistemáticamente coordinadas, y son utilizadas como propaganda más que como rendición de cuentas (GONZÁLEZ, 2008). Y por otra parte, si bien existe un Manual de Normas de Conducta en la Función Pública, y hay sumarios disciplinarios contra los funcionarios sospechados de corrupción, estos procedimientos raramente se aplican o concluyen en sanciones (IACOVELLO y ZUVANIC, 2004).

En tercer lugar, la rendición de cuentas del sector público presenta deficiencias notables, y de esta manera durante la administración frenteamplista se ha mantenido una situación heredada de indefinición en la integración del Tribunal de Cuentas, poco se ha hecho para modernizar el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, y se ha tendido a rechazar y bloquear el funcionamiento de la Defensoría del Vecino de Montevideo, lo que en su conjunto se ha traducido en un problemático el funcionamiento de los organismos de control de la actividad estatal.

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 malas prácticas de la administración pública que lesionan sus intereses, teniendo competencia para anular el acto administrativo en cuestión. Pero hasta el mo-

mento, se desconocen cuantas demandas procesa anualmente, y con que resultados. El tercero, fue creado en 2003 para la ciudad de Montevideo, pero su nivel de eficiencia en la resolución de demandas es sumamente bajo. En ese sentido, el Informe para el período 2007-2008 indica que se recibieron 1521 reclamos municipales, y el gobierno municipal ha dado solución a 586 (39%), quedando pendientes 935 (61%). Según se señala en dicho Informe, la baja eficiencia se debe a fenómenos como la burocratización de la gestión municipal, e incluso porque las autoridades municipales frenteamplistas desconocieron, y hasta en algunos casos rechazaron y bloquearon su accionar (DEFENSORÍA DEL VECINO, 2009; cfr. “Entrevista a Fernando Rodríguez”, DIARIO EL PAÍS, 17-05-09).

Finalmente hay que decir que respecto a los criterios para el ingreso de los funcionarios públicos, 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% consideró que existe corrupción en empresas privadas, el 34% dijo haber tenido alguna experiencia de corrupción con funcionarios públicos y el 18% con el sector privado. En definitiva, según la percepción de los entrevistados existe corrupción en el sector público en grados elevados (KPGM, 2007).

Por otra parte, el Informe Latinobarómetro 2007 muestra que respecto a que esperan los uruguayos a largo plazo, los porcentajes de la respuesta *más corrupción* (57%), ubicaron al país en el tercer lugar en América Latina en esta expectativa pesimista, solo detrás de Nicaragua y Perú (CORPORACIÓN LATINOBARÓMETRO, 2007).

En este contexto, existe una paradoja que es necesario considerar, y es que el índice de percepción de corrupción que realiza anualmente Transparencia Internacional (TI), donde 0 es corrupción absoluta y 10 corrupción nula, y que ubica a Uruguay en primer lugar en América Latina junto a Chile como país con la mejor calificación de transparencia y menor corrupción, con un valor de 6.9 (FLORES SILVA, 2007). Es mas, desde que asumió el gobierno frenteamplista la evolución del IPC (Índice de Percepción de la Corrupción) marca un ascenso hacia los niveles de corrupción nula: 5.9, 6.4, 6.9 para los años 2005, 2006 y 2007, respectivamente (FLORES SILVA, 2007). Aunque ya tiene unos años de publicado, también es excelente la calificación

obtenida por Uruguay en el Índice de Ética en el Sector Público de Kaufmann (2004) que toma en cuenta las 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, que con una puntuación de 40.9 lo ubica en el segundo lugar en América Latina en el ranking de ética detrás de Chile.

Vista desde un punto de vista regional, pues, la incidencia de la corrupción en el Uruguay no se percibe como un asunto grave que se deba solucionar, pero cuando desaparece el componente externo y comparativo, y los índices se construyen en base a la percepción que los ciudadanos tienen sobre la situación uruguaya en si misma, aparece una posición mayoritaria sobre que la corrupción existe en Uruguay y es de niveles altos o muy altos.

