

***Una mirada a la democracia uruguaya
REFORMA DEL ESTADO Y DELEGACION
LEGISLATIVA (1995-1999)(*)***

Carlos Moreira ()**

*“Quizá mi única noción de patria
sea este regreso al propio desconcierto”
Mario Benedetti, Noción de patria.*

Introducción

Corren tiempos de confusión y la democracia uruguaya, como ya en los 60s, se va transformando en un lugar inhóspito. Prisioneros de una crisis anunciada, algunos uruguayos sienten un malestar traumático ante el descubrimiento de errores y lagunas en su democracia, su carácter finito. No pocos se van convirtiendo en fervientes críticos. Otros permanecen inmóviles, silenciosos. Los más prácticos, continúan cual caminantes a tientas, añorando -sin alegría- las señales de ayer, recorriendo el laberinto (sin salida?) temiendo que se agote el tiempo.

Estoy, es bueno admitirlo, preocupado. Por la evolución de la democracia en el Uruguay de fin de siglo y por cierta inercia académica que oculta las dificultades tras el rótulo del ‘caso único’. Porque en el mundo académico es casi un lugar común hablar de la excepcionalidad uruguaya.¹

Si hablamos del pasado de este modelo, entre historiadores y politólogos hay quienes asignan diversos significados a esta expresión, aunque para decirlo en pocas palabras según sus impulsores la cuestión de la

(*) Esta ponencia es un resumen de mi tesis doctoral presentada en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-México) en agosto de 2000. La investigación que la sustenta fue realizada entre julio y diciembre de 1999.

(**) Doctor en Ciencia Política (FLACSO-México), investigador y docente del Departamento de Política y Gobierno (Universidad Nacional de San Martín).

¹ Entre otros, Real de Azúa (1984); González (1986, 1993); Panizza (1990) y Lanzaro (1992). Y entre los extranjeros, Hanson (1938), Pendle (1952), y más recientemente, Alcántara y Crespo (1992), Mainwaring, O’Donnell y Valenzuela (1992); O’Donnell (1992, 1996 y 1999) y Weffort (1993).

excepcionalidad del Uruguay tiene que ver fundamentalmente con el funcionamiento continuado y consociativo de su democracia representativa con eje en los partidos políticos, un Parlamento fuerte y un Poder Ejecutivo limitado. Si a esto se le suma un eficaz -y temprano- Estado de Bienestar creado a partir de las presidencias de José Batlle y Ordoñez (quien gobernó entre 1904-1907 y 1911-1915), obtenemos la ecuación del país perfecto.²

Aunque el mismo funcionó sin mayores contratiempos desde las primeras décadas del siglo hasta que la 'Suiza de América' fue alcanzada sucesivamente por la crisis del sector externo en los años 50s, la exacerbación de las pujas redistributivas en los 60s y el quiebre político institucional de 1973, nada de esto sin embargo logró sepultar el sueño del 'caso único'. Luego de doce años, con el retorno a la democracia en 1985, buena parte de la academia volvió a adjetivar como excepcional a su democracia, resaltando el papel determinante de los partidos políticos en la transición, la firmeza de las adhesiones partidarias, el carácter negociador de las elites partidarias, la moderación en las decisiones sobre políticas públicas, la fortaleza de su Parlamento y el rol de juez final que tiene la ciudadanía a través de los plebiscitos.³

Obviamente, tanta unanimidad invita a reflexionar. Las excepciones al coro son tan escasas⁴ que el consenso sobre la 'buena democracia' merece al menos discutirse. Simplemente indago acerca de la democracia uruguaya -ese fragmento del universo que nunca me deja (ni dejará) indiferente- no dando por sentado nada e intuyendo que la literatura sobre la 'excepcionalidad uruguaya' necesita una urgente revisión. Para ello el trabajo aborda el tema a partir de un drama y momento particular: las relaciones Ejecutivo-Legislativo en el procesamiento de la reforma del Estado entre 1995 y 1999 bajo la segunda administración del Dr. Sanguinetti.

² Cfr. Dutrénit, 1996:238-239.

Para algunos el éxito de la ecuación es más notable aún, desde el momento en que el desarrollo excesivo del poder estatal es un obstáculo para la democracia, y por tanto la paradoja uruguaya parece haber sido combinar 'mucho' democracia con 'mucho' Estado (cfr. Diamond, Linz y Lipset, 1996: 25).

³ De la abundante bibliografía, merecen citarse dos compilaciones: AAVV (1985) y AAVV (1991).

⁴ Para conocer una de ellas, veáse Arocena (1993).

I.- Las dos hipótesis

Desde mediados de los años 80's y hasta finales de esa década los uruguayos asistieron a una década y media de transición dual o "*transition in transition*" (Lanzaro, 1994a y 1994b), que supuso simultáneamente la democratización del régimen político y la transformación en gran escala del Estado. Pero ni la ruta ni la etiqueta uruguaya fueron originales. Con la caída del Muro de Berlín y el inicio del curso democrático en Chile durante 1989,⁵ tanto en el cono sur latinoamericano como en el este europeo se recorrió el fin de siglo en el mismo sentido aunque obviamente con diferentes características y velocidad. En los hechos, esto implicó el diseño de un nuevo mapa de asuntos ante el cual la ciencia política contemporánea respondió con renovada vitalidad (cfr. Przeworski y otros, 1998). Así, para fines de los 90s puede afirmarse que el funcionamiento de la democracia y su relación con procesos de reformas estructurales fue uno de los temas de mayor significación teórica y práctica para América Latina, dando origen a una abundante bibliografía sobre el mismo.⁶

Un análisis de la misma revela que las hipótesis más utilizadas por los analistas para explicar el funcionamiento de la democracia en el procesamiento de las reformas se dividen en dos tipos: por un lado, se conjetura que las reformas fueron acompañadas de la inédita acumulación de atribuciones en el poder ejecutivo en detrimento de los otros poderes, especialmente del parlamento, y por otro lado, se supone que dichas reformas dieron lugar a un juego equilibrado entre el ejecutivo y el legislativo siguiendo el modelo clásico de división de poderes de la democracia occidental.

A primera vista, la hipótesis de un poder ejecutivo fuerte y personalista acompañado de la emergencia de un poder legislativo débil e incapaz de oponérsele caracterizado por su

⁵ A los efectos de este trabajo, adopto el criterio que la transición brasileña comenzó en 1985 con el gobierno de Sarney (Cfr. Meneguello, 1999).

⁶ Por ejemplo, véase Nelson (1990); Przeworski (1991); Haggard y Kaufman (1992); Malloy (1993); Bresser Pereira, Maravall y Przeworski (1993); Acuña (1994); Linz y Stepan (1996). Para acceder a un buen listado de esta bibliografía, véase Navarro (1995).

Este impulso se sumó al redescubrimiento del Estado y la democracia como asunto de interés para weberianos como Mann (1991 y 1993) o los llamados webero marxistas (Cfr. Löwy, 1993).

dependencia y aquiescencia a los deseos del poder ejecutivo es la que cuenta con más adeptos, y se toman como casos paradigmáticos los gobiernos de Carlos Saúl Menem en Argentina, Alberto Fujimori en Perú y Fernando Collor de Mello en Brasil.⁷

Como marco teórico más general, los autores acuerdan que ante la crisis de la 'matriz Estado-céntrica' (Cavarozzi, 1992 y 1993; Garretón y Espinoza, 1992) se asiste en los 90s a la ruptura de los instrumentos políticos de construcción de consenso que caracterizaron a la misma planteándose la cuestión de legitimar una profunda reforma del Estado sin recurrir a la coerción directa; tal el desafío enfrentado por el gobierno menemista (Thwaites Rey y López, 1990; Dinerstein, 1993), y que diera como resultado una nueva configuración del régimen político a la que en su formulación más acabada Guillermo O'Donnell (1992) denominó "democracia delegativa".⁸

Según este autor la denominada democracia delegativa es "un «nuevo animal», un subtipo de las democracias existentes, que hasta ahora no fue teorizado" y se define como un tipo de poliarquía, en el cual las decisiones están fuertemente concentradas en el poder ejecutivo. En esta situación, la *accountability* tiende a desaparecer, ya que "la idea de obligatoriedad de rendir cuentas (...) aparece como impedimento innecesario a la plena autoridad que el presidente recibió la delegación de ejercer", y entonces, "la democracia delegativa representa para el presidente la ventaja de no tener prácticamente ninguna obligatoriedad de rendir cuentas (*accountability*) horizontalmente."⁹

La segunda hipótesis sobre las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo para el procesamiento de las reformas sostiene que las mismas se mantuvieron dentro de un plano de equilibrio, con el parlamento manteniendo un rol activo frente al ejecutivo, aunque con diferente énfasis según las etapas de la reforma en consideración. Esta corriente trata de no dejarse arrastrar por la línea argumentativa

⁷ Entre otros, cfr. para el caso argentino, Repetto (1993); Schvarzer (1993); Thwaites Rey (1993); Ducatzenzeiler y Oxhorn (1994); Haggard y Kaufman (1994); y para el caso brasileño, Weffort (1993).

⁸ Contemporáneamente a O'Donnell, Kiewiet y McCubbins (1991) analizaban la delegación legislativa a manos del Poder Ejecutivo en el caso del Congreso de Estados Unidos.

⁹ Véase también O'Donnell, 1999; Przeworski, Stokes y Bernard, 1999; Schedler, Diamond y Plattner, 1999; Shugart, Moreno y Crisp, 2000.

ampliamente dominante en la bibliografía e invierte esfuerzos en realizar detalladas investigaciones -por ejemplo sobre las reformas impulsadas por Carlos Menem en Argentina- tratando de matizar la relación de hierro que asocia reformas estructurales, rol discrecional del Ejecutivo y cuasi desaparición del Parlamento (Cfr. Corrales, 1994; Palermo, 1995 y 1997, Llanos, 1998).

