

# SEMANA DE LA DEMOCRACIA 2018

**DIVERSIDAD DE VOCES EN LA RELACIÓN  
DEMOCRACIA Y DERECHOS HUMANOS**





# SEMANA DE LA DEMOCRACIA 2018

**DIVERSIDAD DE VOCES EN LA RELACIÓN  
DEMOCRACIA Y DERECHOS HUMANOS**



En esta publicación se encontrará el desarrollo de las actividades que se realizaron durante la Semana de la Democracia 2018, desde el 10 al 15 de setiembre, organizadas por la Secretaría de Derechos Humanos de Presidencia de la República.

Todas las actividades llevadas a cabo contaron con Intérpretes de Lengua de Señas.

Las opiniones expresadas en este documento que recogen un conjunto de voces (sociedad civil, academia, Estado) son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con la posición de la Secretaría de Derechos Humanos.

**ISBN: 978-9974-742-43-7**

# SEMANA DE LA DEMOCRACIA 2018

DIVERSIDAD DE VOCES EN LA RELACIÓN DEMOCRACIA Y DERECHOS HUMANOS

## Equipo responsable de la publicación

**Secretario de Derechos Humanos de Presidencia de la República:**

Nelson Villarreal

**Equipo técnico:**

Cecilia Anández

Ruy Blanco

Julio César Boffano

Mariana Carbajal

Michelle Carrère

Leonard Mattioli

Gabriela Pignataro

Javier Pozzo

Perla Rodríguez

Alicia Saura

María José Suárez

Fernando Willat

**Relatorías:**

Victoria Brito

Yoana Cabrera

Alejandra Caballero

Vanesa Castrillón

Francisco Geymonat

Bruno Gola

Lucía Scocilich

**Diseño y fotografías:** Carlos Lebrato

**Secretaría de Derechos Humanos**

**Presidencia de la República Oriental del Uruguay**

Convención 1366, 3er piso, Montevideo-Uruguay

[www.derechoshumanos.gub.uy](http://www.derechoshumanos.gub.uy)

[www.facebook.com/SDHUruguay](https://www.facebook.com/SDHUruguay)

[twitter.com/SDHuruguay](https://twitter.com/SDHuruguay)

[www.instagram.com/sdhuruguay/](https://www.instagram.com/sdhuruguay/)

**AGRADECIMIENTOS:**

- A todas las personas que intervinieron en el desarrollo de los respectivos eventos.
- A quienes moderaron las actividades.
- A referente artísticos.
- A los colectivos de la sociedad civil.
- A las instituciones públicas.
- A personas y organismos referentes académicos (UDELAR, UCU, CIEDUR).
- A referentes de organismos políticos nacionales y departamentales.
- A quienes compartieron su historia de vida en el marco de la intervención urbana Bibliotecas Humanas.
  
- A quienes facilitaron aspectos de logística:
  - Teatro Solís
  - Museo Histórico Cabildo
  - Intendencia de Montevideo
  - Paseo Cultural de Ciudad Vieja
  - Escuela de Artes y Artesanías Pedro Figari
  - Municipio B
  - Poder Legislativo

## ÍNDICE:

|                                                                                                                                                                |            |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>Introducción</b>                                                                                                                                            | <b>7</b>   |
| <b>Fundamentación. Nelson Villarreal Durán</b>                                                                                                                 | <b>11</b>  |
| <b>PRIMERA PARTE</b>                                                                                                                                           |            |
| <b>Apertura de la Semana de la Democracia</b>                                                                                                                  | <b>17</b>  |
| Panel académico: <b>Análisis sobre la construcción democrática y de derechos humanos</b>                                                                       | <b>22</b>  |
| Mesa: <b>Medios de comunicación y democracia</b>                                                                                                               | <b>43</b>  |
| Conversatorio: <b>Visibilidad de voces en la democracia</b>                                                                                                    | <b>57</b>  |
| Panel de autoridades: <b>Democracia, derechos humanos y poderes del Estado</b>                                                                                 | <b>75</b>  |
| Mesa de diálogo: <b>Democracia, laicidad y derechos humanos</b>                                                                                                | <b>87</b>  |
| <b>Intervención urbana</b>                                                                                                                                     | <b>101</b> |
| <b>SEGUNDA PARTE</b>                                                                                                                                           |            |
| Exposiciones académicas                                                                                                                                        |            |
| Panel académico: <b>Análisis sobre la construcción democrática y de derechos humanos</b>                                                                       |            |
| <b>Construcción democrática y derechos humanos.</b>                                                                                                            | <b>111</b> |
| <b>Los derechos como instrumentos de la autoridad democrática.</b><br>Dr. Ricardo Marquisio, Facultad de Derecho, Udelar.                                      |            |
| <b>La democracia como proyecto político y teórico en construcción.</b> Dr. Adolfo Garcé, Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Udelar. | <b>123</b> |

|                                                                                                                                                                                                                            |            |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>Ponencia del Dr. Mario Spangenberg.</b> Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad Católica del Uruguay.                                                                                                        | <b>133</b> |
| <b>La mirada a la democracia y los derechos humanos desde la Economía Feminista.</b><br>Ec. Soledad Salvador, CIEDUR.                                                                                                      | <b>137</b> |
| <b>¿Democracia? ¿Qué Democracia? Democracia de Idea, Democracia de Jure y Democracia de Facto.</b> Ec. Luis Porto, Asesor Principal Conserjería Estratégica para el Desarrollo Organizacional y la Gestión por Resultados. | <b>143</b> |
| <b>Democracia y derechos humanos desde la mirada de género.</b> Marisa Ruiz, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, UdelaR.                                                                                   | <b>169</b> |
| <b>Ponencia del Ph.D. Paulo Ravecca.</b> Departamento de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR.                                                                                                          | <b>177</b> |
| <b>Panel de autoridades:</b>                                                                                                                                                                                               | <b>183</b> |
| <b>Democracia, derechos humanos y poderes del Estado</b><br>Exposición de Oscar Bottinelli, Politólogo, Director General de la Empresa Factum.                                                                             |            |

## INTRODUCCIÓN

En el marco del Día Internacional de la Democracia<sup>1</sup>, que se celebra el 15 de setiembre, y con motivo de la conmemoración del 70° Aniversario de la Declaración de los Derechos Humanos, la Secretaría de Derechos Humanos de Presidencia de la República organizó en el mes de setiembre de 2018 una serie de actividades de intercambios y reflexión bajo la consigna *Diversidad de voces en la relación democracia y derechos humanos*.

Durante una semana se desarrolló un conjunto de actividades, en las que se quiso que estuvieran la mayor cantidad de voces representadas. Participaron todos los partidos políticos con representación parlamentaria, la academia, las organizaciones sociales y no gubernamentales, los poderes del Estado y personas referentes. Se abarcaron las esferas relacionadas con la democracia uruguaya y se recogieron sus reflexiones.

La Secretaría de Derechos Humanos de Presidencia de la República tiene como objetivo generar los canales de diálogo necesarios en el desarrollo de la Política, como instrumento de procesamiento de los conflictos en la pluralidad de visiones y del ejercicio del poder en la sociedad, que encuentran en el Estado el garante de los derechos y el pacto que permite transitar los cambios que amplían el mayor acceso a sus derechos a todas las personas que habitan en el país.

Promover una Semana de reflexión sobre la democracia es consolidar las bases republicanas identitarias de nuestra sociedad. Las democracias están interpeladas, pero deben sobrevivir. Solo las democracias constitucionales ofrecen las garantías del contrato. De esta forma las mayorías pueden actuar, pero los derechos de las minorías deben ser siempre respetados.

Consideramos que este es un material que aportará al fortalecimiento del sistema democrático uruguayo, y que destaca las fortalezas con las que cuenta, pero también los desafíos a los que se ven enfrentados el sistema político y la sociedad toda para la defensa del sistema democrático republicano de gobierno.

---

<sup>1</sup> Establecido por Naciones Unidas en A/RES/62/7

Esta publicación consta de dos partes. La primera contiene un resumen de las actividades llevadas a cabo en la Semana, elaborado en base a las relatorías aportadas por estudiantes y egresados de la Licenciatura en Ciencias Políticas de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República y por el documento que las sintetizó.<sup>2</sup>

La segunda, contiene distintas ponencias presentadas por quienes participaron en el Panel Académico “Análisis sobre la construcción democrática y de derechos humanos”. Ricardo Marquisio, Adolfo Garcé, Marisa Ruiz y Paulo Ravecca (UDELAR), Mario Spangenberg (UCU), Soledad Salvador (CIEDUR) y Luis Porto (OEA). Asimismo, también se presenta la ponencia de Oscar Bottinelli en el marco del Panel de Autoridades “Democracia, derechos humanos y poderes del Estado”

---

<sup>2</sup> Las relatorías fueron realizadas por Victoria Brito, Yoana Cabrera, Alejandra Caballero Vanesa Castrillón, Francisco Geymonat, Bruno Gola y Lucia Scocilich. El documento fue elaborado por Francisco Geymonat



## SEMANA DE LA DEMOCRACIA

10 al 15 de setiembre de 2018

### DIVERSIDAD DE VOCES EN LA RELACIÓN DEMOCRACIA Y DERECHOS HUMANOS

#### *Agenda preliminar de actividades*

¿Cómo se construye democracia y derechos humanos  
en lo representativo-participativo-deliberativo?

#### **10 de setiembre:**

- 17.00 horas: Apertura de la Semana de la Democracia con el Consejo Directivo de la SDH.
- Conferencia de Prensa.

Lugar: Sala de Prensa de Presidencia de la República.

#### **11 de setiembre**

- 9.30 a 12.30 horas: Panel Académico: "Aportes académicos a la construcción democrática y de Derechos Humanos". Lugar: Sala Delmira Agustina del Teatro Solís.

- 18.30 a 20.30 horas: Mesa "Medios de Comunicación y Democracia". Lugar: Sala de Actos de Presidencia de la República.

#### **12 de setiembre**

- 14.30 a 18 horas: Conversatorio "Visibilidad de voces en la construcción de la Democracia". Colectivos y organizaciones, participación y deliberación. Lugar: Museo Histórico Cabildo.

#### **13 de setiembre**

Democracia, Derechos Humanos y poderes del Estado

- 9.30 a 12.30 horas: Panel con autoridades del nivel representativo de la Democracia:

-Presidencia de la República

-Presidentes de las Cámaras de Senadores y Diputados, Suprema Corte de Justicia y Secretario de Derechos Humanos.

-Presidentes de los partidos políticos con representación parlamentaria.

Lugar: Parlamento Nacional.

#### **14 de setiembre**

- 10.00 a 18.00 horas: Apoyo al Taller preparatorio al Congreso Mundial de Mediación. Lugar: Salón de Actos de Presidencia de la República.

- 17.30 a 20.30 horas: Conversatorio sobre Democracia, Laicidad y Derechos Humanos.

Sala Multifunción 1, Torre Ejecutiva Sur. Liniers 1324.

#### **15 de setiembre**

- 11 a 13 horas: Intervención urbana y celebración del Día Internacional de la Democracia. Lugar: Peatonal Sarandí (en caso de lluvia se desarrollará en el Museo Histórico Cabildo).

- **Actividades en diferentes puntos del país.**





## FUNDAMENTACIÓN

En el año 2017, la Secretaría de Derechos Humanos de Presidencia de la República instaló el mes de diciembre como Mes de los Derechos Humanos. El lanzamiento se hizo en el Día Internacional de la Democracia, el 15 de setiembre, centrado en el lema: *Democracia es Derechos Humanos, Derechos Humanos son Democracia*.

En 2018, seguimos con la propuesta del mes de diciembre con el fin de instalar procesos que muestren la relación de los derechos humanos con la democracia, el desarrollo, la educación, el cambio cultural y el involucramiento para la convivencia democrática. El Mes de los Derechos Humanos 2018 tuvo como lema: *Diversidad de voces en la relación Democracia y Derechos Humanos*.

Los objetivos fueron: a) introducir en los imaginarios sociales, en las prácticas colectivas y en la ejecución de las políticas públicas el relato de la vinculación intrínseca entre democracia y derechos humanos, en el entendido que este vínculo se da a partir del hecho de que la democracia, en un sentido integral, construye acceso igualitario a derechos y reconocimiento de la diversidad en la que se expresa una sociedad<sup>3</sup>; y b) contribuir al fortalecimiento de la apropiación activa de la democracia en sus distintos niveles de forma reflexiva, centrados en el *demos*<sup>4</sup> en el que debemos reconocernos (participativo, representativo y deliberativo).

---

<sup>3</sup>“Construcción de ciudadanía en las relaciones Estado y Democracia en el siglo XXI (Entre la Filosofía del Derecho, la sociedad y las teorías de la Democracia)” N. Villarreal (2016) V ENCUENTRO INTERNACIONAL DEL CONPEDI -CONSELHO NACIONAL DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO (CONPEDI).

<sup>4</sup> Demo- (prefijo), componente de palabra que significa "pueblo" o "gente" y también Demo (del griego δῆμος) era la circunscripción administrativa básica en que se dividía el territorio de la antigua Atenas. Cada una de ellas contaba con una serie de elementos imprescindibles para la convivencia y su funcionamiento tales como un ágora, que era la asamblea que se encargaba de poseer el poder necesario en materia de registro civil, de policía, de culto o incluso de las finanzas.

La democracia es un patrimonio (material-inmaterial) acumulado por la humanidad en distintos momentos históricos, particularmente el último siglo y, al mismo tiempo, es una construcción parcial, inevitablemente inacabada e imperfecta, pero perfectible. El sistema menos malo y mejor para la convivencia plural y diversa. Refiere a cómo se procesan los conflictos, los disensos, los consensos, los acuerdos y discrepancias no resueltas con la posibilidad de la negociación, la mediación, para evitar la violencia en sus distintas manifestaciones, a la vez que se van trastocando las relaciones de poder para garantizar que la democracia sea expresión de toda la sociedad (a través de las personas organizadas, las personas individuales, los partidos políticos, los movimientos sociales...) con el desafío sustantivo de construir democracia económica.

Nuestro país es reconocido en el mundo como una “democracia plena”<sup>5</sup> en la comparación relativa con otras sociedades, pero aún existen varios desafíos como país, como sociedad y Estado. El desafío del presente es el desarrollo de más y mejor democracia, y esto significa recorrer procesos deliberativos y participativos, que logren representación equitativa para construir derechos y garantizar la igualdad en el acceso a las condiciones de la dignidad humana a todas las personas, a partir del procesamiento no violento y equitativo de los conflictos y las diferencias legítimas en diversas dimensiones políticas, subjetivas y materiales.

En toda sociedad existe el conflicto y las personas se ven enfrentadas a la disyuntiva entre la violencia como medio para resolverlo o la construcción de formas negociadas para procesar las diferencias y las relaciones de poder. El desarrollo de estas formas pacíficas implica la construcción y ampliación de capacidad de deliberación, y para ello se requiere crear representación social y autoridad para tomar decisiones con legitimidad. Preservar la acumulación es fundamental porque la desagregación es más rápida de lo que se presupone. Cuando los conflictos se dirimen por la violencia, se construyen relaciones de dominación y órdenes estamentales. En cambio, cuando se da lugar a la voz de todas las personas y colectivos sobre la base del reconocimiento de su dignidad y se crea institucionalidad que protege la posición más débil, se construye democracia en un sentido integral. La humanidad ha creado formas de democracia que han sido precisamente la construcción de modos de procesar pacíficamente el conflicto generando en la centralidad de la política la autoridad para la convivencia. Al mismo

---

<sup>5</sup> The Economist Intelligence Unit's Democracy Index  
<https://infographics.economist.com/2019/DemocracyIndex/> (Última visita 20/5/2019)

tiempo que medios para la construcción de la dignidad de las personas en sociedades que acrecientan los derechos.

La integralidad o restricción de una democracia se caracteriza por cómo incorpora equitativamente la diversidad de personas de la sociedad en condiciones de igualdad de reconocimiento de derechos, posibilidades y oportunidades, para que puedan desarrollarse autónomamente. Implica el sentido amplio o restrictivo que se vincula a cómo se efectivizan los derechos humanos. Por lo tanto, un proceso democratizador es aquel que incorpora a quienes aún no se benefician de la integralidad de la democracia, lo que se transforma en un desafío ético, político y cultural para construir una sociedad de bienestar para todas las personas. Identificar los colectivos y personas que quedan invisibilizados en el proceso social es parte del ejercicio de construir democracia en la sociedad y el Estado con políticas públicas que efectivicen el proceso de reconocimiento en equidad.

En tal sentido, abordar la democracia en la integralidad de los derechos individuales y políticos, los derechos sociales, económicos, culturales y ambientales y la gobernanza global es un foco móvil. Desafía hoy a las formas de la institucionalidad, la representación política partidaria, el control ciudadano del Estado, las identidades diversas en la sociedad, a las formas de construir autoridad social y política, a cómo asumir el cambio civilizatorio y ampliar la apropiación subjetiva y material para todos los habitantes de los territorios locales, nacionales, regionales y a nivel global.

La construcción de conciencia ciudadana y el ejercicio de las políticas públicas reclama el fortalecimiento de los imaginarios y las prácticas colectivas en el relato de la vinculación intrínseca entre democracia y derechos humanos, a partir del hecho de que la democracia, en un sentido integral, construye acceso igualitario a derechos y reconocimiento de la diversidad expresada en una sociedad. Cuando no lo hace es porque es un sistema insuficiente, deficitario, que debe ser ampliado o desarrollado para dar cuenta en forma integral de la mutua implicancia. La democracia es un sistema dinámico, con poderes en equilibrio, que conlleva a la vez institucionalización, conflicto y procedimientos de negociación y legitimación que permiten expresar la voluntad popular de una sociedad.

La semana de la democracia se inserta en un debate altamente necesario para la construcción y ampliación de la democracia y de los derechos humanos. Implica una

reflexión sobre la relevancia que adquiere en estos términos la política pública con enfoque de derechos, cómo dialoga el Estado en forma constructiva con las demandas sociales y, en el mismo sentido, cómo la academia enfoca y aporta al fortalecimiento de la democracia y derechos humanos.

La Democracia se expresa en tres grandes niveles transversales y jerárquicos que dan sustento a la expresión de la voluntad popular: el nivel participativo, representativo, y el deliberativo. Los poderes del Estado, en su autonomía y sinergia, dan sustento al Estado de Derecho y expresión a la voluntad ciudadana que debe ser abarcativa para la totalidad de los habitantes de la República.

- **PARTICIPATIVO:** se refiere a los procesos por los que los colectivos o personas expresan sus visiones sectoriales o de la sociedad, así como sus intereses en el intento de incidir en las decisiones, con los diferentes recursos de poder que hay a su disposición, en el marco de las reglas de juego que definen las normas del sistema democrático. Incluye, tanto las formas en que los colectivos organizan su acción en la vida pública, como las formas en las que las personas o los colectivos no organizados encuentran caminos para hacer valer sus intereses, opiniones y propuestas, para aportar a los procesos colectivos. Una sociedad que amplía las posibilidades y los procesos de participación es una sociedad que profundiza y amplía su democracia.
- **REPRESENTATIVO:** se refiere a la institucionalización del mecanismo de expresión ciudadana de la voluntad popular (sistema político) o sectorial (co-gobiernos, consejos, etc.). Existen mecanismos institucionalizados por los que se eligen las personas que representan colectivos, que puede ser el universo total de personas del país, o colectivos más acotados. Estos mecanismos dan a quienes representan el poder de tomar decisiones en nombre de los colectivos. Por lo tanto, entran acá las autoridades de los tres poderes del Estado, pero también la representación de corporaciones que participan en procedimientos institucionalizados de toma de decisiones que producen definiciones que adquieren carácter de norma. Cuando las personas representadas no se sienten representadas por sus representantes, la democracia es cuestionada. Por lo tanto, recuperar representatividad es un componente de los procesos democratizadores.

- **DELIBERATIVO:** se refiere a los procesos de diálogo en los que se procesan los conflictos y en los que se debate sobre los asuntos públicos y se van construyendo preferencias. Una sociedad que dialoga sobre los asuntos colectivos, en un clima de respeto y pluralismo, y que en ese marco es capaz de procesar sus conflictos, construir un proyecto de desarrollo y un horizonte de sentido como sociedad, es una sociedad que avanza en el desarrollo de su democracia.

Fortalecer la apropiación activa de la Democracia en sus distintos niveles significa que la Democracia está presente sólo parcialmente en cada una de estas dimensiones y que su apropiación debe ser fortalecida para que se continúe desarrollando un proceso democratizador. Particularmente, implica hacerse cargo del conflicto y procesarlo de modo que sus resoluciones, prácticas y cambio cultural institucionalizado avancen en un sentido democratizador.

**Nelson Villarreal Durán<sup>6</sup>** – Secretario de Derechos Humanos de Presidencia de la República

Con aportes del Equipo de la Secretaria de Derechos Humanos de Presidencia de la República.

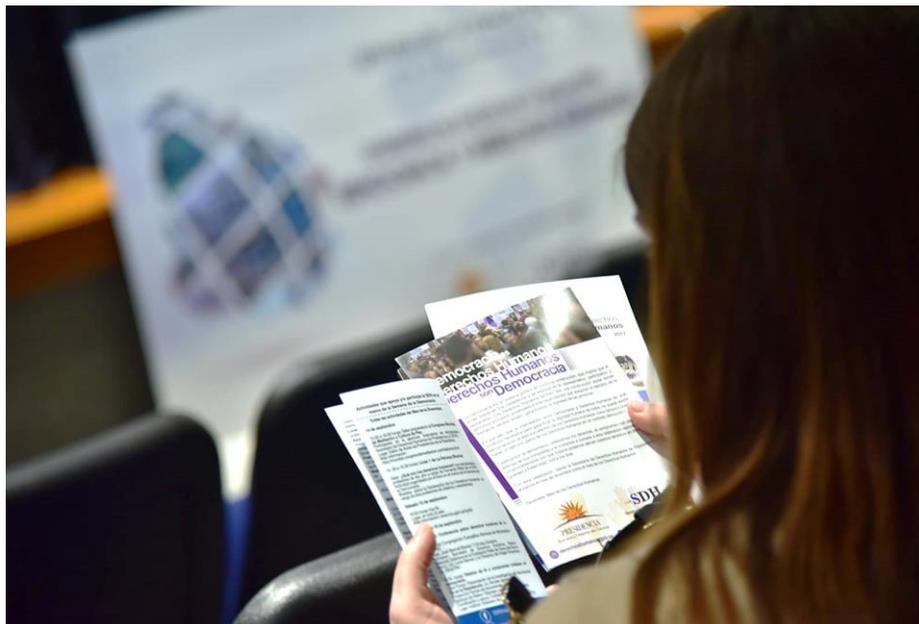
---

<sup>6</sup> Profesor en la Cátedra de Historia de las Ideas en la Facultad de Derecho de UDELAR y de Antropología Filosófica en la UCU, Diploma en Efectividad para el Desarrollo, Lic. en Filosofía, maestrando en Ciencias Políticas.



## PRIMERA PARTE

### ACTIVIDADES REALIZADAS DURANTE LA SEMANA DE LA DEMOCRACIA



### APERTURA DE LA SEMANA DE LA DEMOCRACIA

El 10 de setiembre de 2018, en la Sala de Prensa de Presidencia de la República, se hizo la apertura de la Semana de la Democracia con la presencia del Consejo Directivo de la Secretaría de Derechos Humanos, integrado por el Ministro Rodolfo Nin Novoa, la Ministra María Julia Muñoz, el Ministro Eduardo Bonomi, la Ministra Marina Arismendi y el Secretario de Derechos Humanos de Presidencia de la República Nelson Villarreal. Las autoridades reflexionaron en sus intervenciones sobre la importancia de la existencia de esta semana, sobre la democracia y su fortalecimiento, así como sobre su indisoluble relación con los derechos humanos.



## MINISTRO RODOLFO NIN NOVOA

El Canciller expresó que, en estos tiempos, hablar de derechos humanos y democracia vuelve a ser una prioridad. Pensar en el fortalecimiento de la democracia en la actualidad es una tarea imprescindible. El concepto de democracia aparece hoy como objeto de controversia.

Pasados cuarenta años de las dictaduras, es imprescindible debatir sobre democracia. Incluso en Estados Unidos y Europa se debate fuertemente sobre los conceptos de democracia y derechos humanos. Hay que reflexionar si nos encontramos ante un malestar en la democracia, con la democracia o de la democracia, para identificar las razones de ese malestar.

Para mejorar la calidad de la democracia, se deben repensar los siguientes conceptos:

- *La dupla debatir-deliberar. El primero entendido como la capacidad de confrontar ideas. El segundo entendido como la capacidad de escuchar y tomar ideas del antagonista, con apertura.*

- *Representar-liderar. Los partidos políticos asumen que representan a la ciudadanía, pero, a la vez, deben liderar. Liderar supone una suerte de dimensión pedagógica que requiere de coraje cívico.*
- *Mayorías-minorías. Es claro que la democracia se rige por un principio de mayorías; sin embargo, no puede ni debe apelarse a las mayorías para arrasar con las minorías.*

Hay que avanzar a una escala global, en una gobernanza mundial, que puede dar paso a una nueva organización mundial.

Las democracias están interpeladas, pero deben sobrevivir. Sólo las democracias constitucionales ofrecen las garantías del contrato. Solo de esta forma las mayorías pueden actuar. Además, las minorías también tienen derechos que deben ser respetados.

### **SUBSECRETARIO JORGE VÁZQUEZ**

Para el Subsecretario del Ministerio del Interior, la misión de la Policía Nacional, en tanto fuerza civil y pública profesional, es proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades de la población y garantizar el orden y la seguridad interna. Se destaca la necesidad de remitirse a los derechos humanos como el derecho de las personas a formular un proyecto de vida en igualdad de condiciones. Sólo en el marco de un Estado de Derecho, democrático y donde se respeten los derechos humanos, las personas podrán desarrollar sus capacidades.

La democracia es un concepto en constante evolución a raíz de las demandas sociales, en las que la sociedad interactúa con el Estado, ya no solo para elegir a sus representantes, sino también para exigir el cumplimiento de los compromisos asumidos por ellos. En la tríada Estado de Derecho, democracia y derechos humanos, los actos de gobierno son válidos en la medida en que emanan de una autoridad y procesos legítimos, lo que se puede asegurar cuando el derecho a la seguridad está garantizado para todas las personas.

La ciudadanía se construye y promueve a través de espacios donde se expresan y escuchan las distintas prioridades y necesidades en materia de seguridad. El Ministerio

del Interior ha impulsado mecanismos intersectoriales e institucionales para la promoción de espacios:

- *las Escuelas de Seguridad Ciudadana, que forman referentes comunitarios desde 2005 para fortalecer la relación de la policía con la ciudadanía;*
- *las Mesas Locales para la Convivencia y la Seguridad Ciudadana, que focalizan su accionar con los vecinos y las organizaciones sociales en el territorio;*
- *las comisiones para la implementación y el seguimiento del programa de tobilleras electrónicas, instauradas en 2011 y en las que participan, no solo instituciones estatales, sino también organizaciones de la sociedad civil a través de la Red de lucha contra la violencia doméstica y sexual.*

Y en materia de género y diversidad, el Ministerio cuenta con diversos espacios de participación activa con la sociedad civil y espacios virtuales, a través de las TIC.

Uno de los principales desafíos es la consideración de las minorías en las decisiones estatales a través de la búsqueda de consensos y, en este sentido, la transparencia en la gestión y el acceso a la información son aspectos esenciales para dar a conocer las decisiones y el fundamento de las mismas.

## **MINISTRA MARINA ARISMENDI**

Según la Ministra de Desarrollo Social, los derechos consagrados en la Constitución corresponden a todos los habitantes de la República y no sólo a los ciudadanos o a los nacidos en ella, siendo el Estado su garante efectivo. Además, destacó los avances recientes en materia de profundización democrática e hizo hincapié en el rol de los movimientos sociales, sindicales y políticos para que la democracia trascienda la mera igualdad ante la ley y sea promotora del acceso a la materialidad necesaria para el libre ejercicio de los derechos.

En el MIDES, la consigna es “todos los derechos para todas las personas”; destaca la importancia de la educación para la democracia, y advierte que, de lo contrario, las oligarquías, adornadas con el título de repúblicas, disponen a su antojo del destino de los pueblos. Tal predicamento sólo es combatible por la lucha democrática.

**SUBSECRETARIA EDITH MORAES**

El Ministerio de Educación y Cultura remarcó el rol del Estado en la educación pública para formar la ciudadanía, y la necesidad de los espacios de análisis y reflexión, de cuidar y promover la democracia y contemplar la práctica democrática en el cotidiano vivir.

## PANEL ACADÉMICO

### Aportes académicos a la construcción democrática y de derechos humanos

En la mañana del martes 11 de setiembre, en la Sala Delmira Agustini del Teatro Solís, se desarrolló el Panel Académico “Análisis sobre la construcción democrática y de derechos humanos”, coordinado por la Dra. Alicia Esquivel. Se contó con la presencia de docentes, investigadores e intelectuales de distintas universidades y otros organismos.

La pregunta eje para el panel fue: *¿cómo se construye democracia y derechos humanos?* La jornada consistió en la presentación de quienes integraban el panel de cómo abordan, de acuerdo a su disciplina, la pregunta central. Al finalizar, se abrió un espacio para preguntas del público.



El panel fue presentado por el Secretario de Derechos Humanos de la Presidencia de la República, Nelson Villarreal, que destacó el apoyo del Presidente de la República para el desarrollo de las actividades previstas en la Semana de la Democracia; hizo un

reconocimiento del trabajo de la Secretaría de Derechos Humanos (SDH) en lo que implica la transversalización de los derechos humanos en las políticas públicas y situó el tema en relación a la ciudadanía y a la sociedad para el desarrollo efectivo de los procesos de la política pública.



Por su parte, la Dra. Alicia Esquivel, en su rol de moderadora, agradeció la invitación de la SDH y destacó el contexto actual como un momento de reconstrucción necesaria para la democracia.

A continuación, se presentan las ideas centrales de las exposiciones. Su desarrollo se encuentra en la segunda parte de esta publicación.

## **RICARDO MARQUISIO**

El Dr. Marquisio destacó la relevancia de los eventos llevados a cabo y su pluralismo académico. Presentó su exposición como un enfoque de la filosofía política sobre la intersección entre justicia y democracia.

En relación con la pregunta central del panel, afirmó que los derechos humanos son un instrumento de la autoridad democrática. En su perspectiva, los derechos humanos son instrumentos, resúmenes de exigencias sociales, que son la finalidad de tales derechos.

La democracia es un concepto polisémico y contestado. Si bien existe un amplio consenso sobre la valoración de la democracia, hay grandes desacuerdos en cuanto a su contenido conceptual y normativo. Sin embargo, la cuestión puede acotarse a lo que se define como el método democrático, es decir, garantías y condiciones mínimas sobre las que no existen grandes desacuerdos (igualdad política, un procedimiento sensible a los juicios e intereses de las partes, regla mayoritaria, entre otras).

Los derechos, en palabras del Dr. Marquisio, pueden resumirse como exigencias relacionales y perentorias de justicia. Relacionales en la medida que necesitan vínculos interpersonales, y perentorias en tanto son parte de la discusión sobre la justicia, pero que, además, pueden ser aislados y respondidos de forma independiente.

Al abordar la democracia, el expositor destacó tres visiones posibles: realista, valorativa y normativa. Cada una de ellas con una concepción distinta acerca de su relación con los derechos, que pueden resumirse como convencional, aspiracional e instrumental, respectivamente.

Existen algunas paradojas sobre los derechos, relacionadas con su uso en el marco del régimen democrático, que son la mención, la afirmación o la creación de derechos.

Una de estas paradojas es la ontologización de los derechos. En primer lugar, cuando se consideran los derechos como un fin en sí mismo, con independencia de los resultados en materia de necesidades, bienestar y contrapartidas, se generan discusiones artificiales. En segundo lugar, el conflictivismo de derechos es una paradoja que resulta de la costumbre de los Estados constitucionales de mencionar la mayor cantidad de derechos posible como sinónimo de una mayor justicia, lo que

suele acarrear que haya una mayor cantidad de derechos insatisfechos. Por último, suele darse una paradoja relacionada a cierta irrelevancia de los derechos, derivada de una proliferación de derechos sin menciones de correlaciones específicas de contrapartida, desconectados de las necesidades de la gente.

### **Tres visiones de la democracia**

Para la visión realista, el expositor se refirió al concepto de poliarquía, acuñado por Robert Dahl en su libro homónimo, como forma de enfatizar las falencias de la democracia real. En este escenario, la poliarquía constituye un escenario institucional para el conflicto de intereses subjetivos.

La poliarquía supone una pugna frente al poder político para la satisfacción de intereses de grupo, en el que ese poder político es el árbitro de tales conflictos. Para eso, resultan necesarias algunas condiciones mínimas según Dahl: niveles de renta, pluralidad de grupos de interés, sociedad pluralista, entre otros.

La poliarquía funciona en la medida que los diferentes grupos obtienen parte de lo que demandan a lo largo del tiempo. El valor de los derechos, en esta visión, es puramente convencional y quienes obtienen derechos son los grupos que logran imponerse frente al árbitro de turno en la pugna democrática. Esto explica los cambios en los derechos cuando cambian las estructuras de poder en una sociedad.

La visión valorativa de la democracia admite multiplicidad de apreciaciones. Sin embargo, su valoración se da siempre como parte de un ideal político más amplio y en la medida que aporta a ese ideal. Las condiciones valorativas de la democracia resultan inconmensurables como, por ejemplo, la libertad e igualdad.

En esta visión predomina la mención de derechos con un rol aspiracional, que juegan un papel en la ideología, en los proyectos políticos o en la concepción de justicia, a la que le son funcionales.

Por último, el expositor hizo énfasis en la visión normativa de la democracia como un abordaje más exigente. Tal enfoque implica preguntarse bajo qué condiciones la democracia es una autoridad moral para todos. El problema normativo es ver a la democracia como un problema individual para cada uno de nosotros. Asimismo, el

problema de la legitimidad democrática implica asumir que la autoridad del orden radica, en última instancia, en cada persona.

En este contexto, los individuos, en tanto agentes morales autónomos, discuten cómo y qué derechos crear. De este modo, los derechos son considerados instrumentos y constituyen respuestas abreviadas de lo que debemos hacer como colectividad. La valoración democrática se sustenta en la autonomía, el procedimiento y los resultados obtenidos. La responsabilidad es el factor unificador de las decisiones colectivas, mientras que los derechos son sostenibles en tanto existan condiciones mínimas de autonomía, libertades fundamentales (procedimiento democrático) y niveles mínimos de bienestar (resultados).

