

**Alicia Lissidini**  
*Alicia.lissidini@gmail.com*  
Universidad Nacional  
de San Martín  
**Argentina**

*Recibido: 04/02/2020*  
*Aprobado: 03/03/2020*

# Uruguay: sin déficit democrático y con giro electoral

La persistente identidad partidaria

## Resumen

Uruguay ocupa los primeros lugares en América Latina en los rankings referidos a las dimensiones políticas de la democracia. Durante los quince años del gobierno de centro izquierda (2005-2020) no sólo no se denunciaron restricciones en materia de derechos y de libertades -como sí sucedió con otros gobiernos del signo similar en la región-, sino que se avanzó en la democratización e inclusión social y económica del país. En este artículo analizamos las claves de la estabilidad política uruguaya: centralidad de los partidos, identidades partidarias fuertes, parlamento activo, democracia directa y una tendencia a la negociación política y a la búsqueda de acuerdos entre los diversos actores políticos y sociales. En las elecciones de 2019 ganó una coalición de centro-derecha, con un presidente del tradicional y longevo Partido Nacional, Luis Alberto Lacalle. ¿Será el fin de una forma de gobernar? Además, mencionamos los riesgos que enfrenta la democracia ante la pandemia del Coronavirus mundial declarada en 2020 para un gobierno de derecha.

## Palabras clave

**Déficit Democrático, Identidad Partidaria, Coronavirus.**

## Abstract

Uruguay occupies the first places in Latin America in the rankings referring to the political dimensions of democracy. During the fifteen years of the center-left government (2005-2020), not only were no restrictions on rights and freedoms denounced -as was the case with other governments of the similar sign in the region- but progress was made in democratization and social and economic inclusion of the country. In this article we analyze the keys to Uruguayan political stability: centrality of the parties, strong party identities, active parliament, direct democracy and a tendency to political negotiation and the search for agreements between the various political and social actors. In the 2019 elections, a center-right coalition won, with a president of the traditional and long-standing National Party, Luis Alberto Lacalle, will this be the end of a form of government? We mention the risks that democracy faces in the face of the global Coronavirus pandemic declared in 2020 for a right-wing government.

**Keywords** Democratic Deficit, Party Identity, Coronavirus.

## Estabilidad, calidad democrática y reducción de desigualdades

A diferencia de lo que sucede en buena parte de América Latina, Uruguay goza desde su retorno a la democracia en 1985 de una creciente y sostenida consolidación de la democracia. Se distingue de sus vecinos por la estabilidad política: no hubo salidas anticipadas de presidentes por presión social -como en Bolivia, Ecuador y Argentina-, tampoco cuestionamientos graves a gobernantes por parte del Parlamento -como en Paraguay, Brasil y Perú-. Aunque hay descontentos y manifestaciones, no se registraron estallidos sociales violentos -como en Chile y en buena parte de América Latina-. Asimismo, los resultados electorales nunca fueron cuestionados seriamente desde la redemocratización -ni siquiera en el contexto autoritario de 1984- y los cambios de los partidos en el gobierno se han dado sin dramatismo y con colaboración entre los equipos de gobierno saliente y entrante.<sup>1</sup>

1. Una demostración de la legitimidad del organismo electoral fue que la ciudadanía y los partidos políticos esperaron pacientemente y sin presiones el resultado electoral final del balotaje entre los candidatos Luis Alberto Lacalle de la *coalición multicolor* y Daniel Martínez del Frente Amplio. El recuento final llegó a los pocos días de la elección: 48,8% de los votos para Lacalle, 47,3% para Martínez. El resultado, aunque muy ajustado, no fue cuestionado por nadie.

2. <https://www.transparency.org/cpi2019>

3. [https://www.transparency.org/files/content/tool/1997\\_CPI\\_EN.pdf](https://www.transparency.org/files/content/tool/1997_CPI_EN.pdf)

El índice de democracia elaborado por *The Economist* colocaba en 2019 a Uruguay en el primer lugar en América Latina en la categoría **democracia plena**, seguido por Costa Rica y Chile, únicos tres en ese grupo. El resto de los países latinoamericanos calificaban como **democracias imperfectas**: Colombia, Panamá, Argentina, Brasil, Perú, República Dominicana, Ecuador, Paraguay, El Salvador, México, Honduras, Guatemala, Bolivia, en ese orden. Y como **regímenes autoritarios**: Nicaragua, Venezuela y Cuba (*The Economist Intelligence United*, 2020). Si bien Uruguay mejoró su *performance* democrática, ya en 2006 -primera vez que se realizó este índice- era catalogada como **democracia plena**. Otros índices específicos refuerzan la clasificación de Uruguay en el podio de las democracias latinoamericanas. Entre ellos, el índice de transparencia ubicaba a Uruguay en primer lugar con 71 puntos sobre 100, seguido por Chile con 67 puntos, en 2019.<sup>2</sup> Al igual que el índice de democracia, registra mejoras, pero ya en 1997 Uruguay estaba bien posicionado en América Latina: en segundo lugar, después de Chile y Costa Rica.<sup>3</sup> La percepción sobre los niveles de corrupción política en un país tiene impacto en la confianza

en las instituciones, la cual se relaciona también con la confianza interpersonal y por lo tanto en la acción colectiva. Respecto a la confianza en las instituciones, LAPOP señalaba que en 2019 Uruguay se encontraba entre los países con mayores niveles de confianza en el Parlamento y mayor apoyo a la democracia en América Latina.