Según el propio O'Donnell existe la posibilidad de una democracia que trasite por la calle de enfrente de su democracia delegativa, posibilidad a la que designó como democracia representativa. En su concepto, este subtipo de democracia se caracteriza por una fuerte institucionalización de la negociación parlamentaria, limitando al titular del ejecutivo y obligándolo a aceptar un ritmo más lento y más gradual en, por ejemplo, la aplicación de las políticas públicas. De hecho, según este argumento las democracias representativas se caracterizarían por un ritmo más pausado en la toma de decisiones y una mayor eficacia en la implementación de las mismas. Más importante aún, "la representación acarrea la idea de *accountability*: de algún modo, el representante es considerado responsable por la manera en que actúa en nombre de aquellos por los que él afirma que tiene derecho a hablar". En definitiva, la democracia representativa es aquella donde reina la responsabilidad horizontal a través de un poder ejecutivo que responde al control del poder legislativo.

Tal es sostiene O'Donnell el caso de Uruguay, cuya democracia es un ejemplo de democracia representativa a salvo de los males de la llamada democracia delegativa. Según el politólogo argentino aparentemente su democracia es más representativa que la de sus vecinos regionales incluyendo una "red de poderes institucionalizados que tejen el proceso de elaboración e implementación de políticas públicas", un Parlamento que "efectivamente volvió a funcionar en el momento de la instalación democrática", un Presidente con poder limitado por "restricciones constitucionales" y "prácticas incorporadas históricamente" y donde el "secreto" y la "sorpresa" "son eliminados" en el proceso de elaboración de las políticas públicas. Como se ve para O'Donnell el Parlamento uruguayo ocupa un lugar extraordinario como el escenario privilegiado donde el Poder Ejecutivo, los partidos políticos y demás grupos organizados negocian el contenido de las políticas públicas de cara a la ciudadanía y así es que observando al Uruguay se aprende la diferencia (...) entre la democracia representativa y la democracia delegativa" (El subrayado es mio) (1992:15) .

II.- El color local

La coincidencia de procesos de transición dual no generó mayor impulso investigador entre los académicos uruguayos y los escasos estudios que han hecho énfasis sobre aspectos de la relación democracia-reforma del Estado en Uruguay repiten sin remordimientos -con algo de color local, por cierto- algunas de las dos hipótesis anteriores.

Por un lado, tenemos aquellos para los que la reforma del Estado en marcha en Uruguay ha sido eficaz y se relaciona con procesos de 'modernización' de la democracia. En esta perspectiva, centrada en lo que cambia, las transformaciones del Estado y el sistema político se orientaron y orientan en el sentido señalado por otros autores para el contexto regional: la pérdida de centralidad de los partidos políticos y del Parlamento ante los nuevos mecanismos decisorios concentrados en el Ejecutivo, el retroceso de la ciudadanía en su rol de control y participación, la apatía política, en fin, la asociación del proceso de reforma del Estado con un retroceso general de los elementos de la democracia política tradicional en el Uruguay, pasándose de una democracia participativa y representativa a una democracia -agrego por mi parte- 'cuasi-delegativa' (Cfr. Rico, 1990; De Sierra, 1994; De Sierra y Longhi, 1992).

Y 'cuasi delegativa' porque ningún estudioso del caso uruguayo puede obviar el papel de los partidos políticos (especialmente el Partido Colorado) como engranaje privilegiado de las relaciones entre el Ejecutivo y Legislativo, mecanismo ausente en la definición de O'Donnell donde las instancias colectivas ceden su lugar a la manifestación más pura de la voluntad política del presidente. Indirectamente la presencia decisiva de los partidos políticos hablan de una legitimidad popular distinta a aquella emergente de una democracia delegativa 'pura'; en el caso uruguayo la legitimidad no es brindada -solamente- por el acatamiento plebiscitario de la figura del líder, sino por el sometimiento voluntario de la ciudadanía a través de sus partidos políticos a la Constitución Nacional reconocida como la norma suprema. En definitiva, existen elementos específicos como el papel de los partidos políticos o formas de legitimidad republicanas que llevan a concluir que la democracia uruguayo no pertenece sino más al tipo delegativo odonnelliano.

Ahora bien: si la democracia uruguaya no es una más en el contexto latinoamericano, ¿efectivamente puede considerársela una caso excepcional? Para la mayoría, sí. Frente a la interpretación cuasi-delegativa de la relación entre democracia y reforma del Estado, encontramos una perspectiva ampliamente hegemónica entre los estudiosos uruguayos y extranjeros que sostiene que los paradigmas y supuestos más aceptados de la comunidad académica resultan sumamente difíciles de aplicar, o en todo caso exigen ajustes severos a fin de que den cuenta de la excepcionalidad uruguaya, tal el caso de la democracia delegativa de O'Donnell. No se trata de una perspectiva decadente sino que por la cantidad y calificación de los académicos que de ella participan puede afirmarse que la misma se encuentra en pleno apogeo, insistiéndose en presentar al Parlamento uruguayo cumpliendo con los principios de la *accountability* horizontal, y más allá también.¹⁰

De esta manera, se dice que "el Poder Legislativo posee de mucho tiempo atrás una gravitación comparativamente destacada en el sistema constitucional de la democracia uruguaya. Su participación en la toma de múltiples decisiones de carácter gubernamental es principalísima. Agréguese para corroborar lo antedicho, (...) que las Cámaras suelen ser un ámbito que sustenta la aparición de nuevos líderes partidarios y la negociación política." Todo lo cual convierte al Parlamento uruguayo en una institución "de tanta influencia", "tan arraigada y tan esencial para el buen desempeño de la democracia uruguaya..." (Los subrayados son míos) (Caetano, 1995:160).

Más contemporáneamente, tres hipótesis reflejan esta noción de un Parlamento activo cogobernando con el Poder Ejecutivo: en primer lugar, el Parlamento es presentado como un "elaborador crítico de consensos interpartidarios legítimos, en el sentido de un complejo orgánico (no meramente un foro) cuyo funcionamiento requiere y propicia la adopción de decisiones negociadas por diferentes partidos o fracciones partidarias"; en segundo lugar, se

¹⁰ Dado que las investigaciones sobre las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo son un espacio casi en blanco en la ciencia política uruguaya, y son más raros aún los estudios sobre la elaboración e implementación de la Ley de Presupuesto Nacional y la reforma del Estado, no es fácil encontrar trabajos recientes que representen a una u otra perspectiva. En este párrafo politológico resalta la muy recomendable excepción de Caetano y Pérez Antón (1998a), que se ubica claramente en esta perspectiva que estoy analizando.

supone que el Parlamento “suele reelaborar iniciativas del Poder Ejecutivo dentro de márgenes relevantes y asume a menudo iniciativa en materias difíciles, polémicas o trascendentes”; y en tercer lugar, se conjetura que la actualidad del Parlamento, a pesar de las “disfunciones” y “bloqueos”, ha contado con “desempeños exitosos” que permite afirmar que ha pasado por “una crisis” que no significa “una revocación de la inserción del Parlamento en el sistema con el carácter de privilegiado inductor de acuerdos interpartidarios” (Los subrayados son míos) (Caetano y Pérez Antón, 1998b:14-15). E incluso se afirma que el caso uruguayo en tanto tipo de presidencialismo pluralista tiene sin embargo “un sesgo de parlamentarización” (El subrayado es mío) (Lanzaro, 1998:187 y ss).

La idea central que anima a esta perspectiva hoy hegemónica de la ciencia política uruguaya es que a contramano del ‘atajo delegativo’ asumido por el resto de América Latina, Uruguay posee una democracia con una solución ‘más integral’ y cuyo Parlamento aún es una institución gravitante, principalísima e influyente. Sea porque se dice mucho o demasiado poco, el Parlamento queda relativamente bien parado en los trabajos que representan esta perspectiva: el mismo aparece como una instancia importante en la política uruguaya a partir de su papel en las negociaciones y los acuerdos interpartidarios y, especialmente, como un actor privilegiado, destacándose siempre su carácter activo frente al Poder Ejecutivo.¹¹ Y así la democracia uruguaya sigue presentándose como excepcional, un *rara avis* en la región.

III.- ¿El ocaso del caso único?

Veamos lo anterior a la luz de las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo en torno a la reforma del Estado durante el gobierno del Dr. Sanguinetti (1995-1999).

¹¹ También el ex presidente Luis Alberto Lacalle cree que el Parlamento uruguayo es excesivamente fuerte, y ello porque “en el Uruguay es notorio el predominio del Parlamento sobre el Poder Ejecutivo. Siempre ha sido más fuerte el Parlamento que el Poder Ejecutivo y, hoy, quizás más que nunca, a pesar de la reforma de 1967. O sea que el eje del poder en el Uruguay es el Parlamento. Con un agravante: que el que está disfrazado de poderoso es el Poder Ejecutivo” (Caetano y Rilla, 1995a:52).