Dos apreciaciones sobre esta aparente contradicción. En primer lugar, hay que tomar en cuenta que los índices elaborados por Transparencia Internacional se construyen en base a percepciones de empresarios, académicos y analistas independientes sobre la corrupción en el sector público y políticos, pero no se hace en base a un registro empírico de los actos de corrupción como lavado de dinero, sobornos a funcionarios o aportes financieros a los partidos políticos (MANCERBO, 2009). En segundo lugar, 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 los vecinos, por tanto en los entrevistados claramente a la hora de compararse con los países de la región hay un alto grado de tolerancia social.

Veamos por ejemplo el tema del lavado de dinero, Uruguay es considerado un paraíso fiscal por los organismos internacionales especializados. En la actualidad, sobre 12.000 millones de dólares depositados en los bancos, 2400 millones corresponden a no residentes (20%), y a pesar de ser considerado un delito en la legislación, las intervenciones judiciales son raras dada la magnitud del problema (Ricardo Gil, Director del Centro de Capacitación en Prevención de Lavados de Activos de la Presidencia de la República, en Semanario *Brecha*, 20-10-08).

Cuando asumió el gobierno frenteamplista 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 paraísos fiscales no cooperantes (OCDE, 2009).

Hay dos aspectos legales que llevan a que se lave dinero en Uruguay: el casi absoluto secreto bancario (solo se levanta por orden de un juez), y que 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 (llevándose 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 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 300 operaciones sospechosas por año), el sistema inmobiliario y el fútbol (Ricardo Gil, en *Semanario Brecha*, 20-10-08).

También en Uruguay se vulnera el estado de derecho desde la corrupción en sus diferentes formas, por ejemplo a través de la extendida práctica de los conflictos de intereses y el tráfico de influencias (BANCO MUNDIAL, 2004; véase Código Penal, art. 161). Un ejemplo muy resonante de esto último, que se dirime en la justicia, es el del ex Canciller y actual Ministro de Defensa Nacional del gobierno frenteamplista Dr. Gonzalo Fernández, que ha sido acusado de seguir ejerciendo como abogado defensor en 42 causas, en 11 de las cuáles se trata de empresarios que demandan al Estado (DIARIO LA REPÚBLICA, 17-05-06). Otros ejemplos de acusaciones de corrupción ante la justicia y que involucran a altos funcionarios del gobierno frenteamplista son los casos del vicepresidente de la República Rodolfo Nin Novoa y su hermano y secretario privado Gonzalo Nin Novoa (en manos de un juez), el Director de Casinos del Estado Juan Carlos Bengoa y cuatro funcionarios (procesados y en prisión), el Director Aduanas Luis Salvo, un asesor y 36 funcionarios (procesados con y sin prisión), Henry Hengler, presidente de un organismo público no estatal (en manos de una jueza), entre otros (DIARIO EL PAÍS, 3-10-08).

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 5 dólares por voto obtenido en



la elección anterior), pero no hay ningún control ni rendición de cuentas sobre el 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 (Carlos Moreira, en DIARIO CRÓNICA, 20-07-08).

Completada, pues, la presentación de esta dimensión del estado de derecho que hemos denominado la lucha eficaz contra la corrupción, si la viéramos en una escala del cero al 100, donde cero sería la ausencia de capacidad legal para combatir el abuso de poder, y por tanto el máximo nivel de corrupción, y 100 la existencia de un amplio marco legislativo y capacidad de aplicación para prevenir y combatir la ilegalidad, Uruguay estaría calificando con 40. En consecuencia, 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.

### **3.5 El control civil sobre las fuerzas de seguridad**

En este apartado, analizaremos en que medida las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional respetan los derechos de los ciudadanos y su accionar se encuentra bajo 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, y por otro lado, se han detectado episodios de colaboración de miembros de las fuerzas de seguridad con el crimen organizado. Como una reacción a esta situación, en 2005 a poco de asumir el gobierno frenteamplista, se creó el sindicato de los policías de Uruguay, que se planteó como objetivo “terminar con la corrupción en las fuerzas de seguridad” (DIARIO CLARÍN, 19-03-05).