4. <https://www.v-dem.net/en/>

5. <https://freedomhouse.org/>

**V-Dem**<sup>4</sup> y **Freedom House**<sup>5</sup> también colocan a Uruguay en los primeros lugares, junto a Chile y a Costa Rica en lo que se refiere a libertades y derechos electorales. Cuando introducimos datos referidos a la desigualdad de ingresos Uruguay se despega del grupo de países con plena democracia. El **índice Gini** era en 2017 de 0,38, mientras que en Chile subía a 0,47 y en Costa Rica a 0,48, de acuerdo con el Banco Mundial (2018). Respecto a la pobreza, si bien la mayoría de los países la redujo en los últimos cinco años, Uruguay encabeza dicho descenso, seguido por Chile (Costa Rica la redujo moderadamente). El informe de la CEPAL de 2018- *Panorama Social de América Latina 2019*-, ubicaba a Uruguay como el país con mejores indicadores referidos a distribución de ingresos, tasa de pobreza e indicadores de protección social.

Si bien Uruguay históricamente estuvo entre los países con menor desigualdad de ingresos en una región -América Latina- caracterizada por la desigualdad, entre 1986 y 1994 la desigualdad permaneció casi incambiada, mientras que se incrementó entre 1994 y 2007 y comenzó a descender entre 2007 y 2009 (Alves *et al.*, 2012). La desigualdad tuvo su punto más bajo en 2013 y fue resultado de la reducción del trabajo informal, el aumento de la ocupación en general (Amarante y Gómez, 2016) y de políticas sociales focalizadas que redujeron la pobreza e indigencia. Uruguay -junto con Chile- es uno de los países que más presupuesto destina al gasto social. A diferencia de Chile, en el caso uruguayo, aunque el *efecto ingreso* tiene el mayor peso, hay un mayor aporte del *efecto distribución* sobre la reducción de la pobreza (Cepal, 2019).

Existen diversas y contradictorias teorías respecto a por qué algunas democracias son más estables que otras (Munk y Wolfson, 2002), también varían las definiciones acerca de qué variables se consideran relevantes para medir la calidad de las democracias y por lo tanto su operacionalización es discutible (Levine y Molina, 2007, Mainwaring y Pérez Liñal, 2008, entre otros). En este artículo nos centramos en analizar las características que contribuyen a explicar la “excepcionalidad” del Uruguay en América Latina, en base a diversas fuentes: índices internacionales, datos estadísticos, encuestas locales, análisis de prensa y bibliografía pertinente.

## Democracia y centralidad de los partidos políticos

6. La **Unidad Popular**, el **Partido Ecologista Radical Intransigente** y el **Partido Verde Animalista** no están incluidos en estos acuerdos. Sin embargo, el **Partido Independiente**, que también tiene muy poca votación, sí lo está, por su peso simbólico y su ubicación en el centro político.

7. <https://www.elobservador.com.uy/nota/estos-son-los-34-cargos-que-la-calle-pou-acordo-con-el-frente-amplio-20202212220>

Uruguay cumple con los requisitos básicos de definición *schumpeteriana* de democracia: **los mecanismos de competencia electoral y sus resultados están garantizados**. La Corte Electoral uruguaya es una institución independiente que goza de plena confianza por parte de los partidos y de la enorme mayoría de los ciudadanos. Pero más allá de los requisitos formales hay un elemento que la distingue. Su integración responde a la lógica de participación política uruguaya, en el cual el sistema de partidos cumple un rol central: los cargos de dirección de la Corte son producto de negociaciones políticas entre los partidos con representación política. Tanto la Corte Electoral como los entes descentralizados, los organismos de contralor y las empresas públicas integran su directorio con personas de diferentes sectores de los distintos partidos políticos.<sup>6</sup> En el gobierno que se inició en 2020 con Luis Alberto Lacalle como presidente, además de los cargos que ocuparon los partidos que integran la coalición gobernante- **Partido Nacional, Partido Colorado, Cabildo Abierto, Partido de la Gente y Partido Independiente**- 34 cargos fueron para el principal partido opositor, es decir para el **Frente Amplio**.<sup>7</sup>

Esta modalidad de participación de los partidos y sus diversos sectores políticos es una tradición de la democracia uruguaya e incluye al **Frente Amplio**. Este partido nació en 1971 y fue clave para el acuerdo entre los militares en el gobierno y los partidos que condujo a la reapertura democrática a partir de 1984. Las primeras elecciones -luego de 13 años de gobierno militar- marcaron el inicio de la transición y de un pluripartidismo que se afianzó sin que ello afectara el funcionamiento del sistema de partidos y la democratización política. Por el contrario, la participación electoral e institucionalizada de la izquierda contribuyó a la estabilidad y a la democratización del sistema político. Una izquierda democrática que incluyó a ex guerrilleros -**Movimiento de Liberación Nacional (MLN Tupamaros)**- que abandonaron definitivamente cualquier proyecto armado en la década de los noventa (Garcé, 2006), a sectores socialdemócratas y a grupos de izquierda más radical, pero todos ellos con disposición a negociar.

Todas las reformas constitucionales aprobadas en la historia uruguaya son producto de acuerdos entre sectores de diferentes partidos (Lissidini, 2002). Incluso la última reforma electoral de 1996 -como señala Daniel Buquet- si bien fue promovida por los partidos tradicionales, en la negociación y diseño institucional participaron todos los partidos con representación parlamentaria (Buquet, 2007).