### **Algunas ideas acerca de la creación democrática de derechos desde la visión normativa**

En primer lugar, el mundo social es, en esencia, alterable por decisiones colectivas, a la vez que los deberes tienen prioridad lógica sobre los derechos, que son la respuesta a lo que el colectivo estima que debe hacer.

En una visión normativa, la mención y afirmación de derechos no garantiza su creación. Son las decisiones políticas las que crean derechos, que los toman como instrumentos de identificación de deberes. Crear derechos es, entonces, reconocer obligaciones. Así, reconocer una obligación nos compromete como colectivo con la carga argumentativa de tal obligación y nos obliga a discutir las cuestiones asociadas a su responsabilidad.

En suma, la democracia necesita distinguir entre la mención y la creación de derechos, así como entre las diferentes visiones asociadas a ella. Sólo la visión normativa da sentido a los derechos como exigencias perentorias de justicia para gobernantes y gobernados.

Si somos autores de las normas que nos rigen, incluida la creación de derechos, somos también responsables de los resultados y serán esos resultados los que determinarán nuestro éxito en generar derechos y reconocer obligaciones.

## ADOLFO GARCÉ

El Dr. Garcé, con el énfasis puesto en la construcción democrática, comenzó señalando a la democracia como valor principal, primero y anterior a la justicia, por tratarse de un prerrequisito para que la justicia exista.

El argumento central del planteo giró en torno a la democracia como una construcción reciente y sistemáticamente frustrante, según la argumentación de Adam Przeworski<sup>7</sup> respecto al carácter frustrante de las democracias, y las enseñanzas clásicas de Robert Dahl<sup>8</sup> sobre los procesos de democratización. A la vez, la exposición hizo hincapié en el rol de las ideas y del debate teórico, y finalizó con una presentación de la situación del Uruguay en el marco de lo expuesto.

### **Democracia como una construcción reciente**

Basado en los datos del proyecto Variedades de democracia<sup>9</sup>, su análisis tomó el indicador de democracia electoral allí propuesto para el período 1900-2015. De los datos expuestos, concluyó que las democracias han avanzado en todo el siglo XX, pero, en el caso latinoamericano, las democracias se establecen a partir de la década de los 80, y son un fenómeno relativamente reciente.

A su vez, presentó otro indicador de ese proyecto que agrega, a las variables anteriores, los límites al poder presidencial, con el argumento que “no hay democracias [...] sin presidentes controlados”. En este caso, la región muestra avances en los últimos 30 años.

Según el índice, la situación global resulta menos alentadora. Sólo un 11% de los países del mundo (y un 4,5% de la población mundial) se basan en un régimen de gobierno democrático. En ese contexto, Uruguay pertenece al subgrupo de “democracias plenas”.

---

<sup>7</sup> Adam Przeworski (2010), “Qué esperar de las Democracias: Límites y posibilidades del autogobierno”.

<sup>8</sup> Robert Dahl (1971): “La Poliarquía: Participación y oposición”.

<sup>9</sup> Disponible en: <<https://www.v-dem.net/es>>

## Democracia como una construcción frustrante

Para este apartado consideró los datos del último informe del Latinobarómetro<sup>10</sup> sobre los niveles de satisfacción con la democracia en la región. Según el índice, un 34% de los latinoamericanos está satisfecho mientras que, en 2016, un 62% de los encuestados manifestó insatisfacción con la democracia. Los números arrojados por el informe muestran una sistemática caída en el apoyo a la democracia.

En ese contexto, el expositor reafirmó el planteo de que la democracia genera insatisfacción y presentó las razones esgrimidas por Adam Przeworski sobre este fenómeno. El autor define cuatro razones principales que pueden considerarse como “promesas incumplidas” de los regímenes democráticos.

En primer lugar, la incapacidad de generar igualdad en el ámbito socioeconómico. Sobre este aspecto, el Latinobarómetro hizo la siguiente consulta: ¿Diría usted que su país está gobernado por unos cuantos grupos poderosos en su propio beneficio o que está gobernado para bien de todo el pueblo? A lo cual, en promedio, el 73% de los latinoamericanos aseguró que el gobierno es ejercido por algunos grupos poderosos en su propio beneficio, mientras que, en Uruguay, el 56% lo consideró.

En segundo lugar, la democracia no ha logrado garantizar una participación efectiva. Sobre este punto, Przeworski destaca la falta de control sobre la oferta electoral. Existen pocos partidos políticos y no todo el electorado se identifica con ellos. Otra de las razones estriba en los procesos de competencia centrípeta y la captación del votante mediano que derivan en una oferta electoral cada vez más homogénea, que genera, de este modo, desencanto y crisis de representación.

Una tercera cuestión es la representación y los problemas de agencia, así como la incapacidad de las democracias de asegurar que los gobernantes hagan lo que se supone que deben hacer y no hagan lo que no deban. A su vez, esta cuestión se refiere a la tensión constante entre la regla de la mayoría y la protección de las minorías teniendo en cuenta la regla mayoritaria de cuidarse de no oprimir a la minoría, aunque la defensa de estas pueda, en algunos casos, frustrar a la mayoría de turno.

Por último, las democracias no han logrado resolver la tensión entre orden y libertad. Sobre esto, el Latinobarómetro hizo la siguiente consulta: ¿cree usted que es mejor vivir en una sociedad ordenada, aunque se limiten algunas libertades (preferencia por el orden) o cree que es mejor vivir en una sociedad donde se respeten todos los derechos y libertades, aunque haya algún desorden (preferencia por la libertad)? Los

---

<sup>10</sup> Disponible en: <<http://www.latinobarometro.org>>

resultados obtenidos muestran una leve preferencia por el orden en el promedio latinoamericano (52%) y en el caso uruguayo (58%), mientras que la preferencia promedio por la libertad es de un 44% en América Latina y un 39% en Uruguay.

### **Democracia como una construcción política**

Acerca de la democracia como construcción política, el Dr. Garcé expuso las ideas clásicas de Robert Dahl sobre los procesos de democratización. En primer lugar, destacó que la construcción democrática es más un trabajo de la oposición que de los gobiernos, dado que no hay democracia sin oposición capaz de imponer condiciones. En ese sentido, las élites en el poder, en su cálculo estratégico, alientan los procesos de democratización en la medida que el precio de suprimir a la oposición exceda el precio de tolerarla.

### **Democracia como una construcción teórica**

Sin embargo, no todo son cálculos estratégicos. La democracia es también una construcción teórica en la que pesan las ideas y las creencias. En palabras del profesor Emanuel Adler, las democracias se construyen por ensayo y error en un proceso de evolución cognitiva. En ese contexto, el papel de los intelectuales es clave para el diagnóstico, así como para la elaboración de principios y la creación de instituciones.

No hay democracia sin codificación de derechos y no hay derechos que puedan ser efectivos sin democracia.

El caso uruguayo resulta análogo a lo planteado previamente. Si bien, históricamente, se ha posicionado mejor que el promedio de la región en materia democrática, la democracia en el país es también una construcción reciente y frustrante. Mientras que en 1996-97, un 86% de la población afirmaba que la democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno, en 2016 esta opinión es sostenida por un 68%.

En Uruguay también se aplican las razones de Przeworski para la insatisfacción democrática, y el problema de la seguridad pública y la tensión entre orden y libertad es uno de los principales desafíos de la democracia uruguayana.

Desde un punto de vista histórico, la democracia uruguayana es resultado de la pugna entre caudillos por el poder político: quienes, ante la incapacidad de suprimir a su opositor, terminaron pactando cierta coparticipación. Así, la oposición logró imponer condiciones para la democratización.

El expositor destacó, además, la importancia de los “doctores”, la intelectualidad, en el proceso democrático nacional, y reclamó que se retomen los debates teóricos y de ideas en el ámbito político. La democracia uruguaya es también el resultado de esas generaciones de intelectuales que abogaron por una política más programática y de ideas.

Finalmente, mencionó dos grandes cuentas pendientes de la democracia uruguaya. En primer lugar, la cuestión del dinero en la política y la corrupción, uno de los temas más importantes para las democracias contemporáneas según Przeworski. Y, en segundo lugar, el problema de los niveles de gobierno. En general, Uruguay es reconocido como una democracia plena; sin embargo, a nivel departamental y municipal, el desempeño de la democracia tiene varios desafíos.

### **MARIO SPANGENBERG**

Destacando la importancia de salir, ocasionalmente, de los reductos académicos para escuchar nuevas ideas, la exposición del Dr. Spangenberg se centró en los cambios introducidos por el nuevo modelo del proceso penal uruguayo. A partir de eso, abordó la relación entre democracia y derechos, no como de antagonicos, sino como algo complejo que, no obstante, requiere de una búsqueda creativa de espacios de crecimiento y desarrollo en ambas dimensiones.

El proceso penal, por definición, se halla en las antípodas de la armonía entre democracia y derechos fundamentales. Sin embargo, en el contexto actual, es posible encontrar avances en materia de legitimidad democrática. Según el expositor, el modo en que una sociedad administra los conflictos penales constituye una tarjeta de presentación elocuente de sí misma.

Para destacar los avances en materia de legitimidad democrática en el marco del nuevo modelo del proceso penal uruguayo, el Dr. Spangenberg presentó las transformaciones de este modelo en torno a tres preguntas. En primer lugar, quiénes participan en el nuevo proceso penal; en segundo lugar, cómo y de qué forma se desarrollará el debate en el proceso y, por último, cuáles son las salidas finales de ese debate.

Sobre los participantes en el proceso, el nuevo modelo se propone dar un lugar predominante a la víctima del delito, y reconocerle su dignidad como tal. Esta incorporación rompe el binomio clásico entre el poder del Estado autoritario y el súbdito infractor, cuyo epicentro era la desobediencia de la norma jurídico-penal. De este modo, el nuevo modelo reconoce una realidad más compleja en la que se atiende al conflicto penal en sí más que a que un súbdito desobedezca la norma.

En cuanto a la forma del debate, el nuevo modelo ha cambiado el paradigma. Mientras que el anterior modelo, basado en el escrituralismo y el ritualismo, resultaba en la utilización de latinazgos y fórmulas jurídicas incomprensibles para el ciudadano común, el nuevo modelo implementa un debate de carácter oral, adversarial y público. Así, se expresa de forma pública cómo se expondrán y resolverán las cuestiones asociadas al conflicto, lo que asegura una ganancia en cuanto a la legitimidad democrática de la respuesta.

A la vez, los resultados del proceso actual van más allá de la mera privación de libertad, real o simbólica, del infractor, e implanta una mayor variedad de formas de resolución de los conflictos, que le dan cabida a la víctima en el proceso.

Expuestas las transformaciones, el expositor advirtió que no deben derivar en una privatización mercantil del derecho penal, sino que deben apuntar, tanto a la satisfacción de la víctima, como a asegurar las condiciones de convivencia social. De lo contrario, solo implicaría un traslado de una jurisdicción penal a la égida de la jurisdicción civil. El principal desafío del actual modelo del proceso penal consiste en conciliar la paz social con la paz jurídica. La una sin la otra carece de sentido.

Sobre el rol de la academia, destacó que estas transformaciones implican un esfuerzo titánico de reconstrucción teórica, especialmente para la dogmática penal y para la ciencia de la teoría del Derecho que, durante siglos, edificó sus bases dogmáticas sobre la pureza conceptual y no necesariamente sobre las exigencias de la convivencia humana.

Finalmente, como cierre de su presentación y a los efectos de ilustrar el punto de tensión entre democracia y derechos, el expositor se remitió a Gustavo Zagrebelsky<sup>11</sup>,

---

<sup>11</sup> Gustavo Zagrebelsky (2002): “El Derecho dúctil: Ley, Derechos, Justicia”.

al afirmar que “tal vez sea ésta una conclusión que no satisfaga las exigencias de claridad, pureza y coherencia del pensamiento, pero la convivencia humana no es asunto del mero pensamiento” (2002:18).

## **SOLEDAD SALVADOR**

Salvador, que hizo la primera exposición referida a la cuestión feminista, destacó la creciente incorporación del tema feminista en la agenda académica y la gubernamental, así como su potencial para impulsar procesos más democráticos que garanticen los derechos humanos para todas las personas.

La Economía Feminista se caracteriza por poner en el centro del análisis la sostenibilidad de la vida, y descentrar los mercados. En consecuencia, el objetivo del funcionamiento económico en esta mirada no es la reproducción del capital, sino la reproducción de la vida. La preocupación no está en la perfecta asignación, sino en la mejor provisión para sostener y reproducir la vida.

Tomando como evidencia empírica el Informe de UNIFEM en el año 2000<sup>12</sup> sobre la situación de las mujeres en el mundo, la expositora evidenció la necesidad de expandir el análisis más allá del mercado y los ámbitos remunerados, y superar la visión economicista hegemónica de los períodos neoliberales. Esos análisis destacan las interacciones y tensiones entre la economía productiva y la reproductiva.

En el contexto uruguayo, este tema aparece vinculado a los Derechos Humanos, principalmente, a partir de la creación del Sistema Nacional Integrado de Cuidados, que aspira al reconocimiento y formalización de esa economía reproductiva, y le asigna valor al trabajo reproductivo. A su vez, reconocer tal situación permite trabajar en las desigualdades que existen en cuanto al ejercicio efectivo de los derechos y de la participación social.

---

<sup>12</sup> Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (2000): “El progreso de las mujeres en el mundo. Informe Bienal de UNIFEM”. Disponible en: <<http://www.unwomen.org/en/digital-library/publications/2000/1/progress-of-the-world-s-women-2000>>

El derecho a los cuidados, a cuidarse, a cuidar y ser cuidado, se ha incorporado recientemente a la agenda general de los derechos históricos: políticos, civiles, económicos, sociales y culturales. El reconocimiento del derecho al cuidado implica abogar por su ejercicio más allá de la capacidad del pago de tales servicios. Al respecto, Salvador destacó la publicación de Laura Pautassi<sup>13</sup> de 2007 y su impacto regional en la aprobación de la Ley Marco sobre Economía del Cuidado por el PARLATINO en 2013<sup>14</sup>.

En Uruguay, la Ley N° 19.353 de 2015 supuso el reconocimiento de tales derechos y la creación de un sistema nacional de cuidados, que hace de la economía del cuidado un tema de interés general. Sin embargo, la armonización de los servicios relacionados al cuidado y el mercado laboral sigue siendo un desafío para el nuevo sistema. Las políticas deben estar orientadas a revertir las desigualdades nacidas de la división sexual del trabajo y evitar convertirse en conciliatorias de esas desigualdades.

La Economía Feminista aspira a revertir tales desigualdades, con el argumento que generan y reproducen desigualdades socioeconómicas. Bajo esta perspectiva, el reconocimiento de derechos y su ejercicio efectivo resultan necesarios para la sostenibilidad y prosperidad del desarrollo. Esto implica reconocer que, a diferencia de los esquemas económicos tradicionales, los actores no siempre poseen libertad de elección y que, más precisamente, la inserción femenina suele darse en condiciones de restricción.

Con el reconocimiento de los cuidados como parte de los Derechos Humanos, se amplía la democracia, dado que más cantidad de personas podrán tomar sus decisiones con mayor libertad. A su vez, el bienestar social se ve fomentado por la democratización del cuidado.

La expositora, en el cierre, hizo hincapié en que no solo son necesarias más políticas, sino una mayor participación social general y aprovechar los ámbitos que existen. Además, señaló la necesidad de visibilizar problemas, los avances y retrocesos en la

---

<sup>13</sup> Pautassi, Laura (2007): “El cuidado como cuestión social desde un enfoque de derechos”. Disponible en: <[https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5809/S0700816\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5809/S0700816_es.pdf)>

<sup>14</sup> Texto de la Ley disponible en: <[http://parlatino.org/pdf/leyes\\_marcos/leyes/ley-economia-cuidado-pma-19-oct-2013.pdf](http://parlatino.org/pdf/leyes_marcos/leyes/ley-economia-cuidado-pma-19-oct-2013.pdf)>

materia y la evaluación constante de las políticas en base a resultados y objetivos. Por último, resaltó la necesidad de una comunicación y sensibilización constantes, y recalcó que esto no depende sólo de las mujeres.

### **NELSON VILLARREAL**

En la segunda parte del panel, el Secretario de Derechos Humanos de Presidencia de la República agradeció la participación de los panelistas y resaltó la presencia de estudiantes de la UdeLaR y la transmisión en vivo del Panel, seguida en varias instituciones educativas de secundaria.

Como veremos más adelante en la intervención de Marisa Ruíz, mencionará el aniversario del golpe de estado en Chile, el Secretario de Derechos Humanos recordó también el aniversario del atentado contra las Torres Gemelas en 2001 y la aprobación de la Carta Democrática de la OEA, y afirmó, además, que sin memoria no es posible el “Nunca más” y que la principal tarea de la democracia es la resolución de conflictos para la convivencia humana.



## LUIS PORTO

La coordinadora del Panel presentó al panelista Luis Porto, mencionó que fue viceministro de Economía y Finanzas, así como vicescanciller, y su desempeño como consejero de la Organización de Estados Americanos (OEA), e hizo hincapié en el carácter transitorio de los cargos públicos y supranacionales. Una situación que, como comentó Luis Porto, si bien parece obvia, no resulta trivial en el contexto continental.



Partiendo de un enfoque de la Economía Política, la exposición se centró en la democratización, el contexto continental, las dinámicas del funcionamiento democrático y las perspectivas y propuestas de construcción democrática por la OEA. Planteó tres niveles de análisis sobre democracia y los problemas de traslación entre ellos, derivados de los fallos sistémicos del funcionamiento democrático. A partir de esto, expuso el enfoque de la OEA, así como los datos obtenidos y las recomendaciones respecto a los procesos de democratización en la región.

El ponente definió tres niveles de análisis de la democracia: democracia de idea, democracia de jure y democracia de facto. El análisis es relevante en cada uno de los

niveles en sí mismo; sin embargo, la exposición se centró en los problemas de traslación de un nivel a otro. Al respecto, existen dos problemas de traslación.

En primer lugar, surge el problema de cómo trasladar el conjunto de principios morales de una concepción de democracia (de idea) a una ley o conjunto de leyes (de jure). Mientras que, en segundo lugar, surge el problema de la implementación práctica de lo estipulado por las leyes.

Según diversas corrientes teóricas de la Ciencia Económica, los problemas de traslación surgen de fallos sistémicos del funcionamiento democrático, lo que puede explicarse según el conflicto de intereses, creencias y preferencias de política pública que dividen y agrupan a la población en grupos de interés, grupos de identidad y grupos políticos, respectivamente. Esos grupos dirimen sus diferencias en las arenas económica, social y política a través de la predominancia de una agenda afín, que define el tipo de traslación que se implemente. Esas consideraciones, según el expositor, ponen de manifiesto la importancia del análisis de las relaciones de poder.

Como ejemplo de democracia de jure, hizo referencia a la carta democrática de la OEA que, más allá de concepciones ideológicas, fue aprobada por los Estados miembros y define, formal e indiscutiblemente, los elementos esenciales de la democracia representativa (art.3) y los componentes fundamentales para el ejercicio democrático (art.4). Sin embargo, en cada país del continente se viola, al menos, uno de esos componentes (democracia de facto).

Remitiéndose a la situación continental, la OEA ha elaborado una serie de indicadores basados en la teoría de Marshall, operacionalizados a partir de los componentes de la democracia reconocidos en la Carta Democrática Interamericana. A pesar de que, de jure, todos los Estados comparten la misma legislación democrática, los desempeños entre ellos, así como en comparación a sus propias legislaciones, resultan heterogéneos. No obstante, a partir de los indicadores elaborados, es posible diferenciar cuatro conglomerados de países cuyos desempeños son más homogéneos en cada uno de los ámbitos evaluados, que revela, además, la correlación que existe entre ellos.

El primer conglomerado, con las mejores evaluaciones, está formado por Canadá, EE.UU. y Uruguay. Entre los factores de convergencia destacan un mayor respeto de

los derechos humanos, efectiva división y contrapesos entre poderes estatales, mayor diversificación productiva, que revela una correlación positiva entre estos aspectos y el desempeño democrático.



Poniendo el foco en los extremos, el primer conglomerado muestra una escasa influencia extranjera en sus políticas públicas, la existencia de contrapesos en los poderes estatales, una diversidad y contrapeso entre los grupos de interés, la diversificación productiva, una sociedad más integrada social, económica y políticamente. Por el contrario, el cuarto conjunto de países muestra una sociedad con más excluidos, en la que el Estado no llega a todos, pero, además, con una mayor concentración de grupos de interés y de poder, poca diversificación económica y una mayor permeabilidad a la injerencia extranjera en sus políticas públicas.

Remitiéndose a la pregunta central del Panel, el expositor se refirió a la relación entre democracia y conflictividad, destacó que los procesos iniciales de democratización en un Estado autoritario generan una mayor conflictividad, que merma a medida que se avanza en materia democrática hasta que, en los casos de la democracia plena, compone la mayor garante de paz social.

De este modo, en base a los planteos de Marshall y al modelo ampliado de la OEA, la organización elaboró una serie de recomendaciones para la democratización de los Estados a través de la diversificación productiva, el fortalecimiento de instituciones y partidos políticos, el empoderamiento de las clases medias y la integración social.

Como resumen, Porto destacó el papel de la Carta Democrática Interamericana como referencia de jure para la democracia en el continente y el rol de la OEA en la cooperación con los Estados miembro para el fortalecimiento de sus instituciones. Asimismo, resaltó la utilidad del análisis de conglomerados en la identificación de correlaciones y factores para la recomendación de políticas tendientes a una mayor democratización.

Sobre la base del análisis de las relaciones de poder, para finalizar, el expositor destacó el papel de las instituciones como “armisticios sociales”, nacidos de los conflictos de intereses, así como la necesidad de un empoderamiento general de una sociedad diversa y pluralista.

## **MARISA RUIZ**

La expositora resaltó la lucha permanente por la inclusión de autoras feministas en las currículas de distintas cátedras y cursos de la Universidad de la República, reclamo al que suscribe en la cátedra a su cargo. Asimismo, su exposición, respecto a la pregunta central del Panel, se enfocó en cómo las mujeres, a través de su lucha, han construido democracia y derechos humanos, y finalizó con una exposición sobre el caso uruguayo sobre esos aportes.

La expositora afirmó que, actualmente, se vive una sobreexposición de posiciones sobre lo que es el feminismo, y agregó que la historia del feminismo puede ser leída a través de la construcción de ciudadanía y que mostrar la parcialidad y las paradojas de la ciudadanía universal es una tarea constitutiva del feminismo.

En primer lugar, recordó que históricamente, según las teorías contractualistas, la ciudadanía emanaba del contrato social llevado a cabo por los hombres, que salen de

su estado natural para pactar la vida en sociedad. Sin embargo, autoras como Carole Pateman<sup>15</sup> sostienen que la mujer continuó en ese estado natural dado el contrato sexual vigente, previo o paralelo al contrato social, que perpetuó la lógica de obediencia a cambio de manutención y protección.

Mientras que en épocas de la Revolución francesa, los intentos del feminismo por incluir su agenda en los reclamos que derivaron en la Declaración de los Derechos Universales fueron reprimidos, Mary Wollstonecraft discutía a Rousseau, denunciaba la situación de la educación femenina y reclamaba el derecho a la educación, así como a ganarse la vida. Su publicación da origen al “Dilema Wollstonecraft”, que, a partir del reclamo por la valoración de una economía reproductiva, en igualdad de condiciones que la economía productiva, genera un dilema entre la lucha por la igualdad con los hombres o la lucha por la igualdad en la diferencia.

Han existido distintos tipos de lucha feminista que han contribuido a la construcción de distintos tipos de ciudadanía. En primer lugar, la construcción de ciudadanía política a través de la lucha de las sufragistas, respaldadas por los liberales del siglo XIX, a la que se ha enraizado la lucha por los derechos civiles y de la comunidad afroamericana. Es notoria, además, la participación afro y feminista en los reclamos por los nuevos derechos en la década de 1960.

En segundo lugar, el feminismo ha construido ciudadanía social a través de su lucha por la incorporación y la igualdad en el mercado laboral, y contribuyó a la crítica de la ciudadanía social del Estado de bienestar de posguerra, sostenida en una valoración exclusiva de la economía productiva.

Para el caso uruguayo, la expositora destacó tres escenas históricas de la construcción de ciudadanía luego de la última dictadura cívico-militar, y destacó las conquistas alcanzadas a mitad de siglo y el posterior repliegue feminista, entendido como un silencio en las demandas específicas del feminismo, para volver a la escena política en la década del 80.

Una primera escena corresponde a los intentos del movimiento feminista de incorporarse a la Concertación Nacional Programática (CONAPRO) en la lucha contra la

---

<sup>15</sup> Carole Pateman (1988); “El Contrato Sexual”.

dictadura, cuya inclusión les fue negada en un primer momento, para incorporarse en una segunda etapa, tras un extenso trabajo en la Asociación de Empleados Bancarios del Uruguay (AEBU).

La segunda escena se refiere al papel en la Comisión Nacional Pro-Referéndum, con la consigna de “Todos iguales ante la ley”. Finalmente, la tercera escena señalada por la profesora Ruíz se da a partir de 2011 con la consolidación de la legislación internacional en derechos humanos en el país y la presentación de denuncias colectivas por mujeres torturadas durante la dictadura, que se encuentra aún en trámite, según la expositora.

Finalizó su presentación con una cita de Elizabeth Jelin, e hizo hincapié en las acciones ciudadanas en el mantenimiento y expansión de los derechos en un marco democrático. De este modo, la lucha por los derechos se armoniza con la asunción de compromisos ciudadanos.

En una proyección, la lucha feminista en el Uruguay se encontraría en una cuarta escena, en la que se aspiraría a la concreción de la paridad parlamentaria, el máximo despliegue de un sistema de cuidados que trascienda los géneros, la Ley Trans, los juicios a los represores, la igualdad y equidad social y política y una mayor incorporación de los feminismos en las bibliografías de la Universidad de la República.

## **PAULO RAVECCA**

Respecto a la pregunta de cómo construir democracia con derechos humanos, el expositor se preguntó acerca del rol de la academia y de la reflexión en tal construcción. Así, el eje de su presentación lo constituyó el vínculo entre la academia, la reflexión, la acción política y los actores, sobre la base de la mirada del Pensamiento Crítico, o Teoría Radical. Esa teoría implica la explicación de la raíz de los problemas, la impugnación radical de la desigualdad, la dominación, entre otros.

La presentación se organizó en tres partes. En primer lugar, una defensa de la posición crítica a partir de las urgencias actuales. En segundo lugar, una reflexión sobre la centralidad política de las aulas y, finalmente, algunas preguntas sobre la teoría crítica y la izquierda hoy.

A partir de la teoría crítica, el expositor planteó la tensión entre la acción colectiva por la transformación social y el rol reflexivo de la academia, para lo que se refirió a los planteos de Karl Marx, Immanuel Kant y Friedrich Nietzsche. Al respecto, la concepción marxista de que los filósofos deben enfocarse en transformar al mundo, más que en interpretarlo, entra en conflicto con la postura kantiana de que el filósofo debe abstenerse de toda posición política para enfocarse en su rol exclusivo de reformar los ámbitos de pensamiento. Esa contraposición es complejizada por el planteo de Nietzsche de que si, incluso en nombre del amor puede oprimirse, la opresión puede venir de cualquier lado y en nombre de cualquier cosa.

En ese contexto, los esfuerzos deben concentrarse en la protección de los espacios de reflexión. Al respecto, el expositor afirmó que los espacios de reflexión se encuentran subteorizados, incluso en corrientes teóricas como el estructuralismo o el marxismo. De ese modo, resulta necesaria la teorización del rol político de la reflexión, así como la protección de la reflexión de la política.

En la segunda parte de su exposición se enfocó en la academia y su rol determinante, la formación de sujetos pensantes, como una tarea fundamental que le es propia. Así, el mandato de la academia implica que no dejemos de pensar nunca.

La generosidad política de la academia, en palabras del profesor Ravecca, se desarrolla en las aulas, donde la excelencia resulta un mandato y no una opción. La posibilidad de pensar en la existencia de otros esquemas de inteligibilidad compone un ejercicio democrático en sí mismo. El papel de las aulas implica el postulado que los estudiantes son agentes que aportan excelencia e innovación, principalmente en el ámbito teórico.

En la última parte de la presentación, centrada en la izquierda actual, relacionó la pregunta central sobre la construcción democrática y los derechos humanos con la cuestión de la izquierda en el siglo XXI.

La izquierda, como ensayo de transformaciones de las condiciones materiales, así como de producción de subjetividad, implica una construcción cultural y pedagógica para el cambio. Esa construcción requiere renovación, a la que la teoría radical puede aportar, en un contexto en el que el discurso neoliberal ha captado las nociones de futuro y excelencia.

Las teorías críticas han demostrado que lo personal es politizable y que existen otras áreas de lucha más allá de la opresión de clase, lo que indica la necesidad de intersectar la lucha contra la opresión en materia racial, de género o clase.

La dimensión epistemológica de la democracia se refiere a la posibilidad de desnaturalizar las relaciones de poder vigentes, así como que la realidad puede pensarse de otra forma. En esos aspectos se destaca el aporte de las teorías críticas. Un ejemplo son los feminismos y las teorías poscoloniales, que reformularon la universalidad en sus respectivos ámbitos, incluso con teorías sobre los silencios y su implicancia.

De lo expuesto, se deriva el rol de la izquierda como productora de espacios de bienestar social y como ejercicio de curaduría de la experiencia social. Tanto la política, como la reflexión necesitan el máximo pluralismo, lo que no implica, según el expositor, renunciar a la producción ideológica de izquierda, sino todo lo contrario. La democracia y los derechos humanos requieren que sigamos pensando y transformando.

## MESA: MEDIOS DE COMUNICACIÓN Y DEMOCRACIA



En la tarde del martes 11 de setiembre, se llevó a cabo la Mesa Medios de Comunicación y Democracia en la sala de actos de Presidencia de la República. El objetivo de esta instancia fue generar un espacio de intercambio y reflexión a partir de la pregunta: ¿cómo los medios construyen democracia y derechos humanos?

La Mesa estuvo integrada por el Secretario de Derechos Humanos de Presidencia, Nelson Villarreal; el Presidente del Servicio de Comunicación Audiovisual Nacional, Ernesto Kreimerman; el Director Ejecutivo de OBSERVACOM (Observatorio Latinoamericano de Regulación, Medios y Convergencia), Gustavo Gómez; por la periodista Azul Cordo; el Presidente de la Asociación Nacional de Broadcasters Uruguayo (ANDEBU), Omar de León; el Secretario para el Fortalecimiento de la Democracia (OEA), Francisco Guerrero; y el periodista, docente e investigador de la comunicación Washington Uranga. El intercambio estuvo moderado por el Lic. Julio César Boffano, Encargado del Área de Comunicaciones de la Secretaría de Derechos Humanos de Presidencia de la República, quien dio comienzo al intercambio

destacando la comunicación enfocada en los Derechos Humanos como un nuevo paradigma, en el que las necesidades y demandas se vinculan con las respectivas prácticas que contribuyen con la generación de políticas públicas con enfoque de Derechos Humanos.

A partir de las interrogantes propuestas por el moderador ¿en qué medida hoy los medios de comunicación desempeñan ese rol de construir democracia y derechos humanos? y ¿de qué forma debemos interpelarlos? Se plantea que es necesario procesar esta discusión, y por eso esta Mesa contribuye a la problematización y a pensar estos temas, previo al ciclo electoral.

Concluyó que es necesario reflexionar sobre estas cuestiones que contribuyen a que la democracia sea tal, a la vez que permiten rescatar la política como ejercicio de la democracia.

### **ERNESTO KREIMERMAN**

Comenzó su exposición con el título “El rol propio de los medios públicos” en el fomento de los Derechos Humanos y analizó el desafío de la construcción de una democracia y su contribución a la calidad institucional.

Afirmó que UNESCO allanó el camino para dialogar sobre medios públicos, que deben estar en el corazón de la democracia y actuar como pilar comunicativo para las diferentes necesidades de una democracia, y sostuvo que el diálogo es diversidad de ideas, construcción de identidad, tolerancia y libertad de expresión. En la misma línea, afirmó que existen principios que definen la misión de los medios públicos: ciudadanía, representatividad, autonomía, rendición de cuentas, imparcialidad y pluralismo.

Planteó que la Ley de Medios en Uruguay le dio una nueva institucionalidad a los medios públicos, a la vez que es necesario reflexionar sobre el financiamiento, gobernanza, rendición de cuentas y construcción de indicadores de gestión, así como también sobre los contenidos que se producen y difunden. Remarcó la importancia de la formación permanente del staff, para asegurar más y mejor profesionalismo, y estar

más cerca de las personas. A la vez, destacó la importancia de la comprensión de los cambios tecnológicos y el reposicionamiento estratégico.

En relación a los desafíos que aún deben transitarse, observó la necesidad de desarrollar el tercer medio, en referencia a lo digital y a las necesidades que este medio genera. El desafío, argumentó, es generar nuevos recursos editoriales, con una conceptualización editorial propia del medio digital, y que abarque mucho más que una página web.

## **GUSTAVO GÓMEZ**

Hizo referencia a la indisoluble relación entre libertad de expresión, diversidad y pluralismo. Aseguró que las condiciones estructurales para el ejercicio de las libertades individuales efectivas son un punto de partida importante para evaluar los desafíos que vive el país; y destacó el rol del Estado que actúa como garante del pluralismo y diversidad como condición necesaria para el ejercicio de las libertades.

En primer lugar, analizó lo que significa la omisión estatal presentada como problema cuando se trata de garantizar la diversidad y pluralismo. Así, en Uruguay habría sido necesario establecer límites efectivos a la concentración de medios, que es una situación “antidemocrática”, en términos utilizados por los propios organismos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Por ejemplo, aplicando la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual aprobada en 2014, que le dio cuatro años a los grupos económicos y medios en Uruguay para adecuarse a los límites a la concentración establecidos en la norma. Este plazo se venció en diciembre de 2018 y sin embargo no existe ninguna información y/o decisión sobre ese proceso, aseguró.

En segundo lugar, consideró que una medida complementaria y necesaria hubiera sido la apertura a nuevos servicios de radio y televisión (comunitarios o comerciales) para promover la competencia y la diversidad. Lamentó que en este periodo de gobierno no se hiciera ningún concurso para facilitar el ingreso de nuevas voces.

De hecho, mencionó que también la política pública aprobada en el periodo 2010-2014 ante la oportunidad que brindaba la TV digital para ampliar el sistema de medios quedó por el camino durante la actual administración.