Las áreas claves del segundo gobierno del Dr. Sanguinetti para coordinar la reforma del Estado fueron el Ministerio de Economía y Finanzas-MEyF y la Oficina de Planeamiento y Presupuesto-OPP, ambas en manos de técnicos ubicados en la línea política del Presidente y, por ende, ligados al Foro Batllista, su sector político de Partido Colorado. Su elaboración propiamente dicha transcurrió entre los meses de enero y agosto de 1995. Con los primeros anuncios sobre la reforma, se impulsó la creación de dos instancias, una sectorial tripartita (gobierno, empresarios y trabajadores)¹² y otra técnica (integrada por técnicos uruguayos y extranjeros), con carácter consultivo y de apoyo al Poder Ejecutivo para elaborar los contenidos de la reforma del Estado a presentar en el Parlamento. Mientras la primera naufragaba,¹³ en junio de 1995 se conocieron los informes del segundo para la reforma proyectada y al mes siguiente se emitieron las primeras normativas dirigidas a los Ministerios. En agosto la reforma estaba lista e incorporada al Proyecto de Ley de Presupuesto Nacional que el último día de ese mes se envió al Parlamento para su tratamiento legislativo;¹⁴ con pocas variantes la misma sería aprobada por el Parlamento en diciembre de 1995 y promulgada por el Poder Ejecutivo definitivamente en la primera semana de febrero de 1996 bajo el N° 16.736, aplicándose retroactivamente a partir del

¹² Los empresarios estuvieron representados por el Consejo Superior Empresarial-CSE integrado por la Asociación Rural, la Federación Rural, las Cámaras de Industria, de Comercio, de la Construcción y Mercantil, y la Asociación de Bancos, mientras que los trabajadores estuvieron representados a través de la Confederación de Organizaciones de Funcionarios Estatales-COFE, asociación sindical que agrupa a más de 30 sindicatos de funcionarios públicos.

¹³ Para los empresarios la Comisión Sectorial "no es un ámbito razonable" para "reformular y achicar el Estado" ("Malestar privado por reforma estatal", El Observador, 13-6-95, p. 10). Para los trabajadores los contenidos de la reforma ya estaban decididos de antemano y eran impuestos unilateralmente por el gobierno sin lugar a discusión (entrevista a Héctor Morales, Secretario de Organización de COFE, realizada por el autor el 10 de agosto de 1999 en las oficinas centrales del sindicato en la avenida 18 de julio). Cuatro años después nadie recordaba a la Comisión Sectorial y su efímera existencia. Más aún: la asesora jurídica del Comité Ejecutivo para la Reforma del Estado-CEPRE y de la Presidencia de la República, entrevistada por el autor un lluvioso mediodía del 13 de julio de 1999, nos dijo desconocer acerca de la existencia de la misma.

¹⁴ La Reforma Administrativa del Estado (tal su denominación oficial) constituyó un conjunto de transformaciones referidas a la Administración Central del Estado uruguayo, esto es, la Presidencia de la República y sus 12 Ministerios o Unidades Ejecutoras.

5 de enero del mismo año.¹⁵ En este proceso de elaboración de la reforma, el Parlamento fue el gran ausente (y por extensión, los partidos políticos) no teniendo ningún contacto institucional con las instancias creadas por el Poder Ejecutivo.

Sabemos que por el hecho de tratarse de una democracia presidencialista en el punto de partida formal existe una asimetría claramente favorable al Poder Ejecutivo, particularmente notable en el caso del Presupuesto Nacional.

Según la perspectiva cuasi-delegativa respecto a las relación Ejecutivo-Legislativo la cuestión es muy clara:¹⁶ si bien la Constitución Nacional otorga exclusividad en la iniciativa legislativa presupuestal al Poder Ejecutivo y potestades de control sobre la ejecución presupuestal al Parlamento, los mecanismos constitucionales que fijan las prerrogativas del Ejecutivo, “son notoriamente superiores al instrumental del Poder Legislativo” (Moraes y Morgenstern, 1998: 65). Por si esto fuera poco, el raquítico papel del Parlamento se complementa con la norma constitucional que establece que las disposiciones presupuestales aprobadas por él nunca pueden ser sometidas a plebiscito popular, lo que en el caso de la reforma del Estado implicaba tratar de evitar que se repitiera la experiencia del Dr. Lacalle, cuando una consulta popular rechazó su ley de privatizaciones de las empresas públicas.¹⁷

Según la perspectiva excepcionalista tampoco hay dudas al respecto: el Presupuesto Nacional constituye una verdadera instancia de cogobierno entre los Poderes de la democracia uruguaya, donde el Parlamento actuando *vis a vis* con el Ejecutivo, se constituye en un actor importante de la toma de decisiones en la política uruguaya. Y esto porque

¹⁵ Una vez aprobada por el Parlamento, la reforma se implementó en dos etapas: una primera entre 1996 y 1998 de reformulación de las estructuras organizativas que afectó la definición de los cometidos sustantivos, de apoyo y no sustantivos de la burocracia estatal con el objetivo de implementar una racionalización del personal bajo el Régimen de Reinserción Laboral y Empresarial, y una segunda a partir de 1998 dedicada a la modernización de la gestión pública.

¹⁶ En la adjudicación de autores a cada una de las perspectivas utilizo estrictamente un criterio que nace de la investigación, y que no necesariamente es o debe ser compartido por los interesados.

¹⁷ Este aspecto de la estrategia gubernamental fue enfáticamente subrayado por el Senador Helios Sarthou (Encuentro Progresista), en entrevista realizada por el autor en su estudio de la calle Agraciada la fría noche montevideana del 22 de julio de 1999.

si bien el Parlamento carece de iniciativa legislativa, “i) la presentación de las iniciativas legislativas de la rama ejecutiva no agota el proceso de elaboración presupuestal; ii) el trámite propiamente parlamentario no está atrapado en la alternativa simple de venia o veto a las propuestas de la rama ejecutiva; iii) los mensajes complementarios que la rama ejecutiva envía con posterioridad a la presentación inicial, son el resultado de negociaciones entre las dos ramas, en las que pueden llegar a gravitar las demandas formuladas por distintos núcleos cívicos y canalizados a través de los legisladores”. En síntesis, los legisladores siguen siendo “agentes presupuestales gravitantes” canalizando las demandas sociales y constituyendo al Parlamento como “un ámbito preferencial para la articulación de intereses contrapuestos” (Pareja, 1998:52; Cfr. Pérez Antón, 1994).

¿Dónde está el acierto, donde está el error? Según mi investigación, los hechos permiten afirmar que la reforma del Estado se acompañó durante la administración de Sanguinetti de una concentración decisoria en el Poder Ejecutivo que incluyó el fenómeno de la delegación legislativa. En otras palabras, en torno a la reforma del Estado las relaciones entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo evolucionaron de la tradicional asimetría a favor del Poder Ejecutivo donde el Poder Legislativo conservaba un peso en la producción legislativa y en el control del Ejecutivo, a un patético *sumun* de concentración de la iniciativa legislativa en el Poder Ejecutivo, incluyendo la casi total desaparición del control parlamentario sobre sus acciones. Así, como antes sus vecinos Argentina y Brasil, a fines de los años 90s Uruguay parecía estar listo para recorrer el camino que lleva de la democracia representativa a la democracia delegativa,¹⁸ o al menos para instalarse permanentemente en la frontera de ambos regímenes.

IV.- Conduciendo la aplanadora

¹⁸ Acostumbrados a escuchar la letanía sobre la excepcionalidad de la democracia uruguaya, a más de uno puede sorprender encontrar estas semejanzas con otras democracias de la región, pero frases como “la delegación de poderes fue el rasgo institucional que caracterizó el lanzamiento de las reformas en nuestro país” (Llanos, 1998:747), escritas para el caso argentino podrían aplicarse casi sin retoques al caso uruguayo.

La delegación legislativa promulgada con la reforma del Estado puede ser analizada desde lo que hizo ó dejó de hacer el Poder Ejecutivo para lograr ese resultado. Tal vez nunca se sepa hasta qué punto exacto la delegación parlamentaria obtenida por el Poder Ejecutivo respondió a una intención deliberada o a la influencia del azar, pero de la investigación realizada surge que en alguna medida ambas estuvieron presentes en el resultado final.

Como en todo proyecto político consciente y no espontáneo, existen numerosos indicios que permiten sostener que la delegación respondió a una idea teórica explícita del Presidente Sanguinetti (y otros funcionarios del Poder Ejecutivo directamente vinculados a los procesos de reforma del Estado) acerca de la caducidad del modelo tradicional de Parlamento, la que fue expresada más de una vez.¹⁹

Por otra parte, para conducir la aplanadora (y obtener la delegación legislativa) el Poder Ejecutivo eligió la senda del hermetismo en sus diversas caras.

En primer lugar, a través de la parquedad en el debate político: cuando la oposición pidió el control parlamentario sobre la implementación de la reforma del Estado, esto ni siquiera se discutió. Lo mismo sucedió ante las acusaciones opositoras sobre la presunta inconstitucionalidad de varios capítulos de la reforma, la falta de tiempo de los parlamentarios para leer los textos y poder formarse una opinión medianamente seria sobre los asuntos, o denunciando -aunque tibiamente- la delegación legislativa que se estaba produciendo a manos del Poder Ejecutivo. En todos los casos, el oficialismo en el Parlamento fue parco o se mantuvo en silencio, estrategia deliberadamente mantenida hasta el final del tratamiento legislativo de la reforma.²⁰

En segundo lugar, aplicando una sobredosis de argumentación técnica en el tratamiento parlamentario. Por

¹⁹ Véase entre otros Caetano y Rilla, 1995b; Búsqueda, setiembre de 1995; La República, 21-12-95; Correa Freitas, 1995, Presidencia de la República, 1998.