La ciudadanía uruguaya es la que en mayor medida apoyaba a la democracia en América Latina en 2018: 76,2%, según LAPOP, mientras que el promedio regional era de 57.7% (Zechmeister y Lupu, 2019). Y como lo analiza la literatura -entre los primeros, Linz y Stepan, 1996- el apoyo a la democracia es un ingrediente fundamental en la legitimidad democrática. Este apoyo ciudadano se condice con una élite política que cree en la democracia como el *único juego posible* y con la ausencia de partidos o sectores antisistema. Como analizan Aníbal Pérez-Liñal y Scott Maingaring (2014), hay dos variables fundamentales en la permanencia o no de la democracia: **si los actores muestran una preferencia por las políticas radicales y si tienen lo que se denomina preferencias normativas por la democracia.**

Si bien en Uruguay existen sectores políticos radicales, estos están dispuestos a negociar o a esperar ganar las elecciones para alcanzar sus objetivos de política pública.<sup>8</sup> A la derecha se encuentra el grupo político Cabildo Abierto<sup>9</sup>, un partido nuevo liderado por un *outsider*, el ex militar Guido Manini Ríos<sup>10</sup>, con vínculos directos con el ejército, defensor del mismo y con posturas contrarias a la agenda de derechos -matrimonio igualitario, aborto, ley integral trans, legalización de la marihuana-, es nacionalista y antiglobalista. Se opone al neoliberalismo, se presenta como un incontaminado por la política y sus mensajes apelan al orden y a la tradición *artiguista*- dentro del cual incluye la protección a los más “débiles” y los que según él han quedado “relegados” de las políticas sociales del Frente Amplio- Si bien es claramente un líder de derecha, su perfil se aleja de personalidades como la del brasileño Bolsonaro o del norteamericano Trump y tal vez lo acercan más a una suerte de peronismo tradicional en versión uruguaya, es decir, más sobria. Es profundamente conservador y al mismo tiempo conecta o intenta conectarse directamente con la ciudadanía -de ahí la referencia a los *cabildos abiertos*. Como señala Sergio Israel (2019) combina varios elementos: es licenciado en Historia, proviene de una familia colorada riverista, opuesta al batllismo, pero admira el pensamiento de Jorge Abelardo Ramos, cuyo ideario de patria grande conoció de la mano del filósofo Alberto Methol Ferré. Guido Manini Ríos se alineó con la logia ultranacionalista **Tenientes de Artigas**, cuyos fundadores, anticomunistas y antimasones, tuvieron un fuerte protagonismo en el golpe de Estado de 1973 (Israel, 2019). U N ELEMENTO Según los datos de Equipos Consultores (2019), la ciudadanía que apoyó a CA era mayoritariamente -61%- de clase baja y media baja, 17% de clase media y 22% de clase alta.

8. Como señalan Pérez-Liñán y Mainwaring, los actores son radicales cuando sus objetivos de política pública están ubicados en uno de los polos del espectro político (v. g., hacia la izquierda o la derecha si el espacio político es unidimensional) y cuando expresan urgencia para alcanzar estos objetivos (en aquellos países donde no representan el *statu quo*) o defienden esas posiciones de manera intransigente (cuando estas posiciones representan el *statu quo*). Si bien las preferencias radicales no tienen que ser necesariamente de extrema izquierda o de extrema derecha, su distancia de las preferencias de otros actores relevantes debe ser tal que se genera polarización entre ellos. Se trata de preferencias intensas: los actores radicales no están dispuestos a negociar o a esperar para alcanzar sus objetivos de política pública (2014:145)

9. <https://manini.uy/somos-cabildo-abierto/>

10. Guido Manini Ríos fungió desde 2015 a 2019 como Comandante en Jefe del Ejército. En 2017 fue sancionado por hablar en contra de la reforma de las jubilaciones a los militares aprobada en el Parlamento y luego cesado por sus declaraciones críticas del accionar el Poder Judicial. Fuente: Comunicado de Presidencia <https://www.presidencia.gub.uy/comunicacion/comunicacion-noticias/ejercito-ejecutivo-vazquez>.

11. <https://www.elobservador.com.uy/nota/de-donde-son-que-nivel-de-ingresos-tienen-y-a-quien-votaban-los-que-apoyan-a-manini-20198721521>

Había más hombres que mujeres y predominaban las edades intermedias -30 a 49 años-. En cuanto a la autoidentificación ideológica de quienes apoyan a Cabildo Abierto, el 49% de los votantes de Cabildo Abierto se consideraba de centro, el 25% de derecha, el 21% de centro derecha, el 4% de centro izquierda y el 1% de izquierda. Respecto a quienes votaron en el 2014 los ahora adherente de CA, el 31% al Partido Nacional, el 18% al Frente Amplio y el 13% al Partido Colorado (El Observador, 2019)<sup>11</sup>. La autoidentificación se aleja de lo que varios analistas políticos esperaban de los votantes de Cabildo Abierto – es decir, que se ubicaran en la **extrema derecha**- y parece más útil pensar el clivaje desde nacional popular/cosmopolita liberal que izquierda/derecha, como propone Diego Hernández Nilson:

Una parte del problema del FA es la subestimación y desatención de lo popular en favor de un cosmopolitismo universalista y modernizador [...] El FA triunfa en la capital y en los departamentos más ricos, pero pierde votos en los más pobres [...] quien nos comió el hígado no fue la derecha tradicional (los “partidos oligárquicos”), sino Cabildo Abierto, una suerte de Liga Ruralista del siglo XXI, de carácter populista” (Hernández Nilson, 2019).