Por la razón que sea, dijo, aún con un fuerte cambio de gobierno en los últimos años Uruguay continuará con la misma estructura de medios existente antes de 2005 y no se habrá afectado la fuerte concentración existente en el sector de la televisión abierta y de pago.

En tercer lugar, expresó que existe una relación directa entre la diversidad, el pluralismo y las condiciones de existencia y desarrollo de los medios de comunicación. Resaltó la necesidad de generar políticas activas para sostener los medios de comunicación como soporte fundamental de una democracia. Afirmó que el Estado no puede y no debe ser omiso para que estos medios cuenten con mayores posibilidades en momentos que muchos medios están en crisis. Consideró que, en especial, sería necesario contar con políticas públicas claras y adecuadas para sostener a los medios locales, comunitarios y alternativos, que son más vulnerables que los más grandes.

Sin embargo, cuestionó que muchos de estos medios que han mostrado problemas los enfrentan con la pérdida de puestos de trabajo.

Cuando se habla de diversidad y pluralismo, parece que el acceso a internet puso en cuestionamiento los posibles problemas para el pluralismo, reflexionó.

Señaló que, efectivamente, la capacidad de producir información y comunicar con herramientas mínimas cambió radicalmente con Internet, y esto ha sido facilitado por las políticas públicas uruguayas de acceso universal implementadas a través de ANTEL. Sin embargo, cuestionó que el problema de la concentración esté resuelto y que ya no sea un tema de agenda.

La cantidad de información y posibilidades de comunicación existente genera una situación “inhumana” para buscar y acceder a ella y es por eso, reflexionó, que aparecen nuevas empresas que funcionan como “intermediarios” que, a través de diversas plataformas, como redes sociales, facilitan ese acceso a la información por parte de la población.

Estas transnacionales (Google y Facebook en particular) adquieren así tal poder de entrada (o bloqueo) al acceso a Internet que se han convertido en filtros privados que intervienen crecientemente en los contenidos que se generan en Internet sin

transparencia y sin ningún control y que, por esa razón, ponen en riesgo el ejercicio de derechos fundamentales como la libertad de expresión o el derecho a la información.

Este problema se agrava, aseguró, porque estas empresas son casi monopólicas, lo cual traslada el problema de la concentración privada como un desafío para las democracias también en la era digital. Como ejemplo de su planteo, analizó la concentración en los motores de búsqueda (una de las principales vías de entrada a Internet) mostrando que a pesar de haber muchos buscadores disponibles sólo una empresa (Google) representa el 98, 24% de las búsquedas en Uruguay.

## **AZUL CORDO**

La periodista Azul Cordo presentó su ponencia La comunicación como derecho humano, bajo la perspectiva de los productores de información, y analizó el vínculo entre los medios y los movimientos sociales.

Comenzó retomando la idea expuesta por Gustavo Gómez en relación con los contenidos inapropiados en las redes y en los medios virtuales en referencia a que en una perspectiva de género las mujeres son las más perjudicadas por esos contenidos, debido a que los hechos las involucran, pero no a quienes ejercen la violencia sobre ellas.

En relación a lo expuesto, hizo hincapié en la producción a partir del poder popular, producir mensajes que implican otros tiempos, con el fin de no generar mensajes neutros, sino con una perspectiva comunitaria.

Sostuvo que la formación que surge de los medios comunitarios y alternativos difiere de la tradicional, lo que lleva a buscar información en otros medios como software libre. Dijo que se debe recordar que las redes sociales que estén encriptadas provocan que la información que se obtiene sea diferente a la que surge de medios más tradicionales.

En su trayectoria en distintos medios y “dando voz” a movimientos sociales hizo referencia a géneros de mucho peso, por ejemplo en “Radio Mundo Real” y otros medios de gestión alternativa, géneros como el testimonio, la crónica, que instalan

incertidumbre y dudas y no certezas. También a relatos en primera persona, tanto a nivel individual, como colectivo, que hacen referencia a un “nosotros”, a los que también se incorpora el factor tiempo para el tratamiento de la información para que se comprenda el proceso.

En el cierre, se refirió a la micropolítica de poder y la comunicación, y mencionó una nota hecha en la Facultad de Periodismo en San Pablo en 1982, que hace referencia a los medios alternativos de comunicación frente al monopolio de las radios estatales en Francia. A partir de esa reflexión, invitó a pensar en la potencia que encierra divulgar mensajes, y a que debemos preguntarnos ¿a quienes queremos escuchar en los medios?; ¿quiénes queremos que nos escuchen?, en alusión a la importancia de la escucha de las autoridades y otros colegas. Destacó la importancia de que otros colegas de los medios masivos de comunicación entiendan y respeten los tiempos de los medios alternativos en la producción de información. Por último se enfocó en no ver a los movimientos sociales como algo lejano y exótico de la programación diaria.

### **OMAR DE LEÓN**

Organizó su exposición en tres puntos centrales. En primer lugar, la importancia e impacto de internet en los medios tradicionales, en las ideas y el conocimiento como fundamento de la democracia y de los derechos humanos. En segundo lugar, hizo énfasis en lo que sucede actualmente en el mundo para afrontar la situación actual. En último lugar, describió brevemente la situación de Uruguay.

### **FRANCISCO GUERRERO**

Titulada Redes sociales, comunicación y democracia, hizo mención al privilegio que supuso haber estudiado la democracia mexicana a través de la OEA, que le permitió, además, participar en el último proceso electoral.

A partir de su experiencia como árbitro, actor y observador de procesos electorales, repasó los últimos hitos en materia de acceso a las tecnologías de la información de la

población, al que caracterizó como un “proceso de aceleración democrática”, en relación con el enorme cúmulo de información a la que se accede y se vierte.

Además, hizo alusión al fracaso de las previsiones sobre algunos procesos democráticos, como el caso del Brexit en Gran Bretaña, el plebiscito para la paz en Colombia y las elecciones en Estados Unidos, así como a otros, en los que en las redes sociales se registraron resultados opuestos a los que finalmente fueron. Subrayó que, a través de las redes sociales, nuevos actores adquieren una suerte de “megáfono” que los hace capaces de ampliar sus demandas. Sin embargo, advirtió que las discusiones son instantáneas y no perduran ni se profundizan.

También afirmó que el periodismo digital desarrolla un “periodismo de microondas”, y lo comparó con las sopas chinas que se llevan al microondas y se consumen instantáneamente pero que poseen un muy bajo valor nutricional. El “periodismo de microondas” presenta un bajo nivel de verificación, ya no se hacen reportajes y existe una suerte de abatimiento ideológico.

Asimismo, afirmó que las discusiones en los espacios digitales y en las redes sociales se vuelven pragmáticas e inmediatas, además de no relacionarse con cuestiones de debate ideológicos. De hecho, en los últimos años ha cambiado el juego político, dado que el análisis cotidiano de lo que se discute en el proceso electoral es constante y existen especialistas que toman decisiones continuamente sobre el rumbo de la campaña política. Un fenómeno que se ve en muchas elecciones es la medición de número de búsquedas de candidatos en Google, así como de temas. La cuestión es, entonces, quién controla los buscadores. A la vez que se ha fomentado la guerra sucia entre los candidatos, que se concentra en aspectos anecdóticos e instantáneos.

Según Guerrero, en el mundo de la post verdad y de las noticias falsas, y con acciones cuya verificación no es posible, el buen periodismo implica recursos, tiempo y un esfuerzo que, en una campaña corta, torna difícil y poco práctico el proceso de verificación de la información, lo que impacta en la gobernabilidad. Actualmente, las predicciones se asocian a los buscadores, a Facebook, a Instagram y a Twitter y, particularmente, a esa construcción de un nuevo ciclo informativo. Vivimos una política de tweets contra spots. El desafío implica, entonces, cómo lograr que el spot compita con los tweets. Estas son cuestiones que se deben analizar, porque son

difíciles de medir. En la actualidad se mide cuántas menciones reúne un candidato en las redes sociales, es decir, la tendencia de la comunicación política es distinta.

En referencia a una actual banalización de la oferta política, afirmó que no se discuten las propuestas ni las políticas públicas en profundidad, e hizo énfasis en la importancia de fiscalizar las redes sociales y su uso político, es decir, por ejemplo, cuánto dinero se gasta en redes sociales en las campañas electorales. En base a su experiencia, la generación de información de microondas es positiva para generar opinión, pero es negativa para la selección de buenos candidatos. Los vínculos entre internet, política y comunicación están instalados.

### **WASHINGTON URANGA**

Bajo el título de La responsabilidad de los comunicadores en la construcción de la democracia, hizo alusión a dos conceptos, a su entender, inseparables: la comunicación y la democracia, y recalcó que la democracia no puede ser pensada al margen de la comunicación. En ese marco, el objetivo central de la ciudadanía democrática es la restitución integral de los derechos, ya que los derechos sociales, económicos, culturales y políticos no son responsabilidad únicamente del Estado, sino del conjunto de ciudadanos, a los que cuestionó desligarse de la responsabilidad de los derechos una vez que votan, lo que supondría una conducta pernicioso para la democracia, porque siguen siendo responsables de la construcción e integridad de derechos.

La democracia implica la existencia de diferencias, que originan conflictos en el marco de un régimen democrático. En ese contexto, los procesos comunicacionales deben apoyar la construcción de la diversidad y el procesamiento de los conflictos, que es parte de nuestra historia y parte esencial de una sociedad.

A la vez, la comunicación es un derecho humano fundamental y un estatuto superior al de la libertad de expresión en el marco de un régimen democrático, en el que las políticas públicas son una herramienta trascendente de los gobiernos, y el derecho a la comunicación es habilitante de otros derechos. Nadie puede demandar para sí aquello que no sabe que le pertenece como derecho, por lo que la comunicación, en



tanto derecho habilitante, supone una medida activa de Estado en materia de políticas de comunicación.

En ese sentido, no existen democracias firmes sin políticas activas de comunicación. El Estado debe generar garantías, y eso implica una mirada sobre el sentido de la democracia, así como pensar la comunicación como una exigencia de política pública. Sobre eso es fundamental pensar la comunicación como problemática, pero sobre todo como exigencia de política pública.

El expositor criticó la idea de que internet democratice y que su acceso implique participación. La democracia necesita participación y eso debe ser construido. Sobre las noticias falsas hizo énfasis en la necesidad de que el sujeto se sepa con compromiso ciudadano, responsable de la construcción democrática y que aporta a partir de su experiencia y su capacidad profesional. Produce cierto escozor que algunos colegas y comunicadores se ubiquen por encima de su condición ciudadana como si fuesen jueces y árbitros de la vida.

Los comunicadores aportan a la democracia, a la diversidad, a la diferencia y al conflicto y, a veces, se habla mucho de los entendimientos. Sin embargo, los

entendimientos no son diálogos, son negociaciones, y se debe trabajar sobre la base de superar los entendimientos provisorios para promover un diálogo que construya sentido colectivo. Al respecto, se refirió a dos conceptos de la comunicación: la comunicación como lenguaje y la comunicación como acción social.

También hizo referencia a los procesos organizacionales en la vida social y política, que son básicamente redes conversacionales, procesos de comunicación derivados del lenguaje. Somos organización porque somos capaces de expresarnos y de encontrar gramáticas inclusivas. El entendimiento no es comunicación verdadera, sino que es la búsqueda de un acuerdo y de una armonía parcial que, finalmente, entrará en conflicto en cuanto las posibilidades de una comunicación efectiva emerjan en la conciencia de los individuos. Implica permitirse un acto de agresión de las normas sociales, y ese es el desafío de la comunicación. La ideología del entendimiento no es sino un disfraz de carácter represivo de una sociedad en la que la falta de conciencia de un grupo opresor se corresponde con la falsa conciencia de grupo oprimido, y ese es el precio de un malentendido social aceptado.

Se refirió a uno de los maestros latinoamericanos de la comunicación, el colombiano Jesús Martín Barbero, que sostuvo que podía pensarse la comunicación más allá de los medios. Uranga mencionó un texto escrito en 1972 en el que Barbero afirmó que dialogar es entrar en una relación de persona a persona, es lanzar una palabra al encuentro, no de una resonancia, sino de una respuesta. Cuando una persona se dirige a otra, no es un discurso universal lo que busca sino, por el contrario, su palabra particular. Formular una pregunta es asumir un nombre en su posible respuesta o silencio. El otro acepta o no deforma el nosotros que hace posible la comunicación, el diálogo se teje, así, con un fondo de nombres y pronombres personales que forman la textura de la intersubjetividad.

Por último, resaltó la importancia de pensarse como comunicador, lo que significa reflexionar en torno a una transición del concepto de periodistas a comunicadores sociales como estrategias de la comunicación pública. En democracia, los comunicadores son facilitadores del diálogo público en un escenario que también es público y, por lo tanto, no son simples transmisores de información, sino estrategias de la comunicación pública y, como tales, co-responsables en la construcción ciudadana de la democracia.

A modo de cierre se propone un espacio de preguntas a los panelistas.

**Pregunta 1: *¿En qué medida se puede pensar en un desarrollo de los mecanismos de participación que ha ido cambiando en los últimos años?***



Respuestas:

### **AZUL CORDO**

Hizo referencia a la Wikipedia para ejemplificar la relación de emancipación y dominación, y sostuvo que es fundamental perder el miedo a estas nuevas formas de comunicación, lo que se logra con otros comunicadores, si realmente queremos construir opiniones a partir de lugares no hegemónicos. Actualmente, una de las herramientas más democráticas es Wikipedia, y existe una Wikipedia exclusivamente de derechos humanos.

Analizando la existencia de prejuicios acerca de Wikipedia en relación con la calidad de la información, existe un montaje comunitario y virtual pendiente de la veracidad de

su información, lo que ayuda a pensar la relación entre dominación y emancipación. Al respecto, es preciso trabajar en seguridad digital.

### **WASHINGTON URANGA**

Comentó que, en términos de democracia, uno de los temas que debemos discutir y visibilizar atañe a los nuevos sujetos políticos, a cómo emergen y cómo los reconocemos. En ese sentido, la comunicación es un escenario con distintos soportes y tecnologías, que permite hacerlos visibles; las democracias constituyen un escenario en el que esos sujetos surgen constantemente y eso supone un desafío para la comunicación.

A su vez, la participación también implica estereotipos, y se preguntó qué son hoy los movimientos sociales entendidos como sujeto político.

### **GUSTAVO GÓMEZ**

Cuando se habla de internet, hay que recordar que Uruguay es una excepción en cuanto al acceso y la calidad de ese medio para una buena parte de la población. Si bien el acceso no es suficiente, es una condición necesaria para la participación. Hoy disponemos de un internet distinto al que imaginamos, lo que es un problema para el modelo de negocios. Si uno hace el mapeo de relaciones en twitter, se ven burbujas y cámaras de eco, lo que no es un problema de internet, sino del patrón de búsqueda que ordena y prioriza resultados. Los contenidos y la desinformación son cada vez más importantes para la campaña electoral, es una forma de anticiparse.

### **FRANCISCO GUERRERO**

Respecto a la pregunta, el mayor reto que se enfrenta hoy en día se refiere a la calidad de la democracia, lo que es un problema si se analizan los niveles de discusión pública.

El gran reto para los estudiosos de la democracia consiste en seguirle la pista al dinero en el uso de las redes sociales y es preciso transparentar quién y cómo se gasta.

### **OMAR DE LEÓN**

Entendiendo que la difusión y la libertad de expresión son básicas para la calidad de la democracia y los derechos humanos, hay que cuidar su infraestructura. Las leyes pueden ser buenas, pero es preciso procurar una buena aplicación y su fiscalización.



## CONVERSATORIO

### “VISIBILIDAD DE VOCES EN LA DEMOCRACIA”

Con el Museo Histórico Cabildo de Montevideo como marco, el día miércoles 12 de setiembre, se realizó un Conversatorio sobre la “Visibilidad de voces en la democracia”, con la intención de que distintas voces de la sociedad civil también se manifestaran y pudieran ser escuchadas en la Semana de la Democracia.

Contó con dos paneles y con una muestra de afiches sociales a cargo del artista plástico Gabriel Benderski.



Afiche de autoría de Gabriel Benderski “Grito de Paz”  
El color y la tipografía murmuran el máximo ideal de felicidad.



Afiche de autoría de Gabriel Benderski "Amor Amor"  
La unión de dos seres vivos crea una unión infinita.

**El primer conversatorio fue moderado por la periodista Pilar Tejeiro. Tuvo como eje la pregunta ¿cómo se acrecienta la democracia y que desafíos plantea?**

Participaron ANONG (género), Trans Boys Uruguay, ONAJPU, Alianza para la discapacidad, El Tejano, Idas y Vueltas, Mesa de Desarrollo Rural, PIT-CNT, Madres y familiares de detenidos –desaparecidos, Amnistía Internacional, entre otros.

La introducción fue realizada por el Secretario de Derechos Humanos de Presidencia Nelson Villarreal, José Busquets y Romina Di Bartolomeo.

Villarreal planteó que es necesario monitorear si la democracia actual está logrando ejecutar eficientes procesos de inclusión, información que se obtiene saliendo al territorio.



Destacó que es menester para ello, situar un proceso de reflexión sobre las desigualdades estructurales que generan poblaciones vulnerables: afrodescendientes, personas del interior profundo, con discapacidad, entre otras. Es aún una dificultad para el Estado el tratamiento y solución de estas situaciones.

También estuvo presente y dio la bienvenida el Sr. Intendente de Montevideo, Ing. Daniel Martínez, quien señaló la importancia de la democracia, del gobierno representativo y de la participación de las personas en la misma. Expresó que la militancia en los años previos a 1973, y haber vivido la caída de las instituciones democráticas, lleva a valorar la democracia actual. Sin embargo, es necesario darle contenido a la misma. Votar cada cuatro años es importante, pero también forma parte de una buena democracia escuchar y promover la participación de personas mediante organizaciones que alcancen diferentes niveles de gobierno, y que éstos tengan la capacidad de sintetizar los intereses de la población de manera permanente. Esto es una tarea cotidiana, y ha de alcanzar cierta previsibilidad. De esta forma, se logra el objetivo que todo gobierno debería perseguir: ciudadanos con espíritu crítico adquirido de debatir y haber escuchado todas las posiciones.

## **DR. JOSÉ MIGUEL BUSQUETS**

El Dr. José Miguel Busquets, politólogo y actual docente de la Universidad de la República planteó que el objetivo de su intervención es pensar algunas de las cuestiones que están en la agenda actual, desde la Teoría Política.

Situó la democracia en un contexto amplio. No existen sistemas de bienestar únicos en el mundo, y se ha establecido una relación entre los sistemas más consensuados, los regímenes más regulados y Estados más generosos. Las democracias mayoritarias en cambio, se asocian a regímenes más liberales y Estados menos generosos.

Por una parte, frente a un liberalismo económico la participación ciudadana se da a través de los partidos políticos. Esto es definido como partidocracia, por autores como Rilla y Caetano. La representación que ellos centralizan, tiene su máxima en el Parlamento, bajo esta mirada: la casa de los partidos.

Por otra parte desde una mirada pluralista puede observarse el papel de los grupos de interés y presión. En esta competencia entre grupos, hay variedad de ellos, no hay jerarquías y son autónomos del Estado. Es una dinámica distinta a la anterior, pudiendo ser complementaria a ella.

En un sistema neocorporativo societal y liberal en cambio, estos grupos tienen ciertas pretensiones monopólicas. Esta es la historia de nuestro país: son ejemplos de esta dinámica los Consejos de Salarios, las formas de organización y gestión de UDELAR, etc. Esta también puede convivir con las otras formas de representación y participación.

En última instancia, se han dado diálogos: de defensa, de seguridad social de educación, etc. Todos ellos más o menos vinculantes, y/o generadores de ideas.

Todas estas son modalidades de participación y representación, que pueden servir como disparadoras para conocer qué tipo de arquitectura democrática y representativa se puede construir.

## ROMINA DI BARTOLOMEO

Romina di Bartolomeo, militante de Jóvenes Afro de la Casa de la Cultura Afro Uruguaya expone problemas cotidianos a los que se enfrentan. Se centra en una idea de representación amplia, incluyendo la comunidad académica, la historia, los partidos políticos. Para este colectivo, es complicado tener representantes en todas estas estructuras: “siempre somos menos”. En todos los espacios que participan, son una minoría. Exhorta a la población afro joven a participar, a ocupar esos espacios. Señala la problemática de la discriminación y el racismo como actuales, distinta a anteriores.

Acaba su intervención con un ejemplo, referido a la publicidad uruguaya sobre el Mundial del Fútbol. Nunca se ve población afro como consumidores del partido, es decir: como hinchas; sin embargo son protagonistas en la Selección. Recuerda que ellos también son parte de esta democracia, también ellos construyen, votan, etc.

La moderadora da inicio a la participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil, representadas para reflexionar en torno a cómo mejorar nuestra democracia.



**MARÍA TERESA AMIRA**

**Anong género Uruguay**

Celebró los logros y avances del movimiento organizado: hace 30 años la palabra género apenas era utilizada; hoy se sigue profundizando en la lucha, instalando temas en agenda y transformándolos en leyes y políticas públicas. Ley de cuotas, Sistema Nacional de Cuidados, Ley del Aborto, Matrimonio Igualitario; son algunos ejemplos que nos sitúa como los pioneros de América Latina. Si bien queda mucho por hacer, puso énfasis en los logros alcanzados.

Planteó que es necesario que se avance también en la vida cotidiana, que las mujeres vinculen estas reflexiones en su vida diaria. Pese al avance normativo, la realidad aún necesita ser transformada.

**RUBEN FERREIRA**

**Mesa de desarrollo rural**

Hizo una analogía entre la democracia con sus espacios de participación y las canciones y los poemas: éstas no dependen del éxito de quien los hace, sino que son exitosas cuando las personas se las apropian.

Describió el crecimiento de 19 a 40 Mesas de Desarrollo Rural en la campaña profunda. Fue un nuevo paradigma para ellos, y funcionó porque las personas lo validaron.

**FERNANDO SILVA**

**El Tejano**

Presentó el colectivo, señalando que vienen trabajando sobre la participación desde hace tiempo. Han logrado análisis y transformaciones al respecto. El encuentro de jóvenes desde lo artístico, cultural, y diversas prácticas contra-hegemónicas hacen a la democracia, aunque estén invisibilizadas.

**JORGE TURÓN**

**Alianza para la discapacidad**

Tras presentar al colectivo, definió la participación activa, entre personas y con los organismos del Estado, unidas para construir y dialogar. Un hito fue la conformación de la Alianza.

El desafío actual es lograr alcanzar un país realmente inclusivo, en todas temáticas y sentidos.

**PATRICIA GAMBETTA**

**Trans Boy Uruguay**

Presentó su colectivo. Describió las acciones que llevan a cabo: brindan información a las familias y adolescentes que necesitan asesoramiento cuando descubren que lo que están viviendo tiene nombre. Los guían en su identidad y en todas las preguntas que puedan surgirles. Cerró con la idea de que es importante estar ahí para un hijo o una hija.



**FERNANDA AGUIRRE**  
**PIT-CNT**

Destacó que reivindicar la democracia implica acciones concretas en relación a la igualdad de las personas: vencer las desigualdades y reaccionar contra consecuencias de la pasada ausencia democrática. Señaló que el terrorismo de Estado dejó consecuencias, como inequidades económicas, ingresos que no permiten ejercer todos nuestros derechos.

El desafío desde el movimiento social es el de pedir y reivindicar al Estado, trabajar entre todos para vencer la impunidad. En tanto esto no se alcance en su totalidad, no tendremos garantías de no repetición.



**MATILDE SEVERO**  
**Madres y Familiares de Detenidos Desaparecidos**

Abogó por un país socialista, sin desigualdad y para todos. Que podamos ejercer todos nuestros derechos. También reivindicó la necesidad de que se haga justicia, que no quede solo en un relato del pasado, que se mantenga la memoria, que mañana

nuestros hijos y nietos puedan tener una calle con el nombre de nuestros familiares, incluirlo en la enseñanza, que se sepa qué hicieron con ellos. Exhortó para que haya garantías del Nunca Más. Seguirán trabajando y caminando hacia ello.

## **MARISA RUIZ**

### **Amnistía Internacional**

Tras relatar brevemente los principales hitos de la organización, presentó la nueva estrategia y perspectiva de la misma: todos los derechos para todas las personas.

Pilar Tejeiro cierra la actividad destacando la importancia de rescatar todas las voces en nuestra democracia.

El segundo Conversatorio fue moderado por el periodista y comunicador Martín Sarthou.

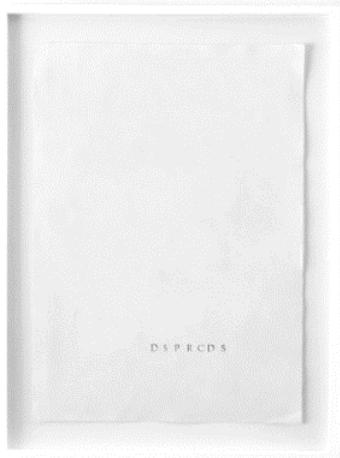
La pregunta disparadora para este Conversatorio es *¿cuál es el rol de la sociedad civil y cuáles son los puntos esenciales para reformar la democracia desde allí?*



## NELSON VILLARREAL

Nelson Villarreal propuso promover un espacio reflexivo en el cual escuchar las diversas voces de la sociedad civil, tanto las más legitimadas como las más invisibilizadas. Es necesario que al pensar en las políticas públicas, la centralidad no sea sólo en el Estado y los partidos, sino que es la sociedad la que conquista y amplía en la práctica los derechos humanos. El Estado ha de garantizarlos.

Los derechos humanos son condición necesaria pero no suficiente en democracia. Es necesario el desarrollo de los derechos humanos para el desarrollo y bienestar de la democracia. Pensar derechos y democracia es superar la desigualdad, lo que supone cambiar correlaciones de fuerzas.



Afiche de autoría de Gabriel Benderksy “Desaparecidos”  
La falta de tinta en las vocales representa la perdida vidas.

## **LILIAN CELIBERTI**

### **Activista militante de Cotidiano Mujer**

Propuso una lógica de provocación para el debate posterior. Para redefinir qué es democracia es necesario hacerlo en un contexto globalizado con aspectos que impactan hasta los límites ambientales. Este es un desafío que pone en jaque a las democracias, junto con la desigualdad extrema y los procesos compulsivos de exclusión. Son desafíos relacionados a subjetividades ciudadanas.



Reflexionó que cuanto más avanzamos en la suma de derechos, es necesario observar a quienes van en contra de ello, y pensar cómo consolidar las democracias en estos contextos.

Planteó que cuando se piensa en democracia, siempre se piensa en actores y sistemas políticos, en representación partidaria, entre otros. Pero hay que tener en cuenta a las personas, que hacen mucho para la construcción de comunidad, fuera de la visibilidad. Personas como las del 8 de Marzo o 28 de Setiembre. Son ciudadanos y ciudadanas comunes y corrientes que se organizan.

Lo que define la democracia es cómo se dirimen los conflictos de una sociedad. Los conflictos existen, la sociedad está conformada por ellos, y avanza cuando las organizaciones plantean problemas y el sistema político responde y resuelve -ya sean bien o mal.

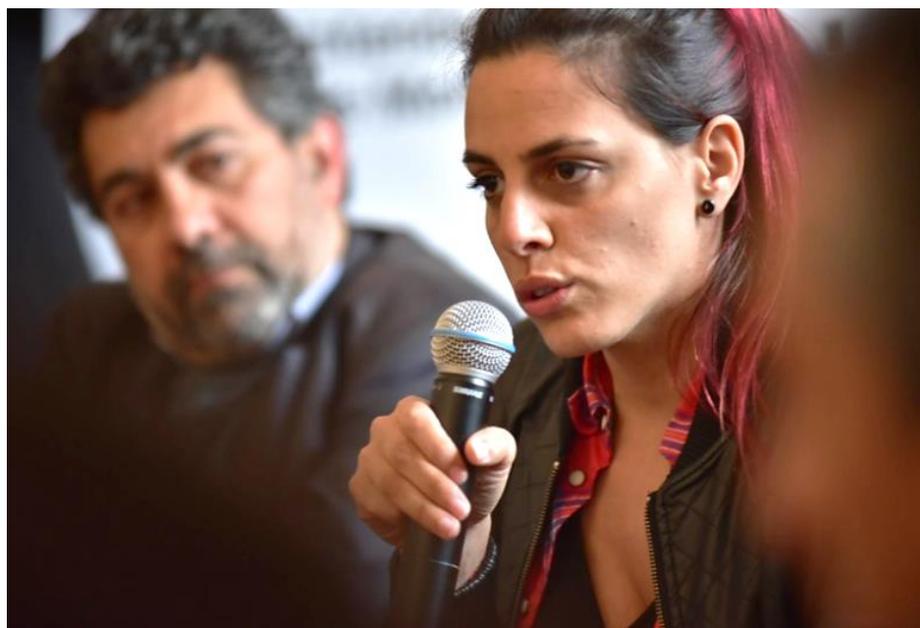
Resignificar la democracia implica fortalecer espacios de diálogo, encuentro, conflicto y subjetividades, que no necesariamente dialoga con un sistema político. Éste a veces se encuentra al margen de reconocer la pluralidad de voces. Revolución es pensar las

cosas que tenemos en común, y eso nos lleva a re-organizarnos por cosas, avanzar en hacer efectivas las construcciones de derecho.

Enfatizó en que un gobierno debe garantizar la circulación de la palabra, es por esto que la democratización de los medios es central para la democracia.

Observó que ya conoce a casi todos los participantes. Este tipo de discusiones se dan sólo en el micromundo, alejado del territorio; donde la realidad es diferente. En este espacio no hay las falencias y dificultades presentes en el territorio.

Lo primero que hay que ver cuando pensamos en la democracia, es que sigue siendo clasista. Llama a revisar las transformaciones verdaderas. Es necesario ir a las bases para discutir, profundizar y cambiar las formas de participación.



**DENISSE LEGRAND**

**Nada crece a la sombra**

Observa que este tipo de discusiones debe darse en el territorio, aunque existan en él falencias y dificultades, dado que es una realidad diferente a la que se presenta en

este tipo de encuentro, en la que se genera un micromundo, donde nos conocemos entre todas las personas participantes.

Lo primero que hay que ver cuando pensamos en la democracia, es que sigue siendo clasista. En este sentido, llama a revisar las transformaciones verdaderas. Es necesario ir a las bases para discutir, profundizar y cambiar las formas de participación.

### **GASTÓN GRISONI/VICTOR GARABAL**

#### **Crysol**

Se destacó que es bueno que se debata sobre las normas de derechos humanos, y que se recuerde y traslade el conocimiento a quienes vinieron al mundo luego de la reconquista de la democracia.

Esta democracia es una conquista del pueblo uruguayo, no producto de la generosidad de sectores privilegiados de élites económicas, ni de las Fuerzas Armadas.

En democracia se violan derechos humanos, pero sin democracia no hay derechos humanos. Como sociedad civil hemos de trabajar para que esto no ocurra. Levantar la bandera democrática, las normas de derechos humanos, reclamar justicia, pues alcanzar el esclarecimiento es la única manera de que no vuelva a ocurrir.

### **IVANA LARROSA**

#### **Derechos Humanos CIEDUR**

En la participación, el rol de las Organizaciones de la Sociedad Civil es indiscutido. Sin embargo, éstas también han de ser un contralor.

Existe actualmente una brecha sobre la implementación de los derechos, y lo que ocurre verdaderamente en el territorio. Es necesario atender a ello, cuestionar hasta qué punto la ley y el marco jurídico es realidad en la vida de las personas. Se ha de cuestionar y controlar con participación efectiva.

### **LAURA ALBERDI.**

#### **PIT-CNT**

Es central adueñarse de las cosas, apropiarse de las leyes. Describió la cruda realidad de algunos trabajadores, para mostrar que quedan cosas por hacer. Adhirió a la diferenciación de este tipo de espacios y el territorio.

**PAULA BALEATO**

**El abrojo**

Planteó que uno de los principales déficit democráticos es la invisibilidad de niños y adolescentes en el país, donde prima la cultura adulto-céntrica. Más allá del reconocimiento de los derechos formales, no se ven ni se escuchan: son proyectos de personas, pareciendo que hay vida después de los 18 años. Es necesario producir agenciamiento, a participar se aprende participando.

Marcó algunas tensiones en áreas de las organizaciones de la sociedad civil, como la falta de autonomía de éstas respecto a los gobiernos, la dependencia de los fondos del Estado. Planteó que es menester transverzalizar la agenda, para superarlas.

**LAURA BARONI**

**Radio Vilardevoz**

Destacó que el aporte fundamental para la democracia es la deconstrucción, palabra que representa la función de las organizaciones de la sociedad civil.

Se han de traer las voces de las personas que no pueden hacerse oír, no se las puede descartar. Aceptó la distinción del territorio, que son contextos de extrema vulnerabilidad: en su caso, personas que están además de patologizadas, excluidas.

El desafío es poder compatibilizar el debate público tomando espacios y realizando síntesis que generen herramientas. Deconstruir para construir democracia.

**LAURA ALBERTI**

**SUNCA. Comisión de discapacidad**

Abogó por un ejercicio concreto de derechos y su ampliación: derecho al bienestar y a la democracia, cuestionando cuánto el bienestar es compatible con el actual sistema económico.

En el ejercicio de usar la voz, en el reconocimiento como trabajadores se vienen desarrollando actividades (que terminan por ejemplo con el Consejo de Salarios).

Se ha de colocar la mirada en determinadas lógicas e ideologías que nos dividen. Ellos como militantes tienen derecho a estar en ese lugar, y los representados tienen palabra y no deberían monopolizarla.

## **SERGIO MIRABALLES**

### **Secretaría de discapacidad del PIT-CNT**

En el ámbito laboral, en relación con la discapacidad, las mayores limitaciones son de la sociedad: actitudinales y sociopolíticas. Estamos frente a un sistema que no es compatible con los derechos humanos. Necesitamos más democracia con más leyes para más derechos.

También remarcó la importancia de transversalizar. En la lucha por la inclusión de personas discapacitadas ha de mejorar la comunicación, hemos de interpelarnos entre nosotros para seguir avanzando.

## **MARTÍN SARTHOU**

Resaltó los puntos en común expresados: reclamos sobre voz, participación, cómo hacer respetar todas las voces y cómo hacerse escuchar. Se distingue entre democracia política y democracia ciudadana.

Sarthou abrió espacio de dudas y participación del público asistente.

*Pregunta: ¿Encuentran que su voz está siendo escuchada? ¿Estamos ante una crisis de participación o desencanto por no haber diálogo del poder político?*

Respondió Laura de Vilardevoz que es natural, para la sociedad civil organizar enunciar o explicitar estas falencias que se dan en la democracia: una vez que se sanciona la ley, hay que ver cómo se aplica, y si realmente está garantizando derechos.