²⁰ Para el oficialismo, el uso parco y silencioso de la lógica de la mayoría sobre la minoría era necesario para evitar las discusiones paralizantes con una oposición proclive a los debates 'ideológicos'. Para la oposición, por su parte, la estrategia de la parquedad y el silencio fue producto del miedo de que la discusión con la oposición revelara fisuras internas en la coalición colorado-nacionalista, que de hecho existían, aunque esta estrategia de la parquedad logró que no se reflejaran en las actas de las sesiones parlamentarias sino solamente en la prensa local.

supuesto, la tecnificación de la argumentación del Poder Ejecutivo y del tratamiento en legislativo en si no significa decir nada sobre su implementación. En otras palabras, a la racionalidad argumentativa puede seguir la irracionalidad de los hechos, y aquí estamos tratando solamente la primera parte sin pronunciarnos sobre la segunda.

En tercer lugar, introduciendo la superficialidad -y hasta el error y el absurdo- en la difusión de la información combinada con un férreo control de la misma fruto de la hiperconcentración de las tareas en pequeños grupos, en gran parte responsables de la generación de una profusa normatividad sobre la reforma que abarcaba desde lo general hasta los detalles. Los legisladores abordaron una discusión técnica sobre un material que recibían por primera vez, con sombras de información y para lo cual no tenían muchos de ellos una preparación y experiencia adecuada. De allí que el tratamiento legislativo fue -por decir lo menos- insignificante. De esta manera, por ejemplo, la complejísima reforma del Estado se votó en la Comisión de Presupuestos integrada con la de Hacienda y pleno de la Cámara de Representantes en una hora, como un paquete cerrado, urgidos además sus integrantes por el vencimiento de los plazos constitucionales.

La estrategia del hermetismo permitió el disciplinamiento de las fuerzas propias y la aplicación estricta de la regla de la mayoría sobre la minoría para someter a la oposición; en otras palabras, el Parlamento navegó a la deriva como un barco sin timonel. Ausente de política, parecía más el reino de los hechos consumados y la obligación compulsiva que el foro crítico que algunos insisten en ver. Si bien las Comisiones son formalmente el motor del Parlamento, en el caso del tratamiento de la reforma del Estado el funcionamiento disciplinado de la coalición colorado-nacionalista,²¹ caracterizado por un hermetismo tecnificante y despolitizante, superficial y clausurador de las posibilidades de discutir, convirtieron a las Comisiones en un ring con un solo boxeador. Luego, cada plenario de Cámara homologó sin mas lo informado por la Comisión y la política se ausentó definitivamente del Parlamento. En suma, la estrategia oficialista se tradujo en una 'despolitización' del Parlamento, o lo que es lo mismo, el

²¹ La coalición acordada por los partidos Colorado y Nacional dio como resultado que el quinquenio del presidente Sanguinetti se iniciara con una clara mayoría parlamentaria acompañando la gestión del titular del Poder Ejecutivo.

sistema político uruguayo asistió a una 'desparlamentarización' de la política.

El hermetismo se complementó con un deliberado manejo del tiempo político buscando la maximización del beneficio en el uso de los plazos informales y constitucionales que permitieran al Poder Ejecutivo realizar previsiones acerca de los obstáculos a encontrar.²² Y es que lograr la delegación legislativa no era una tarea sencilla: muchos legisladores de la coalición titubeaban ya que algunos de los contenidos de la reforma del Estado no eran una novedad y las últimas dos administraciones de gobierno no habían tenido mayor éxito en su aplicación. Convencidos que la coalición no podría superar el primer año de administración se incrementó el trabajo en pequeños grupos, a marchas forzadas y con la constricción del vencimiento de los plazos formales así como las presentaciones cerradas de las cuestiones al Parlamento a fin de evitar las pérdidas de tiempo asociadas a las deliberaciones y construcciones de consenso propias de las grandes asambleas.

Una vez que la reforma del Estado fue aprobada por el Parlamento, comenzó la segunda fase de esta historia. La Ley de Presupuesto Nacional comprendió setecientos setenta y dos artículos, de los cuales ciento dieciseis correspondieron a la reforma del Estado, y considerados temáticamente los mismos abarcaron desde la reformulación organizativa de los administración pública (treinta y cinco artículos), las mejoras en el sistema de personal (veinte artículos), la transformación de la administración financiera estatal (treinta y siete artículos) y otras disposiciones (veinticuatro artículos); entre éstas, cuatro artículos que definieron la denominada "institucionalidad de la Reforma Administrativa del Estado", creando el Comité Ejecutivo para la Reforma del Estado-CEPRE y fijando además sus funciones, integración y estructura interna (Presidencia de la República Oriental del Uruguay, 1998:87).²³

De este modo, la reforma del Estado se procesó fundamentalmente a través de las relaciones del CEPRE con los Ministerios del Poder Ejecutivo o Unidades Ejecutoras, y una vez que aquél tomaba las decisiones, el

²² Con Schedler y Santiso, entendiendo que el tiempo es "un recurso escaso y factor limitante (*constraint*) de la política democrática" (1999:8).

²³ El mismo se integraba con el Director de la OPP, el Ministro de Economía y Finanzas y el Director de la ONSC (Art. 704) a los que se agregaba una Secretaría Ejecutiva.

Poder Ejecutivo procedía a comunicar o informar al Parlamento.

Así, de manera formal y real, el Poder Ejecutivo contó con indudables ventajas operativas sobre el Parlamento. En primer lugar, poseía el centro de toma de decisiones (el CEPRE) y no había control externo sobre él. En segundo lugar, navegó con viento a favor en base a la asimetría establecida en las normas constitucionales y presupuestales, y dada la incertidumbre sobre las funciones que le correspondían a ese centro decisorio, resultando una práctica de centralización del poder que se concretó sin abandonar ni por un instante la más estricta normatividad.

V.- Apóstoles y resignados.

Mientras esto sucedía con el Poder Ejecutivo, ¿qué pasó con el Parlamento? ¿Cómo se llegó a esta situación sin poder de decisión ni posibilidades de control sobre la implementación de la reforma? ¿Cómo se combinaron las acciones del Ejecutivo con las del Parlamento para generar una reforma del Estado que implicó pasar de una supremacía relativa a una supremacía absoluta del primero sobre el segundo?

Tanto la mayoría parlamentaria como muy especialmente la oposición quedaron complementamente al margen de las negociaciones sobre el Proyecto de Presupuesto Nacional y la reforma del Estado realizadas en reuniones extraparlamentarias, y su rol como legisladores se vio jaqueado por el verticalismo que emanó de esos cónclaves.

Iniciado el trámite parlamentario, en primer lugar, en cada Cámara se repitió hasta el cansancio el procedimiento de escuchar a los grupos con algún interés en la reforma (desde el Poder Ejecutivo hasta los sindicatos) pero sin modificar nada sustancial del proyecto del Ejecutivo.²⁴ En

²⁴ Una vez que la Comisión de Presupuestos integrada con la de Hacienda del Senado recibió el Proyecto de Ley de Presupuesto aprobado por la Cámara de Representantes, se formó una Comisión Especial de Artículos Desglosados que consideró unos 300 artículos, entre ellos los ‘no presupuestales’ como los relativos a la reforma del Estado, además de todos aquellos que se acompañaban de un aditivo o que habían sido sustituidos por la Cámara de Representantes respecto al mensaje original del Poder Ejecutivo. La mayor parte de estos artículos fueron clasificados temáticamente y enviados a las Comisiones Permanentes respectivas de la Cámara (por ejemplo, los artículos de la reforma de la enseñanza a la Comisión de Educación y Cultura), mientras la Comisión

segundo lugar, la estrategia de la hiperconcentración de tareas del Ejecutivo se complementó con la estrategia parlamentaria de los pequeños grupos, lo que provocó una alienación institucional colectiva del Parlamento respecto de los centros de discusión y decisión. Así, todo lo negociado quedó oculto tras una densa niebla.

Es evidente que la política no desapareció de la discusión de la reforma del Estado, pero ¿dónde se ubicó? Como vemos hubo una fuerte politización, aunque lejos del ambiente parlamentario, en los despachos del Poder Ejecutivo y en los domicilios particulares a partir de pequeños cenáculos que reunieron a menos de una decena de miembros de los dos poderes. Tal estrategia se consolidó con el transcurrir del gobierno de Sanguinetti y esto por dos razones: por un lado, por la ausencia de los principales líderes partidarios del recinto parlamentario, y por otro lado, por la propensión de estos líderes a ejercer un liderazgo fuertemente personalista y verticalista, que los llevó a encarar su accionar político de manera directa con prescindencia de los órganos colectivos de sus partidos, y por supuesto, de la voluntad de sus propios parlamentarios, debiendo enfrentar acusaciones internas de autoritarismo y falta de democracia, sufriendo diversas escisiones en sus fuerzas. Por ello debemos evitar el error de confundir, por ejemplo, la tecnificación de la discusión sobre la reforma del Estado con su despolitización. Y es que las relaciones de los líderes extraparlamentarios constituyeron el ámbito de la política, por allí pasaron las discusiones políticas de la reforma del Estado, y de allí la apariencia de tecnificación y despolitización del tema cuando fijamos la atención exclusivamente en el ámbito parlamentario.

Luego de la aprobación parlamentaria de la reforma del Estado en la medida que el eje de la misma se centró exclusivamente en la relación CEPRE-Unidades Ejecutoras como era lógico y esperable el rol del Parlamento se fue extinguiendo hasta casi desaparecer en el resto del período. Al votar la Ley de Presupuesto, en los hechos el Parlamento como tal en gran medida se autoexcluyó de la posibilidad de controlar la reforma del Estado. Hubo sin embargo algunos

Especial inició un tratamiento de la reforma del Estado incluyendo una (nueva) ronda con los funcionarios del Poder Ejecutivo y 56 delegaciones representantes de los trabajadores. A los legisladores (tanto de la coalición como de la oposición) que creían que ello indicaba el elevado papel jugado por el Parlamento en este período, Max Weber respondería con agudeza: “el nivel del parlamento depende no sólo de si en él se discuten grandes problemas, sino de la influencia que se tenga sobre ellos” (1981:74).

intentos de control que vale la pena mencionar para tener una noción más clara del fracaso del Parlamento.