12. <https://www.elobservador.com.uy/nota/senado-aprobo-reforma-de-ley-organica-militar-que-re-corta-cantidad-de-generales-del-ejercito-2019716162440>

Otro elemento aglutinante de los militares fue el rechazo a la aprobación de la ley que redujo la cantidad de generales en el ejército.<sup>12</sup>

Desde la izquierda se pueden identificar sectores históricos dentro del Frente Amplio que se han “corrido” más a la izquierda -es el caso del **Partido Socialista** luego que en una elección interna ganó el sector más ortodoxo- o que surgieron como sectores más radicales: el **Movimiento de Participación Popular (MPP)**, el **Partido Comunista** y **Casa Grande**, entre otros. Fuera del Frente Amplio, la **Unión Popular del Uruguay**<sup>13</sup> también se presenta como *artiguista* y sus propuestas reproducen la vieja agenda de izquierda antimperialista y clasista.

14. Dicha centralidad fue analizada por diversos autores, entre ellos Caetano y Rilla (1996), Buquet y Chasqueti (2004), Lissidini (2002), Pousadela (2018).

En definitiva, a pesar de la novedad que representa el surgimiento en muy poco tiempo de Cabildo Abierto, la centralidad de los partidos políticos<sup>14</sup>, las simpatías políticas e incluso la congruencia ideológica se sostienen en el tiempo. La satisfacción con la democracia es la más alta en América Latina: 59,5%, mientras que el promedio regional es de 39,6% (Lapop, 2019). El análisis empírico de Daniel Buquet y Lucía Selios (2017) da cuenta de un nivel moderado de congruencia ideológica de los votantes y sus partidos: los votantes del Frente Amplio tienden a ser más moderados que sus representantes y al contrario sucede con los partidos tradicionales. Es interesante anotar que justamente uno de los temas que presentaba mayor incongruencia se refiere al tema de cómo enfrentar uno de los grandes problemas del Uruguay, es decir la inseguridad, que se traduce en altos niveles de robo y homicidios por dicha causa. Mientras las élites gobernantes priorizan las garantías individuales, los ciudadanos priorizan el orden, no es casual que esta fue una de las razones del crecimiento de la derecha en Uruguay en las elecciones de 2019. De cualquier manera, los autores muestran que en Uruguay existe congruencia ideológica entre los simpatizantes de los distintos partidos y la ideología de cada uno de los partidos. Quienes votan al FA se consideran de centro-izquierda y quienes votan a los partidos tradicionales se autoidentifican como de centro-derecha (en el análisis de Buquet y Selios no se considera a Cabildo Abierto pues no existía antes de 2019).

En el caso uruguayo no podemos hablar de *déficit democrático*, un fenómeno extendido en el mundo, aunque hay algunos indicadores que deben alertar de posibles cambios, en particular el surgimiento de Cabildo Abierto y el crecimiento del liderazgo de Manini Ríos, un político que proviene de las Fuerzas Armadas. Pippa Norris (2011) entiende que el *déficit democrático* hace referencia centralmente a tres aspectos:



- ◆ existen ciertas expectativas de la ciudadanía con respecto a la democracia –como sistema político- de generar o hacer algo
- ◆ existe un nivel de satisfacción con respecto a esas expectativas o aspiraciones
- ◆ existe una brecha entre las expectativas de la ciudadanía y la satisfacción del cumplimiento de las expectativas democráticas.

Es decir, las aspiraciones de los ciudadanos se distancian crecientemente de las respuestas de sus gobernantes, partidos y líderes políticos.

En Uruguay, el diagnóstico de la opinión pública sobre los principales problemas del país- inseguridad y economía- estaban fuertemente correlacionado con la pertenencia partidaria. Según la empresa encuestadora **Cifra** (2019) la mitad de los votantes del Frente consideraba que la situación económica del país era buena, mientras que la amplia mayoría de los demás votantes opinaba que era mala. Los más negativos eran quienes pensaban votar al Partido Nacional. Los indecisos tenían un perfil de opiniones más parecido a los votantes de la oposición que a los del oficialismo: 58% veía mal la economía. La congruencia entre los simpatizantes de los distintos partidos y la ideología de cada uno de los partidos era alta: quienes votan al FA se consideraban de centro-izquierda y quienes votaban a los partidos tradicionales se autoidentifican como de centro-derecha.<sup>15</sup>

15. [www.cifra.com.uy/index.php/2019/10/31/el-perfil-de-los-votantes-de-los-distintos-partidos/](http://www.cifra.com.uy/index.php/2019/10/31/el-perfil-de-los-votantes-de-los-distintos-partidos/)

Las demandas de cambio, especialmente frente a la percepción de alta inseguridad, contribuyeron al surgimiento de un partido nuevo -Cabildo Abierto- que canalizó el 11,04% de los votos en octubre de 2019 y contribuyó al descenso de los votos del partido en el gobierno. El Frente Amplio -FA- descendió al 39,01% (en 2014 tuvo 47,81%). El Partido Nacional-PN- recibió 28.62%, también redujo su votación, en 2014 obtuvo el 30,88% y el Partido Colorado -PC- mantuvo su porcentaje: 12,33% en 2019, 12,88% en 2014 (Corte Electoral del Uruguay). Pero más allá de los cambios -menores- los partidos políticos siguen siendo centrales y más importante: se mantiene el lazo que une a los ciudadanos con el sistema de partidos.