La actividad de las fuerzas de seguridad está planificada y coordinada por los Ministerios de Defensa e 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 Nacional.

Sin embargo, 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 (FLACSO, 2006). Incluso en el tema del presupuesto militar, por acuerdos

políticos de tipo 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 (FLACSO, 2006).

En términos cuantitativos, los sectores de defensa y seguridad interior reciben una considerable proporción del gasto público (en la actualidad aproximadamente el 10% para defensa y el 10% para seguridad interior), a pesar de lo cuál las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional declaran que tienen problemas salariales y de equipamiento de carácter grave y urgente (PATERNAIN, 2008; GONZÁLEZ, 2008).

En el primer caso, más que una insuficiencia del monto asignado, se trata de una deficiente distribución del mismo realizada por los propios militares, con carga excesiva en salarios en los niveles superiores y bajo nivel de 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 (GONZÁLEZ, 2008).

En el segundo caso, el problema es que el 70% del presupuesto se ocupa en retribuciones salariales, y solo el 30% del mismo se destina a gastos de funcionamiento (que son decrecientes) e inversiones (que son regulares y crecientes) (PATERNAIN, 2008), lo cual, si bien es un intento de recuperar los bajos salarios policiales, es aún 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 tiene ningún organismo que tenga algún tipo de control sobre las fuerzas de seguridad (GONZÁLEZ, 2008). Existen instituciones como comisiones de los partidos políticos, u organizaciones no gubernamentales como Amnistía Internacional, que se interesan por temas de defensa y de seguridad interna, pero no tienen ninguna participación en comisiones parlamentarias, en el gobierno o en las propias instituciones, sean éstas las Fuerzas Armadas o la Policía (FLACSO, 2006).

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.

En conclusión, 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 que las Fuerzas Armadas uruguayas abandonan lenta y paulatinamente la Doctrina de la Seguridad Nacional (FLACSO, 2006), por el contrario para la ciudadanía existe la convicción que ello no ha sucedido, y que las Fuerzas Armadas permanecen impregnadas de la misma ideología de hace cincuenta años, cuando el mundo y América Latina se alistaban en la Guerra Fría.

Si evaluamos el grado en que las fuerzas de seguridad en Uruguay actúan bajo el control civil en una escala del cero al 100, donde cero sería la ausencia de control civil sobre las fuerzas armadas y la policía, y por tanto el máximo nivel de insubordinación, y 100 sería la presencia de un poder civil fuerte sobre las fuerzas de seguridad, Uruguay estaría calificando con 60.

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 (GONZÁLEZ, 2008). Es cierto, no hay temor en los ciudadanos que pueda producirse un golpe de Estado, y el control civil sobre las fuerzas de seguridad existe y se aplica sin problemas de implementación, a precio de entregarles, especialmente a los militares, áreas de decisión como el presupuestal 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 cuál puede definirse a partir de cinco dimensiones: orden civil y seguridad ciudadana, administración de justicia, capacidad institucional y administrativa del estado, transparencia y corrupción, 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 acepta-

bles, gran parte del debate sobre los grados de ineficiencia de la gestión del gobierno frenteamplista se refiere a los problemas que debe enfrentar para asegurar la seguridad personal y de bienes de los ciudadanos. Como mostramos en el trabajo, en esta dimensión la trayectoria de la democracia uruguaya parece ir moviéndose desde niveles aceptables hacia regulares, en parte porque existen zonas de riesgo claves el aumento de formas de violencia como la doméstica y la callejera, la proporción de armas en manos de los ciudadanos y la inoperancia de la policía como cuerpo de seguridad.

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 en el 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 fue como el poder judicial podía controlar al poder político. En los años ochenta y noventa, el objetivo fue como asegurar la independencia del poder judicial respecto del poder político. Y desde mediados de los años noventa, el debate estuvo en torno a los alcances de esa independencia (ANSOLABEHERE, 2007).

Uruguay no ha estado 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 cuáles 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, y se encuentra en terapia intensiva.