Un primer mecanismo fueron los llamados pedidos de informes que los legisladores dirigieron al Poder Ejecutivo solicitando datos y hechos sobre la marcha de la reforma del Estado. En términos generales puede afirmarse que durante el período de gobierno de Sanguinetti los pedidos de informe del Parlamento sobre la reforma del Estado fueron escasos y fragmentarios, y deben ser tomados como un intento de algunos legisladores (un pedido de informe es por definición un acto individual) para evitar que el Parlamento quedara totalmente aislado del proceso de reforma.

Un segundo mecanismo vino dado por la propia Ley de Presupuesto. Según el texto definitivo, los diferentes proyectos de reestructura que integraran la reforma del Estado, previo dictamen favorable del CEPRE, serían “informados” por el Poder Ejecutivo al Parlamento y comenzarían a ejecutarse “transcurridos treinta días de su remisión” (Cámara de Representantes, 1996a: Arts. 730 y 731). De todos modos, estos artículos son los únicos que aparecen en todo el texto de la reforma del Estado donde se fija mínimamente el rol del Parlamento, aunque sólo refieren a la comunicación que el Ejecutivo tendrá que hacer de la misma al Parlamento, sin que se mencione funciones tales como que el Parlamento controle, evalúe, monitorée o menos aún que pueda proponer modificaciones a los decretos de reestructura recibidos.

La delegación de competencias que estos artículos encierran fue en los hechos más patética aún.

En la medida que la Comisión nunca más logró el *quórum* necesario para funcionar plenamente, los decretos se reestructura que emitía el Poder Ejecutivo se fueron implementando al vencer los plazos de treinta días previstos en la normatividad de la reforma del Estado. Pero ni una sola vez el Encuentro Progresista (ni los sindicatos de funcionarios públicos) lograron torcer la voluntad de la coalición de no dar *quórum* a la Comisión. Esta, a su inoperancia formal, sumó pues su inoperancia de hecho.²⁵

Un tercer mecanismo, complementario a este mecanismo de formación de una comisión especial se

²⁵ Mientras tanto, en el Encuentro Progresista se inició una nueva discusión interna: ¿tanto afán en la creación de la Comisión no habrá sólo servido para legitimar la reforma del Estado? (Entrevista realizada por el autor con el Diputado Doreen Javier Ibarra en su despacho parlamentario, el 22 de julio de 1999).

implementó en la Cámara de Representantes, quien encomendó a una de sus comisiones permanentes, la Comisión de Presupuestos, realizar un seguimiento de la reforma del Estado, siendo de hecho la única instancia parlamentaria de estas características hasta la creación de la Comisión de Presupuesto y Hacienda de la Asamblea General. Su papel fue menor y la debilidad del Parlamento se mostró en tono dramático: sus pedidos de informes al Poder Ejecutivo no eran respondidos por el CEPRE, los integrantes de este organismo no concurrían cuando eran citados y la información que manejaba la Comisión era siempre "de carácter extraoficial" (Cámara de Representantes, 1996b: 1-3).

El cuarto mecanismo con el que formalmente contó el Parlamento para informarse sobre la reforma fueron las sucesivas Rendiciones de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal. Sin embargo, estas rendiciones presentadas por el Ejecutivo fueron Artículo Unico Base Cero, e implicaron por ello una fuerte constricción sobre el Legislativo. Basadas en la fuerte legitimidad del ajuste, su fortaleza fue paralela a la fuerte deslegitimación que padecían las demandas sectoriales. Así, de Rendición de Cuentas a Rendición de Cuentas, el papel del Parlamento fue siendo cada vez menor,²⁶ y en ello mucho tuvieron que ver los legisladores de la coalición colorado-nacionalista, los apóstoles más tenaces de la delegación legislativa.

¿Qué responsabilidad tuvo la oposición en este desenlace? Los hechos permiten identificar las oportunidades normativas y de práctica política que tuvo el Parlamento para no delegar: la reforma del Estado excedía el período de vigencia quinquenal de una Ley de Presupuesto, sólo el Parlamento puede suprimir y crear cargos en la administración pública afectados por el régimen

²⁶ La senadora Susana Dalmás (Encuentro Progresista), contradiciendo a la mayoría de los parlamentarios uruguayos (60%) para quienes la incidencia del Parlamento ha sido insuficiente en la tramitación del Presupuesto Nacional (Caetano y Pérez Anton, 1998a:216. Véase también Cuadernos del CLAEH, 1993), llegó a la conclusión que "este Parlamento tuvo y está teniendo capacidad de incidencia en el trámite presupuestal, a pesar de que existe una coalición de gobierno" (Errandonea, 1995:245). Indicadores que esto no fue así se presentan a lo largo de este trabajo, pero uno particular lo constituye la pérdida de importancia del trámite parlamentario de la Rendición de Cuentas, una instancia tradicionalmente crucial en el Uruguay por los altos niveles de conflictividad social que generaba. Y por ello, si bien la primera Rendición de Cuentas del año 1997 tuvo alguna repercusión periodística, la segunda de 1998 y la tercera de 1999 apenas aparecen mencionadas en los periódicos de la época (Cfr. Búsqueda julio-setiembre, 1997, 1998, 1999).

de excedencia que se proponía en la reforma, el Mensaje Complementario no reflejó las demandas parlamentarias conteniendo además diversos vicios formales. Sin embargo, la construcción de la delegación legislativa fue legal y ella devino legítima. El Parlamento -a través de la oposición- tuvo la posibilidad constitucional y política de oponerse a la delegación, y sin embargo como institución conscientemente delegó la posibilidad de legislar y controlar la reforma del Estado, bajo la fórmula de dejar en manos del Ejecutivo materias reservadas a la Ley, alcanzando para su entrada en vigencia la comunicación al Parlamento.

Y no es suficiente para explicar este proceso decir que el mismo fue un triunfo del proyecto político del Poder Ejecutivo. Falta decir también qué rol tuvo la oposición. Se insiste mucho en el papel que tuvo el accionar de la coalición, y lo acepto: el Poder Ejecutivo contó con un formidable apoyo político y ello se construyó disciplinando a los indecisos y opositores. Ese apoyo político fue constante, nunca peligró seriamente, los acuerdos fundamentales siempre se tejieron fuera del Parlamento y el Presidente Sanguinetti se manejó a la manera de un régimen mayoritario controlando firmemente a los parlamentarios.

Pero la presencia de factores conscientes y espontáneos así como de circunstancias apropiadas no alcanzan para explicar toda la delegación, pues surgen inmediatamente otras cuestiones a resolver. Por ejemplo, llama la atención el hecho de que dicha delegación se realizara sin conflictos importantes entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo, o que el Parlamento apareciera como un fenómeno institucional de delegación en bloque. Y es que la coalición de colorados y blancos fue una condición necesaria pero no suficiente para explicar la delegación; también se debe incluir en esa explicación como factor necesario a la oposición, fundamentalmente al Encuentro Progresista.

Mi sospecha es que la oposición colaboró mucho más de lo que está dispuesta a admitir a la consolidación de la estrategia del hermetismo y sus diferentes caras, realizando -consciente e inconscientemente- importantes contribuciones a la misma tales como la renuncia al debate político, la aceptación del debate técnico como único recurso argumentativo, la resignación ante la lógica de la mayoría sobre la minoría, la insistencia en presentar a la coalición como coherente y disciplinada (quizás una manera

de ocultar la propia debilidad),²⁷ la nula motivación y capacidad política para llevar hasta la atención pública el tema de la delegación.²⁸

Para este resultado influyeron decisivamente diversos factores. Por un lado, algunas coincidencias filosóficas de fondo y de forma de la oposición con la coalición acerca de los contenidos de la reforma del Estado y el papel del Presupuesto impidieron que la primera pudiera presentar una alternativa técnica al proyecto oficialista dejando en evidencia que las diferencias entre el proyecto gubernamental y el de la oposición era una cuestión de grados o énfasis y no de fondo, sobre algunos medios y no sobre los fines.²⁹

Por otro lado, la situación interna del Frente Amplio (principal fuerza del Encuentro Progresista) que precisamente en esos años entre 1995 y 1999 procedió a la renovación de su liderazgo, que lo llevó a funcionar en régimen de cuasi fractura que se trasladó al Parlamento en

²⁷ Esta tendencia a ver a la coalición de gobierno como monolítica fue una coincidencia importante en la perspectiva de los senadores de la oposición. En palabras de la Senadora Arismendi (Encuentro Progresista), “uno de los elementos que ha caracterizado a esta Ley de Presupuesto que estamos tratando, ha sido la coherencia con la que ha actuado la coalición de gobierno en lo que va de esta Legislatura.” (Cámara de Senadores, 1995:600). En la extensa entrevista realizada por el autor a la Diputada Silvana Charlone (Encuentro Progresista), la tarde del 29 de julio de 1999, se ratificó esta perspectiva, considerando que las diferencias que los herreristas marcaban respecto a la coalición no implicaban crisis ni incoherencia alguna de la misma.