En un sistema con lógica económica, el criterio debe ser el de garantizar los derechos humanos. Es imprescindible dar debate, salir a la calle, alcanzar conquistas.

## **LILIAN CELIBERTI**

Rescató que no siempre son los mismos, sobre todo en los movimientos por la discapacidad. Abrir espacios es distinto a que se escuche o no; y hay novedad en la transversalización de los derechos.

**FERNANDA AGUIRRE**

**PIT-CNT**

Señaló que los derechos fundamentales están mercantilizados, y la forma de sacarle el lucro, es arrancar la conceptualización de mercancías de las cosas que posibilitan la vida misma.

Cerró Nelson Villarreal remarcando la integralidad de los derechos humanos y la centralidad de los habitantes. Reconoció que las agendas fundamentales fueron instaladas por las OSC, y exhortó a abordar la movilidad social, tener fe en la resistencia. Y la verdad y la justicia son claves para abordar estas temáticas.



Afiche de autoría de Gabriel Benderski "Sueño"

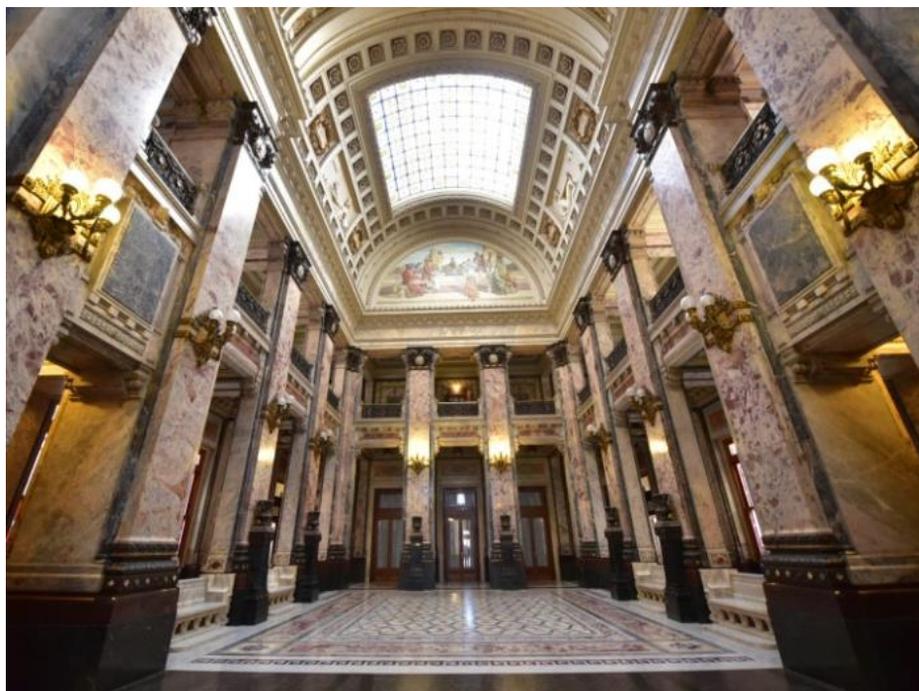
La utopía de un sueño a cumplir es la responsable de que nuestros ojos permanezcan despiertos.



## PANEL DEMOCRACIA

### DERECHOS HUMANOS Y PODERES DEL ESTADO

El 13 de setiembre de 9.30 a 12.30 horas se desarrolló en el Palacio Legislativo, en su antesala del Senado, el Panel sobre Democracia, DD.HH y Poderes del Estado. La apertura estuvo a cargo de Nelson Villarreal, Secretario de Derechos Humanos de Presidencia de la República, que agradeció a los presentes por generar un espacio de reflexión y debate e invitó a tomar la palabra a los panelistas de la primera mesa.



## **PATRICIA AYALA**

La Presidenta de la Cámara del Senado, Patricia Ayala abrió el primer panel; agradeció y se autopresentó brevemente, para dar cuenta de lo importante que es su historial en la reflexión de los temas en cuestión. Así, se reconoció como mujer, hija de presos políticos, estudiante durante la dictadura militar, militante estudiantil, social y política, y madre a los 19 años. Posteriormente, hizo una cronología de su carrera política desde el año 2005: edila en Artigas, diputada, intendenta de Artigas, senadora y presidenta de la Asamblea General.

Concluyó que nada de eso hubiese sido posible sin la recuperación de la democracia. En este sistema de gobierno, señaló que son especialmente necesarios la voluntad política y el sustento económico para abordar temas como la equidad de género. En ese sentido, destacó los logros del movimiento feminista.

Pensando en la democracia en sí, la definió como la mejor forma de convivencia para garantizar igualdad jurídica, transparencia, independencia de los poderes económicos. Resaltó a Uruguay, cuya democracia es reconocida por distintos indicadores y categorizada como una democracia plena. A pesar de esto, señaló que debemos atender al descreimiento creciente en el sistema político.

Desde su punto de vista, los partidos siguen siendo el eje de la democracia participativa y los que garantizan la estabilidad, pero deben ser humildes y autocríticos, pues su alejamiento de la ciudadanía pone en riesgo el ejercicio democrático. Para eso, propone que se enfoquen acciones tendientes a abrir puertas y construir alianzas, así como avanzar en transparencia y solidaridad. Además, se refirió a la construcción que nos han vendido del individuo como único responsable de su destino, que olvida los grandes círculos de poder y los miedos a quedar fuera del sistema. Al respecto, indicó que avanzar en democracia implica derrocar esos miedos, descentralizar (nombra a la Universidad de la República, al Consejo de Educación Técnico Profesional, Consejos Municipales, entre otros) y promover la nueva agenda de derechos (ejemplifica con la Ley para personas Trans).

Por último, planteó como desafío la continua construcción democrática, escuchando distintas voces en acceso igualitario a Derechos Humanos, democracia y ciudadanía.



## **JORGE GANDINI**

El Presidente de la Cámara de Representantes, Jorge Gandini, felicitó y agradeció la instancia y destacó la peculiaridad de que el panel estuviera integrado por representantes de todos los poderes del Estado.

Sobre la democracia, señaló que es como el agua: como ya la tenemos, no la valoramos. Al referirse a la dictadura, afirmó que no había discusión: o se era demócrata o antidemócrata. Según Gandini, existe una unión de todos por la democracia, que, a su entender, no existe sin la libertad. Definió a la democracia como el gobierno del pueblo, y destacó que la nuestra es representativa y que si bien no puede ser sustituida por ningún otro mecanismo, hay que agregarle contenidos, sin cambiar los marcos.

Destacó las nuevas formas de participación y sus dinámicas. Hoy en día la gente demanda más, y participa de forma distinta: ya no en asambleas y debates cara a cara, sino por redes sociales, de manera más alejada, despotricando contra los políticos y no haciéndose cargo de su responsabilidad por haberlos votado. Afirmó que la población pide resultados, algo nada fácil para la democracia, pero que constituye un desafío.

Sostuvo la importancia de algunas cuestiones que a su entender actualmente brillan por su ausencia. Una es el debate y la capacidad de reconocer que el otro tiene la razón en algunas oportunidades, lo que para él constituye la mayor riqueza de la democracia. Para eso es necesaria otra de estas cuestiones: la educación. En ese sentido, señaló la relevancia de la familia como transmisora de valores y educadora de forma independiente y complementaria de la escuela. Junto a esto último, remarcó la necesidad de que las instituciones den el ejemplo de lo que se puede hacer y lo que no, para transmitir así valores de transparencia y honestidad.

Por último, destacó la fortaleza de los partidos políticos uruguayos y la importancia de la inexistencia de grupos sociales que se encuentren fuera del sistema o sean antisistema. Con respecto a los partidos, subrayó sus rasgos nacionales, policlasistas y representativos de todas las voces de formas diferentes. En ese sentido, señaló que desde su punto de vista se han creado muchos derechos, pero ha costado llevarlos a la práctica. Este es el desafío para la democracia

### **JORGE CHEDIAK**

Jorge Chediak, Presidente de la Suprema Corte de Justicia, definió la democracia inspirado en Churchill, que dijo: “Nadie finge que la democracia sea perfecta o absolutamente sabia. De hecho, se ha dicho que la democracia es la peor forma de Gobierno... excepto todas las demás formas que han sido intentadas”. Al igual que los demás oradores, también hizo referencia a los excepcionales rasgos de la democracia uruguaya: su lugar entre las –solamente– 25 democracias plenas en el mundo, los índices de institucionalidad, estabilidad y corrupción.

Hizo referencia a la Declaración Universal de Derechos Humanos y a la primera, segunda, tercera, cuarta y posiblemente –a futuro– quinta generación de derechos. Afirmó que es necesario valorar la existencia de algunos derechos que se entienden como naturales, pero que en realidad son producto de la democracia. Igualmente, señaló que es una aspiración adolescente querer que cualquier preferencia se materialice en un derecho.

Chediak enfatiza en que así como tenemos derechos humanos, también contamos con deberes humanos, que debemos cumplir primero, pues no existe libertad sin responsabilidad. A su vez, señaló que es necesario involucrarse, debido a que no se construye república ni democracia con ciudadanos egoístas, no comprometidos y que “se valen por sí mismos”. Es de suma importancia que existan ciudadanos comprometidos, participativos, que conozcan sus derechos y sus responsabilidades.



Para concluir, se detuvo en lo que atañe a la violencia. Señaló que ha crecido mucho contra los débiles, entendidos como mujeres, niños y ancianos. Al respecto, sostuvo que no podemos mirar hacia otro lado, que es necesario estar al tanto de lo que le pasa a los demás e involucrarnos para hacer lo correcto, para procurar dejar las cosas mejor que cuando las agarramos.

Para finalizar este primer panel, tomó la palabra, Nelson Villareal. Destacó la actuación de los panelistas y resaltó la importancia del debate y de dar continuidad a una visión integral de Derechos Humanos.

Reflexionó sobre un tema que los panelistas abordaron: el descontento con la democracia, y desarrolló un análisis más bien histórico: desde hace 30 o 40 años existe

el malestar con la democracia, pero sin embargo se ha ido afirmando como sistema común y necesario para avanzar.

A su vez, respondió al planteo de Jorge Gandini, y destacó el rol del espacio virtual como gran articulador y agregó que no es la participación la que gobierna, sino la representación. En ese sentido, mencionó como caso ejemplar el pasado 8 de marzo por la masiva movilización del Día Internacional de la Mujer. Agregó que no es que el pasado fue mejor, sino que el quid de la cuestión se encuentra en resolver cómo dirimir los conflictos hoy. Para esto, argumentó que debe formarse un tríada que se componga de participación, representación y deliberación. Junto con esto, hizo énfasis en no perder la perspectiva de que es la gente la que establece los valores principales.



Además, se refirió a problemas como la violencia de género, el suicidio, la violencia en general y la existencia de personas que no son reconocidas como tales. Con respecto a estas últimas, señaló la importancia de garantizarles el efectivo ejercicio de sus derechos humanos, desde una mirada integral, no fragmentada, reconociendo la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran y los obstáculos que existen para que nos veamos como iguales en tanto personas con derechos inherentes.

Para finalizar, sintetizó su visión sobre la democracia y la describió como un patrimonio material e inmaterial, como un foco movible que se puede construir o destruir. No como perfecta, pero sí perfectible, y es en ese punto donde radicará el desafío para seguir avanzando en democracia. Para poner un ejemplo práctico y visible, se refirió a la situación del panel en el que se encontraba sentado en ese preciso momento y del que seguía a continuación: destacó que ambas mesas sumaban un 90% de hombres. Con eso se refirió a la necesidad imperiosa de construir espacios de representación que integren a todos por igual, para entender la democracia de forma integral.

Invitó a los expositores de la segunda mesa de la jornada

### OSCAR BOTTINELLI



La introducción de este segundo panel estuvo a cargo de Óscar Bottinelli. El politólogo señaló que el significado de democracia que hoy rige implica que quien es demócrata es bueno, y quien no es demócrata es malo. Para definir el concepto, define tres áreas:

democracia política (poliarquía), democracia económica y democracia de tipo social moderna (cuando se respetan nuevas generaciones de derechos y libertades).

Se centró especialmente en la poliarquía, que estableció como algo reciente, porque el sufragio universal pleno comienza recién entre el final del primer tercio y el principio del segundo en el siglo XX. Al respecto, explicó que muchas de sus falencias se deben a que este sistema recién empezó a ser probado hace poco tiempo. Sin embargo, nació en un mundo y dejó otro.

A su vez, resaltó la importancia de afirmar la confiabilidad del ciudadano, porque con la sola representación no alcanza. Es necesario dar información completa y equitativa. En vinculación con esto, señaló algunos desafíos o amenazas de la democracia: el derecho del ciudadano a la información; la dificultad de hacer política entre sectores; la judicialización de la política y de la sociedad, entre otras.

Finalizada la exposición del politólogo y retomando el debate, pasaron a hacer uso de la palabra los legisladores y las legisladoras de cada uno de los partidos políticos con representación parlamentaria<sup>16</sup>.

### **GUSTAVO LÓPEZ (UNIDAD POPULAR)**

Afirmó que la democracia en Uruguay nos remite al pasado reciente, a la lucha de colectivos y a los trabajadores organizados. Habló en nombre de su fuerza política, que concibe a la democracia como en constante conquista, no desde una perspectiva formal o informal, sino en un marco de socialización de derechos, participación ciudadana y toma de decisiones.

Reconoció el avance en derechos, pero destacó algunos elementos que interpelan severamente nuestra democracia, que son la vigencia de la ley de caducidad, la existencia de personas que viven en asentamientos, los salarios inferiores a 25.000 pesos, la concentración y extranjerización de la tierra, la violencia de todo tipo (distinguió según tipos, como la violencia de género), el sistema penal y carcelario, el

---

16 La ponencia completa se encuentra se encuentra al final de esta publicación.

carácter mercantil de la salud universal, la corrupción política, las personas que duermen en la calle y la infantilización de la pobreza.

Afirmó que no habrá avance en democracia y derechos humanos, si persisten estos problemas. Agregó que la clave está en aportar según capacidades y recibir según necesidades.

### **PABLO MIERES (PARTIDO INDEPENDIENTE)**

Haciendo referencia a las palabras de Bottinelli, señaló que está de acuerdo en que la democracia es un fenómeno reciente; a lo que agrega que no está ganada para siempre como se creyó en su momento, que se perdería con la instauración de la dictadura.

Se refirió a los límites institucionales de cada actor, que cuando se traspasan, debe actuarse con contundencia: las mayorías en el parlamento deben poder cambiarse en cualquier momento. De esta forma, afirmó que las reglas del juego y la separación de poderes nunca pueden estar supeditadas a la ideología del gobierno; los principios democráticos no pueden relativizarse.

Se detuvo en la importancia de construir una democracia participativa para no perder legitimidad y adhesión, cuyo tema central es el de los derechos. Así, coincidió con López en la necesidad de atender a algunos desafíos como la equidad de género y el medio ambiente.

En otro orden, aludió a los partidos, específicamente a la dificultad de la democracia interna. Las democracias fuertes necesitan partidos con democracias internas fuertes, que tomen en cuenta los círculos concéntricos de participación, los electores, las situaciones intermedias y que no decanten en una oligarquización, pues generarían una pérdida de representatividad.

Por último, dijo ser consciente del desarraigo de los partidos políticos, por lo que es importante establecer reglas claras que controlen más a los políticos e impliquen una mejor representación de la población, porque sin partidos no hay democracia.

### **ADRIÁN PEÑA, SECRETARIO GENERAL DEL PARTIDO COLORADO**

Reconoció y celebró el avance de la nueva agenda de derechos, y afirmó lo difícil que resulta pasar de lo firmado a la práctica. Si se aborda la democracia desde un aspecto más bien formal, señaló que para generar acceso a ella es de especial relevancia reafirmar la confianza en la República, la separación e independencia de los poderes y el respeto a la ley y a la Constitución. En relación a cómo reafirmar los derechos, apuntó a la búsqueda de acuerdos entre los actores políticos para entender la democracia como construcción, mediante la tolerancia del disenso, la formación de los jóvenes, la acumulación de información y el compromiso de los partidos políticos.

Para finalizar, reparó en la crisis de legitimidad que afrontan los partidos en una época en que la política ha perdido peso, con escaso liderazgo y en la los Estados-nación han perdido autonomía frente a las corporaciones. Los partidos políticos son centrales y hay que cuidarlos y revertir la desconfianza que están generando en la gente a través de señales claras: manteniendo los valores y la ética bien alta, pues la ética nutre a la política.

### **BEATRIZ ARGIMÓN (PARTIDO NACIONAL)**

La Presidenta del Directorio del Partido Nacional destacó la importancia de que en la Semana de la Democracia los políticos debatan sobre la democracia. Se refirió a la calidad de la democracia y a su relación con los Derechos Humanos; como colectividad, estamos ante del desafío de enfrentar los cambios civilizatorios, y mencionó la agenda de género como ejemplo de que la calidad de la democracia falla. Si bien Uruguay aprobó derechos de esa agenda, falló en lo presupuestal, en lo más práctico, en la implementación, que causa el desencanto de la gente, que sabe que tiene un derecho, pero, al querer ejercerlo, se encuentra con trabas para acceder a él.

Asimismo, se refirió al descreimiento de la población en los políticos, fenómeno que justificó debido al desarraigo de los partidos políticos de los derechos fueron consagrados en marcos normativos, pero que no se aplican en lo cotidiano.



Uno de los desafíos de la democracia, entonces, está allí. El otro radica en adaptarse a los nuevos canales de información y comunicación. Los partidos deberán estar en todos lados; deberán adaptarse a los nuevos mecanismos que plantea la tecnología, que no debe invadirnos, sino que hay que sintonizar con ella y dar respuestas rápidas.

### **JAVIER MIRANDA, FRENTE AMPLIO**

Se refirió a una teoría normativa de la democracia, que se plantea en tres tesis claramente diferenciadas: una vinculación estructural entre democracia y Derechos Humanos; la manera en que las organizaciones de la sociedad civil y los partidos se relacionan con ese vínculo democracia-derechos humanos; y cómo esa relación funda un proyecto político.

Analizó la definición de Bobbio de democracia procedimental, y afirmó que la democracia no es sólo una cuestión de formas (necesario, pero no suficiente), sino que

también incluye una dimensión sustancial: derechos, límites y vínculos de las relaciones mayoritarias., y sostuvo que las minorías deben ser mayorías.

La democracia no es solamente un problema de decisión, sino que la participación aparece como un todo, por lo que es importante saber cuánto ampliar ese todo. Las organizaciones de la sociedad civil y los partidos políticos juegan un papel central. La aspiración principal es generar espacios de canalización de intereses y de síntesis, así como analizar la función directiva, de conducción. En ese sentido la política pública debe conducirse en torno a la concreción de los derechos de las personas, es decir, debe ser una política pública que se enfoque en los Derechos Humanos. Eso define el horizonte de la política, a la vez que funda el proyecto político.



## MESA DE DIÁLOGO DEMOCRACIA

### LAICIDAD Y DERECHOS HUMANOS

El viernes 14 de setiembre se organizó la Mesa de diálogo Democracia, Laicidad y Derechos Humanos en la Sala Multifunción de la Torre Ejecutiva de Presidencia de la República. En el encuentro expusieron la Doctora Cristina Grela, el Doctor Juan Cristina, el Doctor Nicolás Guigou y la Profesora y Licenciada Laura Motta. Los comentaristas fueron el Secretario de Derechos Humanos de Presidencia de la República Licenciado Nelson Villarreal, la Licenciada Stefanie Kreher y la Doctora Susana Monreal, y la moderadora fue Cecilia Anández de la Secretaría de Derechos Humanos de Presidencia de la República.

La moderadora, presenta la mesa como actividad de la Semana de la Democracia, enmarcada en la conmemoración de los 70 años de la Declaración Universal de Derechos Humanos y en la celebración del Día Internacional de la Democracia, que se conmemora el 15 de setiembre. Como antecedente, en el mes de diciembre de 2017 se organizó una actividad cerrada titulada Religiones, Derechos Humanos, Democracia y Políticas Públicas. Cooperación, congruencias y conflictos, a la que fueron invitados representantes del Estado, de las distintas religiones y de la academia. El eje del diálogo fue el tema del laicismo y su capacidad de tejer igualdad, pero también el derecho a la libertad de conciencia. En el diálogo surgieron distintas reflexiones según las diferentes posiciones y agregó que, en este momento de avance de los fundamentalismos, la actividad resultó muy interesante. De esa instancia surgió la necesidad de profundizar en lo democrático y lo republicano, en el respeto a la diversidad a partir de lo religioso y la espiritualidad.

El Secretario de Derechos Humanos, Nelson Villarreal, contextualizó la Semana de la Democracia. En primer lugar, señaló que al Presidente de la República, Doctor Tabaré Vázquez, le pareció muy interesante el proceso de reflexión sobre el significado de la democracia en un contexto regional y global que muestra contradicciones. Villarreal sostuvo que la condición de la democracia para las instituciones hace también a las subjetividades, a la percepción de qué legitima la autoridad en una sociedad. Si es el pacto social, las tradiciones, o ambas, y es entre esas dos — en donde emergen las religiones, las tradiciones políticas y sociales— que se encuentra el sustento de la estabilidad de las sociedades. Uruguay, a pesar de ser una democracia plena, mantiene deudas con el pasado reciente y con el pasado lejano: desigualdades estructurales, personas afrodescendientes, personas con discapacidad, desigualdades territoriales. Se debe pensar la construcción de la democracia a partir de lo vulnerable, de aquellos que presentan mayores necesidades. A pesar de vivir en la cultura de los satisfechos aún hay sujetos que no viven esta igualdad y no discriminación en lo que hace a la condición material social y al reconocimiento de la diversidad. “La

democracia es un patrimonio material e inmaterial acumulado por la humanidad y al mismo tiempo es una construcción parcial inevitablemente inacabada, imperfecta, pero perfectible”.

Respecto a la discusión de Laicidad, Derechos Humanos y Democracia, se refiere a una red que incluye la Universidad de la República y en la que se ha involucrado la Universidad Católica. En la Semana de la Democracia, pusieron ese tema en diálogo con las políticas públicas, para lo que identificaron cuatro ejes en tensión:

En primer lugar, el siglo XXI es el siglo de la revolución de las mujeres. ¿Cómo se lo aborda sobre la base de un sentido en que se reconoce la autonomía del derecho al libre ejercicio del cuerpo, de la sexualidad y la toma de decisiones? La política pública debe garantizar la pluralidad de éticas, tema que retomará más adelante la expositora Cristina Grela.

En segundo lugar, ¿cómo dialogan las religiones con las políticas públicas y en qué confluyen? Pueden hacerlo en los relatos que fortalecen la dignidad humana o en los que desagregan la autoridad social a partir de la pérdida de identidad, tema al que se referirá Nicolás Guigou.

En tercer lugar, la producción de conocimiento, cómo la autonomía crítica del sujeto moderno es la autonomía de la construcción de conocimiento. El problema radica en los conflictos de la política pública con la autonomía del conocimiento, asunto que retomará Juan Cristina.

En cuarto lugar, la necesidad de clarificar el concepto de la laicidad respecto a la educación, tema que será tratado por Laura Motta.

### **CRISTINA GRELA**

Es la Directora del Área de Género en el Ministerio de Salud Pública. En 1984, fundó Católicas por el Derecho a Decidir y fue la coordinadora regional hasta 1998.

Señaló que la laicidad, que incluye a todos los uruguayos y que la defienden, es una prueba de fuego para el país y que ha mantenido como un valor en las sociedades regionales. Muchas de las cosas que hemos hecho es porque somos un país laico, y se preguntó si esa laicidad aporta a la transformación cultural o acompaña algunas cuestiones que no adelantan en la transformación cultural.

Hizo un recorrido por los avances del laicismo durante los distintos gobiernos liberales y del batllismo en la promoción de varios avances: en 1912, el divorcio por la sola voluntad de la mujer, en 1938, el derecho al voto para la mujer y la legalización del aborto; y en 1945, el reconocimiento de los derechos civiles de las mujeres. En 1975, la ONU lanza el Decenio de la Mujer, pero al no producirse muchos avances y debido a

una mayor conciencia sobre las desigualdades de las mujeres, lanzó otro decenio que terminó en 1984 en la Conferencia de El Cairo sobre Población y Desarrollo. Allí nacieron las palabras género, empoderamiento y derechos sexuales y reproductivos. A pesar de esto, la libertad del cuerpo de las mujeres no fue tal y ni lo es ahora, sino que a veces es una reacción, represión u obediencia, clarificó.

A la salida de la dictadura comenzaron a trabajar con mujeres sobre sexualidad en más de 300 talleres, en Montevideo y en el interior, en los que las mujeres expresaron sus represiones, sus mitos y sus miedos. A partir de estos últimos años, el feminismo se centra en el derecho al cuerpo y se preguntó qué ocurría con la cuestión católica. Planteó que a nivel personal, trabajando como feminista, era consciente de la influencia de la Iglesia Católica en la sexualidad. Hizo un recorrido personal de cómo compatibilizó ser católica y el aborto. En primer lugar, señaló que en la Conferencia de El Cairo de 1984, ella, como católica, podía pensar en la sexualidad placentera, la igualdad entre hombres y mujeres, en la salud sexual y reproductiva en cuanto a la anti concepción, pero el aborto le era conflictivo. Comenzó a leer y descubrió que hay católicos y católicas en el mundo que trabajan por el derecho a decidir, y explicó que el momento en el que empieza la vida no es dogma para la Iglesia Católica, es posible el derecho a decidir de acuerdo a la conciencia cuando hay duda. Señaló que la Iglesia ha evolucionado mucho en relación a esto.

Por último señaló especialmente que en los temas de salud sexual y reproductiva no es fácil encontrar igualdad y equidad entre hombres y mujeres para la vivencia de la sexualidad porque disponemos de una historia muy corta como mujeres autónomas, dueñas de nuestro cuerpo, mientras que los hombres cuentan con la historia universal de ejercer la sexualidad de otra manera. Concluyó que si bien adelantamos algo, queda mucho camino para vivir una sexualidad con más derechos, plenitud y placer.

## **JUAN CRISTINA**

Cristina, Profesor Titular de Biología, Decano de la Facultad de Ciencias y miembro de la Academia Nacional de Ciencias del Uruguay, aclaró que daría su opinión personal independientemente de las instituciones a las que pertenece y señaló que el segundo nombre del siglo XXI es la Sociedad del Conocimiento. La ciencia como factor de impulso de la tecnología y la innovación juega un rol fundamental en las sociedades del siglo XXI, y consideró que a veces se habla poco de la educación científica de los ciudadanos en el siglo XXI y que no es posible construir una ciudadanía plena sin una educación científica de los ciudadanos de este siglo.

Planteó como objetivo de su exposición aclarar qué representa la ciencia en la sociedad uruguaya y qué hacen los científicos. Señaló que en el mundo actual, donde los medios masivos de comunicación juegan un rol muy importante, la imagen que dan de la ciencia no es muy positiva, y la representación de lo que los científicos hacen en relación a los aspectos sociales es compleja.

A partir de la controversia entre ciencia y humanidades o filosofía, el principal argumento de su exposición fue que esta oposición es falsa y que la ciencia es, en efecto, parte de la cultura de nuestra sociedad. En ese sentido, en primer lugar, se refirió a cómo las personas se representan el mundo desde un punto de vista científico, en un mundo que no es local y cuyo crecimiento no es lineal, sino que, en el caso de la ciencia, es global y exponencial. Así, se enfocó en la confusión entre ciencia y tecnología. La palabra ciencia proviene del latín *scire*, que significa conocer con conocimiento propio, que es susceptible de ser transmitido. En cambio, la palabra tecnología viene del griego *techne*, conjunto de procedimientos. Ambos se encuentran muy vinculados, pero sus objetivos son distintos: un mismo conocimiento da lugar a distintas tecnologías. Dice que hay muchas personas que creen que el objetivo principal de la ciencia solucionarles algo de su vida cotidiana y que en realidad ocultan el verdadero sentido de la ciencia, y aclara que esto no significa una crítica moral a la tecnología. Pero es importante comprender que este conocimiento es una apuesta a reconocer el verdadero sentido de la ciencia a través del que aprendemos valores democráticos: la ciencia nos enseña a pensar y a desarrollar un espíritu crítico, a confrontar ideas con los otros y a obtener pruebas de esos resultados.

En segundo lugar, se refirió a quiénes son los científicos. Sus orígenes se remontan a la antigua Grecia y esto es muy importante en relación con las humanidades. Hizo mención a Erwin Schrödinger, en su libro *La ciencia de los griegos*, y a que el rasgo más importante de los padres fundadores de la ciencia era que creían que el despliegue de la naturaleza puede ser comprendido. Aunque hoy parezca un lugar común, se necesitó crear filosóficamente el concepto de que necesitamos entender, de lo que surge el método científico heredado de la antigua Grecia. Aristóteles denominaba a los primeros filósofos físicos, y fisiólogos a los que se dedicaban a los problemas de la naturaleza. Agregó que la ciencia y la filosofía fueron una desde el comienzo y deben volver a trabajar en conjunto, porque los dilemas del mundo actual, en los que los científicos avanzan muchísimo, deben confrontarse con los valores democráticos de la sociedad. Sin embargo, reconoció que parecería ser que las dos supuestas culturas de las ciencias y las humanidades siguen caminos irreconciliables. En realidad, estas dos culturas son una sola porque la ciencia, desde sus orígenes, forma parte de la cultura. Ambas han evolucionado y las viejas disputas de los filósofos y los científicos que se dieron en el siglo XIX ya han sido prácticamente superadas.

En tercer lugar, se preguntó qué significa que la naturaleza se puede comprender, y señaló que muchas veces los científicos simplifican ese problema y eso los conduce a sentirse ajenos a la realidad que estudian. En las sociedades democráticas, muchas veces se demanda su opinión para que tomen determinadas decisiones en nombre de la sociedad. Cabe entonces la pregunta si la ciencia puede determinar valores estéticos o cuándo comienza la persona humana. Agregó que muchas veces se pretende que la ciencia explique nuestra finalidad última, nuestro destino o el sentido de nuestra vida.

Concluyó que los científicos construyen un conocimiento sólido y verdadero. Sin embargo, a esa construcción de conocimiento le falta una gran reflexión filosófica que podría ser el aporte de las humanidades. Se preguntó si eso es posible y afirmó que sí, y que un ejemplo es la bioética. Por último, señaló que si no apostamos a la ciencia no habrá futuro y que todos los Estados necesitan incorporar este conocimiento genuino tamizado por los valores nacionales de la sociedad.

## **NICOLÁS GUIGOU**

Es Doctor en Antropología Social por la Universidad Federal de Río Grande del Sur; Profesor Titular del Departamento de Ciencias Humanas y Sociales de la Facultad de Información y Comunicación de la Universidad de la República. Se refirió al vínculo entre la laicidad y el espacio público.

En primer lugar, señaló que hablar de la laicidad en Uruguay es hablar casi de un lugar común: es uno de los países más laicos del mundo. En ese sentido, es un país con una identidad muy clara y es muy diferente de otros países latinoamericanos, en el que el número de ateos y agnósticos no se corresponde con el de ningún país latinoamericano y es un país con un proceso de secularización triunfante.

La separación del Estado uruguayo de la Iglesia Católica se da en 1919 y se han aplicado un conjunto de leyes y procesos estatales que hacen que la laicidad a la uruguaya conforme un modelo cultural de laicidad con características particulares. Entre ellas, el haber reunido culturalmente la homogeneidad con la heterogeneidad. Así, parte de la mitología de la nación es la mitología de la laicidad, que crea los mitos fundantes del proceso democrático y de la constitución del espacio público.

En las últimas décadas, ha habido cambios que resquebrajan el modelo de la laicidad clásica, pero todavía persisten algunas características del modelo original, que se caracterizó por tratar de construir un espacio público sin características culturales. Como contracara, se dio la construcción de un espacio privado donde circulaban las

singularidades religiosas y culturales. Por eso, cuando el modelo comienza a resquebrajarse, aparecen con mucha fuerza las singularidades culturales en el espacio público y actores religiosos que exigen otro tipo de tratamiento.

En este momento nos encontramos ante una situación de laicidad resquebrajada, en la que el modelo clásico de la laicidad uruguaya está prácticamente agotado en varios aspectos. La construcción permanente de la homogeneidad supuso un plus de violencia simbólica para que las singularidades culturales, de género, étnico-religiosas, pasaran al espacio privado y se invisibilizaran.

Comentó que el proceso de resquebrajamiento muestra varios indicadores. En primer lugar, la revisión de los mitos que fundaron la nación y ciertos modelos de laicidad que se cristalizan en un sujeto ciudadano descaracterizado —hombre, blanco. Estos procesos de homogeneización crearon distintos tipos de asimetría: de género, de clase, étnico-raciales. En segundo lugar, la evaluación de las investigaciones y de los movimientos sociales de los indígenas en Uruguay. Hasta el día de hoy, el gobierno nacional no ha reconocido el convenio de la OIT y hay además movimientos conservadores en la academia que niegan la existencia de indígenas en Uruguay.

En tercer lugar, la comunidad afro, que hace que quede muy claro que el laicismo integrador estableció una relación asimétrica entre blancos y afrodescendientes. Si bien ha habido avances, la asimetría continúa, lo que también ocurre en el caso del género. Entonces, esta polifonía hace que la laicidad clásica uruguaya deba ser pensada a partir de ese proceso de fragmentación.

En relación con la fragmentación, se preguntó qué tipo de laicidad vamos a pensar para el siglo XXI, y señaló que no puede ser la misma laicidad privatizadora y homogeneizadora de los siglos XIX y XX. Pensar críticamente el modelo de laicidad es pensar críticamente el modelo de democracia que les es concomitante y definir también el espacio público del siglo XXI, que no es ya el espacio público descaracterizado. También se refirió al espacio público en términos territoriales, y se preguntó cómo generar garantías para que los diferentes sujetos ciudadanos plurales puedan ser constructores y apropiarse y circular por el espacio público. Respecto a esto, hizo énfasis en el nivel de fragmentación de Montevideo, y que “cada clase social vive en un barrio de manera clarísima”, que el espacio público se vuelve un espacio controlado por privados y que a pesar de las políticas no se ha logrado establecer un puente claro para desarmar esos procesos de fragmentación. Invitó a pensar la heterogeneidad en el sentido de la convivencia y de la coexistencia de diferentes sujetos que ya no se encuentran. Los espacios compartidos que fortalecían

la democracia, al mismo tiempo que eran grandes espacios productores de homogeneidad, están desapareciendo.