La necesaria transformación y modernización del sistema de justicia en Uruguay, se corresponde prácticamente punto por punto con la 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 regla-

mento de responsabilidades), derecho público, 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), el poder judicial (competente e imparcial) (ROSE-ACKERMAN, 2005). 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, que en el caso uruguayo es aún un tema para investigar en profundidad (FRÜHLING, 2008).

En tercer lugar, el funcionamiento del estado de derecho depende que exista una capacidad institucional y administrativa para una eficiente producción y aplicación de la legislación, y en ese sentido, la democracia uruguaya presenta una situación relativamente consolidada. El entramado institucional logra transformar las iniciativas de políticas públicas en leyes, aunque con carencias en el plano de la *accountability* horizontal. Como viéramos en páginas anteriores, en Uruguay durante el gobierno frenteamplista se han repetido y consolidado algunas de las deficiencias históricas de la democracia representativa uruguaya, con un Parlamento delegativo y subordinado al Poder Ejecutivo, órganos de control que se limitan a observar las irregularidades no existiendo sanción legal alguna, y un Poder Judicial sometido a la presión del poder político (MOREIRA, 2003). Por otra parte, el Estado oscila entre el formato burocrático y el gerencial, y el resultado es una ineficiente capacidad administrativa.

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 la calidad de una democracia. Y en el caso uruguayo, la calificación del país como paraíso fiscal, a la par de la existencia de prácticas de corrupción financiera, colisión de intereses, tráfico de influencias, escasa transparencia y 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 contralor independientes de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, 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 control social sobre los organismos estatales.

En quinto lugar, si bien el país permanece ajeno a temores de golpe de estado o que se produzcan huecos de insubordinación de sus 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, y especialmente a las Fuerzas Armadas, el papel decisivo en la definición de las políticas de defensa y provisiones presupuestales.

No existe la democracia perfecta, y Uruguay no escapa a esta regla. En este trabajo hemos intentado trascender del análisis meramente electoral de la democracia y determinar niveles de calidad en el funcionamiento de la misma. Las asignaciones numéricas para cada dimensión constituyen una primera aproximación, y ellas muestran que la democracia uruguaya presenta un funcionamiento muy cerca de los valores medios de calidad, tan lejos del cero como del óptimo. La misma tiene fortalezas como su capacidad institucional para la producción legislativa, pero grandes debilidades en la administración de justicia, la rendición de cuentas, la eficiencia estatal y la transparencia del sector público, el sistema bancario y el financiamiento de los partidos políticos. Es una democracia instalada en una sociedad relativamente pacífica y donde se ejerce el control civil sobre las fuerzas de seguridad, pero con verdaderas zonas de riesgo como la ineficiencia policial y la autonomía presupuestaria de los militares. Sobre cada una de estos nudos problemáticos será necesario continuar el trabajo de investigación.

## Referencias

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

BANCO MUNDIAL. **Informe sobre el desarrollo mundial: hacer que los servicios funcionen para los pobres.** Washington: Banco Mundial, 2004.

CARASSALE, Santiago. **Política y derecho.** México, Ediciones Coyoacán, 2005.

CORPORACIÓN LATINOBARÓMETRO. **Informe latinobarómetro.** Disponible en: [www.latinobarómetro.org](http://www.latinobarómetro.org), 2007.

DEFENSORÍA DEL VECINO. **Segundo informe anual.** Montevideo. Disponible en: [www.defensordelvecino.gub.uy](http://www.defensordelvecino.gub.uy), 2009.

ETCHARRÉN, Laura. **Los cambios del crimen organizado y el desvío de la atención.** Buenos Aires. Disponible en: [www.offnews.info](http://www.offnews.info). 2008.

FLACSO. Reporte sector seguridad en América Latina 2006: informe nacional Uruguay. Santiago de Chile: **FLACSO**. Disponible en: <http://www.flacso.cl>. 2006.

FLORES SILVA, Manuel. **La corrupción como obstáculo al desarrollo**. Disponible en: [www.uruguaytransparente.org.uy](http://www.uruguaytransparente.org.uy). 2007.