²⁸ Durante la sesión del pleno de la Cámara de Representantes, cuando los diputados de la oposición pretendían denunciar la delegación legislativa que la coalición proponía, ésta contrataca en otro terreno recordando a través del Diputado Aguiar que según el mismo Art. 215 de la Constitución “es un acto de inconstitucionalidad presentar un artículo sustitutivo con gastos que no están financiados”, haciendo referencia con ello “a las mociones, aditivos y sustitutos que el Encuentro Progresista presentó y que implicaban un incremento de gastos, lo que si es inconstitucional...” (Cámara de Representantes, 1995: 570-571). Se trató de una estrategia de la coalición de responder a las acusaciones en un terreno con contraacusaciones en otro, a argumentos políticos con argumentos técnicos y viceversa, que no pudo ser contrarestanda por la oposición y que llevó a que el debate transcurriera como en sendas paralelas. Y sabido es, las líneas paralelas no se tocan...

²⁹ Véase Instituto Fernando Otorgués, 1996. Otro ejemplo de coincidencia filosófica puede encontrarse en la gestión del Encuentro Progresista de la Intendencia de Montevideo paralela en el tiempo a la del gobierno de coalición y que también se apoyó fuertemente en algunos de estos supuestos como que el Estado debe adecuar su tamaño, no puede estar en todo y debe abandonar actividades que no cumple bien.

los momentos cruciales del tratamiento legislativo de la reforma del Estado.

Los elementos expuestos ayudan a entender porque la oposición parlamentaria acuciada por la crisis interna no pudo presentar una estrategia política que implicara una crítica radical a la delegación legislativa en curso.³⁰ El 'dejarse avasallar del Parlamento' encuentra su explicación tanto en la existencia de una coalición disciplinada como de una oposición cuasi ausente, desarticulada, que en base a luchadores solitarios no logró cambiar prácticamente ni una coma del proyecto oficial.

Sin poder incidir en la elaboración de la reforma ni forzar al Poder Ejecutivo a aceptar un mecanismo de control parlamentario efectivo sobre la reforma, con la coalición colorado-nacionalista dando la espalda a ello y la oposición encuentroprogresista malgastando esfuerzos en el lugar y la hora equivocadas, el Parlamento llegó a estar tan débil que prefirió finalmente cerrar los ojos y dejarse arrastrar por el Ejecutivo para mantenerse en pie. Como resultado, la reforma quedó cada día más lejos, como si se hubiera perdido en un inmenso, invisible y fantástico agujero negro.

Conclusiones

Se dice que la democracia uruguaya es un mecanismo institucional representativo basado fundamentalmente en los partidos y en la existencia de un Parlamento constituido en un foro crítico. Todo eso puede ser cierto, y la investigación realizada no me permite decir que sea totalmente falso; pero al menos se que es extremadamente incompleto pues falta el otro sendero, menos luminoso y brillante, donde la democracia uruguaya aparece centrada en los espacios no formales de los liderazgos, y fundamentalmente en el Poder Ejecutivo, con la Presidencia de la República como timón político de los organismos técnicos de formulación e implementación de políticas.³¹ Y esto porque en términos de

³⁰ El 5 de febrero de 1996 el Gral. Seregni renunció a la presidencia del Frente Amplio y la pugna interna se profundizó (véase entrevista a Danilo Astori en Díaz, 1996) pudiendo resolverse recién tres años y dos meses más tarde en la elección interna de abril de 1999 que señaló en las urnas el liderazgo de Tabaré Vázquez sobre su rival Danilo Astori.

³¹ Para el caso argentino, Palermo y Novaro (1996) sostienen que durante el gobierno de Menem los técnicos entraron en escena de manera lenta y gradual al núcleo de toma de decisiones, proviniendo de fuera de la administración pública. En el caso uruguayo, en cambio, los equipos técnicos fueron relevantes

la reforma del Estado el lugar de la decisión no fue el Parlamento sino el Ejecutivo.

Es más, la investigación sugiere que la Legislatura al delegar facultades en el Ejecutivo dirigido por Sanguinetti es posible que haya comenzado a sepultar el sueño de la democracia uruguaya centrada en el Parlamento y en los partidos. Entonces habría que pensar en re-escribir el libro de la democracia uruguaya, para decir como se va centrando cada vez más en la Presidencia de la República, su entorno técnico político, y en dos o tres líderes partidarios. Como mostró la investigación, el proceso básico de gestación de la coalición y del origen de la política de reforma del Estado estuvo en un enclave de trabajo formado por un pequeño grupo en torno al Presidente de la República, y si toda la política se va centrando en la persona del líder, desaparece la vieja noción de la democracia como una empresa colectiva con eje en el Parlamento.³²

La delegación legislativa es una manifestación más de la renuncia o autorenuncia de un sistema político a lograr una democracia de participación colectiva.³³ Es el tiempo de las coaliciones y los intereses personales de los líderes. Se obtiene una democracia efectiva, práctica, pero débil y vacía, donde nadie habla de reconstruir los partidos sino de construir alianzas, y se hacen reformas para fortalecer al Presidente y no al Parlamento.³⁴

desde un primer momento, y cada vez tuvieron mayor preponderancia, siendo de hecho quienes representaron al Ejecutivo ante el Parlamento, y aunque algunos tenían filiación política colorada, la mayoría hacía su ingreso a la función pública. Con ellos, Sanguinetti compartió la conducción, y al igual que Menem parece haber desplazado “con valor político” “la política por la técnica”, lo que “equivalía a afirmar: hemos transferido el poder de decisión a los saberes técnicos (y hemos) ingresado en el reino de lo predecible” (301-302) (Cfr. Torgenson, 1992; y Behn, 1992).

³² Robert Dahl (1993) dice (con ironía) que "aunque el problema sea serio, la solución es elegir a un gran presidente" (1993:97), pero me parece que más sencillo que esperar que ello ocurra es tratar de evitar caer en tales providencialismos.

³³ Se insiste en que el Parlamento no posee la capacidad técnica adecuada para enfrentar los nuevos desafíos, y creo que ello con ser importante no es decisivo ni justifica la delegación legislativa ya que el control parlamentario es una habilidad más política que técnica.

³⁴ En otros términos esto implica descartar, por ejemplo, la posibilidad que el Consejo Ejecutivo Nacional del Partido Colorado, el Directorio del Partido Nacional o la Mesa Política del Frente Amplio puedan tener influencia política relevante en los próximos años. Será el tiempo de liderazgos expeditivos y pragmáticos ignorando las instancias colectivas. Muchos intelectuales aplauden

Por ello, en el Parlamento uruguayo los actores son menos los partidos y más los legisladores en tanto luchadores solitarios que cumplen su función durante cinco años ajenos a sus partidos;³⁵ me he ocupado menos del Parlamento como foro crítico y más de su actividad negociadora intramuros y de cúpula en torno a cargos de gobierno; por un instante he abandonado cierto retrato de la democracia uruguaya como participación ciudadana para ocuparme más de cierta tendencia a dejar la política en manos de un pequeño grupo de veinte semidesconocidos; más que presentar la democracia uruguaya como una actividad coherente donde se deciden pluralista, consociativa y moderadamente en torno a ciertas cuestiones, me ha parecido una actividad intrincada, oscura, confusa, azarosa, hermética y difícil de perforar; con pocos participantes que se repiten en todas las cuestiones; con escasas ideas (y menos principios) y abundantes pujas sin más por cargos de gobierno.

Más que un relato aburrido y repetido, la democracia uruguaya se mostró más interesante aunque ciertamente menos excepcional. La delegación legislativa reveló una política con pobres aristas de lucha teórica, resultado de lo construido y lo espontáneo, drama del que somete y el que se deja avasallar, con vestigios de conducción colegiada y fuertes personalismos, y combinación de racionalidad con

tales procesos: de manera informal, en una reciente visita a Uruguay varios colegas me comentaban con entusiasmo que la delegación legislativa permite ahorrar tiempo y dinero a una democracia, tornándola más eficiente, por lo que debería ser considerada un fenómeno positivo. Sin embargo, me pregunto si podrá sobrevivir la democracia uruguaya a la concentración del poder.

³⁵ En el caso del Frente Amplio resulta paradójico que aún cuando la primera línea de sus figuras parlamentarias participaban al mismo tiempo de la Mesa Política, sin embargo esto no significó una mayor conexión entre el partido y sus parlamentarios. De hecho los legisladores en general estaban desconectados también del Instituto Fernando Otorgués-IFO, que podría haber significado el soporte técnico para su accionar. Esta desconexión del partido y sus legisladores se hace más evidente (y dramática) si fijo la atención en los niveles que corren por debajo de la Mesa Política: todas las comisiones y subcomisiones internas del Frente Amplio y el Encuentro Progresista que quisieron funcionar para un estudio o seguimiento de la reforma del Estado en conexión con los legisladores partidarios, terminaron en un rotundo fracaso. En síntesis, diputados y senadores tuvieron varios niveles de relación con el Frente Amplio, pero se trató de una relación no pautada, libre y autónoma. Lo dicho: solitarios representantes de un colectivo que -la mayor parte del tiempo- los abandonó a su suerte y donde es difícil distinguir que incentivos individuales podrían haber llevado a los legisladores a emprender una acción más enérgica contra la delegación legislativa.

elementos incoherentes y hasta absurdos. En realidad, creo que en esta administración se introdujo como solución lo que pronto será un problema, ya que la delegación legislativa es un procedimiento que permite ganar capacidad decisoria en el corto plazo pero que recorta la capacidad legitimante en el mediano y largo plazo; de reproducirse, cada vez más la gente hablará de la política como algo propio del gobierno nacional, un pequeño grupo de semidesconocidos, muy alejado de ellos y sus vidas.