Otro indicador de ausencia de *déficit democrático* es la participación electoral. El porcentaje de votación en las elecciones es de más del 90%, aunque vale aclarar que el voto es obligatorio y con sanciones para los menores de 70 años que no concurran. Lo interesante es que tan sólo el 2% vota en blanco o anulado y en las últimas elecciones casi el 80% votó a los partidos tradicionales, es decir Frente Amplio, Partido Nacional y Partido Colorado. Los lazos con el sistema de partidos, aunque puede haber “salidas” -y de hecho se registró una importante con la votación a CA en 2019- sigue siendo sólidos, predomina la “lealtad”. Incluso la última reforma electoral (1996) que algunos consideraron una amenaza para los partidos, y en especial para el Frente Amplio no tuvo los efectos temidos y el Frente Amplio logró ganar el balotaje en dos instancias seguidas.<sup>16</sup> En 2004, el FA se volvió el nuevo partido predominante del sistema, como antes lo habían sido los colorados. Pero eso recién se comprobó en 2014, al ganar con mayorías legislativas propias en tres elecciones consecutivas (González, 2014). Las últimas elecciones -2019- redujo la cantidad de parlamentarios del Frente Amplio y prácticamente mantuvo igual la de los partidos Nacional y Colorado. Surge sí un nuevo partido relevante: Cabildo Abierto y hay tres partidos minoritarios: Partido Independiente, Partido de la gente y Partido Ecologista Radical Independiente.

16. Las principales características del sistema electoral son: 1. **Elecciones internas** (o primarias) en todos los partidos, abiertas y simultáneas en el año electoral. Obligatorias para los partidos; los que no se presentan -o no logran una votación mínima-, no pueden competir en las elecciones. Los ciudadanos no están obligados a votar en esta instancia. 2. El **Parlamento** se elige cada cinco años con listas bloqueadas y cerradas el último domingo de octubre; los candidatos votados a presidente y a senadores y diputados nacionales tienen que ser del mismo partido. 3. Los **gobiernos departamentales** se eligen en la primera mitad del año siguiente. 4. La **presidencia** requiere mayoría absoluta. Si en octubre nadie la obtiene, hay segunda vuelta o balotaje entre los dos candidatos más votados.

## Canalización de las demandas: parlamento y democracia directa

17. <https://parlamentosite.wordpress.com/30-anos-de-democracia-parlamentaria/>

18. <https://brecha.com.uy/medias-tintas/>

19. Uruguay cuenta con aproximadamente 300.000 LGBTI (*Lesbianas, Gays, Transgénero e Intersexuales*). Fuente: *La República*, 13 de julio de 2016.

20. Esta afirmación surge del análisis de los debates parlamentarios disponible en el sitio web [www.parlamento.gub.uy](http://www.parlamento.gub.uy).

Un indicador fundamental de la calidad de una democracia es el rol que juega el congreso en un sistema político. Daniel Chasqueti -coordinador del proyecto Programa de Estudios Parlamentarios<sup>17</sup>- señala cuatro aspectos que hacen a la importancia del parlamento en Uruguay: *es el hábitat natural de los partidos, es el ámbito donde se toman las grandes decisiones, es el lugar donde el gobierno rinde cuentas al Parlamento y es un ámbito inclusivo donde todas las corrientes tienen lugar* (Chasqueti, 2015). Aunque no hay informes recientes publicados, Chasqueti estima que el 85% de las leyes se aprobó por unanimidad.<sup>18</sup> Además, en los últimos 15 años se aprobó un conjunto de leyes que conformó la llamada **Agenda de Derechos**, una agenda que es referencia mundial para las minorías y que fue producto de una combinación virtuosa entre cuatro elementos:

- ◆ La conformación de nuevos actores sociales o el fortalecimiento de aquellos que tienen larga data: organizaciones feministas, movilizaciones LGBTI+<sup>19</sup>, coordinadoras por la legalización del cannabis, organizaciones sindicales, juventudes políticas, organizaciones afrouruguayas, entre otras. Fueron quienes promovieron y se movilizaron para dar carácter de ley a las demandas que conforman la agenda.
- ◆ 2. La visibilización y contribución política de un *saber experto* que dio fundamento y contenido a las leyes. Ese conocimiento surgió de las universidades -en particular de la Universidad de la República, pero también de agencias internacionales como el **Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA)**, por sus siglas en inglés y de la **Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal)**, de los datos del **Instituto Nacional de Estadísticas** y de otros institutos públicos (como la **Junta Nacional de Drogas** y el **Instituto Nacional para Niños, Niñas y Adolescentes**). Las cifras sobre aborto, educación, tiempo de cuidado y de ocio, vulnerabilidad, pobreza y empleo, fueron constantemente citados en los debates parlamentarios -especialmente en las comisiones - y en la justificación de las leyes.<sup>20</sup>
- ◆ Un Parlamento conformado por una mayoría de congresistas de la coalición de izquierda (Frente Amplio) que fue receptivo a las demandas sociales y al mismo tiempo buscó, a través del diálogo y la negociación con otros partidos, la aprobación de leyes por unanimidad o con mayorías amplias. Las organizaciones de todo tipo -sindicales y empresariales, feministas y anti abortistas y muchas otras- fueron habitualmente convocadas por las **Comisiones Parlamentarias** para expresar sus opiniones, las cuales se consideraron a la hora de redactar cada ley. También asistió a estas comisiones el *saber experto* antes mencionado.
- ◆ Un Poder Ejecutivo gobernado por el **Encuentro Progresista-Frente Amplio**, el cual promovió o aceptó las demandas que surgían de la sociedad civil y del *saber experto*. Las modificaciones introducidas en todas las leyes presentadas tanto por el Poder Ejecutivo como por el Parlamento, dan cuenta de esa negociación y de ese diálogo (Cuadro 1).

Es decir, el Parlamento fue una caja de resonancia de iniciativas promovidas por algunas minorías intensas que lograron ser escuchadas por la mayoría de quienes ocupaban el Poder Legislativo, en consonancia -con excepciones- con el Poder Ejecutivo. Buena parte de esas leyes fueron negociadas para lograr mayor aceptación dentro del Parlamento, y por tanto dentro de la sociedad toda.