Por último, señaló que este es uno de los elementos para pensar qué mitos generar para que esos procesos de fragmentación se reduzcan o desaparezcan y, al mismo tiempo, no sólo conservar, sino potenciar las heterogeneidades culturales.

## **LAURA MOTTA**

Es profesora de Inglés por el Instituto de Profesores Artigas, Licenciada en Educación por la Universidad Católica del Uruguay, y, actualmente, consejera del Consejo Directivo Central de ANEP. Su exposición se enfocó en educación y laicidad.

Señaló los temas sobre los que la sociedad entiende que debe pedir explicaciones, y se refirió a la historia reciente, la educación en valores, la memoria, la educación sexual y el yoga en la escuela, lo que da cuenta de la diversidad de temas en los que la sociedad entiende que se encuentra el debate de educación y laicidad.

El Uruguay desarrolló, a lo largo de su historia, una posición firme al respecto y la incorporación del principio de laicidad en la educación es indudable en términos generales. Hay una primera mirada instalada a fines del siglo XIX por José Pedro Varela, y se refirió a Varela, Reina Reyes, Julio Castro, Pivel Devoto y José Pedro Barrán, y las propuestas de algunos de estos pensadores directamente vinculados a la educación y que son dignos de referencia.

Cuando abordamos el tema de laicidad debemos pensar en tres cuestiones. La primera es la democracia como la convivencia de lo plural: la concepción de que muchas voces hacen a una democracia fuerte es uno de los pilares sobre los que apoyamos ese concepto. La segunda incluye la ciencia, la tecnología y la sociedad del conocimiento. Está en debate qué se enseña y cada vez más se reflexiona sobre qué aspectos de los avances de la ciencia deben incluirse. La tercera es la construcción sobre derechos humanos, y en ese sentido existe un plan de educación en derechos humanos.

Para abordar el tema de la laicidad hay distintas formas: en primer lugar, la laicidad como la autonomía del Estado frente a un poder religioso, que se dirimió con la exclusión de todo lo que fuera religioso, y que se extendió al ámbito político y filosófico. Señaló que parte de esa controversia fue fruto de la mirada de que la laicidad es la exclusión y, en ese sentido, es “ausencia de”. En segundo lugar, la

laicidad como espacio de convergencia de todas las miradas, y cómo el concepto de laicidad se puede transformar en un garante del espacio público.

La laicidad se mueve entre estas dos dimensiones: la inclusión total o la garantía de que las personas serán respetadas y consideradas, de lo surgen tres elementos: el respeto, la autonomía y la igualdad. Analizó cómo a través de sus pensadores, el sistema educativo trató esos elementos. Así, señaló que laicidad e igualdad son principios en los que los uruguayos se han formado. Desde los orígenes del Uruguay en cuanto a educación, se identificó su carácter igualitario y a la escuela como una pieza clave para hacer viable el proyecto nacional que borra las diferencias, en el mismo sentido al que Guigou se refirió.

Varela concibió la escuela con un horizonte político clave: formar ciudadanos y reafirmar la democracia. La laicidad, en la concepción vareliana, apuntaba a reforzar el sentimiento de igualdad identificado con el ideal democrático y proponía integrar a la población a partir de la moral laica o no religiosa. Para Varela era importante formar en el espíritu de la verdad que se identificaba con la ciencia supeditada a la moral.

En cuanto a la autonomía, se refirió a Reina Reyes, que rescata la tradición laica de la escuela, pero llama la atención sobre el niño más que sobre el ciudadano. Hizo énfasis en el derecho del niño a desarrollar los saberes y aptitudes para adaptarse al medio en el que le toca vivir, pero también para desarrollar al máximo sus capacidades, en dirección a la autonomía, lo que redundaría en un bien para la democracia. Reyes planteó una tensión entre el derecho a educar y el derecho a ser educado, y en ese sentido Motta agregó que el debate está planteado hoy en día.

También expuso el pensamiento de Julio Castro sobre la autonomía, que señalaba que “ni la cultura ni la educación se dan en el vacío, sino en medios naturales humanos concretos que resultan determinantes. No existe pues una educación de validez universal, sino, a lo sumo, principios generales rectores cuya adecuación a las circunstancias ambientales resulta necesaria”. Así, pensar la educación en relación con el medio pone en peligro que el medio se imponga a la escuela y determine sus fines que se centrarán en una adaptación. Señaló que este tema es central porque plantea el dilema de hacia dónde debe ir la educación.

La controversia sobre la laicidad continúa a finales del siglo XX y comienzos del siglo XXI, y expuso los dichos de Pivel Devoto respecto al debate pública sobre la violación del principio de laicidad en la enseñanza en ocasión de la discusión de aprobar los programas de Historia de enseñanza secundaria. En ese sentido, Pivel Devoto señaló que la defensa de la laicidad no debe confundir laicismo con asepsia y objetividad con oscurantismo.

En el año 2005, con el profesor Barrán en el Consejo Directivo Central de ANEP, se discutió si mantener una Comisión que trabajaba en valores, y Barrán señaló que la base de una educación laica es la amplitud de posiciones y que esa Comisión era peligrosa para la laicidad. Por último, citó a Barrán: “el silencio absoluto no existe. Si la enseñanza no lo cubre, va a ser llenado por otro”.

A continuación, se abre en espacio de debate y reflexión a partir de las exposiciones de la primera mesa.

## PANEL DE COMENTARISTAS

### SUSANA MONREAL

La primera comentarista fue Susana Monreal, Doctora en Ciencias Históricas por la Universidad Católica de Lovaina en Bélgica. Es investigadora en el Instituto de Historia del Departamento de Humanidades de la Universidad Católica del Uruguay y miembro activo del Sistema Nacional de Investigadores. En primer lugar, señaló que sus comentarios se basaban en la historia religiosa y que su exposición se iba a centrar en tres puntos: laicidad en perspectiva histórica, religión y espacio público y la laicidad amistosa o amigable.

Señaló que desde un punto de vista histórico, el término laicidad se merece una atención mayor de la que se le presta. El término francés *laïcité* fue creado en 1871 y se refiere al “principio de separación de la sociedad civil y de la sociedad religiosa, en la que el Estado no ejerce ningún poder religioso y las iglesias ningún poder político”. Ferdinand Buisson, que acuñó el término para un diccionario de Pedagogía, consideraba que la laicidad debía contribuir a la igualdad de todos los franceses ante la ley, a la igualdad de cultos, a la construcción del matrimonio civil, al ejercicio de todos los derechos civiles a partir de entonces asegurados sin relación alguna con la condición religiosa.

El término tuvo especial aplicación en el campo educativo, que definió que las creencias o no creencias de cada ciudadano pertenecían a la intimidad de cada persona. También señaló que como tantas otras manifestaciones de la cultura francesa, el término fue adoptado en el Uruguay e indicó que actualmente son siete los países laicos: Francia, México, Portugal, Turquía, India, Japón y Uruguay. Los demás encontraron otras formas de relacionar la vida social y la vida religiosa. De esto surgen dos reflexiones.

En primer lugar, se le da al término laicidad muchos sentidos y por lo tanto debería ser estudiando bajo la óptica de la historia conceptual. En 1874, José Pedro Varela dijo: “la escuela establecida por el Estado laico debe ser laica como él”, e introdujo una complejidad porque en ese año el Estado era aún católico, lo que explica los debates que su reflexión produjo.

En segundo lugar, se refirió al tema de la religión y el espacio público. Citó a Jean Baubérot, que señala que “la laicidad es la libertad impuesta a las religiones y no la represión de las religiones. Los medios para ponerla en práctica son la neutralidad y la separación. El gran objetivo es la libertad de conciencia. La finalidad de la laicidad apunta a la no discriminación por razones de religión. Ciertamente a la no

discriminación por razones de no religión, es decir de quienes optan por otros modos de vida”.

Monreal concluyó que el gran valor es la libertad de conciencia y la opción de cada uno en ese campo. El espacio público se lo ha querido religiosamente neutro por eso mismo. Y es muy complejo que sea realmente neutro, porque debería ser un espacio de pluralidad, de discusión, de confrontación positiva de la sociedad civil y que, en ese sentido, neutralizarlo no es positivo para nadie. Agregó que hay espacios públicos que no son territoriales, como el espacio digital, a la vez que recordó la reciente polémica de la colocación de la estatua de la Virgen María en el Buceo. En enero de este año, se organizó, como todos los años, el Rosario de la Familia en la Aduana de Oribe al que asistieron alrededor de 20 mil personas. La Iglesia Católica de Montevideo publicó un vídeo sobre el tema que al 14 de setiembre contaba con 250 mil visitas, de modo que la negativa a colocar la estatua de la Virgen en el espacio público territorial no impidió que dejaran de visitarla en el espacio público digital.

Por último, se refirió a la evolución del término laicidad, al que se le pueden agregar adjetivos. En primer lugar, una laicidad de combate anticlerical, originada en los enfrentamientos filosóficos y religiosos del siglo XIX, vinculada al poder eclesiástico incluso desde el punto de vista político, y se trata de una laicidad que se resiste a toda manifestación pública de la religiosidad. Esto se superó y pasamos a una religiosidad neutral, de abstención, que, en Uruguay, es muy fuerte en los campos educativo y político. En el último tiempo se habla de una laicidad amistosa, de colaboración, de entendimiento. En ese sentido, recordó que la propia Liga de la Enseñanza, formada por los laicistas franceses en 1866, se plantean la necesidad de “laicizar la laicidad”, quitarle el carácter antirreligioso para volverla tolerante.

Se trata, a nivel institucional, de cuáles son las posibilidades reales cuando hay instituciones y corrientes de pensamiento que coinciden. Esto sucede en Uruguay en la colaboración entre el Estado y los organismos religiosos de distintos credos, que se debe a una sensibilidad humana compartida, que posibilita la asociación para llevar a cabo tareas éticas y educativas en común.

## **STEFANIE KREHER**

Licenciada en Teología con estudios en Alemania y Argentina e investigadora independiente. Sus comentarios se centraron en el tema de los fundamentalismos y las interpretaciones de los textos sagrados, que han sido utilizados durante siglos para legitimar la discriminación, la desigualdad y la violencia.

Señaló que lo que resulta un poco más novedoso y se presenta como un desafío es la necesidad de desarmar la complicidad entre el cristianismo y el heteropatriarcado, porque, en función de eso, también se da, el adultocentrismo, el androcentrismo, la legitimación de la explotación sexual laboral, los cuerpos de las mujeres como tema de conversación de varones caucásicos e influyentes, que siguen reproduciendo prejuicios y dominación. La equidad de género, especialmente en lo que se refiere a la educación sexual, cobra importancia, sobre todo teniendo en cuenta que los seres humanos somos tratados más como consumidores que como ciudadanos.

El problema del fundamentalismo no es que transmita un contenido conservador, sino que se cristaliza en un esquema de pensamiento inscrito en el heteropatriarcado, cuya escala de valores se define en que los hombres son más valiosos que las mujeres, los adultos que los niños y no considera a las demás especies. El problema se manifiesta, entonces, cuando el fundamentalismo adopta una forma metodológica y epistemológica que cierra el camino a una investigación seria y necesaria, porque se atrinchera en lugares absolutos y absolutistas. Esto no solo se refiere a las religiones, sino que se manifiesta en políticos, juristas y científicos. Además, puede ser letal cuando cuestionamos lo que nos ha sido dado, porque es una perspectiva que impone una forma de interpretar y no se auto-percibe como una postura más entre varias diversas o plurales.

Concluyó que las interpretaciones de los textos sagrados, las comprensiones plurales de la experiencia de lo divino y las prácticas particulares de los ritos sagrados ocurren en una democracia plena. Por último, rescató la pregunta de cómo potenciar la diversidad cultural, no sólo como manifestaciones, sino como una interacción de esas manifestaciones.



## NELSON VILLARREAL

El Secretario de Derechos Humanos, retomó algunos aspectos del debate, sobre cómo pensamos la centralidad de la convivencia en tolerancia y diversidad, que construye la capacidad de la ciudadanía de apropiarse del proceso, en el que no hay exclusiones, y en el que se puede dar el debate sobre lo que puede configurarse en la relación de los poderes político, científico, cultural y religioso, que tienden a construir un espacio público jerarquizado, con privilegios para el varón blanco, como señalaron Guigou y Kreher. Asimismo, este debate debe incorporar la consideración de no querer hacerle decir a la ciencia lo que no está en condiciones de decir, como explicó Cristina.

La posibilidad de abrir una discusión con distintos puntos de vista y ámbitos disciplinares sobre la laicidad es, para la política pública, muy interesante. Las exposiciones abren juego a cuestiones que la Secretaría de Derechos Humanos de Presidencia de la República seguirá profundizando para habilitar ese debate.

Señaló que es necesario innovar porque la democracia, entendida en su sentido pleno, si no innova para encontrar sustentabilidad en el mediano y largo plazo, entra en el ciclo de desagregación que se da en otras partes del mundo. Agregó que las subjetividades, las cuestiones de sentido y las formas de convivencia y tolerancia, que impactan en la forma de entender los instrumentos de las políticas públicas, son fundamentales.

Al cierre de la actividad, se habilita un espacio para preguntas del público

En este espacio, un participante señaló que Baubérot y Milot definen la laicidad como “un acuerdo para la convivencia donde nadie le puede imponer al otro nada” en términos de convicciones religiosas, ni el Estado a la religión, ni la religión al Estado. Mencionó cinco modelos de laicidad, entre ellos, la laicidad de reconocimiento, en la que reconozco al otro con su identidad y su carga propia y que se manifiesta en el espacio público en la medida en que no quiere imponer sus convicciones religiosas. Hay posibilidad para innovar, porque hoy no se puede vivir la laicidad del siglo XIX. Debemos pensar, sin poner en cuestión lo básico de la laicidad, en un mundo de la diversidad como valor, que incluye el derecho a la religión.

## INTERVENCIÓN URBANA

### Datos

**Fecha y hora:** sábado 15 de setiembre de 2018, de 11:00 a 15:00 horas.

**Lugar:** Peatonal Sarandí en torno a Plaza Matriz, Ciudad Vieja, Montevideo.

**Apertura:** a cargo del Intendente de Montevideo, Daniel Martínez y del Secretario de Derechos Humanos de Presidencia de la República, Sr. Nelson Villarreal



### DINÁMICA DE LA ACTIVIDAD

Bibliotecas humanas propone una intervención en espacios públicos, tanto abiertos, como cerrados, una práctica de carácter internacional, en la que “los libros” que forman la biblioteca son personas que contarán su historia. Estos “libros” cubren diversos temas y se proponen sensibilizar a los “lectores” y presentarles enfoques distintos. Los “lectores” son personas que se acercan y escuchan un relato durante 15 minutos. Pasado ese tiempo, suena una señal, que suele ser una campana, para que ese libro le cuente su historia a otro lector. Así, un mismo lector puede escuchar varios libros o quedarse con uno solo, del mismo modo que cada libro le cuenta su historia a muchos lectores.

La jornada consistió en una intervención urbana para celebrar el Día Internacional de la Democracia, basada en el formato antes descrito<sup>17</sup>, para lo que 15 personas oficiaron de “libros humanos” y compartieron sus historias con las personas que transitaban por ese espacio.

El objetivo de presentar esa diversidad de voces era traer relatos de lugares que presentan un riesgo de vulnerabilidad alto, para desestructurar los estigmas y estereotipos, para “no juzgar al libro por su portada” y propiciar una construcción colectiva de los relatos.

Los libros humanos fueron personas/historias vinculadas a temas como discapacidad, arte, LGTBIQ, migrantes, diversidad religiosa, afrodescendencia, víctimas de la violencia, ex presos, personas en situación de calle y medio ambiente.

El público se dividió en dos, una parte vino exclusivamente a participar, es decir, personas predispuestas a la escucha de estas historias, la otra fueron peatones que respondieron positivamente a la invitación de sentarse a escuchar. En el rol de lectores participaron unas 60 personas, la mayoría de las que escuchó un promedio de cuatro historias.



---

<sup>17</sup> Experiencia que inició la ONG *Stop the Violence* en la ciudad danesa de Copenhague en el año 2000.

## “CATÁLOGO DE LIBROS”

### 1) Leho de Sosa

*Arte, Queer, Activismo*

Leho De Sosa nació en Montevideo, es un artista visual y activista del Arte Queer, influenciado por el arte contemporáneo japonés. Sus obras reflejan un compromiso con los derechos humanos, fuertemente enfocadas en la visibilidad de las “otras infancias y adolescencias”, así como también de las identidades y expresiones disidentes. Es autor del primer manga latinoamericano protagonizado por cuatro adolescentes trans y fue co-coordinador artístico de la Semana de Arte Trans de Montevideo.

### 2) Natasha Roxy

*El viaje de mi vida*

Natasha Roxy es una trans brasileña, fotógrafa y mochilera. Está haciendo un documental #TransNômade, y comparte fotos, videos y entrevistas de su viaje por Sudamérica. Quiere generar una red de contactos y conocer culturas diferentes, especialmente encontrarse con personas LGTBI.

Su objetivo es conocer ocho países. Luego de Uruguay, sigue a Colombia, pasando por Argentina, Chile y Bolivia. Viaja sola y sin recursos, e intercambia su trabajo por hospedaje y alimento.

### 3) Rodrigo Falcón

*Viví una vida que no era la mía*

Rodrigo Falcón es integrante del colectivo Trans Boys Uruguay, que en el año 2012 descubrió que era transgénero, "algo que ni siquiera sabía que existía". Lo supo cuando Alejandro Iglesias, participante en el programa televisivo Gran Hermano, contó su historia de vida con la que se sintió identificada.

"Llegué a pensar que era el único al que le pasaba esto. No entendía bien lo qué me pasaba, no había información, ni encontraba respuestas. Sólo sé que vivía una vida de hombre y me sentía como tal". En agosto de 2015, finalmente obtuvo su nuevo documento uruguayo, que le permitió sentirse liberado y por eso el colectivo al que pertenece informa a la gente, orienta y acompaña. "Todos tenemos el derecho de ser lo que queramos ser".

|                              |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
|------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>4) Luna Irazábal</b>      | <p><i>Una ciudad no apta para todes</i></p> <p>Luna Irazábal es activista en Mediarred. Nació en el Cerro, pero debido a que no podía desplazarse en la silla de ruedas, debió mudarse al Centro, donde sí había mayor accesibilidad.</p> <p>“Imaginate que tenés 11, y tenés que volver a tu escuela anterior porque los viajes en taxi son demasiado caros, y vuelven a tener que cargarte en las escaleras de la entrada, todos los días. Imaginate que tenés 12, y finalmente no te tienen que cargar porque tu nuevo liceo no tiene escaleras, pero no podés salir al patio en el recreo porque hay escalones, así que te quedas adentro. Imaginate que tenés 13, y te tomás un ómnibus sola por primera vez. Es un ómnibus accesible, pero sólo hace un recorrido que pasa por hospitales y pasa sólo dos veces por día”. Así relata Luna parte de su vida en una ciudad, y la sociedad que la construye, que deja de lado a las personas que usan sillas de ruedas.</p> |
| <b>5) María Josefina Plá</b> | <p><i>Compromiso con la causa de los más vulnerables</i></p> <p>María Josefina Plá es abogada, luchadora social, fundadora de SERPAJ, actual presidenta de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo. Sus primeros pasos como abogada fueron para defender a los obreros despedidos por el decreto de la dictadura del 4 de julio de 1973. Fue asesora jurídica en la obra del Padre Cacho y durante muchos años ofreció servicios jurídicos en forma honoraria en la Parroquia Santa Gema.</p> <p>Se especializó en temas de discapacidad en ámbitos laborales. A los sesenta años, se convierte en madre soltera de trillizos.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| <b>6) Romero Rodríguez</b>   | <p><i>Enfrentando el racismo</i></p> <p>Romero Rodríguez es fundador de Mundo Afro. Fue Secretario Ejecutivo de la Red Alianza Estratégica de Organizaciones Afro-latinoamericanas y Caribeñas, y propulsor de herramientas didáctico-educativas para la introducción del tema étnico racial en escuelas, liceos y enseñanza terciaria. Algunos de esos instrumentos han sido usados, difundidos y sirvieron para la concientización continental, como es el caso de la Guía de las Poblaciones Afro-latinoamericanas y Caribeñas. Fundó la Alianza Estratégica de Organizaciones Afro-latinoamericanas y Caribeñas en la 111 Conferencia Mundial Contra el Racismo, la Xenofobia y todas las formas conexas de intolerancia. Se enfoca en la lucha contra el racismo y la xenofobia.</p>                                                                                                                                                                                      |

## SEMANA DE LA DEMOCRACIA 2018

---

|                            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|----------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                            | Es embajador Itinerante del Ministerio de Relaciones Exteriores para África y la Diáspora Africana en las Américas y el Caribe.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| <b>7) Daniel Márquez</b>   | <p><i>Un día, una persona, un cambio de vida</i></p> <p>Daniel Márquez es docente en la Facultad de Medicina de la UdelaR. Se dedica a la medicina familiar y comunitaria. Un día una persona trans acudió a la policlínica en la que atendía, y se convirtió en un militante y especialista en el tema. En el hospital Saint Bois trabaja con otros especialistas e instituciones públicas para ayudar a las personas a insertarse en la sociedad. En la actualidad, para las personas trans, es más que un médico de confianza, es uno de los referentes que ha transformado al sistema de salud para que garantice derechos que durante mucho tiempo no estaban reconocidos.</p>                                                               |
| <b>8) Cristina Jiménez</b> | <p><i>Un poco del Caribe en el Río de la Plata</i></p> <p>Cristina Jiménez es dominicana y madre sola de cuatro hijos. Llegó a Uruguay el 5 de diciembre de 2011, con intención de migrar a Buenos Aires, pero se fue quedando porque consiguió trabajo y construyó un entramado social. En 2013 pudo traer a sus hijas más grandes, que al principio padecieron la discriminación, y la adaptación se hizo cuesta arriba. Sin embargo, hoy, tras años de vivir en Uruguay, han logrado desmontar varias de las barreras racistas que las discriminaban. Cristina creó en Facebook la página Dominicanos en Uruguay para mejorar los flujos de información entre la diáspora dominicana local, la solidaridad y la capacidad de movilización.</p> |
| <b>9) Andrés Alba</b>      | <p><i>Ciudadanía cultural</i></p> <p>Andrés Alba es especialista en Gestión Cultural. Su trabajo aborda los derechos culturales de la ciudadanía en situación de vulnerabilidad social, específicamente en el campo de la situación de calle y la salud mental, a través de Urbano, un centro cultural que ofrece talleres de expresión artística a esa población. A su vez, se desempeña como investigador de expresiones culturales callejeras para Unesco, y destaca lo festivo como aspecto transformador de los vínculos entre las personas y su entorno.</p>                                                                                                                                                                                |
| <b>10) Liliana Pertuy</b>  | <p><i>43 años de lucha por la verdad, la memoria y la justicia</i></p> <p>Liliana Pertuy nació en Treinta y Tres y vive en Montevideo. Fue una de las detenidas los días 12 y 13 de abril de 1975 en su ciudad natal, cuando 38 jóvenes, de los que las edades de 29 de ellos eran entre 13 y 17 años, fueron detenidos ilegalmente, torturados psicológica y físicamente durante semanas. Liliana tenía 15 años. “Tuve que demostrar que me había pasado lo que me pasó. Hay</p>                                                                                                                                                                                                                                                                 |

---

## SEMANA DE LA DEMOCRACIA 2018

---

|                              |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                              | <p>una cultura de la impunidad en nuestro país, hay gente que mató, torturó, robó bebés y acá no pasa nada.</p> <p>A pesar del desamparo del Estado, sigo luchando por la Verdad y la Justicia”.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| <b>11) Graciela Barrera</b>  | <p><i>Valorar la vida</i></p> <p>El 14 de enero de 2009, su hijo Alejandro Novo fue asesinado por delinquentes. Dolor, bronca, desesperación hasta que “un día toqué fondo” y empecé a pensar que debía hacer algo con todo esto. En el 2012, crea ASFAVIDE.</p> <p>Además del trabajo con las víctimas y los familiares, AFSAVIDE también se vincula a los reclusos. Lejos del rencor, Graciela concurre a diferentes centros penitenciarios, habla con los presos y les muestra la otra cara de las consecuencias del delito. “Ojalá yo hubiera tenido una madre como usted”, le dijo uno de esos hombres presos, quizás parecido al que mató a su hijo.</p>                                               |
| <b>12) Eric Alvez</b>        | <p><i>Por la educación pública y la democratización del conocimiento</i></p> <p>Eric Álvez es sociólogo, egresado de la Udelar y estudiante del Diploma en Demografía. Nació en Tacuarembó y a los 11 años se fue a vivir con su familia a Paso Carrasco, en Canelones. A los 13 años, comienza a participar en organizaciones juveniles de recreación y voluntariado y en temas de género y juventudes. Como estudiante universitario integró varias comisiones y fue delegado en la FEUU. Se considera un militante por la educación pública y la democratización del conocimiento, y declara una obligación ética con aquellos y aquellas de su mismo origen que no han tenido iguales oportunidades.</p> |
| <b>13) Alexander Silvera</b> | <p><i>Umbandismo, afro y movimiento obrero</i></p> <p>Alexander Silvera es activista social del Movimiento Afrodescendiente, integrante de la dirección de Organizaciones Mundo Afro en el periodo 2000 - 2005. Es religioso umbandista desde el año 1993, con su casa religiosa desde el año 2007. También es dirigente sindical del Sindicato de Daniel Cassin-Indutop e integrante de FUECYS, así como integrante de las Mesas de Negociación Colectiva de los Consejos de Salarios, en representación del Sector de Tiendas.</p>                                                                                                                                                                         |

---

**14) Sor Querubina:**

*La monja que se hizo abogada a los 64 años*

Sor Querubina es religiosa de la congregación de las Hermanas Capuchinas, y maestra, profesora de Astronomía y abogada penal. Su vida es un tapiz tejido por un sinfín de historias, pero ella dice que no es “nada extraordinario”, que lo importante es vivir lo cotidiano escuchando lo que Dios tiene para nosotros.

Empezó a estudiar Derecho a los 64 años. “Estaba ayudando a mi sobrino para los exámenes de Derecho, le enseñaba a estudiar, hacíamos los resúmenes y empecé a dar los exámenes yo también. Después de unas cuantas odiseas, me recibí de abogada, especializada en Derecho Penal para defender especialmente a los/as reclusos/as”.

Tiene 85 años.

---

**15)Patricia Gambetta:**

*Tengo un hijo trans, ¿y?*

Patricia Gambetta es una de las madres referentes de Trans Boys Uruguay. Cuando Agustín (Agus) le dijo que era un varón trans, lo primero que hizo fue buscar información en Internet.

“En Uruguay no había nada que fuera para madres, padres y adolescentes; empecé a buscar información en el exterior y me contacté con un grupo de padres de Estados Unidos. Una de las mamás, que tiene una niña trans de cinco años, había vivido nueve años en Uruguay y me ayudó. En ese momento, nos preguntamos si seríamos los únicos padres con un hijo trans”.

¿Cómo puede ser que le estaba pasando todo eso y yo no me di cuenta de nada?, se pregunta Patricia.

Patricia trabaja y defiende la Ley para personas trans y, descartó que se vaya a hormonizar a niños/as.



*Charlas sobre expresiones artísticas en la calle, construcciones desde la calle, desde los márgenes no integrados.*



*Cristina: Migraciones, irse, llegar, adaptarse sin dejar de ser uno. Construir, transformar el entorno.*



*Eric: Ser afro, pobre, del interior. Llegar a Montevideo, anotarse en una carrera por los boletos. Enamorarse de ella, dedicarse a su estudio. Superar los prejuicios propios y ajenos.*



**Leho:** *Muestras de arte queer, historias de diversidades, discriminaciones y resiliencia.*



**Querubina y Turco:** *Dos historias, dos cosmovisiones, unidas por el diálogo.*



**Josefina Plá,** *compromiso con la causa de las personas con los derechos más vulnerados.*



## SEGUNDA PARTE

### Exposiciones Académicas

#### Construcción democrática y derechos humanos

#### Los derechos como instrumentos de la autoridad democrática

Ricardo Marquisio<sup>18</sup>

Este es un documento síntesis que recoge las ideas principales expuestas en la intervención en el Panel Académico: “Análisis sobre la construcción democrática y derechos humanos”, en el marco de la Semana de la Democracia.

#### Resumen

El objetivo de la ponencia es defender una concepción instrumental de los derechos para el Estado democrático. En tal sentido, se distinguen tres visiones sobre la democracia (realista, valorativa y normativa), que asignan a los derechos distintos papeles (convencional, aspiracional e instrumental) y usos (afirmación, mención, creación).

La tesis defendida es que la visión normativa, que aborda el problema de la autoridad política como una responsabilidad conjunta de los ciudadanos por la construcción pública de la justicia social, es aquella que permite justificar la creación democrática de derechos. La visión normativa requiere que los ciudadanos se conciban a sí mismos como autores últimos del mundo social, lo que implica que las obligaciones sean entendidas como lógicamente previas a los derechos y que se les atribuya una condición interpretativa.

#### 1. Democracia y derechos

El término *democracia* es ambiguo (se usa para afirmar estados de cosas diferentes, en ocasiones contradictorios) y vago (sus condiciones de aplicación dan lugar a permanente incertidumbre). Más allá de su etimología, simple y conocida (“gobierno del pueblo”), y su origen histórico en la *demokratia* ateniense del siglo V AC,

---

<sup>18</sup> Profesor Adjunto de Filosofía y Teoría General del Derecho. FDER-UDELAR. Doctor en Filosofía por la Universidad de Buenos Aires.

*democracia* es uno de los ejemplos típicos entre los conceptos esencialmente contestados.

Esto supone la necesidad de renunciar a la pretensión de un acuerdo, sustentado en bases puramente conceptuales, sobre su “verdadero” significado. Las distintas concepciones de la democracia, antes que esfuerzos de clarificación conceptual, constituyen articulaciones entre valores que afirman la relevancia de ciertos aspectos asociados al concepto y dejan otros de lado.

Una idea más acotada es la de método democrático, que puede caracterizarse por los siguientes rasgos esenciales: igualdad política, sensibilidad a los juicios e intereses de los participantes, adopción de decisiones colectivas por regla mayoritaria, elecciones competitivas, libertades básicas efectivamente vigentes (Marquisio, 2013).

Con respecto a los derechos, es posible hacer una distinción entre cuestiones *analíticas* y *normativas*. Las cuestiones analíticas se vinculan con las características y funciones básicas que definen un derecho y las relaciones entre los derechos y otras posiciones legales, tales como las libertades, los poderes y los deberes. Las cuestiones normativas se relacionan con la apropiada distribución de los derechos, su contenido, los procedimientos para su determinación y establecimiento. También incluyen la discusión sobre los beneficios y desventajas que conlleva regular la interacción entre las personas a partir de los derechos. Existe, a su vez, un prolongado debate acerca de las características esenciales de los derechos jurídicos entre las teorías del interés y las teorías de la voluntad u opción. Según las primeras, una condición necesaria, aunque insuficiente para la posesión de un derecho por X, es que el derecho proteja algún aspecto de la situación de X que sea normalmente en interés de un ser humano (o de la colectividad o de un animal no humano). Según las segundas, es condición necesaria y suficiente para que X posea un derecho jurídico, que X sea competente y autorizado a demandar el deber que es correlativo al derecho en cuestión. Ambas teorías acuerdan en un punto: la mera circunstancia de que otorgarle un derecho tendería a beneficiar a X no es *suficiente* para que X tenga un derecho. También se necesita de alguna norma jurídica autoritativa (ley, sentencia judicial, reglamento administrativo, contrato) que permita identificar el derecho en cuestión (Kramer, 2010).

Desde el punto de vista analítico, es influyente la clasificación de Hohfeld que distingue cuatro tipos de posiciones jurídicas reunidas bajo el término *derecho*: reivindicaciones, libertades o privilegios, poderes e inmunidades (Hohfeld, 1917).

En cuanto a los aspectos normativos, el contenido de los derechos, su adecuada distribución y los aspectos de la interacción humana que son pasibles de ser regulados a través de derechos son materia de una concepción o teoría de la justicia, de la que

los derechos son solo una parte. Una concepción plausible de justicia necesita asumir que las personas denotan intereses diversos que pueden ser competitivos. Por eso, la teoría de la justicia discute principios sobre las instituciones que regulan la interacción humana, sobre la base del supuesto de que sus arreglos básicos no están definidos de antemano con referencia a un hipotético bien común, al que todos desinteresadamente seguirían de modo incondicional. Ese supuesto no es realista y carece de toda fuerza justificativa suponer que la sociedad humana podría funcionar de ese modo (Rawls, 1971).

## **2. El rol de los derechos en una democracia**

La relación entre la democracia y los derechos plantea múltiples cuestiones vinculados a la forma, los límites y las precondiciones de la decisión mayoritaria en una comunidad política. En un sentido básico y obvio, todas las decisiones políticas, cualquiera sea su forma o contenido, crean derechos, en cuanto modifican las posiciones jurídicas de algunos individuos en los términos analíticos definidos por Hohfeld.

Pero el problema relevante, en cada caso, es el normativo: ¿Son justos los derechos creados por alguna legislación en particular? ¿Resultarían exigibles, aunque no fueran reconocidos por dicha legislación? ¿Hay exigencias de justicia que se derivan de una determinada creación anterior de derecho?

Responder a estas preguntas requiere adoptar una determinada visión de la democracia (o el método democrático) que, a su vez, implica asumir ciertas concepciones sobre el papel y el uso de los derechos.

En lo que sigue voy a presentar tres visiones diferentes de la democracia: la realista, que les asigna un papel convencional a los derechos y da cuenta de las afirmaciones contrapuestas acerca de estos; la valorativa, que le da un papel aspiracional a los derechos y se centra en su uso como mención; la normativa, que les asigna un papel instrumental e incorpora, como una necesidad moral, la responsabilidad por su creación.

La distinción entre estas tres visiones contribuye a eliminar algunas paradojas que surgen a partir de la continua expansión del lenguaje de los derechos en el ámbito público. Estas paradojas son la ontologización, el conflictivismo y la irrelevancia.

Por *ontologización* me refiero a la forma vaga y abstracta que adopta el discurso de los derechos, que se distancia de las necesidades (competitivas) y los intereses (contrapuestos) que los justifican. En estos casos, las afirmaciones sobre derechos se toman como si hicieran referencia a “realidades morales”, reconocibles por todos y directamente motivadoras de las decisiones sociales. El razonamiento basado en puras abstracciones lleva a ignorar que, aunque la democracia supone un compromiso fundamental de los ciudadanos con el reconocimiento recíproco de derechos, existen discrepancias muy importantes (a veces irreconciliables) sobre el contenido de tales derechos (Waldron, 1999).