No se trata, pues, de condenar a la ligera este resultado por mediocres que sean las consecuencias a largo plazo, pero tampoco de aceptarlo sin más. Mi análisis trata de divisar los costos que dicho proceso implica para la democracia uruguaya y su gente, y no se trata de ser crítico radical o razonable porque sí. El período de gobierno del Dr Sanguinetti 1995-1999 constituye un antecedente de prácticas y normas delegativas que pueden llevar a cristalizar en una situación de permanente deterioro de la democracia uruguaya.³⁶ El resultado no es una democracia delegativa pura o excepcionalmente representativa. Me he introducido en un lugar poco explorado de la democracia uruguaya y me alcanza con decir que es una (extraña) mixtura de ambas, una mezcla de representación y delegación. En fin, una democracia de múltiples caras.

Desecho por improductivas las concepciones acerca de la democracia delegativa y la democracia representativa formando parte de una sola e imaginaria línea de continuidad democrática, y llamo a acostumbrarnos a la idea que la democracia es a un tiempo el brillo de lo representativo y la oscuridad de lo delegativo. Por lo tanto, el motivo de mi preocupación no es que existan algunos aspectos delegativos en el funcionamiento de la democracia uruguaya, sino que en el funcionamiento general cada vez más se subordine su aspecto representativo a su aspecto delegativo.³⁷ ¿Es posible

³⁶ No me interesa aquí abordar la discusión sobre democracia y no democracia ya que considero que sus fronteras son muy borrosas y nos llevaría a callejones sin salida del tipo ¿hay o no hay democracia en Uruguay? Prefiero hacerlo en términos de calidad de la democracia con interrogantes del tipo ¿qué tan plena o restringida es la democracia uruguaya? Conecto así con los esfuerzos más contemporáneos que intentan determinar las consecuencias de los déficits de *accountability* horizontal para las posibilidades de supervivencia de la democracia en América Latina (veáse los *abstracts* presentados por Mona Lyne, Octavio Amorín Neto, Gary W. Cox, Matthew D. McCubbins y Charles D. Kenney al Panel titulado 'Institutions and Democratic Stability in Second and Third Wave Democracies', APSA 2000).

³⁷ El tema de la pérdida de calidad de la democracia para el caso de América Latina ha sido trabajado (entre otros) por García Delgado (1994); Cavarozzi (1991);

profundizar la calidad de una democracia en la que se instalan de manera permanente elementos delegativos que predominan sobre los representativos? Porque de elementos delegativos predominantes se componen los momentos de una democracia decadente. Sería insincero si sostuviéramos agrado por esta posibilidad. Que delegación y representación vayan juntas, implica que considere -a la manera de O'Donnell- como patológico el predominio de la primera sobre la segunda.³⁸ Y al fin, escribir estas páginas fue una manera (más) de tomar una conciencia adecuada de ello.

y O'Donnell (1993). Para el caso argentino en particular, García Delgado (1996); e Iazzeta (1996).

³⁸ También Stepan y Skach (1992) consideran que las democracias delegativas son “una de las ‘patologías’ predecibles del presidencialismo latinoamericano”. Quizás -como me sugiere Andreas Schedler en su comentario- habría que comenzar a distinguir entre una democracia delegativa donde el Poder Ejecutivo gobierna consensuando con el Parlamento, de una democracia delegativa donde el Poder Ejecutivo gobierna con la oposición del Parlamento. La primera sería la situación uruguaya, lo que de aceptarse implicaría admitir (contra mi intención primaria) una cierta ‘excepcionalidad’ uruguaya respecto a las democracias delegativas del estilo Collor de Mello en Brasil, Menem en Argentina y Fujimori en Perú.

Bibliografía

AAVV (1991)

“Uruguay”, en Síntesis. Revista Documental de Ciencias Sociales Iberoamericanas, Madrid, N° 13, enero-abril.

AAVV (1985)

“Uruguay en la transición”, en Revista Mexicana de Sociología, México, Año XLVII, N° 2, abril-junio.

Acuña, Carlos H. (1994)

“Politics and Economics in the Argentina of The Nineties (or, Why the Future No Longer Is What it Used to Be), en Smith, William C.; Acuña, Carlos H.; y Gamarra, Eduardo A. (eds), Democracy, Markets, and Structural Reform in Latin America, Miami, North-South Center University of Miami.

Alcántara Saéz, Manuel y Crespo Martínez, Ismael (1992)

Partidos políticos y procesos electorales en Uruguay (1971-1990), Madrid, CEDEAL.

Arocena, Rodrigo (1993)

"Comentario", en Bodemer, Klauss y Laurnaga, María Elena (comps.), Estructura y funcionamiento de los partidos políticos: una reforma posible, Montevideo, Fundación Friedrich Ebert-FESUR.

Behn, Robert D. (1992)

“El análisis de políticas y la política”, en Aguilar Villanueva, Luis F. (ed.), El estudio de las políticas públicas, México, Porrúa, pp. 239-274.

Bresser Pereira, Luis Carlos; Maravall, José María y Przeworsky, Adam (1993)

Economic Reforms in New Democracies: A Social-Democratic Approach, New York, Cambridge University Press, 1993.

Corrales, Javier (1994)

Statist Political Parties Shrinking the State: The Argentina and Venezuela Cases (1989-1993), Buenos Aires, mimeo.

Caetano, Gerardo (1995)

“El programa Parlamento 2000 del Claeh”, en Cuadernos del CLAEH, Montevideo, N° 73-74, pp. 157-164.

Caetano, Gerardo y Pérez Antón, Romeo (coords.) (1998a)
Parlamento y Presupuesto. La tramitación legislativa del Presupuesto de 1995, Montevideo, Centro Latinoamericano de Economía Humana-CLAEH.

Caetano, Gerardo y Pérez (Antón), Romeo (1998b)
"Introducción", en Caetano, Gerardo y Pérez Antón, Romeo (coords.), Parlamento y Presupuesto. La tramitación legislativa del Presupuesto de 1995, Montevideo, Centro Latinoamericano de Economía Humana-CLAEH, pp.13-17.

Caetano, Gerardo y Rilla, José (1995a)
"Con Luis Alberto Lacalle. 'El Parlamento no conoce el país'", en Cuadernos del CLAEH, Montevideo, N° 73-74, pp. 51-60.

Caetano, Gerardo y Rilla, José (1995b)
"Con el presidente de la República, Julio María Sanguinetti: El Parlamento debe cambiar de agenda", en Cuadernos del CLAEH, Montevideo, N° 73-74, pp. 45-50.

Cavarozzi, Marcelo (1993)
"El sentido de la democracia en la América Latina contemporánea", en Perfiles Latinoamericanos, México, Año 2, N° 2, pp. 165-182.

Cavarozzi, Marcelo (1992)
"Consolidación democrática y reconstrucción de la economía en América Latina", en Revista de la Universidad Nacional Autónoma de México-UNAM, México, junio.

Cavarozzi, Marcelo (1991)
"Más allá de las transiciones a la democracia en América Latina", en Revista Paraguaya de Sociología, Asunción, Año 28, N° 80, Enero-abril.

Correa Freitas, Ruben (1995)
"Crisis y agotamiento del modelo clásico del Parlamento", en La República, Montevideo, 13-11-95, p. 10.

Cuadernos del Claeh (1993)
"Crisis del Parlamento tradicional. Entrevista a Francisco Rodríguez Camusso", en Cuadernos del CLAEH, Montevideo, N° 67, pp. 53-67.

Dahl, Robert (1993)
"El mito del mandato presidencial", en Cuadernos del CLAEH, Montevideo, N° 67, pp. 81-98.

De Sierra, Gerónimo (1994)
"Sobre los problemas de (in)governabilidad en el Uruguay neoliberal de la posdictadura", en De Sierra, Gerónimo (comp.), Democracia emergente en América del Sur, México, Universidad Nacional Autónoma de México-UNAM.

De Sierra, Gerónimo y Longui, Augusto (1992)
"Concentración de poderes en el Ejecutivo y democracia (1987)", en De Sierra, Gerónimo, El Uruguay postdictadura, Montevideo, Facultad de Ciencias Sociales, pp. 91-146.

Diamond, Larry; Linz, Juan J., and Lipset, Seymour Martin (1996)
"Introduction: What Makes for Democracy?", en Diamond, Larry; Linz, Juan J., and Lipset, Seymour Martin (eds.), Politics in Developing Countries. Comparing Experiences with Democracy, Colorado y London, Lynne Rienner Publishers, pp. 1-66.

Dinerstein, Ana (1993)
"Privatizaciones y legalidad: la lógica de la coerción", en Realidad Económica, Buenos Aires, N° 113, pp. 18-30.

Díaz, Nelson (1996)
"Entrevista con Danilo Astori: no hay tango en el frente", en Cuadernos de Marcha, Montevideo, abril, pp. 61-62.

Ducatenzeiler, Graciela y Oxhorn, Philippe (1994)
"Democracia, autoritarismo y el problema de la gobernabilidad en América Latina", en Desarrollo Económico, Buenos Aires, N° 133, Vol. 34, abril-junio, pp. 31-52.

Dutrénit Bielous, Silvia (1996)
"Del margen al centro del sistema político: los partidos uruguayos durante la dictadura" en Dutrénit, Silvia (coord.), Diversidad partidaria y dictaduras: Argentina, Brasil y Uruguay, México, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, pp. 235-317.