También existieron iniciativas de parte de otras organizaciones para derogar leyes aprobadas por el Parlamento y para aprobar reformas constitucionales que no fueron consideradas. En esos casos, se puso en marcha el ejercicio de la *democracia directa*, a través de la recolección de firmas para proponer un plebiscito -reforma constitucional- o un

referéndum -para derogar una ley-. Una síntesis se presenta en el Cuadro 2. En términos generales, la democracia directa contribuyó a ampliar la democracia: canalizó por vías formales las demandas e introdujo nuevos temas en la agenda. Aunque los resultados fueron dispares, en su conjunto operaron reduciendo el déficit democrático. La ciudadanía por acción -firmando y votando- u omisión -no dando su firma, ni presentándose a votar- pudo expresar su preferencia. Aunque el mecanismo podría ser mejorado, un análisis histórico del mismo muestra que ha sido beneficioso para la democracia uruguaya (Lissidini, 2019)

## **Gobierno multicolor: ¿el fin de una forma de gobernar?**

El gobierno de Luis Alberto Lacalle (2020-2025) se inició con un desafío inesperado: la pandemia que generó la expansión mundial del Coronavirus. Todavía es prematuro analizar la reacción política y de políticas que promovió en estos días el presidente. En principio sus medidas fueron desordenadas, mal argumentadas y mostraron escaso manejo técnico, también una tentación de concentración en el liderazgo presidencial. Aunque la Constitución le impone barreras importantes al gobierno -es un *régimen semipresidencial* o *semiparlamentario*- la tentación de usar la mayoría parlamentaria para tomar decisiones sin el apoyo de la oposición, que representa la mitad de la población, sería una ruptura con la tradición democrática del país. En la crisis de 2002 -producto en gran medida de la crisis del 2001 en Argentina- el Frente Amplio jugó un papel clave y constructivo, evitando el estallido social y manteniendo la estabilidad política. Este es un contexto global más difícil, pero Uruguay está en mejores condiciones económicas y sociales que en el pasado y mejor respecto a la mayoría de los países latinoamericanos: menor pobreza, menor desigualdad y una mayor y mejor cobertura en salud pública. El desafío del gobierno actual es promover políticas que se sustenten en un amplio respaldo social y político, que muestren una mejor coordinación entre los diferentes ministerios y que integren las dimensiones sociales, políticas y económicas de la crisis. Lo que se decida puede acelerar la desigualdad económica y social y fragmentar aún más la sociedad o atemperarla, protegiendo a los sectores más vulnerables. También está en juego mantener la calidad de la democracia y el respeto irrestricto de los derechos humanos (Lissidini, 2020)

### **PD. 6 de abril de 2020**

En los últimos días, el gobierno encabezado por Luis Alberto Lacalle recibió a delegados del principal partido opositor -Frente Amplio- y entabló diálogos con diversas organizaciones de la sociedad civil. Asimismo, el Parlamento aprobó por unanimidad el **Fondo Coronavirus** para cubrir el impacto de la pandemia en Uruguay. Además, creó un impuesto para los sueldos más altos de los cargos políticos, de especial confianza y funcionarios públicos. Este impuesto transitorio no afecta a empleados y funcionarios privados. Explícitamente se declaró en contra de gravar al “capital”, dejando en claro su posicionamiento ideológico.



**Cuadro 1. Principales leyes y decretos que amplían derechos en Uruguay (2005-2018)**

<b>Ley N° 17.930</b> Artículo 377° (2005)	Se establece que INMUJERES será el órgano rector de las políticas de género, jerarquizado y con recursos económicos
<b>Ley N° 18.065</b> (2006)	Reconocimiento del trabajo doméstico y equiparación al resto de los trabajadores privados en materia de derechos y obligaciones. Se consolida la negociación colectiva a partir del reconocimiento del estatus sindical de las trabajadoras domésticas
<b>Ley N° 18.104</b> (2007)	Igualdad de derechos y oportunidades entre hombres y mujeres
<b>Ley N° 18.246</b> (2007)	Unión concubinaria. Reconoce la situación de hecho derivada de la convivencia de dos personas no unidas por matrimonio, cualquiera sea su sexo, identidad u opción sexual.
<b>Ley N° 18.227</b> (2007)	Ampliación de las Asignaciones Familiares a personas sin trabajo formal.
<b>Ley N° 18.395</b> (2008)	Flexibilización de las condiciones de acceso a la jubilación común y aumento del cómputo de años para las mujeres con hijos
<b>Ley N° 18.426</b> (2008)	Derecho a la salud sexual y reproductiva (artículos sobre aborto vetados por el Poder Ejecutivo).
<b>Ley N° 18.566</b> (2009)	Ampliación del sistema de negociación colectiva. Permite mejorar la situación laboral y legal de los hombres y las mujeres trabajadoras
<b>Ley N° 18.620</b> (2009)	Derecho a la identidad basada en la decisión de la persona. Derogada por: Ley N° 19.684 de 2018 artículo 24.
<b>Ley N° 18.590</b> (2009)	Derecho a la adopción por parte de parejas del mismo sexo y de personas solas, agilización del trámite de adopción.
<b>Decreto N° 09011695</b> (2009)	Derogación del decreto de 1988 que impedía ingresar a las Fuerzas Armadas a personas con «desviaciones sexuales» (homosexuales).
<b>Ley N° 18.476</b> (2009)	Inclusión de mujeres en las listas para las elecciones nacionales “ley de cuotas” para las elecciones nacionales de 2014 y departamentales de 2015. Derogada por: Ley N° 19.555 de 2017
<b>Ley N° 18.987</b> (2012)	Derecho a la interrupción voluntaria del embarazo (aborto)
<b>Ley N° 19.161</b> (2013)	Derecho a subsidios por maternidad y por paternidad para trabajadores de la actividad privada
<b>Ley N° 19.172</b> (2013)	El Estado asume el control sobre la producción de la marihuana. Se permite el autocultivo y los clubes cannábicos
<b>Ley N° 19.075</b> (2013)	Derecho al casamiento entre personas del mismo sexo
<b>Ley N° 19.122</b> (2013)	Normas para favorecer la participación de los afrodescendientes en las áreas educativa y laboral (se establecen cuotas)
<b>Ley N° 19.167</b> (2013)	Se establecen y aprueban diversas técnicas de reproducción asistida para todas las mujeres, y parejas heterosexuales y homosexuales. Se prohíbe el “alquiler de vientre”.
<b>Ley N° 19.555</b> (2017)	Se establece la participación equitativa de ambos sexos en la integración de los órganos electivos nacionales, departamentales y de dirección de los partidos políticos (ley de cuotas).
<b>Ley N° 19.691</b> (2018)	Protección integral de personas con discapacidad. Se aprueba la ley de empleo privado para personas con discapacidad (ampliando la ley 18.691). Se establecen “cuotas” en el mercado laboral.
<b>Ley N° 19.685</b> (2018)	Promoción de organizaciones con equidad de género -es decir, aquellas que verifiquen la participación de mujeres en la gestión de la organización y del sistema productivo-
<b>Ley 19.643</b> (2018)	Prevención, persecución y sanción de la trata y la explotación de personas, así como la atención, protección y reparación de las víctimas.
<b>Ley N° 19.689</b> (2018)	Promoción de empleo para jóvenes -18 a 29 años-, incentivos para la generación de nuevos puestos de trabajo.
Ley N° 19.684 (2018)	Protección integral para personas trans, derecho a la identidad de género. Reparación para personas víctimas del régimen no democrático (1973-1984)