La paradoja conflictivista radica en que la expansión del lenguaje de los derechos, entendidos como exigencias perentorias de justicia que coliden unas con otras, sin que las autoridades públicas puedan darles respuesta inmediata y consistente, concluye en que los denominados estados constitucionales o estados de “derechos” terminan siendo aquellos en los que pueden identificarse más violaciones de derechos (Toller, Fernández Santander y D’Elia, 2012).

El problema de la irrelevancia consiste en que la expansión ilimitada del lenguaje de los derechos se torna incompatible con su sentido inherentemente relacional y lleva a su devaluación normativa. Cuando los derechos no se correlacionan con obligaciones específicas de contrapartida, su interpretación está de plano divorciada no solo con lo que habitualmente consideramos como derechos (en sentido jurídico), sino con lo que nos importa de los derechos: obtener acciones específicas de otras personas. Además de los derechos universales, que son derechos contra todos y los derechos particulares (como los que crean los contratos o los estatutos como el matrimonio), que son derechos contra otros especificados, habría una tercera categoría (vacua) de derechos: los derechos contra nadie (o contra nadie en particular) (O’Neill, 2009).

### **3. La visión realista de la democracia**

Una forma de concebir la democracia es considerar los regímenes políticos que, en el mundo real, se atribuyen esa condición, basados fundamentalmente en el recambio de los gobernantes a través de elecciones competitivas y de la posibilidad de que distintos grupos de interés compitan por determinar la agenda de las decisiones estatales. El elitismo competitivo pone énfasis en el primer fenómeno (Schumpeter, 2006) mientras que el pluralismo clásico toma como central el segundo (Dahl, 2012). Ya sea desde la puja de los caudillos por el voto popular hasta la distribución de beneficios de las decisiones colectivos propia de la poliarquía, la perspectiva realista ubica a la democracia como un estado de cosas, el escenario del conflicto entre grupos

motivados por el propio interés. No hay relación directa entre la justificación de los intereses de un grupo y el grado en que satisface sus intereses pues eso resulta de un complejo proceso de mediación, en el que la autoridad estatal actúa como árbitro en el conflicto.

En este proceso, los derechos cumplen un papel convencional, en tanto son el resultado de la mediación de la autoridad (o el voto popular) entre afirmaciones y pretensiones de derechos. Los distintos grupos de interés utilizan el lenguaje de los derechos para dotar de perentoriedad y necesidad a sus reclamos. De su posibilidad de imposición dependerá que se transformen en derechos legislativos, que releguen las pretensiones y afirmaciones contrapuestas, hasta que se modifique la correlación de fuerzas existentes.

#### **4. Las visiones valorativas**

Otra forma de concebir la democracia es tomarla como un valor o, más bien, como la síntesis de ciertos valores. Las concepciones de democracia expresan interpretaciones del concepto contestado, como parte de ideales políticos más amplios. Por ejemplo, el liberalismo ubica como valores centrales a la igualdad y la libertad, y condiciona la legitimidad de las decisiones mayoritarias al respeto de un conjunto de derechos fundamentales. El deliberativismo asume como valor central la deliberación pública y las virtudes epistémicas de los ciudadanos. El llamado pluralismo radical (o agonismo) ubica al conflicto como valor central de la política y le asigna a la democracia el papel de transformar a los enemigos en adversarios, en el conflicto por la imposición de proyectos políticos radicalmente enfrentados (para una presentación de las distintas concepciones de democracia ver Marquisio, 2013).

La valoración cuasi unánime de la democracia como ideal de la política supone el costo de la inconmensurabilidad de su significado. Las diferentes concepciones entienden por democracia cosas muy distintas, en el sentido que postulan condiciones contrapuestas de legitimación política, a las que cada una llama “democráticas”. Cada una de estas concepciones menciona a los derechos como parte del ideal político que representa la democracia.

Esas menciones tienen el valor de aspiraciones, cuya concreción dependerá de las contingencias de la política. Una concepción robusta de la democracia, sustentada casi por completo en la mención de derechos en cartas constitucionales, que ponen límites severos a la soberanía popular, es el denominado *neoconstitucionalismo*. La idea de

resolver las cuestiones de justicia a través de la proliferación de derechos atrincherados en las Cartas, suele desembocar en el conflictivismo: la profusión ilimitada de menciones sobre cuyo contenido hay desacuerdo lleva a que los estados constitucionales continuamente “violen” derechos, al tomar partido a través de decisiones políticas, por uno u otro de los términos del desacuerdo.

## 5. La visión normativa

Tal como plantea Elizabeth Anderson, un buen punto de partida para enfrentar el problema de la justicia democrática es asumir que todas las sociedades enfrentan jerarquías opresivas que no dependen de un orden natural de las cosas sino del comportamiento de personas concretas. La igualdad democrática requiere ser planteada como un conjunto de exigencias para las relaciones entre personas antes que como un patrón de distribución de bienes. Los igualitaristas necesitan tomar en cuenta, como parámetros evaluativos, diversos aspectos de la sociedad antes que enfocarse solo en el patrón distributivo, porque la eliminación de las injusticias es un objetivo mucho más complejo que su modificación: se necesita someter a escrutinio y modificar un vasto número de normas y prácticas sociales (Anderson, 1999).

La discusión sobre el patrón distributivo correcto presupone un contexto más amplio que involucra a todos los miembros de la sociedad en sus relaciones recíprocas. Lo que unifica ese contexto es la idea de responsabilidad compartida, basada en la necesidad de adoptar decisiones, de acuerdo con parámetros evaluativos, por un mundo social común, en esencia alterable.

La noción de responsabilidad como base de la justicia democrática nos lleva a indagar cuáles son las condiciones para que los individuos, concebidos como seres moralmente autónomos, adopten decisiones autoritativas sobre el mundo social que comparten, y resuelvan sus desacuerdos sobre cómo debería ser alterado o conservado el mundo social común.

La democracia entendida a partir de esa responsabilidad contiene un valor intrínseco. No puede plantearse un debate público sobre la justicia social, si no se asume que el cumplimiento de la responsabilidad inherente a cada ciudadano implica la adopción de continuas decisiones colectivas sobre las instituciones fundamentales del mundo social. Algunas de las teorías que dan cuenta del valor intrínseco de la autoridad democrática son la epistémica de David Estlund (2008), la adjudicativa de Gerald Gaus (2011) y la basada en la idea de igual avance de intereses de Thomas Christiano (2004).

Sus propuestas comparten algunos rasgos comunes que dan cuenta de las condiciones de la legitimidad democrática como necesidad de la justicia social.

En primer lugar, el procedimiento democrático es autoritativo solo si resulta idóneo para proporcionar razones morales para la acción a los ciudadanos autónomos que integran una cierta comunidad. La legitimidad democrática implica que la forma en que se ha constituido el procedimiento se vincula con la necesidad de obtener resultados justificables como las mejores decisiones sociales o la adjudicación razonada de disputas interpretativas sobre principios y derechos morales.

En segundo lugar, la decisión democrática, basada en la idea de responsabilidad común, puede entenderse como una suerte de arbitraje entre posturas confrontadas en el debate público, lo que supone decidir cómo actuar colectivamente en un contexto de desacuerdo moral. Solo así los ciudadanos tienen razones morales para aceptar u obedecer leyes con cuyo contenido (en ocasiones) no concuerdan.

En tercer lugar, el ideal de la autoridad democrática no es el consenso, sino el desacuerdo razonado y la justa resolución de las diferencias. La decisión democrática es la palabra final (hasta que haya una nueva decisión sobre el punto) en cuestiones de disenso público.

En cuarto lugar, la necesidad del procedimiento se basa en la responsabilidad fundamental de los agentes morales autónomos. El valor intrínseco de la democracia como autoridad surge de que los agentes morales autónomos no pueden dejar de pensar ciertas acciones como la instauración de instituciones o la provisión de bienes públicos, desde un supuesto de responsabilidad compartida, lo que implica actuar (decidir, deliberar) conjuntamente.

Tomando en cuenta estos rasgos esenciales, puede caracterizarse a la autoridad democrática como aquella que los agentes morales autónomos, motivados por una disposición a llevar a cabo acciones necesarias por las que son conjuntamente responsables, atribuyen a los procedimientos igualitarios de decisión que adjudican entre las propuestas enfrentadas de acción colectiva (Marquisio, 2016).

## **6. Autoridad democrática y creación de derechos**

La noción de responsabilidad sobre el mundo común como base de la autoridad democrática implica una concepción de la igualdad fundamental basada en las siguientes premisas: (I) las personas son concebidas como agentes morales autónomos; (II) ubicados en un contexto necesario de interacción que requiere dar forma a un mundo social radicalmente contingente; (III) para lo que necesitan adoptar

decisiones colectivas referidas a intereses individuales competitivos basadas en las mejores razones disponibles.

Una interpretación de la autoridad democrática fundada en esta clase de igual responsabilidad se resume en un ideal regulativo de *autonomía colectiva*. La necesidad de un método de decisión colectiva que se conciba como la expresión institucional de un grupo de iguales deriva de una condición inherente a la autonomía: la disposición a actuar de acuerdo con razones morales, que exige adoptar criterios de identificación y creación de esas razones, en un contexto de requerimientos permanentes de decisión y desacuerdos persistentes.

La justificación intrínseca de la autoridad democrática surge de que, dado que la autonomía moral se ejerce en contextos sociales, nadie puede asumir la condición de agencia moral de modo pleno sin concebirse como integrando un grupo cuyo objetivo es dar forma continua al mundo social, estableciendo reglas jurídicas, de acuerdo con las mejores razones disponibles y preservando la posibilidad de adoptar nuevas decisiones en el futuro que revisen las reglas vigentes (Sobre la idea de autonomía moral colectiva, ver Marquisio, 2017)

La autoridad democrática implica que la autoría última de las decisiones sobre el mundo social común descansa en cada uno de nosotros, ya sea por el hecho de haber contribuido a la adopción de las regulaciones vigentes, ya sea por disponer de los procedimientos para modificarlas. Dado este supuesto, la construcción pública de la justicia social es una responsabilidad de cada ciudadano (concebido como agente moral autónomo) que requiere la adopción de decisiones colectivas que incluyen la creación de derechos, como instrumentos para satisfacer necesidades de bienestar de los individuos.

Los derechos fundamentales de primera generación o derechos liberales y democráticos (sigo la terminología de Christiano, 2010) pueden entenderse como prepolíticos en el sentido de que refieren a intereses y criterios de acción, ya identificados de modo previo a la decisión política legítima y como condición de su posibilidad. Si alguien está dispuesto a constituirse en agente moral, entonces valora la autonomía moral, sin necesidad de que una decisión colectiva que la reconozca o imponga. Por tanto, no aceptará formar parte de ningún grupo conformado para decidir sobre el mundo común que incluya entre sus compromisos básicos (*ethos*

*grupala*) la posibilidad de adoptar decisiones que vulneren o desconozcan su propia autonomía.

La agencia moral excluye la posibilidad de intenciones compartidas orientadas a dañar la autonomía de las personas. Se trata de compromisos que se excluyen del desacuerdo moral fundamental que (inevitablemente) existirá entre los agentes morales porque su aceptación es condición de que pueda deliberarse y decidirse a pesar de ese desacuerdo. Se pueden concebir como *fundacionales* porque resultan pasibles de ser identificados en forma directa por cada uno de los agentes morales autónomos (sin que sean imprescindibles criterios de identificación institucionales, salvo para cuestiones de coordinación o eficacia).

El compromiso de respetar los intereses fundamentales vinculados con la conservación de la autonomía debe estar incluido en el *plan maestro (constitución política)* que hace posible que la sociedad se conforme normativamente en ejercicio de agencia compartida masiva. La especificación en una carta de derechos no es imprescindible para los agentes morales (que con su razonamiento autónomo pueden identificarlos como exigencias perentorias de su accionar y motivarse para cumplirlas), aunque puede ser importante a los efectos de su comunicación y del aliento de una cultura pública de valoración y respeto hacia esos derechos.

Para los agentes morales la construcción del mundo social de acuerdo con las mejores razones constituye una exigencia que deriva de la adopción del punto de vista moral. El horizonte de quienes constituyen la sociedad como grupo normativo es la concreción de un mundo donde todos los intereses relevantes sean satisfechos de acuerdo con criterios justificados de igualdad y justicia social.

Entre las cosas que les importan a los individuos figuran exigencias de bienestar que no se conectan directamente con la autonomía (aunque es evidente que la condicionan en una importante medida), como una adecuada alimentación, atención médica, vivienda, salud, etc. Esas cosas pueden importar más a muchos individuos que la libertad de conciencia y el derecho a elegir gobernantes o de votar sobre una propuesta de legislación. Parece ser que los llamados *derechos económicos y sociales* constituyen exigencias tanto o más perentorias de la acción colectiva que los *derechos liberales y democráticos*. ¿Justifica eso considerarlos como *decisiones fundacionales* y, por tanto, exigencias constitutivas de la autoridad democrática, en el mismo sentido que estos?

La respuesta es negativa porque hay una asimetría de base con los derechos liberales y democráticos que no se refiere a su importancia para el bienestar de los individuos (es una necesidad más perentoria, para la generalidad de los individuos, alimentarse que

razonar autónomamente sobre qué hacer), sino al papel que juegan en la construcción del mundo social.

Mientras que la posibilidad de los agentes morales autónomos de constituirse en un grupo que haga el mundo común –y responda a las exigencias que eso implica, entre ellas las de justicia- y adopte decisiones presupone el reconocimiento de los *derechos liberales y democráticos*, la compleja trama de avance de intereses que constituyen los *derechos económicos y sociales* depende de las decisiones que adopte el grupo ya conformado.

Es obligación colectiva de los ciudadanos hacer un mundo social donde los intereses de bienestar de todos sean satisfechos de la manera más plena posible, pero el resultado concreto de las decisiones destinadas a cumplir con esa obligación está condicionado por un número de variables altamente contingentes.

Para cumplir con el derecho a la vivienda, por ejemplo, se necesitan personas dispuestas a construir viviendas, que aprendan a hacerlo, que la construcción pueda financiarse, que esa financiación sea compatible con los demás intereses relevantes como las prestaciones médicas, la educación, etc. La complejidad de esas decisiones está marcada por un importante desacuerdo, que refleja la discusión contemporánea sobre la justicia, y que incluye aspectos clave como el papel de los incentivos en la construcción del mundo social y el equilibrio del avance del bienestar de los individuos con otros valores como la libertad reproductiva y la sustentabilidad ecológica.

Con relación a los derechos económicos y sociales, el papel central de la autoridad democrática consiste en atribuir obligaciones a personas o instituciones concretas para la satisfacción de las necesidades a que se refieren. Las meras afirmaciones y menciones de esos derechos no suponen su creación; ello solo es posible a través de decisiones políticas que establezcan las obligaciones correlativas específicas (Marquisio, 2014).

La creación democrática de derechos puede concebirse como un plan racional y no como un conjunto de metas sin conexión entre sí. Un plan racional implica tomar en cuenta el conjunto de intereses y necesidades que subyacen a las afirmaciones de derechos, y establecer criterios de prioridad para su satisfacción a través de instituciones concretas, en una estrategia coordinada de acción colectiva que hace posible la vigencia y realización de todos los derechos. Para los agentes morales autónomos que, en tanto ciudadanos, ejercen su responsabilidad de hacer la justicia social, los derechos contienen una dimensión inherente interpretativa (reflexiva y coherentista), en tanto, cualquier propuesta de nuevos derechos remite a la discusión de los derechos vigentes y sus fundamentos.

## **7. Conclusiones**

Abordar el problema del papel de los derechos en la construcción democrática requiere formular algunas distinciones básicas. Una acerca del uso de los derechos en la política: afirmación, mención y creación. La otra se refiere a las visiones de la democracia que se sustentan: realista, valorativa y normativa.

Solo una visión normativa de la democracia da sentido a los derechos como exigencias perentorias de justicias para gobernantes y ciudadanos. En definitiva, la responsabilidad moral que le atribuye al ciudadano una visión normativa de la democracia radica en que le exige tomarse en serio la idea de autoría. Si somos, en un sentido no trivial, autores de las normas que nos rigen, también somos responsables de sus resultados. Las decisiones sociales que crean derechos son trasformaciones del mundo social y resultado de decisiones sociales, cuya justificación podemos o no compartir, pero que en cualquier caso nos obligan moralmente a la reflexión y a la deliberación colectiva.

## Referencias

- Anderson, Elizabeth. (1999) "What is the point of equality?" *Ethics* 109, pp. 287-337.
- Estlund, David. (2008) *Democratic Authority, A philosophical Framework*. Princenton: Princenton University Press.
- Christiano, Thomas. (2004) *The Authority of Democracy*. The Journal of Political Philosophy: Volume 12, Number 3, pp. 266-290.
- Christiano, Thomas (2010) *The Constitution of Equality: Democratic Authority and its Limits*. New York: Oxford University Press.
- Dahl, Robert. (2012) *La democracia*. Barcelona: Ariel.
- Gaus, Gerald. (2011) *The Order of Public Reason. A Theory of Freedom and Morality in a Diverse and Bounded World*. New York: Cambridge University Press.
- Hohfeld, Wesley Newcomb. (1917) "Fundamental Legal Conceptions as Applied in Judicial Reasoning". *Yale Law Journal*, Vol 26, pp. 710-770.
- Kramer, Matthew. (2010) "Rights in legal and political philosophy". En Whittington, Keith, Kelemen, R. Daniel & Caldeira, Gregory (eds.), *The Oxford Handbook of Law and Politics*. New York: Oxford University press, pp. 414-427.
- Marquisio, Ricardo. (2013) "Democracia: concepto, concepciones y justificación normativa". *Revista de la Facultad de Derecho*, 34, pp. 97-122.
- Marquisio, Ricardo. (2014) *Una teoría normativa de la democracia. La agencia colectiva como ideal regulativo*. Montevideo: FHCE.
- Marquisio, Ricardo. (2016) "La idea de una autoridad democrática". *Revista de la Facultad de Derecho*.
- Marquisio, Ricardo (2017) "El constructivismo moral y la necesidad del punto de vista jurídico". *UNA Revista de Derecho*, Vol 2.
- Disponible en <https://una.uniandes.edu.co/images/pdfedicion2/articulos/Marquisio-2017-UNA-Revista-de-Derecho.pdf>.
- O'Neill, Onora. (2009) "The Dark Side of Human Rights". En Christiano, Thomas & Christman, John (eds.), *Contemporary Debates in Political Philosophy*. Malden: Wiley-Blackwell, pp. 425-436.
- Rawls, John. (1971) *A Theory of Justice*. Cambridge MA: Belknap Press of Harvard University Press.
- Schumpeter. Joseph. (2006) [1942] *Capitalism, Socialism and Democracy*. New York: Routledge.
- Toller, F, Fernández, A. y D'Elia, D. (2012). "Justicia en la toma de decisiones y discrecionalidad estatal. La armonización de derechos y bienes públicos mediante un análisis de razonabilidad a partir de un caso de vacunación obligatoria". *Persona y Derecho*, vol 66. 109-146.
- Waldron, Jeremy. (1999) *Law and Disagreement*. New York: Oxford University Press.

## LA DEMOCRACIA COMO PROYECTO POLÍTICO Y TEÓRICO EN CONSTRUCCIÓN

ADOLFO GARCÉ\*

### 1. Introducción

Pertenezco a una generación que aprendió de la peor manera el valor de la libertad. La marca de la dictadura fue profunda. Por eso mismo, la especial atención a la peripecia de la democracia dentro y fuera de nuestras fronteras. En este documento quiero compartir algunos de mis aprendizajes sobre el tema. El argumento es muy sencillo. La democracia, entendida como autogobierno ciudadano, es una construcción política y teórica sofisticada, reciente, frágil y frustrante.

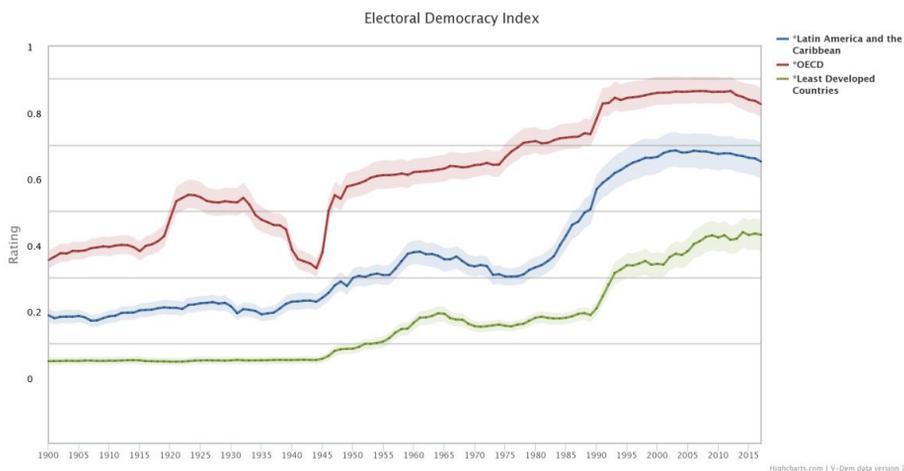
### 2. Democracia, una construcción reciente

El proyecto *Varietades de Democracia* es el esfuerzo de cooperación entre científicos políticos más importante de los últimos tiempos. Gracias a esta red, disponemos de datos confiables respecto a la evolución de un conjunto muy amplio de indicadores políticos para la mayoría de los países del mundo. El gráfico n°1, construido gracias a esta información, permite comprender muy claramente hasta qué punto la democracia en el mundo es una construcción novedosa.

Hacia principios del siglo, eran muy pocos los países que podían considerarse democráticos de acuerdo a los criterios estándar de la Ciencia Política contemporánea (elecciones libres y justas entre partidos distintos). El panorama era un poco mejor entre los países más ricos (OCDE) que entre los países menos desarrollados. La década del setenta (la de la “tercera ola de la democracia”, según Samuel Huntington) es el principal punto de inflexión en todos los casos. En el caso de América Latina, los datos de Smith (2004) permiten ratificar esta conclusión: la democracia pasó a predominar como régimen político sobre los regímenes autoritarios, oligárquicos y semidemocráticos recién a partir de 1978.

## Gráfico 1

## Índice de Democracia Electoral (siglo XX)



Fuente: elaboración propia con datos de V-Dem  
(<https://www.v-dem.net/en/analysis/VariableGraph/>)

Hubo, como es sabido, experimentos democráticos en Atenas y Roma durante la Antigüedad (Dahl, 1991). Sin perjuicio de admitir su relevancia histórica y su legado, es sabido que fueron experimentos incompletos (en términos de ciudadanía) y efímeros. No hay que perder de vista que la democracia, tal como la concebimos modernamente, en verdad, tiene apenas un siglo. La primera ola de la democratización empezó tímidamente en la segunda década del siglo XIX. Cuando se toma en cuenta este dato, es más fácil comprender sus defectos y problemas.

Tabla 1

## Tipos de régimen en mundo

| Régimen                 | Países | % países | % población |
|-------------------------|--------|----------|-------------|
| Democracias             | 19     | 11,4 %   | 4,5 %       |
| Democracias defectuosas | 57     | 34,1 %   | 44,8 %      |
| Regímenes híbridos      | 39     | 23,4 %   | 16,7 %      |
| Regímenes autoritarios  | 52     | 31,1 %   | 34,0 %      |

Fuente: *Democracy Index 2017*, Economist Intelligence Unit.

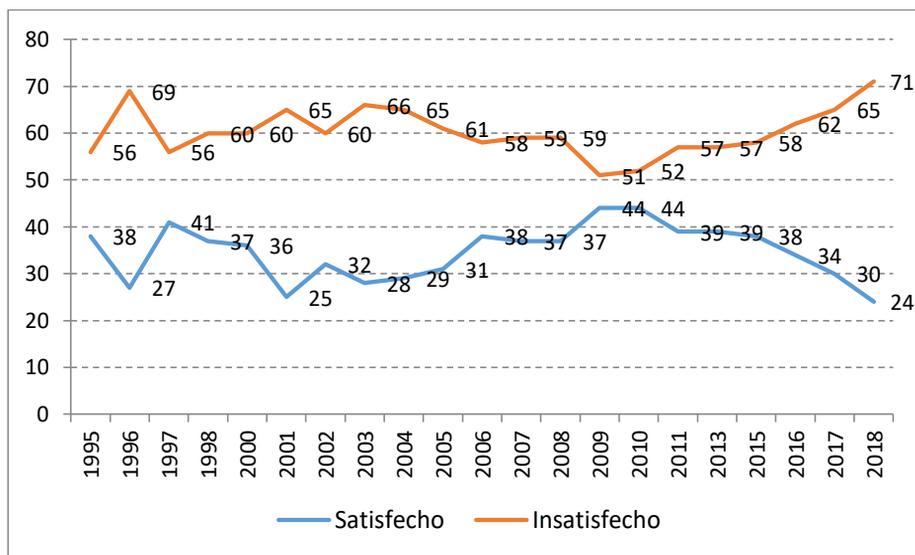
Hay muy pocas “democracias plenas”: apenas 19 en un total de 167 países estudiados. En la tabla n° 1 se presentan datos para 2017 de The Economist Intelligence Unit. Este reporte distingue cuatro tipos de régimen: democracias (plenas), democracias defectuosas, regímenes híbridos y regímenes autoritarios. Apenas 4,5 % de la población vive en democracias plenas. La única democracia plena de América Latina es Uruguay (número 18 en el ranking).

### 3. Democracia, una construcción frustrante: los hechos

La democracia, este experimento tan frágil y reciente, genera sistemáticamente frustración. Antes de explorar las causas, veamos algunos datos recientes de Latinobarómetro. Se formuló la pregunta siguiente: “En general, ¿diría usted que está Muy satisfecho, Más bien satisfecho, No muy satisfecho o Nada satisfecho con el funcionamiento de la democracia en (país)?”. En el gráfico 2 se presenta la información obtenida, agrupada en “Muy satisfecho” y “Más bien satisfecho”, de un lado, y “No muy satisfecho” y “Nada satisfecho”, del otro.

## Gráfico 2

## Satisfacción con la democracia (América Latina 1995-2016)



Fuente: Latinobarómetro 2018

Salvo durante los años 2008 y 2009, durante los diecinueve años de opinión pública estudiados, en América Latina predominó ampliamente la insatisfacción sobre la satisfacción con la democracia: en promedio, hay 24% más de encuestados insatisfechos que satisfechos. La satisfacción con la democracia aumentó al final de la primera década del siglo XXI, luego de una extensa fase de crecimiento económico acompañado de la disminución de la pobreza. De todos modos, como veremos a continuación, no solamente la economía genera insatisfacción con la democracia.

#### 4. Democracia, una construcción frustrante: las razones

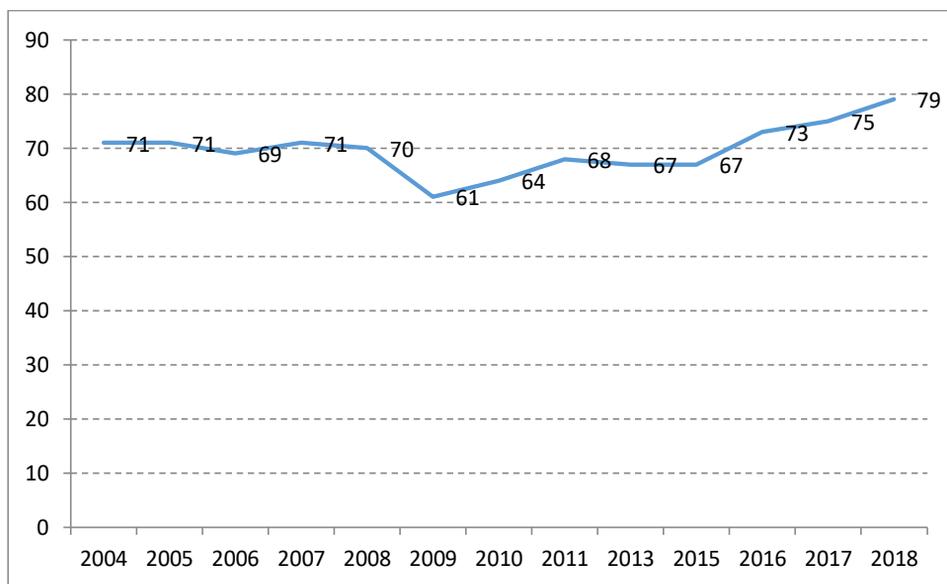
Adam Przeworski (2010) elaboró un argumento sofisticado y a la vez plausible respecto a este tema. Dijo: “La democracia, con todos sus cambiantes significados, ha enfrentado repetidamente cuatro desafíos que en la actualidad continúan provocando una insatisfacción intensa y muy extendida. Estos desafíos son: la incapacidad (i) de generar igualdad en el terreno socioeconómico, (ii) de hacer sentir a la gente que su

participación política es efectiva, (iii) de asegurar que los gobiernos hagan lo que se supone que deben hacer y que no hagan lo que no se las ha mandado hacer, (iv) de equilibrar orden con no interferencia”(2010:33-34)

La democracia es sinónimo de libertad política. Pero también está construida sobre el ideal de la igualdad: todos los ciudadanos, sin distinción de ningún tipo, deberían tener el mismo poder político. Sin embargo, la ciudadanía no lo cree así. La evidencia empírica aportada por los estudios de opinión pública le da la razón a Przeworski. En el gráfico 3 se presenta un resumen de la información surgida de la pregunta siguiente: “En términos generales, ¿diría usted que (país) está gobernado por unos cuantos grupos poderosos en su propio beneficio, o que está gobernando para el bien de todo el pueblo?”. El gráfico 3 presenta el porcentaje que responde “Grupos poderosos en su propio beneficio”. Como puede verse, para la amplia mayoría de los encuestados, los regímenes democráticos no expresan a todos los ciudadanos por igual: casi 8 de cada 10 latinoamericanos cree que sus gobiernos (independientemente del signo ideológico –izquierda, centro, derecha) del partido en el poder, responde a grupos poderosos.

### Gráfico 3

#### Se gobierna para unos cuantos grupos poderosos en su propio beneficio



Fuente: Latinobarómetro 2018

La democracia genera frustración porque no cumple la promesa de la igualdad. Pero también porque frustra la ilusión de la participación y de la representación. Frustra la ilusión de la influencia política efectiva, porque la ciudadanía participa esencialmente eligiendo entre los partidos políticos existentes. Y esa oferta, limitada, por efecto de la competencia política, suele ser demasiado poco específica (las plataformas electorales suelen parecerse demasiado). La democracia frustra la promesa de la representación, porque el poder de los representantes está limitado (por instituciones políticas -frenos y contrapesos, por reglas supramayoritarias o antimayoritarias- y por grupos de presión) y porque siempre existe una brecha difícil de achicar entre el principal (el votante) y el agente (el representante).

Finalmente, la democracia tampoco logra conciliar orden con libertad. La pregunta en este caso se formuló en los términos siguientes: “¿Cree usted que es mejor vivir en una sociedad ordenada aunque se limiten algunas libertades, o cree usted que es mejor vivir en una sociedad donde se respeten todos los derechos y libertades, aunque haya algún desorden?”. Los datos de Latinobarómetro sugieren la existencia en la región de una demanda de orden que no logra ser canalizada por las instituciones democráticas (Przeworski 2010: 51-52).

## **5. La democracia como construcción política y teórica**

La democracia, este invento decisivo, reciente, frágil y frustrante, rara vez es una concesión de gobernantes esclarecidos. En general, como enseñara Robert Dahl, es hija de la necesidad. Dicho en otros términos: la historia enseña que no hay procesos de democratización sin oposiciones capaces de imponer condiciones a la elite en el gobierno. La probabilidad de que la elite en el poder admita abrir la competencia aumenta cuando el precio de suprimir a la oposición excede el precio de tolerarla. La existencia de oposiciones políticamente relevantes es, por tanto, signo de democracia (el gobierno puede ser derrotado en elecciones) y prerrequisito fundacional. Es, finalmente, condición necesaria para su supervivencia. Tal como enseña la vertiente republicana en el campo de la teoría política (desde Aristóteles en adelante), a medida que aumenta la concentración de poder, disminuye la probabilidad de la supervivencia del régimen democrático. En América Latina ha sido especialmente negativa, desde este punto de vista, la concentración de poder en los presidentes (Garcé, 2018, Pérez-Liñán, Vairo y Schmidt, 2018). En otros términos, democracia es sinónimo de poder dividido. Para decirlo de nuevo en los términos de Dahl, democracia y pluralismo van de la mano.

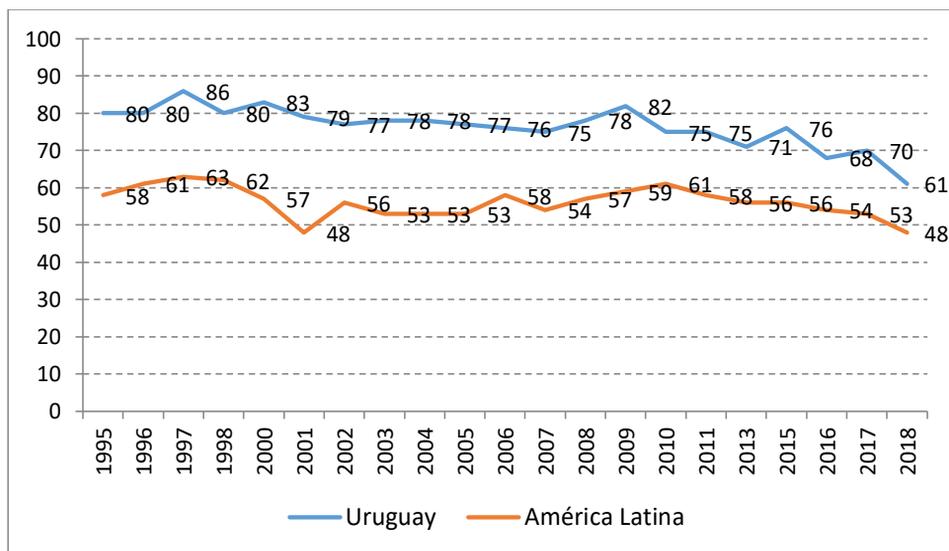
La admisión de la oposición requiere un aprendizaje práctico, pero también una elaboración teórica. Ambos, teoría y práctica, práctica y teoría, están estrechamente relacionadas. La teoría de los órdenes sociales desarrollada por Emanuel Adler ofrece, precisamente, una forma esclarecedora de comprender la interrelación de estas dos dimensiones del experimento democrático. Según Adler, para funcionar, los órdenes sociales no sólo requieren instituciones, sino también prácticas. Tanto las instituciones, como las prácticas, reflejan la evolución cognitiva, es decir, los aprendizajes que van viviendo las sociedades. El aprendizaje no es ni inexorable ni definitivo. Los órdenes sociales van cambiando. Sobre la marcha, pragmáticamente, se va generando un conocimiento de fondo (“background knowledge”). Este conocimiento de fondo es generado por las comunidades de práctica entendidas como “comunidad de personas que se dedican regularmente a una actividad en común que encarna el conocimiento que la comunidad desarrolla, comparte y mantiene”. A la vez, “dota a los practicantes de un sentido de empresa conjunta” en permanente proceso de renegociación. Dicho en otros términos: la democratización ocurre cuando las sociedades, a partir de su propia experiencia, aprenden que no hay paz política sin distribución del poder, y construyen instituciones capaces de garantizar el pluralismo y la alternancia. La democratización no nace directamente del conflicto. Requiere evolución cognitiva, herramientas conceptuales, ideas apropiadas.