- Errandonea, Fernando (1995)
"Con Susana Dalmás. El Parlamento a pesar de la coalición", Cuadernos del CLAEH, Montevideo, N° 73-74, pp. 245-48.
- Garretón, Manuel Antonio y Espinoza, Malva (1992)
¿Reforma del estado o cambio en la matriz socio-política?, Santiago de Chile, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-FLACSO, agosto.
- González, Luis Eduardo (1993)
Estructura política y democracia en Uruguay, Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria-FCU.
- González, Luis Eduardo (1986)
"Los partidos políticos y la redemocratización en Uruguay", en Cuadernos del CLAEH, Montevideo, N° 37, pp. 25-56.
- Haggard, Stephan y Kaufman, Robert R. (1994)
"The Challenges of Consolidation", en Journal of Democracy, Washington, D.C., Vol. 5, N° 4, oct.
- Haggard, Stephan y Kaufman, Robert R.(eds) (1992)
The Politics of Economic Adjustment, Princeton, Princeton University Press.
- Hanson, Simón (1938)
Utopia in Uruguay, Oxford/New York, Oxford University Press.
- Instituto Fernando Otorgués (1996)
"La reforma administrativa y el presupuesto, instrumentos para la reconversión global", en Presupuesto, Montevideo, Instituto Fernando Otorgués-IFO.
- Kenney, Charles D. (2000)
Presidents, Parties, and Horizontal Accountability in Latin America, Paper Prepared for Presentation at the Meeting of the Latin American Studies Association-LASA, Miami.
- Kiewiet, Roderick D. y McCubbins, Mathew D. (1991)
The Logic of Delegation. Congressional Parties and the Appropriations Process, Chicago, The University of Chicago Press.

Lanzaro, Jorge Luis (1998)
"Uruguay: las alternativas de un presidencialismo pluralista", en Revista Mexicana de Sociología, México, N° 2, pp. 187-215.

Lanzaro, Jorge Luis (1994a)
Transition in transición: parties, state and politics in Uruguay 1985-1993, Barcelona, Institut de Ciències Polítiques i Socials.

Lanzaro, Jorge Luis (1994b)
"Los partidos uruguayos: del keynesianismo criollo a un nuevo gobierno político", en Dutrenit, Silvia y Valdés, Leonardo (coords.), El fin de siglo y los partidos políticos en América Latina, México, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora y Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Iztapalapa, pp. 183-204.

Lanzaro, Jorge Luis (1992)
La transición en la transición: los partidos uruguayos ante la reforma del Estado y la reforma de la política, ponencia.

Linz, Juan J. y Stepan, Alfred (1996)
Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.

Llanos, Mariana (1998)
"El Presidente, el Congreso y la política de privatizaciones", en Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales, Buenos Aires, Vol. 38, N° 151, octubre-diciembre, pp. 743-770.

Löwy, Michael (1993)
"Figuras del marxismo weberiano", en Doxa, Cuadernos de Ciencias Sociales, Buenos Aires, Año IV, N° 8, Otoño-Invierno, pp. 9-14.

Mainwaring, Scott; O'Donnell, Guillermo y Valenzuela, Arturo (1992)
Issues in Democratic Consolidation. The New South American Democracies in Comparative Perspective, Indiana, University of Notre Dame.

Malloy, James M. (1993)

“Problema da governabilidade democrática nos Andes Centrais”, en Sola, Lourdes (comp.), Estado, mercado e democracia. Política e economía comparadas, Río de Janeiro, Paz e Terra.

Mann, Michael (1993)
The Sources of Social Power Vol. II, Cambridge, Cambridge University Press. Hay edición en español: Las fuentes del poder social Vol II, Madrid, Alianza Editorial.

Mann, Michael (1991)
"El poder autónomo del Estado: sus orígenes, mecanismos y resultados", en Zona Abierta, Madrid, N° 57/58, pp. 15-50.

Meneguello, Rachel (1999)
“Governo Sarney: dilemas e virtudes de uma transicao negociada”, en Secuencia. Revista de historia y Ciencias Sociales, México, N° 44, mayo-agosto, pp. 37-72.

Moraes, Juan Andrés y Morgenstern, Scott (1998)
“Instituciones y política pública. El proceso presupuestario en el Uruguay democrático 1985-1997”, en Caetano, Gerardo y Pérez Antón, Romeo (coord.), Parlamento y Presupuesto. La tramitación legislativa del Presupuesto de 1995, Montevideo, Centro Latinoamericano de Economía Humana-CLAEH, pp. 65-98.

Navarro, Mario F. (1995)
“Democracia y reformas estructurales: explicaciones de la tolerancia popular al ajuste económico”, en Desarrollo Económico, Buenos Aires, Vol. 35, N° 139, octubre-diciembre, pp. 443-466.

Nelson, Joan M. (ed.) (1990)
Economic Crisis and Public Choice. The Politics of Adjustment in the Third World, Princeton University Press, 1990.

O'Donnell, Guillermo (1999)
“Horizontal Accountability in New Democracies”, en Schedler, Andreas; Diamond, Larry; y Plattner, Marc. F.; The Self-Restraining State. Power and Accountability in New Democracies, pp. 29-51.

O'Donnell, Guillermo (1996)

“Otra institucionalización”, en La Política. Revista de estudios sobre el Estado y la sociedad, México, segundo semestre, pp. 5-27.

O'Donnell, Guillermo (1992)
"¿Democracia delegativa?", en Cuadernos del CLAEH, Montevideo, 2a. Serie, Año 17, N° 1, pp. 5-20.

Palermo, Vicente (1997)
“Brasil. La presidencia de Cardoso”, Leviatán. Revista de Hechos e Ideas, Madrid, II Epoca, N° 70, pp. 19-48.

Palermo, Vicente (1995)
"Reformas estructurales y régimen político", en Agora, Buenos Aires, N° 3.

Palermo, Vicente y Novaro, Marcos (1996)
Política y poder en el gobierno de Menem, Buenos Aires, Grupo Editorial Norma.

Panizza, Francisco E. (1990)
Uruguay: batllismo y después, Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental-EBO.

Pareja, Carlos (1998)
“Guía para una escalada parlamentaria”, en Caetano, Gerardo y Pérez Antón, Romeo (coord.), Parlamento y Presupuesto. La tramitación legislativa del Presupuesto de 1995, Montevideo, Centro Latinoamericano de Economía Humana-CLAEH, pp. 19-64.

Pendle, George (1952)
Social Laboratory in Uruguay: South America's first Welfare State Westport, Greenwood Press.

Pérez Antón, Romeo (1994)
“Poder Legislativo y ordenamiento institucional: el caso uruguayo”, en Caballero, Carrizosa y Vial, Alejandro, Poder Legislativo en el Cono Sur, Asunción, Centro de Estudios Democráticos, Vol. I, pp. 109-124.

Presidencia de la República (1998)
La Reforma Administrativa del Estado, Montevideo, Oficina de Planeamiento y Presupuesto-OPP y Comité Ejecutivo para la Reforma del Estado-CEPRE.

Przeworski, Adam (1991)

Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America, Cambridge, Cambridge University Press.

Przeworski, Adam; Stokes, Susan C. y Bernard, Manin (1999)
Democracy, Accountability and Representation, Cambridge, Cambridge University Press.

Przeworski, Adam y otros (1998)
Democracia sustentable, Buenos Aires, Paidós.

Real de Azúa, Carlos (1984)
Uruguay ¿una sociedad amortiguadora?, Montevideo, Centro de Información y Estudios del Uruguay-CIESU.

Repetto, Fabián (1993)
"La construcción de un nuevo orden (o el final de una época)",
Realidad Económica, Buenos Aires, N° 120, pp. 18-40.

Rico, Alvaro (1990)
"La reforma de la democracia como reestructura del Estado en el Uruguay (1985-1990)", en Revista de Ciencia Política, Montevideo, Año 3, pp. 133-152.

Schedler, Andreas; Diamond, Larry y Plattner, Marc F. (1999)
The Self-Restraining State. Power and Accountability in New Democracies, Boulder y Londres, Lynne Rienner.

Schedler, Andreas y Santiso, Javier (1999)
"Democracia y tiempo. Una invitación", en Schedler, Andreas y Santiso, Javier (comps.), Tiempo y democracia, Caracas, Nueva Sociedad, 7-26.

Schvarzer, Jorge (1993)
"El proceso de privatizaciones en la Argentina. Implicaciones preliminares sobre sus efectos en la gobernabilidad del sistema", en Realidad Económica, Buenos Aires, N° 120, noviembre-diciembre, pp. 79-143.

Shugart, Matthew Soberg; Moreno, Erika; y Crisp, Brian F. (2000)
The Accountability deficit in Latin America, ponencia para la conferencia "Institutions, Accountability, and Democratic Governance in Latin America", Indiana, University of Notre Dame.

Thwaites Rey, Mabel (1993)
“Las paradojas de una contradicción”, en Doxa, Cuadernos de Ciencias Sociales, Buenos Aires, Año III, N° 9/10, pp. 16-28.

Thwaites Rey, Mabel y Lopez, Andrea (1990)
“Auge y ocaso de la intervención estatal o la difícil legitimación de la ‘ley de la selva’”, en Doxa, Cuadernos de Ciencias Sociales, Buenos Aires, Año I, N° 2, pp. 19-26.

Torgerson, Douglas (1992)
“Entre el conocimiento y la política: tres caras del análisis de políticas”, en Aguilar Villanueva, Luis F. (ed.), El estudio de las políticas públicas, México, Porrúa, pp. 197-237.

Weffort, Francisco C. (1993)
¿Cuál democracia?, San José de Costa Rica, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-FLACSO.

Weber, Max (1981)
Escritos políticos, México, Folio.

Documentos

Cámara de Representantes (1996a)
Presupuesto Nacional-Ejercicio 1995-1999, Montevideo.

Cámara de Representantes (1996b)
Versión taquigráfica de las sesiones de la Comisión de Presupuestos, Montevideo.

Cámara de Representantes (1995)
Diario de Sesiones, Montevideo, Número 2519, Tomo 703.

Cámara de Senadores (1995)
Diario de Sesiones, Montevideo, Tomo 371.