Elaboración propia en base a datos del Parlamento uruguayo y revisión de prensa

Cuadro 2. Principales iniciativas y ejercicios de democracia directa en Uruguay (2013- 2019)

Tipo de iniciativa: referéndum (vía rápida o larga) y plebiscito.* Año	Grupos Promotores de la iniciativa y apoyos	Grupos en contra de la iniciativa	Campañas	Resultados y efectos
Referéndum “vía rápida” contra el aborto 2013	Comisión Nacional Pro Derogación de la Despenalización del Aborto, integrado por grupos pro-vida, Vamos Uruguay del Partido Colorado y el Partido Nacional. Apoyaron sectores de la Iglesia Católica.	Organizaciones sociales y políticas promovieron no ir a votar. Las organizaciones feministas fueron las promotoras de la legalización del aborto y por tanto del mantenimiento de la ley	No hubo grandes campañas, salvo en las redes sociales a favor y en contra del referéndum.	No se lograron los votos necesarios para que se convocara a referéndum. No hubo más intentos por derogar la interrupción del embarazo. No se volvió a plantear el tema
Plebiscito, reforma Constitucional Se propone bajar la edad de imputabilidad, entre otras medidas punitivistas 2014	Propuesta impulsada por la Comisión para vivir en paz, integrada por líderes del Partido Nacional especialmente Luis Alberto Lacalle) y Pedro del Partido Colorado, Pedro Bordaberry	Comisión “No a la baja”, integrada por activistas sociales, feministas, académicos, jóvenes de diversos grupos políticos y sociales.	Intensas campañas, debates y de movilización, especialmente por parte de los jóvenes para impedir la baja de la edad de imputabilidad	No logró la adhesión necesaria – mayoría- para su aprobación. Sin embargo, en el Parlamento se votaron leyes punitivistas luego del plebiscito.
Plebiscito, reforma constitucional para derogar la obligatoriedad de la inclusión financiera 2019	Cámara Regional de Empresarios y Comerciantes del Este (Crece), CAMBA-DU Comisión de Jubilados y Pensionistas del Uruguay “Un Solo Uruguay”	El gobierno, la central sindical PIT-CNT. La ley fue aprobada con los votos del oficialismo (Frente Amplio)	Escasa campañas a favor de la reforma en redes y en las calles, aunque algunos sectores tanto de izquierda como de derecha insisten en el tema.	No se juntaron las firmas requeridas, aunque tal vez se presenten más adelante. El debate sigue presente.
Referéndum contra la ley de riego “vía lenta” 2019	Organizaciones ambientalistas (Amigos de la Tierra, entre otros); el sindicato de OSE (agua), organizaciones de la sociedad civil, académicos y sectores de izquierda.	Dado que la ley fue aprobada por amplia mayoría (tuvo consenso en la Cámara de Senadores y mayoría en Diputados), pocos sectores políticos apoyaron el referéndum.	La campaña se realizó especialmente a través de la movilización en la calle, debates en ámbitos académicos y activismo en las redes sociales. Pocos medios siguieron el tema	No se derogó la ley, pero se sigue intentando por la vía de declararla inconstitucional. El tema ambiental genera diferencias al interior de la izquierda
Plebiscito, reforma constitucional Se propone un aumento del punitivismo y la creación de una Guardia Nacional integrada por militares 2019	Comisión “vivir sin miedo” integrada por sectores del Partido Nacional (especialmente la Alianza Nacional), liderado por Jorge Larrañaga.	Se está organizando la Comisión contra el plebiscito y comienzan a definirse los diferentes líderes políticos y sociales. Se sumaron a favor sectores del Partido Nacional y algunos del Partido Colorado	El debate en los medios estuvo presente y la opinión pública fue cambiando (según las encuestas). Los posicionamientos políticos fueron centrales para el voto.	No se aprobó al no alcanzar la mayoría, pero obtuvo un alto apoyo -47%- Sin embargo, el gobierno electo pretende aprobar algunas de esas leyes en el Parlamento (2020)
Referéndum vía rápida, para derogar la Ley Integral Trans 2019	“Todos somos iguales” fue impulsada por el precandidato del PN Carlos Iafigliola (Movimiento Adelante Pro-Vida) y por el diputado nacionalista Álvaro Dastugue (Esperanza Nacional).	Se opusieron jóvenes del Partido Nacional y organizaciones sociales y políticas, en especial aquellas que promovieron la Ley Integral Trans. Dicha fue votada por la mayoría del parlamento.	La campaña en contra de la ley fue muy acotada a grupos de derecha. Se confirmó la convocatoria a pre-referéndum para 4 de agosto.	No se aprobó la convocatoria a referéndum, obtuvo sólo 9,90% de apoyo. Se dio por cerrado el tema.