El propio Adler aplicó su teoría de los órdenes sociales al caso uruguayo. Nuestro país construyó sus prácticas democráticas trabajosa y conflictivamente, aprendiendo sobre la marcha (Adler 2018). Los caudillos del siglo XIX pusieron las raíces populares. Sin eso no hay democracia. Los doctores enarbolaron ideales y contribuyeron en el diseño de las instituciones. Sin imperio de la ley no hay república. Los bandos caudillistas, nuestros proto-partidos, lucharon a muerte entre sí por el control del poder político. Los doctores, desde los tiempos de redacción de la Constitución de 1830, se enfrentaron a los caudillos. Hubo, en términos de Adler, contestación (oposición y lucha). A partir de la práctica de la guerra, ensayo y error mediante, terminó naciendo la paz. Del fracaso de los intentos de exclusión nació la coparticipación. De la disputa entre caudillos y doctores nacieron instancias de cooperación que permitieron la construcción institucional, plasmada, durante la segunda década del siglo XX, en la legislación electoral y la Constitución de 1918. Así se fue forjando el conocimiento de fondo que hizo posible la instauración y reproducción de la democracia uruguayo (Garcé 2017).

## 6. Uruguay, ¿otra democracia en recesión?

Durante los últimos años, el entusiasmo de la ciudadanía uruguaya con la política y las instituciones democráticas se ha venido enfriando. Los datos presentados por Zuasnábar (2018) en este sentido, son rotundos y, al mismo tiempo, preocupantes. Los uruguayos estamos viviendo el período de menor interés en la política desde la restauración de la democracia en adelante: “En 2017, en medio de escándalos políticos de diversa índole (particularmente el que culminó con la renuncia del vicepresidente Raúl Sendic a su cargo), el interés por la política batió todos los récords negativos (...). Los datos sugieren que 2017 fue el punto culminante de un proceso gradual de distanciamiento de los uruguayos de la política que había comenzado varios años atrás” (2018: 26). Uruguay está en el tercer lugar (detrás de Venezuela y Costa Rica) en el ranking de apoyo a la democracia de América Latina (Latinobarómetro 2018: 17). Como puede verse en el gráfico 4, acompañando a su manera –amortiguadamente- un proceso de recesión democrática que se manifiesta en toda la región, el apoyo a la democracia en Uruguay ha disminuido al mínimo de todo el período: en 2018, apenas 6 de cada 10 encuestados manifestaron que “la democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno”.

**Gráfico 4**  
**Apoyo a la democracia en Uruguay**



Fuente: Elaboración propia a partir de Latinobarómetro 2018

Uruguay tiene una buena historia para contar (Adler 2018). Por ensayo y error, pactando y pensando, blancos y colorados, doctores y caudillos, gobiernos y oposiciones, lograron construir reglas y prácticas inteligentes que nos han permitido construir la mejor democracia de la región. Sin embargo, también la democracia uruguaya ha experimentado descensos dramáticos en su legitimidad, problemas de gobernabilidad y quiebres que derivaron en períodos de autoritarismo.

## Bibliografía

Adler, Emanuel. 2018. "Democracias en recesión: claves para pensar sobre la estabilidad y evolución de los órdenes sociales internacionales y regionales", *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 27(2): 139-154.

Dahl, Robert. 1991. *La democracia y sus críticos*. Paidós, Montevideo.

Economist Intelligence Unit. 2018. *Democracy Index 2017. Free speech under attack*. Disponible en: <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadFile?gld=34079>

Garcé, Adolfo. 2017. "José Enrique Rodó y la democracia uruguaya como comunidad de práctica". En: Yamandú Acosta y Hebert Benítez, *Rodó: más allá de toda muerte*, UDELAR – Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Montevideo, pp. 81-87.

Garcé, Adolfo. 2018. Adolfo. "Raíces y consecuencias de la hegemonía presidencial en Iberoamérica", *Pensamiento Iberoamericano*, 5: 64-72.

Huntington, Samuel. 1991. *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX*. Buenos Aires-Barcelona-México: Paidós.

Latinobarómetro. 2018. *Informe 2018*. Disponible en: [http://www.latinobarometro.org/latdocs/INFORME\\_2018\\_LATINOBAROMETRO.pdf](http://www.latinobarometro.org/latdocs/INFORME_2018_LATINOBAROMETRO.pdf)

Pérez-Liñán, Aníbal, Nicolás Schmidt y Daniela Vairo. 2019. "Presidential hegemony and democratic backsliding in Latin America, 1925–2016", *Democratization*, DOI:10.1080/13510347.2019.1566321

Przeworski, Adam. *Qué esperar de la democracia. Límites y posibilidades del autogobierno*. Siglo XXI, Buenos Aires.

Smith, Peter H. 2004. "Los ciclos de la democracia electoral en América Latina, 1900-2000", *Política y gobierno*, XI (2): 189-228.

Zuasnabar, Ignacio. 2017. *Treinta años de opinión pública en el Uruguay*, KAS-UCUDAL, Montevideo.

**PONENCIA<sup>19</sup> DEL DR. MARIO SPANGENBERG<sup>20</sup>**

Es un placer salir de la academia para escuchar otras ideas, para desempolvarnos de bibliotecas y tecnicismos y poder discutir sobre cuestiones que no hacen estrictamente a temas puramente teóricos, pero que sí hacen, en cambio, a la convivencia humana que es, en definitiva, lo más importante.

Como punto de partida, quisiera señalar que ciertamente la relación entre la construcción democrática y los derechos fundamentales no es una relación sencilla o exenta de dificultades. Ahora bien, me interesa destacar, y esa es precisamente la intuición sobre la que quisiera trabajar -de la que me gustaría hablar hoy- que no se trata de una relación, como parece evidenciarse en no pocas ocasiones, antagónica o de una relación entre opuestos. Es sí, una relación compleja y una relación no exenta de dificultades. En otras palabras, no es, o al menos no lo es necesariamente, el de la democracia y los derechos fundamentales un problema al estilo de la frazada corta sino un vínculo complejo donde es posible y también urgente buscar creativamente espacios de crecimiento y de desarrollo común entre ambas dimensiones. Para abordar el tema como creo que funciona -o como intuyo que lo hace- quisiera detenerme en algo que no es tan elevado como lo que se ha hablado hasta ahora pero que sí permite ilustrar el punto desde alguna perspectiva que entiendo interesante y que no es otra que la del nuevo modelo procesal uruguayo.

A primera vista, como es lógico, el nuevo modelo procesal uruguayo poco tiene que ver con la conflictiva relación entre democracia y derechos fundamentales. Y en los hechos, el tema en sí está lejos de ubicarse -como se dice ahora- en la zona de confort en la relación entre democracia y derechos fundamentales. Primero, porque aparentemente no debe haber un lugar más alejado a la armonía entre democracia y derechos fundamentales que el proceso penal, y sin embargo es allí, en esa zona de apariencia tan distante del problema que hoy nos ocupa donde es posible hallar avances y avances ciertamente nada menores. En estos temas, en consecuencia, no es una mala estrategia comenzar por los lugares más difíciles, en la medida que, si es posible avanzar allí, si es posible encontrar allí esperanza, seguramente las podamos trasladar hacia otras cuestiones, y aún con mejores pronósticos. Por su parte el derecho penal o más precisamente el modo en que una sociedad administra y trata a los conflictos penales constituye una tarjeta de presentación bien gráfica y elocuente de cómo es, precisamente, esa misma sociedad. Dicho de otro modo, el sistema puede

---

<sup>19</sup> Desgrabación de la ponencia autorizada y revisada por su autor.

<sup>20</sup> Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad Católica del Uruguay. Departamento de Derecho Público. Candidato a doctor en Ciencias Jurídicas, Pontificia Universidad Católica Argentina. Doctor en Derecho, Universidad Católica del Uruguay.

edulcorar o maquillar –photoshopear, diríamos hoy en día-, su rendimiento en muchos y variados ámbitos; en su respuesta penal, sin embargo, la sociedad está al desnudo tal y como es, lo que no deja de ser un punto de partida bastante apropiado para todas estas cuestiones. De manera que si están de acuerdo, y les pido que lo estén, pasemos a ver de qué modo el nuevo modelo procesal penal se ha abierto hacia ciertos avances de calidad democrática y lo ha hecho, también en respeto de los derechos fundamentales. Como todos sabemos, mucho se ha dicho y debatido acerca del nuevo modelo procesal penal, pero fundamentalmente en relación al tema de la asignación o distribución de funciones o roles entre los fiscales, los jueces, etc. Y que por cierto, es muy distinta a la que tenían hasta entonces. Sin embargo, en mi opinión, no es esa la única y ni siquiera la principal transformación del nuevo modelo, y es que al interior de este cambio -más visible si se quiere- se esconden otros que son más profundos y que atañen precisamente a la legitimidad democrática del modelo procesal uruguayo.

Y en directa relación con el tema que nos convoca, podemos ordenar estas transformaciones en torno a tres preguntas principales, primero ¿Quiénes participan del proceso penal?, segundo ¿cómo y de qué forma se desarrolla el debate?, y tercero y finalmente ¿cuáles son las salidas finales al proceso de debate? Cada una de estas preguntas, como es obvio, hacen al corazón de la construcción democrática, ¿Quiénes participan del debate? ¿Cómo se debate? Y ¿Qué se puede debatir? Visto de cerca pues la ajenidad del proceso penal a la cuestión democrática resulta bastante engañosa. Veamos ahora, si se permite, las repuestas que ha dado el nuevo modelo procesal penal.

Primero ¿Quiénes participan del proceso penal? Hasta entonces había un combinado de piedra como le llamábamos en la doctrina penal que en definitiva no era más que la víctima del delito. Sin embargo, el nuevo modelo lo que ha venido a hacer es reconocerle su dignidad de tal, en los hechos bien podría decirse que la pregunta correcta no era si le vamos a otorgar más o menos derechos a la víctima sino básicamente la siguiente: ¿cómo pudimos fundar un sistema procesal penal en el que la víctima no tuviera un lugar preponderante? Esa y no otra, sería la pregunta correcta. La incorporación de la víctima y el reconocimiento de su dignidad viene no sólo a comenzar a cumplir con exigencias de justicia, sino que resulta muy interesante porque además de reconocerle sus derechos y sus facultades quiebra un binomio que, hasta entonces, por lo menos en los últimos tres o cuatro siglos, era inquebrantable: el Estado, el poder estatal, por un lado y el súbdito infractor de las normas del Estado, por el otro. Y el verdadero o único epicentro de ese binomio era la desobediencia a la norma jurídico penal. Ahora, la incorporación de la víctima reconoce una nueva realidad y nos adentra en un modelo, que es, evidentemente mucho más complejo,

donde se atiende al conflicto penal y no a la desobediencia a la norma por parte del súbdito frente al monarca. De algún modo pues, y concretamente, nos comienza a liberar de la relación Estado-súbdito.

La segunda de las preguntas sería ¿cómo se debate? Y aquí el nuevo modelo también ha cambiado el paradigma que teníamos hasta entonces, el modelo anterior, no tan lejano, hasta noviembre del año pasado estaba basado en el escrituralismo, el ritualismo del trámite, donde los conflictos penales eran trámites que estaban semi abandonados en algún anaquel del escritorio de los jueces o de los juzgados. A lo que cabe agregar, que el escrituralismo tiende –naturalmente- al ritualismo y el empleo de fórmulas pomposas, a la utilización de latinazgos, a la utilización de fórmulas jurídicas que resultan casi incomprensibles para el ciudadano común y en consecuencia conllevan una pérdida crónica en la legitimidad democrática de la respuesta sancionatoria. En definitiva, si es incomprensible para el ciudadano común el modo en que se adoptan las decisiones, mal podemos sentirnos participes del modo en que las mismas se debaten. Este modelo ha sido cambiado por el de la oralidad y publicidad, es decir el debate ahora es oral y adversarial y además es público. Por un lado, la oralidad adversarial elimina el ritualismo, las fórmulas pomposas, pero al mismo tiempo, expone el debate frente a la gente, transparente frente al público, cómo se van a debatir y a resolver estas cuestiones, y esto, sin dudas, genera una ganancia en términos de legitimidad democrática de la respuesta.

Finalmente, ¿cuál es la salida? Es decir ¿cuál es el producto? Hasta noviembre del año pasado teníamos una única salida, una única respuesta, que ciertamente era bastante coherente con el binomio poder estatal- súbdito infractor y era la condena de privación de libertad real o simbólica de la persona que había cometido un delito. La incorporación de la víctima y este nuevo modelo se abre hacia nuevas, más variadas y creativas formas de resolución del conflicto penal, donde la víctima –si efectivamente la reconocemos como tal- necesariamente habrá de tener cabida y opinión en cómo va a resolverse ese conflicto que también es suyo o fundamentalmente es suyo. De este modo, también se abren nuevos desafíos para el derecho penal y seguramente ello tenga que ver con esta insatisfacción intrínseca de la que hablaba Adolfo, es decir, llegados a este punto, tampoco podemos convertir al derecho penal en una privatización absoluta de mercado, sino que debe obedecer a un mismo tiempo a la satisfacción de la víctima, pero asegurar las condiciones de convivencia social, pues en caso contrario, lo único que habremos hecho habrá sido trasladar una jurisdicción penal hacia una jurisdicción civil más expedita. En este sentido debemos, y así entiendo que se está haciendo, lograr equilibrar de algún modo la paz social con la paz jurídica, pues la una sin la otra carecen de sentido.

Ahora bien, más allá de estas cuestiones lo cierto es que para la academia, ello va a exigir un esfuerzo titánico de reconstrucción a nivel teórico, en especial para la dogmática penal y para la ciencia de la teoría del derecho. Es más, para una ciencia de la teoría del derecho que durante los últimos siglos edificó las bases dogmáticas sobre la pureza conceptual y no necesariamente sobre las exigencias de convivencia humana. Academia que, merece ser resaltado, debe poder mirar a los ojos a los ciudadanos ofreciendo respuestas no sólo teóricas sino también —o fundamentalmente— prácticas a sus verdaderos y urgentes problemas.

## LA MIRADA A LA DEMOCRACIA Y LOS DERECHOS HUMANOS DESDE LA ECONOMÍA FEMINISTA.<sup>21</sup>

Ec. Soledad Salvador<sup>22</sup>

### 1. El enfoque de la Economía Feminista

La Economía Feminista se caracteriza por poner en el centro del análisis la sostenibilidad de la vida,<sup>23</sup> y descentrar los mercados. En consecuencia, el objetivo del funcionamiento económico en esta mirada no es la reproducción del capital, sino la reproducción de la vida. La preocupación no está en la perfecta asignación, sino en la mejor provisión para sostener y reproducir la vida (Rodríguez, 2015).

La economía del cuidado es el sostén para el funcionamiento del sistema económico. Pero el sistema actual solo considera productivos el trabajo remunerado y las transacciones efectuadas en el mercado. Los trabajos de cuidado, llevados a cabo principalmente por mujeres y niñas en el ámbito del hogar y en sus comunidades, se encuentran fuera del mercado; lo mismo ocurre con la naturaleza, que queda excluida. Sin embargo, tanto la tarea reproductiva, como los recursos naturales son esenciales para que las economías de mercado funcionen de manera adecuada; son elementos inherentes a la operación del sistema, pero no son reconocidos como tales. Por lo tanto, los mercados no se preocupan por conservar y regenerar esos recursos vitales (Schildberg, 2015).

En la figura 1 se ilustran en forma esquemática las interrelaciones entre la economía de mercado y la economía del cuidado. Se presentan los flujos entre los hogares y el mercado, en que los hogares ofrecen fuerza de trabajo y consumen los bienes y servicios que producen las empresas con dicho trabajo. El sector público es empleador también de la fuerza de trabajo que ofrecen los hogares y provee servicios y pagos de

---

<sup>21</sup> Esta ponencia fue presentada en el Panel Académico: “*Análisis sobre la construcción democrática y derechos humanos*” organizado por la Secretaría de Derechos Humanos de la Presidencia en el marco de las actividades desarrolladas en la Semana de la Democracia. Montevideo, 11 de setiembre de 2018.

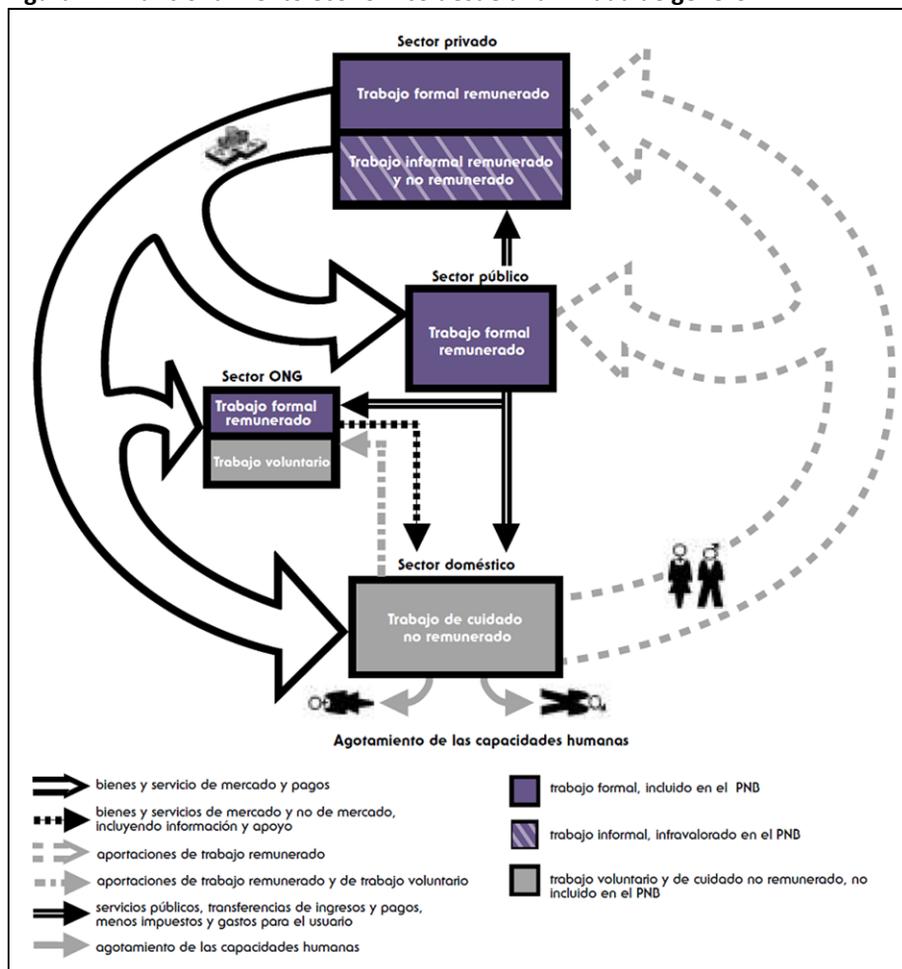
<sup>22</sup> Soledad Salvador es Magíster en Economía, Secretaria Ejecutiva de CIEDUR (Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo, Uruguay) e investigadora del Área Desarrollo y Género en dicho centro. Es miembro de la Red Género y Comercio y de la Red Pro-Cuidados en Uruguay

<sup>23</sup> Los primeros trabajos de Cristina Carrasco y otras economistas feministas ponían el foco en la sostenibilidad de la vida humana. Pero en los trabajos más recientes, junto con el avance en el vínculo entre economistas feministas y ambientalistas, se ha ampliado la mirada considerando la sostenibilidad de la vida en su conjunto (que incluye la vida humana y la naturaleza).

la seguridad social. A su vez, existe un sector de las organizaciones no gubernamentales (ONG) que también se nutre de la oferta de mano de obra que dan los hogares. Los hombres y las mujeres se insertan en todos los sectores, pero la rígida división sexual del trabajo mantiene a las mujeres subsumidas al trabajo de cuidado no remunerado, y eso condiciona su inserción en el mercado laboral, quedan sobrerrepresentadas en el trabajo informal y el trabajo voluntario. Mientras que los hombres tienen una mayor participación en el trabajo remunerado formal, tanto en el sector público, como en el privado y en las ONG.

Pero, como plantea Carrasco (2011), en el marco del sistema capitalista, se verifica una serie de tensiones que repercuten en la economía del cuidado. Una se refiere a la tensión entre el trabajo remunerado y el no remunerado, que se relaciona con los tiempos y la forma de organización de ambos. También la tensión entre salarios y beneficios que se esconde detrás de la relación entre ingresos de los hogares y disponibilidad de recursos para reducir el trabajo no remunerado. Todas ellas se entrelazan en lo que sería la tensión social fundamental entre la *lógica del capital* y la *lógica de la vida*. Como la economía del cuidado es la base del edificio económico donde se sostiene el entramado de la vida social humana y se ajustan las tensiones entre los diversos sectores de la economía, un exceso de presión sobre el sector doméstico para desempeñar trabajo de cuidado no remunerado que compense las deficiencias de otros sectores puede llevar al «agotamiento de las capacidades humanas» (UNIFEM, 2000).

Figura 1. El funcionamiento económico desde una mirada de género



Fuente: UNIFEM (2000: 27).

Por el contrario, para mantener y mejorar las capacidades humanas, el sector doméstico necesita contribuciones de los demás sectores. No puede ser tratado como «un manantial inagotable»<sup>24</sup> que puede proveer todo el cuidado que sea necesario, independientemente de los recursos que reciba de los demás sectores. El déficit en la

<sup>24</sup> Refiere a considerar a los cuidados como algo dado, exógeno al sistema.

provisión de cuidados conlleva problemas de desacumulación de capacidades, valores y afectos, lo que influye en el funcionamiento del sistema económico y presenta consecuencias en el aprovechamiento de las oportunidades de crecimiento y desarrollo (Espino y Salvador, 2013). Por lo tanto, es necesario invertir en la economía del cuidado para incrementar las capacidades humanas, y esa inversión se hace mediante la provisión de servicios públicos y empleos decentes (Elson, 1999).

Por lo tanto, mediante el concepto de economía del cuidado, la economía feminista pretende al menos dos objetivos: en primer lugar, visibilizar el rol sistémico del trabajo de cuidado en la dinámica económica en el marco de sociedades capitalistas, y en segundo lugar, dar cuenta de las implicancias que la manera en que se organiza el cuidado incide en la vida económica de las mujeres. La preocupación central es la cuestión distributiva. Y en particular se concentra en reconocer, identificar, analizar y proponer cómo modificar la desigualdad de género como elemento necesario para lograr la equidad socioeconómica (Rodríguez, 2015).

## 2. ¿Qué se consideran derechos humanos?

Los derechos humanos han sido consagrados en:

- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos,
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC).

Pero, el factor generador de la desigualdad de género: la **División Sexual del Trabajo** (la distribución desigual de las responsabilidades y las tareas vinculadas al trabajo productivo y reproductivo) no era considerado en estos derechos. Recién en el siglo XXI se empieza a considerar que el derecho a autocuidarse, a cuidar y ser cuidado también es un derecho (Pautassi, 2007).

El Parlatino (Parlamento Latinoamericano y Caribeño) reconoce este derecho en octubre de 2013, a través de la Ley marco sobre Economía del Cuidado<sup>25</sup>. En dicha ley, se propone reconocer, valorar, desarrollar políticas y sistemas de cuidado.

### 2.1 Derecho al cuidado en Uruguay

El derecho al cuidado en Uruguay se consagra con la aprobación de la Ley 19.353 en noviembre de 2015, con la que se crea el Sistema Nacional Integrado de Cuidados (SNIC).

---

<sup>25</sup> [http://parlatino.org/pdf/leyes\\_marcos/leyes/ley-economia-cuidado-pma-19-oct-2013.pdf](http://parlatino.org/pdf/leyes_marcos/leyes/ley-economia-cuidado-pma-19-oct-2013.pdf)

En el artículo 3 de la Ley, se definen los cuidados como “las acciones que las personas dependientes deben recibir para garantizar su derecho a la atención de las actividades y necesidades básicas de la vida diaria por carecer de autonomía para llevarlas a cabo por sí mismas. Es tanto un derecho como una función social que implica la promoción del desarrollo de la autonomía personal, atención y asistencia a las personas dependientes.”

En el artículo 4°, entre los principios y directrices del SNIC se definen:

“A) La universalidad de los derechos a la atención, a los servicios y a las prestaciones para todas las personas en situación de dependencia, en condiciones de igualdad, conforme a la normativa aplicable.

E) La calidad integral, que de acuerdo a normas y protocolos de actuación, respete los derechos de los destinatarios y trabajadores del cuidado.

G) La inclusión de las perspectivas de género y generacional, teniendo en cuenta las distintas necesidades de mujeres, hombres y grupos etarios, promoviendo la superación cultural de la división sexual del trabajo y la distribución de las tareas de cuidados entre todos los actores en la sociedad.”

De esa forma, se empiezan a desarrollar políticas de cuidado para transformar la división sexual del trabajo.

## **2.2 ¿Por qué a la Economía Feminista le interesa modificar esas desigualdades?**

- Porque las desigualdades de género generan y reproducen las desigualdades sociales.
- A su vez, si no se reconocen los derechos de la mitad de la población, el desarrollo no será próspero ni sostenible, porque las mujeres deciden en condiciones de restricción.
- La discriminación de género y la reproducción de los estereotipos mantienen la segregación ocupacional y la brecha salarial.
- Ambos son indicadores de las oportunidades sesgadas de las mujeres, tanto para desarrollar su potencial, como para aprovechar los recursos disponibles.

## **3. El derecho a los cuidados amplía la democracia**

*Cuando se reconocen los cuidados como un derecho humano, se amplía la democracia porque más personas contarían con la posibilidad de elegir más libremente la vida que desean vivir.*

También, aumenta el bienestar social, porque el cuidado mejora cuando se hace más democráticamente (Tronto, 2013).

Los desafíos son:

- No solo hacer políticas, sino también promover la participación social. La política de cuidados en Uruguay cuenta con un ámbito de participación social previsto por ley en el Comité Consultivo de Cuidados, cuya función es monitorear el funcionamiento del sistema e incidir en la definición y evaluación de la política.
- Continuar haciendo visible el problema de los cuidados y evaluar la política, porque hay mucho por aprender sobre los posibles efectos y las mejores estrategias a llevar adelante.
- Comunicación y sensibilización: la comunicación en términos de información para que las personas conozcan sus derechos y como los pueden garantizar. La sensibilización para cambiar las normas sociales preestablecidas, en las familias, las empresas y el Estado, para que mejore la participación de las mujeres en todos los ámbitos (económico, social y político).

### Referencias bibliográficas

Carrasco, Cristina (2011). «La sostenibilidad de la vida humana: ¿un asunto de mujeres?». *Mientras Tanto*, n.º 82, otoño-invierno 2001, Barcelona: Icaria Editorial.

Elson, Diane (1999). «Labour Markets as Gendered Institutions: Equality, Efficiency and Empowerment Issues». *World Development*, vol. 27, n.º 3.

Espino, Alma y Soledad Salvador (2013). *El sistema nacional de cuidados: una apuesta al bienestar, la igualdad y el desarrollo*. Serie Análisis 4/2013. Montevideo: FESUR.

Pautassi, Laura (2007) El cuidado como cuestión social desde el enfoque de derechos. Serie Mujer y Desarrollo N° 87, Santiago de Chile, CEPAL.

Rodríguez Enríquez, Corina (2015). «Economía feminista y economía del cuidado. Aportes conceptuales para el estudio de la desigualdad». *Revista Nueva Sociedad* n.º 256, marzo-abril, pp. 30-44.

Schildberg, Cécilie (2015). «El futuro de la economía desde una perspectiva feminista: con cuidado y sostenibilidad». *Revista Nueva Sociedad* n.º 256, marzo-abril, pp. 75-88.

Tronto, Joan (2013) *Caring Democracy: Markets, Equality, and Justice*. NYU Press.

UNIFEM (2000). «El progreso de la mujer: potenciación y economía». En *El progreso de las mujeres en el mundo 2000*. Nueva York: Fondo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM).

## ¿DEMOCRACIA? ¿QUÉ DEMOCRACIA?

### DEMOCRACIA DE IDEA, DEMOCRACIA DE JURE Y DEMOCRACIA DE FACTO

Luis Porto<sup>26</sup>

La Democracia formal es aquella que establece el marco normativo (legal), pero no siempre es la que se encuentra en la realidad. Las Constituciones en la región muestran en general carácter aspiracional y su cumplimiento o incumplimiento así como el de las leyes a que dieron lugar podría llevar a diferenciar entre democracia de jure y democracia de facto, siempre que no exista una alteración del orden constitucional y por lo tanto podamos constatar la existencia de dictaduras, entendidas como gobiernos de facto, en contraposición al Estado de derecho.

El corolario de esta distinción, entre de facto y de jure para la democracia, es la necesidad de discutir sobre una definición consensuada respecto a la democracia

Con base en esa discusión, este texto plantea un marco conceptual (capítulo 1) para analizar los desafíos que enfrentan las democracias en América Latina.

El trabajo se desarrolla en base a dos supuestos. El primero, que en ninguna parte del mundo existe una democracia perfecta. Siempre existirán fallas en los sistemas democráticos, así como siempre se darán fallas de mercado (para hacer una analogía con los mercados perfectos). El segundo, que América Latina no es una unidad de análisis homogénea. Aunque es posible formular conglomerados (clusters) de países que comparten ciertas características, cada caso presenta sus particularidades. Por lo tanto, no consideramos pertinente dejarnos llevar por generalizaciones de “olas”, ya sea de una nueva izquierda, o nueva derecha—y aun más si se analizan las realidades a nivel sub- nacional.

En efecto, se han dado relevantes cambios de gobierno en varios países de la región y, sin embargo, una ventisca que acarree un cambio de gobierno no supone un viraje en las relaciones de poder en un país o región. Tampoco una recomposición sustantiva en las relaciones de poder en las arenas económica, política y social. Asumir esta relación causal sería una falacia, ya que—a pesar de los cambios de gobierno—se observa

---

<sup>26</sup> Consejero Estratégico, OEA. El autor agradece la colaboración de Maco Carrasco, Marian Vidaurri, Pablo Thaler y Cesar Rosales. Las opiniones vertidas en el documento no comprometen más que al autor y no representan las opiniones de la OEA.

cierto nivel de continuismo: ciertos viejos desafíos se mantienen, o no se mueven con los vientos de cambio de gobierno.

Al mismo tiempo, han surgido nuevos retos (Capítulo 2). Estos viejos y nuevos desafíos a la democracia, producto de la interacción de los actores e instituciones formales e informales en cada uno de las arenas (económica, política y social-), constituyen fuerzas tectónicas y son más poderosas que un cambio de mando presidencial.

Este texto aspira a aportar al debate sobre la creación de una concepción de democracia integral, no alienante, sino real y liberadora, con el acceso a derechos como eje.

## **Capítulo I: La democracia perfecta y la democracia real**

### **La democracia perfecta**

En la Ciencia Económica hay una escuela de pensamiento que se ha desarrollado a partir del concepto de competencia perfecta en los mercados. Un concepto que no refleja ninguna sociedad real, construida alguna vez, ni construible. Sin embargo, esta ficción teórica ha sido muy útil para comprender el funcionamiento de los mercados a través del levantamiento de los supuestos y el análisis de las "imperfecciones" y "fallas" de los mercados. Incluso ha enriquecido el sempiterno debate sobre la relación entre Estado y mercado, y dio elementos de juicio sobre la racionalidad de la intervención del Estado ante las "fallas" e "imperfecciones" del mercado <sup>27</sup>.

No conocemos un derrotero teórico similar para las Ciencias Políticas y el concepto de democracia; sin embargo, una aproximación tal podría ser - quizás - de utilidad para el análisis y la comprensión de algunos fenómenos y desafíos propios de los tiempos actuales.

---

<sup>27</sup> El sentido de las comillas en "fallas" e "imperfecciones" está relacionado a que en realidad no son fallas ni imperfecciones sino características intrínsecas al funcionamiento de los mercados, a pesar de que en la Teoría Económica se las trate como fallas o imperfecciones en relación a una situación teórica de mercados en competencia perfecta, irrealizados e irrealizables.

La primera cuestión a plantear por un enfoque así sería: ¿qué definiría una democracia perfecta? Una primera aproximación podría ser analizar si hay un consenso respecto al “deber ser” de la democracia.

### **La democracia integral perfecta: discusión conceptual sobre la democracia de idea**

Llegar a un consenso sobre la definición de la democracia desde el punto de vista normativo es una tarea difícil. Abundan los principios filosóficos que intentan clarificar este debate y priorizar ciertos valores y elementos de la democracia sobre otros. La variedad de caracterizaciones y enfoques que van de la minimalista hasta la maximalista confunde, no solo a la ciudadanía, sino también a los líderes cuya responsabilidad es promover y tomar acciones en pro del fortalecimiento democrático en la región.

¿La democracia es celebrar elecciones libres y justas? ¿La democracia es garantizar oportunidades de empleo digno para todos? ¿La democracia significa asegurar educación universal y de calidad? ¿La democracia es igual a un Estado de derecho donde existe separación e independencia de poderes? ¿La democracia significa libertad de expresión? ¿Y crecimiento económico? ¿La democracia equivale a una clase política que no se corrompe y que actúa honrando el origen de su poder – el pueblo? ¿La democracia es la libertad de manifestarse en las calles, o en twitter, de protestar contra el establishment sin miedo a represalias?

Las preguntas anteriores, lejos de ser teóricas, se refieren a cuestiones recurrentes en la retórica y la práctica política de nuestros países donde se encuentran dos grandes enfoques que tradicionalmente también se pueden encontrar en torno a otras discusiones, como sobre la Justicia, por ejemplo <sup>28</sup>.