FRÜHLING, Pierre. Violencia, corrupción judicial y democracias frágiles: reflexiones sobre la situación actual en Centroamérica. En: SOLÍS, Luis G Guillermo; ROJAS, Francisco. **Crimen organizado en América Latina y el Caribe**. 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; ZUVANIC, Laura. Síntesis del diagnóstico: el caso Uruguay. En: **Diagnóstico institucional de sistemas de servicio civil: resultados del análisis por subsistemas**. Washington: IADB. Disponible en: [www.iabd.org](http://www.iabd.org), 2004.

KPMG. **Corrupción y fraude en los negocios: informe 2005-2006**. Disponible en: [www.kpmg.ocom.uy](http://www.kpmg.ocom.uy), 2007.

MANCEBO, Juan. Corrupción en Uruguay. **Revista Inter Forum**. Disponible en: [www.revistainterforum.com](http://www.revistainterforum.com), 2002.

MARAVALL, José María. El imperio de la ley como arma política. En: \_\_\_\_\_; PRZEWORKSKI, Adam (Eds.). **Democracia y estado de la Ley**. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.

MOREIRA, Carlos. **Una mirada a la democracia uruguaya: reforma del estado y delegación legislativa (1995-1999)**. México: Miguel Angel Porrúa Grupo Editorial, 2003.

\_\_\_\_\_. El gobierno del frente amplio en Uruguay y la (problemática) construcción del consenso (2005-2007). **Revista Bajo el Volcán**, año 7, n° 12, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla - BUAP, México, 2008, p. 47-64.

\_\_\_\_\_. La izquierda de un país en crisis: el frente amplio en Uruguay (2005-2010). **Metapolítica**, n° 65, jul-ago, México, 2009.

MORLINO, Leonardo. Regímenes híbridos y calidades democráticas. **Seminario internacional la calidad de la democracia en América Latina**. México. Disponible en: [www.cmq.edu.mx](http://www.cmq.edu.mx), 2008.

\_\_\_\_\_; TOVAR, Jesús. (Coords.). **Proyecto observatorio de la democracia en América Latina**. RECDAL. Disponible en: [www.cmq.edu.mx](http://www.cmq.edu.mx), 2008.

O'DONNELL, Guillermo. ¿Democracia delegativa? En: \_\_\_\_\_. **Contrapun- tos: ensayos escogidos sobre autoritarismo y modernización**. Buenos Aires: Editorial Piados, 1997.

PANIZZA, Francisco. El primer año de gobierno del frente amplio en Uruguay: restricciones económicas y elecciones estratégicas. En: MOREIRA, Carlos; RAUS, Diego; GÓMEZ LEYTON, Juan Carlos (Eds.) **La nueva política en América Latina: continuidades y rupturas**. 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. **Ministerio del Interior, Observatorio Nacional sobre Violencia y Criminalidad**. Montevideo: PNUD-Uruguay, 2008.

PNUD. **Informe sobre desarrollo humano**. Montevideo. Disponible en: [www.undp.org.uy](http://www.undp.org.uy), 2008.

ROSE-ACKERMAN, Susan. Rendición de cuentas y el estado de derecho en la consolidación de las democracias. **Perfiles Latinoamericanos**, n° 26, jul-dic, 2005.

SANSEVIERO, Rafael; LÓPEZ MACHÍN, Graciela. Seguridad ciudadana: informe de Uruguay. En: **Informe de Desarrollo Humano 2006**. Disponible en: [www.iidh.ed.cr](http://www.iidh.ed.cr), 2006.

SEOANE, Raúl. Índice de percepción de la corrupción. En: **Informe Uruguay**, año V, n° 305. Disponible en: [www.uruguayinforme.com](http://www.uruguayinforme.com), 2008.

SUNDAY, Linda. ONU: Uruguay, las peores cárceles del mundo. En: **Indymedia Uruguay**, 2009.

Carlos Moreira  
E-mail: [cmoreira07@yahoo.com](mailto:cmoreira07@yahoo.com)

Artigo recebido em setembro/2009.  
Aprovado em dezembro/2009.