Fuente: Elaboración propia en base a la prensa y fuentes parlamentarias

\* **Aclaración:** Las firmas que respaldan una propuesta de reforma constitucional se presentan ante la Presidencia de la Asamblea Nacional, mientras que las firmas para la derogación de una ley se presentan directamente en la Corte Electoral.

## Referencias bibliográficas

- Amarante, V. y Gómez, M. (2016). “El proceso de formalización en el mercado laboral uruguayo”, *Serie Estudios y Perspectivas - Montevideo*, N° 20. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Buquet, D. (1997). “Reforma Política y Gobernabilidad Democrática en Uruguay: la Reforma Constitucional de 1996”. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, N° 10, pp. 9-24.
- Buquet, D. y Selios, L. (2017). “Political Congruence in Uruguay, 2014”, en Joignant A., Morales M. y Fuentes C. (ed.) *Malaise in Representation in Latin American Countries*. New York: Palgrave - MacMillan.
- Burdin, G. Esponda, F. y Vigorito, A. (2014). *Desigualdad y sectores de altos ingresos en Uruguay: un análisis en base a registros tributarios y encuestas de hogares para el periodo 2009-2011*, serie Documentos de Trabajo, N° 06/2014. Montevideo: Instituto de Economía, Universidad de la República.
- Caetano, G. y Rilla, J. (1992). “Raíces y permanencias de la partidocracia uruguaya”, *Secuencia*, N° 22, enero.
- Chasquetti, D. y Buquet, D. (2004). “La democracia en Uruguay: una partidocracia de consenso”, *Política*, N° 42. Santiago: Universidad de Chile.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2019). *Panorama Social de América Latina 2019*. Santiago.
- Demasi, C. (2012). “La partidocracia uruguaya: aportes para la discusión de una hipótesis”. *Contemporánea. Historia y problemas del siglo XX*, Año 3, Vol. 3.
- Garcé, A. (2006). *Donde hubo fuego El proceso de adaptación del MLN-Tupamaros a la legalidad y a la competencia electoral (1985-2004)*. Montevideo: Fin de Siglo.
- González, L. E. (2015). “Uruguay en las dos primeras décadas del siglo XXI: partidos cambiantes, sistema estableLa campaña electoral 2014”, en *Uruguay*. Montevideo: Universidad Católica del Uruguay - Fundación Konrad Adenauer.
- Hernández Nilson, D. (2019) “¿El pueblo dónde está?” *Semanario Brecha*, 1 de noviembre.
- Israel, S. (2019) “El pensador nacionalista Methol Ferré, un nexo ideológico entre los tupamaros y Manini Ríos” *Semanario Búsqueda*, 12 al 18 de diciembre. Recuperado de <https://www.búsqueda.com.uy/nota/el-pensador-nacionalista-methol-ferre-un-nexo-ideologico-entre-los-tupamaros-y-manini-rios/ls-3102-6dfbe14c1894b51af655>
- Linz, J. y Stepan, A. (1996) *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Lissidini, A. (2002) “Uruguay y la centralidad de la política”, en Cavarozzi, M. y Abal Medina J. M. (ed.) *El Asedio a la política. Los partidos latinoamericanos en la era liberal*. Rosario: Homo Sapiens.
- (2014). “Paradojas de la participación en América Latina: ¿puede la democracia directa institucionalizar la protesta?”. En Lissidini, Welp y Zovatto (comp.) *Democracias en movimiento. Mecanismos de democracia directa y participación en América Latina*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, Centro de Investigaciones sobre Democracia Directa, Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral.
- (2016) “Uruguay: derechos y cambio social. ¿Un país de izquierda? *Revista Nuso* N° 266. Recuperado de <https://nuso.org/articulo/uruguay-derechos-y-cambio-social/>
- (2019) “Ante la sospecha: más democracia”. *La Diaria*, 23 de mayo. Recuperado de <https://ladiaria.com.uy/articulo/2019/5/ante-la-sospecha-mas-democracia/>
- (2020) “Uruguay: la política debe salir de la cuarentena”. *Agenda Pública, El País*. 23 de marzo. Recuperado de <http://agendapublica.elpais.com/uruguay-la-politica-debe-salir-de-la-cuarentena/>.

- Morlino, L. (2014). *La calidad de las democracias en América Latina*. San José: Informe para IDEA Internacional.
- Pousadela, I. M. (2018). "Participation and Representation in Uruguay: Challenges for Social Mobilization in a Party-Centered Society", en Albala, A. (ed.) *Civil Society and Political Representation in Latin America (2010–2015)*. Springer International Publishing.
- Zechmeister, E. J. y Lupu, N. (ed.) (2019). *Pulse of Democracy*. Nashville: LAPOP.