Por un lado, una aproximación contractualista, en la que la democracia es un acuerdo institucional consagrado en la Constitución de los países en términos de derechos civiles y políticos, en los que las instituciones democráticas se definen por sus características: elecciones libres, separación e independencia de poderes..., es decir un enfoque que prioriza las instituciones y las garantías que ofrecen a los ciudadanos. Es la tradicional visión de la democracia como contrato social.

---

<sup>28</sup> Ver por ejemplo Sen, A. (2009): “The idea of justice” Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts.

Por otro lado, una aproximación de desempeño en materia de derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales. Es decir, un enfoque en el que no se priorizan tanto las instituciones formales, sino la concreción de las libertades y el desarrollo de las personas en lo que se refiere al acceso a los derechos humanos. En este enfoque, democracia y materialización de derechos humanos aparecen como dos caras de la misma moneda.

Sen (2017)<sup>29</sup>, al reflexionar sobre la inestabilidad de las mayorías frente a la elección de bienes de visibles de Arrow, nos da un ejemplo que ampliamos para ilustrar este concepto.

Supongamos que existen tres individuos A, B, y C, que deben decidir la producción de un bien y su distribución, una torta, en el ejemplo de Sen. Permítasenos plantear las siguientes situaciones:

Se vota y A y B en mayoría deciden que C produzca la torta

Se vuelve a votar y A y B en mayoría deciden que la torta la comerán ellos dos y C no comerá.

Desde el punto de vista del procedimiento, nadie puede dudar que es democrático, pero, ¿se puede afirmar lo mismo respecto al resultado?

Veamos ahora otra posibilidad:

a') A obliga de alguna forma a que entre los tres (A, B y C) se debe producir la torta

b') A vuelve a obligar a que la torta se coma entre los tres en partes iguales.

En esta situación (de un dictador benevolente), el resultado parece a todas luces más democrático en la medida en que los todos acceden al goce del bien al tiempo que todos contribuyeron a su producción. Sin embargo, el procedimiento no fue en absoluto democrático, sino dictatorial.

---

<sup>29</sup> Sen, A. (2017): "Collective Choice and Social Welfare: an expanded edition" Harvard University Press, Cambridge, MA.

Desde el punto de vista de la idea de Justicia, esto ha dado lugar a conceptos como los de justicia procedimental, justicia contributiva, justicia retributiva y justicia distributiva.

En un enfoque similar para la democracia, ¿la democracia es todo lo anterior? Si es todo lo anterior (y más), ¿qué principio o parte del sistema importa más? Si la institucionalidad democrática es débil, por ejemplo, si no hay una clara separación e independencia de poderes, pero la población accede en forma plena a los derechos humanos, ¿es esto más importante que si se diera el caso contrario, por ejemplo, que las instituciones democráticas fueran fuertes, pero la población o parte de ella no accediera a un conjunto importante de derechos? El primer enfoque sobre la democracia procedimental es comúnmente referido como la definición minimalista de la democracia. La celebración de elecciones libres y justas, aunque un requerimiento mínimo, es una característica importante porque otorga legitimidad de origen al sistema. Es la garantía y el ejercicio de derechos políticos de la ciudadanía – el voto pasivo y el voto activo. Además de la participación política, las elecciones permiten que las diferentes preferencias de política y las diferentes agendas que intentan agregar esas preferencias compitan <sup>30</sup>.

El nivel de competencia incide sobre el nivel de libertad y justicia con el que se organizan las elecciones. Una democracia en la que la ciudadanía acude a votar masivamente, pero en la que solo hay una sola agenda candidata para votar porque existen barreras para ser electo o porque no hay diferencias de agenda entre los candidatos, es tan deficiente como aquella en la que la participación es baja, pero la competencia es alta (oligarquía competitiva) <sup>31</sup>.

Ciertamente, como muchos casos en la historia moderna lo demuestran, celebrar elecciones no es garantía del ejercicio democrático una vez que se llega al poder. Son casos de democracias delegadas en los que el mandatario que llega al poder se apropia del cargo y de otras instituciones del Estado, y se olvida del origen mismo de su autoridad. Después del inicio de la tercera ola de democratización, la caída del Muro de Berlín y de la Unión Soviética, se dio un avance cuantitativo en términos del

---

<sup>30</sup> Como se vio en el ejemplo de la torta el voto es un mecanismo que agrega preferencias pero no nos dice nada sobre la bondad, ni de las preferencias ni del resultado en materia de acceso a derechos.

<sup>31</sup> Ver sobre este punto Dahl, R. (1991): "Democracy and its critics", Yale university Press, y Schumpeter, J. (1942): "Capitalismo socialismo y democracia", Pagina Indomita.

número de democracias electorales en el mundo, pero lo mismo no se puede decir en términos cualitativos o, para tomar la idea de Sen respecto a la Justicia, en términos exhaustivos, integrales. Los derechos políticos se expandieron notablemente en comparación con el pasado, pero no los derechos civiles como la libertad de expresión y de asociación. El mismo argumento pudiera extrapolarse actualmente para el caso de derechos sociales, económicos y culturales en varios países del continente americano donde a pesar de existir elecciones libres, esto no se traduce en mejora en materia de acceso a derechos para gran parte de la población.

Además del criterio procedimental, de derechos, y de instituciones más eficientes, incluyentes y transparentes, la democracia puede analizarse entonces bajo el enfoque de resultados, por desempeño. La ‘democracia por desempeño’ significa la democracia sustantiva, la tangible. El asunto es que las personas salen a votar con este tipo de democracia en mente. Y es la razón por la que una gran parte de la ciudadanía se siente profundamente insatisfecha con la democracia, no se siente representada. Ocurre incluso en las democracias más maduras del continente.

Para la democracia por desempeño, importa más el hecho que existen millones de personas viviendo en la pobreza, que la celebración periódica de elecciones. Lo mismo puede decirse sobre la expansión de derechos. Si bien es cierto que hay más derechos para más personas que en el pasado pre-transiciones a la democracia, los resultados tangibles de la democracia no se han producido al mismo ritmo. Por ejemplo, en algunos casos existe el derecho a una educación gratuita y de calidad, pero los niveles de violencia son tan altos, que los padres eligen no enviar a sus hijos a la escuela en el mejor de los casos - o en el peor de los casos toman la riesgosa decisión de enviarlos a Estados Unidos en calidad de migrantes menores no acompañados. En cuanto a la discusión de instituciones, la perspectiva de democracia por desempeño hace más énfasis en cómo el arreglo institucional conduce o no a una mejor calidad de vida de la población.

¿Se pueden separar estas dos concepciones? Si se analizan en términos de procedimientos y resultados, se puede y, en los hechos, la literatura así lo ha hecho.

Sin embargo, si se analiza la democracia como la otra cara de la moneda del acceso a derechos, se abre una nueva discusión.

La evidencia histórica reciente es mixta. La mayoría los países ha seguido la secuencia de acceso a derechos políticos-civiles-sociales, pero sin éxito en lo social. Otros tantos han optado por una secuencia políticos-sociales-civiles, pero desatendieron las

libertades individuales. También existen otros casos excepcionales, que son la minoría. Ciertos han decidido garantizar los derechos sociales efectivamente, y se convirtieron en modelos y casos de estudio en materia de salud y educación pública, pero han ignorado la agenda de derechos civiles y políticos por completo.

¿Es posible dejar de pensar en secuencia de derechos o dilema entre ellos?

La discusión sobre la democracia liberal y la necesidad de garantizar derechos y ciudadanía más allá del ámbito político invita a otro debate: sobre la indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos.

Es más, invita al debate mismo del sentido de la democracia, si como un instrumento formal para alcanzar el pleno acceso a los derechos humanos, si como un fin en sí mismo, o si ninguna de ambas, sino ambas en conjunto: democracia integral. Es decir, que asegure los derechos civiles y políticos que garanticen la justicia procedimental en la elección de la agenda política y que dicha agenda garantice los derechos económicos, sociales y culturales de la población.

¿Es posible entender la interdependencia de derechos de forma tal que se construya una agenda en torno al concepto de democracia integral?

### **La democracia integral perfecta: el contrato social interamericano como democracia de jure**

No es la intención de este artículo entrar en un debate epistemológico ni histórico conceptual sobre la democracia, y permítasenos tomar un atajo y definir la democracia integral perfecta, en el sentido exhaustivo del concepto a partir de lo aceptado e internalizado en los marcos jurídicos nacionales por los países de las Américas y el Caribe en los instrumentos internacionales, esto es, en la Carta Democrática Interamericana (en adelante CDI) y en la Carta de la OEA.

Para los países miembros de la OEA, la democracia es un derecho de los pueblos y una obligación de sus gobiernos (art. 1 CDI)

Al mismo tiempo, en el mismo artículo 1 y en artículo 7 de la CDI, se establece el “para qué” de la democracia, y se afirma que es “esencial para el desarrollo social, político y económico de los pueblos de las Américas” y “es indispensable para el ejercicio efectivo de las libertades fundamentales y los derechos humanos, en su carácter

universal, indivisible e interdependiente, consagrados en las respectivas constituciones de los Estados y en los instrumentos interamericanos e internacionales de derechos humanos.”

En el artículo 2 se declara que el ejercicio efectivo de la democracia representativa es la base del Estado de derecho, y en el artículo 3 se establecen los elementos esenciales de la democracia representativa, definiendo así las condiciones fundamentales del estado de derecho:

- *el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales;*
- *el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al Estado de derecho (es decir a la propia democracia representativa, en una aproximación casi tautológica);*
- *la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto;*
- *el régimen plural de partidos y organizaciones políticas;*
- *la separación e independencia de los poderes políticos.*

En el artículo 4 se vuelve a hacer referencia al ejercicio de la democracia y se definen como componentes fundamentales:

- *la transparencia de las actividades gubernamentales,*
- *la probidad,*
- *la responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública,*
- *el respeto por los derechos sociales y la libertad de expresión y de prensa*
- *la subordinación constitucional de todas las instituciones del Estado a la autoridad civil legalmente constituida y*
- *el respeto al estado de derecho de todas las entidades y sectores de la sociedad*

En el artículo 6, a su vez se declara a la participación de la ciudadanía como condición necesaria “para el pleno y efectivo ejercicio de la democracia”

Nótese que se declara que la democracia es indispensable para el ejercicio de las libertades y los derechos humanos al tiempo que se define el ejercicio de estas libertades y derechos como elementos esenciales: democracia para acceso a derechos, y acceso a derechos para el ejercicio efectivo de la democracia. Un enfoque de retroalimentación

entre democracia y derechos humanos que sirve de guía para el análisis de la posible existencia de círculos viciosos o virtuosos en las sociedades. En forma similar, se hacen afirmaciones sobre la interdependencia y refuerzo mutuo entre democracia y desarrollo (artículo 11 CDI).

A la vez, vale la pena también hacer notar que muchas veces las leyes en un país pueden ser un obstáculo para que se cumplan estos aspectos esenciales, fundamentales o necesarios para el ejercicio efectivo de la democracia. Por eso permítasenos distinguir entre legalidad y legitimidad. Es posible la existencia de acciones colectivas en un país que, si bien pueden ser consideradas legales, pueden considerarse no legítimas desde el punto de vista del ejercicio de la democracia.

Esta distinción refiere a otra, aquella que distingue la legitimidad de origen de la legitimidad de ejercicio de la democracia, pero en la CDI se hace sólo referencia al ejercicio, y elementos de la llamada legitimidad de origen, como el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al Estado de derecho, se consideran también esenciales para el ejercicio efectivo de la democracia.

En resumen, la CDI hace referencia a elementos esenciales, componentes fundamentales y una condición necesaria para el ejercicio efectivo de la democracia, y al hacerlo considera la interdependencia de derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales en un enfoque de democracia exhaustiva.

Sobre esta base, es posible afirmar que la democracia integral perfecta es aquella en la se cumplen cabalmente – de jure y de facto – los elementos esenciales, los componentes fundamentales y la condición necesaria para el ejercicio efectivo de la democracia establecidos en la CDI.

Este enfoque permite analizar las ‘imperfecciones’ y/o las ‘fallas’ de la democracia entonces en función del no cumplimiento de alguno(s) de los elementos esenciales, componentes fundamentales o de la condición necesaria para el ejercicio efectivo.

Permítasenos, para simplificar la prosa, que denominemos ‘características’ a estos elementos, componentes y condición.

La primera impresión es que en la realidad no existe democracia integral perfecta, pues en todas ellas de alguna u otra forma siempre hay alguna de estas características que no se cumple cabalmente. A esto hay que sumarle la dificultad que supone la evaluación de muchas de estas características. En efecto, hay algunas de ellas que pueden ser fácilmente evaluadas, por ejemplo, la subordinación constitucional de

todas las instituciones del Estado a la autoridad civil legalmente constituida, pero, en general, la mayor parte de estas características son de difícil evaluación consensuada por las sociedades. El sistema de creencias de diferentes grupos sociales, por ejemplo, hace difícil consensuar un sistema de valoración único en las sociedades. Por lo que lo que para algunos representan imperfecciones quizás para otros no lo sea.

Pero aun obviando estos problemas, en este trabajo se propone que se pueden abordar las tendencias pasibles de afectar el ejercicio efectivo de la democracia, así como las causas intrínsecas a los sistemas políticos de las democracias contemporáneas que explican la existencia de lo que se podría denominar “imperfecciones” o “fallas” de la democracia.

### **Las democracias en la realidad: la democracia de facto**

A pesar de la gran expansión del número de democracias electorales a nivel mundial, la calidad democrática no ha mejorado al mismo ritmo. Nunca antes en el mundo han existido tantas democracias electorales y, sin embargo, la democracia enfrenta graves amenazas. Según la edición del *Journal of Democracy*, que conmemora su vigesimoquinto aniversario, el número de democracias electorales subió de 35 en 1970 a 110 en 2014. Sin embargo, según la organización sin fines de lucro Freedom House, la aceptación de la democracia como la forma de gobierno está bajo una mayor “amenaza que en cualquier momento en los últimos 25 años”. El Reporte 2015 de Freedom House explica que, por noveno año consecutivo, la condición global de derechos políticos y libertades civiles ha declinado<sup>32</sup>. Por su parte, en años recientes, la calidad de la democracia en las Américas ha desmejorado, según la medición del Democracy Index del Economist Intelligence Unit<sup>33</sup>. Su profundización no ha sido suficiente para los ciudadanos y ciudadanas del Hemisferio. Aún sucede en democracias más maduras en los que los casos de uso de fuerza policial contra minorías cuestionan el grado en que efectivamente se protegen los derechos de grupos vulnerables y el nivel de tolerancia a la diversidad. Las instituciones de

---

<sup>32</sup> Freedom House. (2015). *Freedom in the World 2015: The Annual Survey of Political Rights and Civil Liberties*. Rowman & Littlefield.

<sup>33</sup> Economist Intelligence Unit. (2014). *Democracy Index 2014*.

gobierno se encuentran ante la oportunidad de mejorar su calidad, modernizarse y adaptarse para no ser superadas por las crecientes demandas ciudadanas <sup>34</sup>.

La democracia real es aquella que efectivamente se muestra en nuestras sociedades, y para seguir el orden de las “características” de la democracia perfecta, en la democracia Real:

- *el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales se ve a diario quebrantado para diferentes colectivos sociales (género, raza, ingreso, edad...);*
- *el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al Estado de derecho sufre violaciones y denuncias más o menos graves, más o menos puntuales o recurrentes;*
- *la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto no se puede garantizar en un 100%, como lo demuestran los informes de las Misiones de Observación Electoral de la OEA que muestran siempre imperfecciones más o menos graves en los países del continente;*
- *el régimen plural de partidos y organizaciones políticas no necesariamente contiene garantías;*
- *la separación e independencia de los poderes políticos suele ser de jure, pero los vínculos entre los poderes en los hechos no garantizan su independencia;*
- *la transparencia de las actividades gubernamentales es una reivindicación continua de la sociedad civil que nunca se satisface completamente;*
- *la probidad está en cuestión en todos los países al igual que la responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública;*
- *el respeto por los derechos sociales y la libertad de expresión y de prensa muestra evidencias de segregación y exclusión;*
- *la subordinación constitucional de todas las instituciones del Estado a la autoridad civil legalmente constituida sufre de episodios periódicos de alteración en muchos países al igual que el respeto al Estado de derecho de todas las entidades y sectores de la sociedad.*

---

<sup>34</sup> Global Trends 2030: Alternative Worlds  
[http://www.dni.gov/files/documents/GlobalTrends\\_2030.pdf](http://www.dni.gov/files/documents/GlobalTrends_2030.pdf)

Pese al continuo enfoque e hincapié que se hace en nuestros países respecto al cumplimiento de las “características” de la democracia, resulta intuitivamente evidente que el cumplimiento dista mucho de ser óptimo. Una forma de aproximarse a esta realidad es a través de índices generales que permitan analizar cuantitativamente la situación de los países del hemisferio respecto a dichas “características”. Para el ejercicio de Planificación Estratégica en la OEA, se identificó una serie de variables que podrían permitir una descripción sumaria de la imperfección de las democracias en el continente. Estas 16 variables propuestas trataron de ser cuantificadas a través de diversos tipos de indicadores proxy, los que de forma individual o ponderada —según el caso— sirven para definir los valores asociados a cada una de estas variables <sup>35</sup>.

En la práctica, los altos índices de desigualdad en América Latina, la rigidez de la movilidad social y la concentración de poder entre las élites políticas y económicas (nuevas y viejas) coartan la generación y el fortalecimiento de agendas que conduzcan a una mejor gobernabilidad democrática y desarrollo sostenible.

En este contexto, es preciso remarcar que el presente documento no pretende hacer un juicio, ni un juicio de valor sobre el cumplimiento de cada país respecto a cada variable. Los indicadores se utilizan solo con el propósito específico de describir la heterogeneidad existente en el continente en materia del ejercicio efectivo de la democracia.

Se presentan a continuación las variables e indicadores identificados.

---

35 Es preciso mencionar que toda elaboración de índices involucra un trade-off. Debe hacerse uso de variables proxy, se debe ser algo condescendiente con la ausencia de ciertos datos e indicadores, y se debe tener presente el reto de cuantificar lo que usualmente no es visto cuantificable. No obstante, teniendo en cuenta lo anterior, contar con índices permite realizar análisis estadísticos más exhaustivos. Lo cual, tomado en conjunto con los regulares análisis cualitativos, puede verse como un importante aporte adicional —abierto a mejoras en el futuro.

## SEMANA DE LA DEMOCRACIA 2018

| Categorías |                  |  |                     | Variab                                         | Indicadores                                                                               | Fuente                             | Valor                                                   | Periodo                                                                                                                             | Web                                                                                                                                   |
|------------|------------------|--|---------------------|------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------|---------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| DEMOCRACIA |                  |  |                     | IMPERIO DE LA LEY                              | Imperio de la ley                                                                         | WBG: WGI                           | Score de -2.5 (malo) a 2.5 (bueno)                      | 2014                                                                                                                                | <a href="http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#reports">http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#reports</a> |
|            |                  |  |                     | DEMOCRACIA Y BUEN GOBIERNO                     | Régimen de gobierno                                                                       | Polity IV                          | Score de -10 (autocracia total) a 10 (democracia total) | 2014                                                                                                                                | <a href="http://www.systemicpeace.org/inscr/p4v2014.xls">http://www.systemicpeace.org/inscr/p4v2014.xls</a>                           |
|            |                  |  |                     |                                                | Los poderes de gobierno son limitados efectivamente por el poder legislativo              | WJP: RLI                           | Score de 0 (bajo) a 1 (alto)                            | 2015                                                                                                                                | <a href="http://data.worldjusticeproject.org/data/wjp-data-2015.xls">http://data.worldjusticeproject.org/data/wjp-data-2015.xls</a>   |
|            |                  |  |                     |                                                | Los poderes de gobierno son limitados efectivamente por el poder judicial                 | WJP: RLI                           | Score de 0 (bajo) a 1 (alto)                            | 2015                                                                                                                                | <a href="http://data.worldjusticeproject.org/data/wjp-data-2015.xls">http://data.worldjusticeproject.org/data/wjp-data-2015.xls</a>   |
|            |                  |  |                     |                                                | Los poderes de gobierno son limitados efectivamente por auditoría y crítica independiente | WJP: RLI                           | Score de 0 (bajo) a 1 (alto)                            | 2015                                                                                                                                | <a href="http://data.worldjusticeproject.org/data/wjp-data-2015.xls">http://data.worldjusticeproject.org/data/wjp-data-2015.xls</a>   |
|            |                  |  |                     | TRANSPARENCIA                                  | Ausencia de corrupción                                                                    | WJP: RLI                           | Score de 0 (bajo) a 1 (alto)                            | 2015                                                                                                                                | <a href="http://data.worldjusticeproject.org/data/wjp-data-2015.xls">http://data.worldjusticeproject.org/data/wjp-data-2015.xls</a>   |
|            |                  |  |                     |                                                | Control de la corrupción                                                                  | WBG: WGI                           | Score de -2.5 (malo) a 2.5 (bueno)                      | 2014                                                                                                                                | <a href="http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#reports">http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#reports</a> |
|            |                  |  |                     | LIBERTADES Y DERECHOS INDIVIDUALES             | Garantía de la libertad de opinión y expresión                                            | WJP: RLI                           | Score de 0 (bajo) a 1 (alto)                            | 2015                                                                                                                                | <a href="http://data.worldjusticeproject.org/data/wjp-data-2015.xls">http://data.worldjusticeproject.org/data/wjp-data-2015.xls</a>   |
|            |                  |  |                     |                                                | Garantía de la libertad de creencia y religión                                            | WJP: RLI                           | Score de 0 (bajo) a 1 (alto)                            | 2015                                                                                                                                | <a href="http://data.worldjusticeproject.org/data/wjp-data-2015.xls">http://data.worldjusticeproject.org/data/wjp-data-2015.xls</a>   |
|            |                  |  |                     |                                                | Garantía al derecho a la privacidad                                                       | WJP: RLI                           | Score de 0 (bajo) a 1 (alto)                            | 2015                                                                                                                                | <a href="http://data.worldjusticeproject.org/data/wjp-data-2015.xls">http://data.worldjusticeproject.org/data/wjp-data-2015.xls</a>   |
|            |                  |  |                     | LIBERTADES Y DERECHOS DE PARTICIPACIÓN         | Garantía al derecho de reunión y a la libertad de asociación                              | WJP: RLI                           | Score de 0 (bajo) a 1 (alto)                            | 2015                                                                                                                                | <a href="http://data.worldjusticeproject.org/data/wjp-data-2015.xls">http://data.worldjusticeproject.org/data/wjp-data-2015.xls</a>   |
|            |                  |  |                     |                                                | Participación civil                                                                       | WJP: RLI                           | Score de 0 (bajo) a 1 (alto)                            | 2015                                                                                                                                | <a href="http://data.worldjusticeproject.org/data/wjp-data-2015.xls">http://data.worldjusticeproject.org/data/wjp-data-2015.xls</a>   |
|            | DERECHOS HUMANOS |  |                     | DERECHOS DE VIDA                               | Garantía del derecho a la vida y seguridad de las personas                                | WJP: RLI                           | Score de 0 (bajo) a 1 (alto)                            | 2015                                                                                                                                | <a href="http://data.worldjusticeproject.org/data/wjp-data-2015.xls">http://data.worldjusticeproject.org/data/wjp-data-2015.xls</a>   |
|            |                  |  |                     |                                                | Lucha activa contra el tráfico de personas                                                | US DOS: TPR                        | Clasificación de (alto) a 3 (bajo)                      | 2015                                                                                                                                | <a href="http://www.state.gov/documents/organization/245365.pdf">http://www.state.gov/documents/organization/245365.pdf</a>           |
|            |                  |  | INCLUSIÓN           | Trato igualitario y ausencia de discriminación | WJP: RLI                                                                                  | Score de 0 (bajo) a 1 (alto)       | 2015                                                    | <a href="http://data.worldjusticeproject.org/data/wjp-data-2015.xls">http://data.worldjusticeproject.org/data/wjp-data-2015.xls</a> |                                                                                                                                       |
|            |                  |  | SEGURIDAD CIUDADANA | Justicia civil                                 | WJP: RLI                                                                                  | Score de 0 (bajo) a 1 (alto)       | 2015                                                    | <a href="http://data.worldjusticeproject.org/data/wjp-data-2015.xls">http://data.worldjusticeproject.org/data/wjp-data-2015.xls</a> |                                                                                                                                       |
|            |                  |  |                     | Orden y seguridad                              | WJP: RLI                                                                                  | Score de 0 (bajo) a 1 (alto)       | 2015                                                    | <a href="http://data.worldjusticeproject.org/data/wjp-data-2015.xls">http://data.worldjusticeproject.org/data/wjp-data-2015.xls</a> |                                                                                                                                       |
|            |                  |  |                     | Tasa de homicidio                              | UNDP                                                                                      | Cantidad por cada 100 mil personas | 2012 o el año precedente más reciente                   | <a href="http://hdr.undp.org/en/data">http://hdr.undp.org/en/data</a>                                                               |                                                                                                                                       |





Además, la definición y el signo de los indicadores en rojo fueron adecuados para corresponder también al caso en que un valor mayor es el preferible. Las casillas en blanco indican la ausencia de datos.

| CEPA | DOMINIO | INDICADOR | UNIDAD | SEÑAL | Variables                                          | ARG   | PER   | BRA   | BOL   | CHL   | COL   | CRI   | CUB   | DOM   | ECU   | ESP   | EST   | FIN   | FRA   | GER  | GRE   | HUN   | IND   | ITA   | JAP   | KOR   | MEX   | NIC   | PAN   | PER   | POL   | PRY   | SEN  | URY  | VCT   | ZAF   | USA   | URY   | VEN   |       |      |
|------|---------|-----------|--------|-------|----------------------------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|------|------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|------|
|      |         |           |        |       | IMPULSO DE LA LEY                                  | 0.05  | 0.92  | 0.96  | 1.47  | 0.71  | 1.12  | 0.09  | 2.47  | 1.91  | 0.32  | 0.20  | 0.80  | 0.52  | 0.75  | 0.28 | 1.09  | 0.45  | 0.01  | 1.61  | 0.54  | 1.20  | 0.99  | 0.19  | 0.36  | 0.68  | 0.07  | 0.54  | 0.48 | 0.29 | 0.81  | 0.81  | 0.32  | 0.03  | 2.14  | 1.04  | 2.11 |
|      |         |           |        |       | DEMOCRACIA Y BUEN GOBIERNO                         | -0.26 |       |       | -0.66 | -0.14 | 0.46  | 1.20  | 1.06  | 0.07  | 0.36  | -0.88 |       | -0.48 | 0.75  | 0.07 |       | -0.26 | -0.31 | 1.94  | 0.47  | 0.38  | 0.08  | 0.63  | 0.25  | 0.50  | 0.40  |       |      |      |       | 0.54  | 0.77  | 1.19  | 1.04  | 1.68  |      |
|      |         |           |        |       | TRANSPARENCIA                                      | 0.89  | 0.40  | 1.59  | 1.19  | 0.59  | 0.78  | 0.25  | 1.12  | 1.63  | 0.36  | 1.07  | 0.18  | 0.86  | 0.80  | 0.33 | 0.36  | 0.41  | 0.82  | 0.74  | 1.35  | 0.84  | 0.05  | 0.84  | 0.81  | 0.14  | 1.06  | 0.75  | 0.41 | 0.69 | 2.86  | 0.63  | 0.57  | 1.94  | 1.74  | 1.40  |      |
|      |         |           |        |       | LIBERTADES Y DERECHOS INDIVIDUALES                 | 0.94  |       |       | -1.28 | -0.85 | 0.04  | -1.14 | 1.05  | -0.47 | 1.47  |       |       | -0.17 | -0.58 | 0.30 |       | -0.17 |       | -1.04 | 0.89  | 0.12  | -1.15 | 0.10  |       | -0.08 |       |       |      |      |       |       | 0.71  | 1.35  | -1.01 |       |      |
|      |         |           |        |       | LIBERTADES Y DERECHOS DE PARTICIPACIÓN             | 0.10  |       |       | -0.14 | 0.78  | 0.02  | -1.61 | 1.09  | 0.40  | 0.34  |       |       |       | 0.13  | 1.48 | -0.39 |       | -0.12 |       | 0.66  | 0.49  | -0.36 | -1.37 | -0.03 |       | 0.31  |       |      |      |       |       |       | 1.51  | 1.38  | -2.23 |      |
|      |         |           |        |       | DIRECHOS DE VIDA                                   | -0.85 | 0.51  | 2.06  | 0.13  | -1.37 | -0.58 | -0.03 | 1.80  | 1.64  | -0.12 | 0.27  | -0.85 |       | -0.10 | 0.15 | 0.64  |       | 0.05  |       | -0.53 | 0.63  | -0.41 | -0.31 | 0.31  | 0.13  | 0.06  |       |      | 0.13 | -0.85 | -0.85 | -0.85 | -1.65 | 0.80  | -2.19 |      |
|      |         |           |        |       | INCLUSIÓN                                          | 0.80  |       |       | 0.83  | 1.44  | 0.56  | 1.07  | -0.34 | 0.03  | 0.54  |       |       | 0.58  | 0.17  | 0.08 |       | 1.53  |       | 1.93  | 1.06  | 1.45  | 0.82  | 1.59  |       | 0.04  |       |       |      |      |       |       |       | 1.14  | 2.00  | 1.02  |      |
|      |         |           |        |       | SEGURIDAD CIUDADANA                                | -0.55 | -0.34 | 0.49  | -0.78 | 0.51  | -0.84 | 0.17  | -1.15 | 0.17  | 0.10  | 0.33  | -0.06 | 0.01  | -0.20 | 0.59 | -0.49 | -0.45 | -0.43 | -0.24 | 0.82  | 0.84  | 0.52  | 0.71  | 0.54  | 0.08  | -0.85 | -0.57 | 0.70 | 0.02 | 0.25  | 0.85  | 0.40  | 0.81  | 0.82  | -0.29 |      |
|      |         |           |        |       | CONTROL DE CÁMBIOS DE ALCANCE INTERNACIONAL        | 0.01  | 0.58  |       | -0.70 | 0.78  | 0.03  | 0.80  | 0.30  | -1.14 | 0.94  | 0.93  |       | -0.31 | 0.19  | 0.99 |       | -0.76 | 0.91  | 0.31  | -0.99 | 0.34  | -0.15 | 0.13  | 0.52  | -0.21 | -0.21 |       |      |      |       | 0.15  | -0.01 | 0.10  | -0.88 |       |      |
|      |         |           |        |       | ESTABILIDAD Y SEGURIDAD DEL ESTADO                 | -0.05 |       |       |       | -0.01 | 1.41  | 1.15  | -1.19 | 0.19  | -0.86 |       |       | -0.10 | -0.39 | 0.30 |       | -0.20 | 0.43  | 0.86  | 0.33  | 0.10  | -0.53 | 0.59  | 0.71  | -0.57 | -0.25 |       |      |      |       |       | 0.11  | 0.78  | 1.49  | -1.23 |      |
|      |         |           |        |       | EFECTIVIDAD Y HUMANOS SALUD, EDUCACIÓN, RIQUEZA    | 0.43  | 0.97  | 0.43  | 0.41  | 0.41  | 0.89  | 0.11  | 2.25  | 1.14  | 0.25  | 0.43  | 0.51  | 0.01  | 0.31  | 0.04 | 0.70  | 0.02  | 1.07  | 1.29  | 2.29  | 1.00  | 0.13  | 0.00  | 0.76  | 1.44  | 0.31  | 0.30  | 0.07 | 0.12 | 0.25  | 0.42  | 0.14  | 2.40  | 0.58  | 0.11  |      |
|      |         |           |        |       | IGUALDAD                                           | 0.67  |       |       | -0.05 | -0.89 | 3.48  | -0.47 | -0.57 | -0.24 |       |       | 0.09  | 0.78  |       |      | 0.81  |       | -0.76 | -1.04 |       | -0.06 | 0.17  | -0.08 | -0.99 | 0.51  |       |       |      |      |       |       |       | 1.18  | 1.94  | 0.16  |      |
|      |         |           |        |       | BUEN EMPLEO                                        | -0.18 | -2.13 | -1.35 | 0.07  | 0.44  | 0.32  | 0.72  | 0.48  | 1.24  | 0.50  | 1.13  |       | -0.61 | 0.21  | 0.25 |       | -0.33 | 1.10  | 0.13  | -0.28 | 0.83  | 0.56  | 0.13  | 0.24  | 0.78  | 0.13  |       |      |      |       | 0.47  | 0.93  | 0.82  | 0.89  | 0.16  |      |
|      |         |           |        |       | NO POBREZA                                         | 0.74  |       |       |       | 0.11  | 0.38  | 0.83  | 0.08  | 0.73  |       |       | 0.18  | 0.22  | 0.23  |      | 0.73  | 0.58  | 1.23  |       | 0.13  | 0.65  | 0.45  | 0.56  | 0.34  |       |       |       |      |      |       |       |       |       | 0.86  | 0.01  |      |
|      |         |           |        |       | COMPETITIVIDAD INNOVACION Y DESARROLLO TECNOLÓGICO | 0.01  |       |       |       |       | 0.82  | 1.48  | -0.30 | 0.48  | 0.14  | 0.14  |       |       | 0.33  | 0.76 |       | 0.75  |       |       |       |       | 0.10  | -0.55 | 0.68  |       |       |       |      |      |       |       | 0.74  | 3.16  | 0.43  |       |      |
|      |         |           |        |       | SOSTENIBILIDAD                                     | 0.42  | 0.09  | 1.11  | 1.64  | 0.16  | -0.07 | -0.01 | 0.03  | 0.31  | 0.43  | 0.48  | 0.67  | 0.17  | 0.58  | 0.41 | 0.48  |       | 0.38  | -0.14 | 0.54  | 0.33  | 0.80  | 0.36  | 0.16  | 0.13  | 0.05  | -0.19 | 0.37 | 1.49 | 0.23  | -0.44 | 0.44  | -0.17 | 0.42  | 1.64  | 0.76 |

Tabla 1.C: Datos consolidados para las 16 variables propuestas en los 35 estados del hemisferio.

El siguiente gráfico radial ofrece una primera visión de la situación de los 35 países de las Américas respecto a cada uno de los cuatro índices finales. Dada la visión holística de la OEA, que considera la existencia de una fuerte interrelación entre los factores que determinan cada uno de los pilares —e incluso entre los mismos pilares—, puede notarse cierta estabilidad entre los cuatro indicadores —“democracia”, “derechos humanos”, “seguridad” y “desarrollo” — de los países más desarrollados, Estados Unidos y Canadá. No obstante, sí existen diferencias internas en cada uno de los Estados.

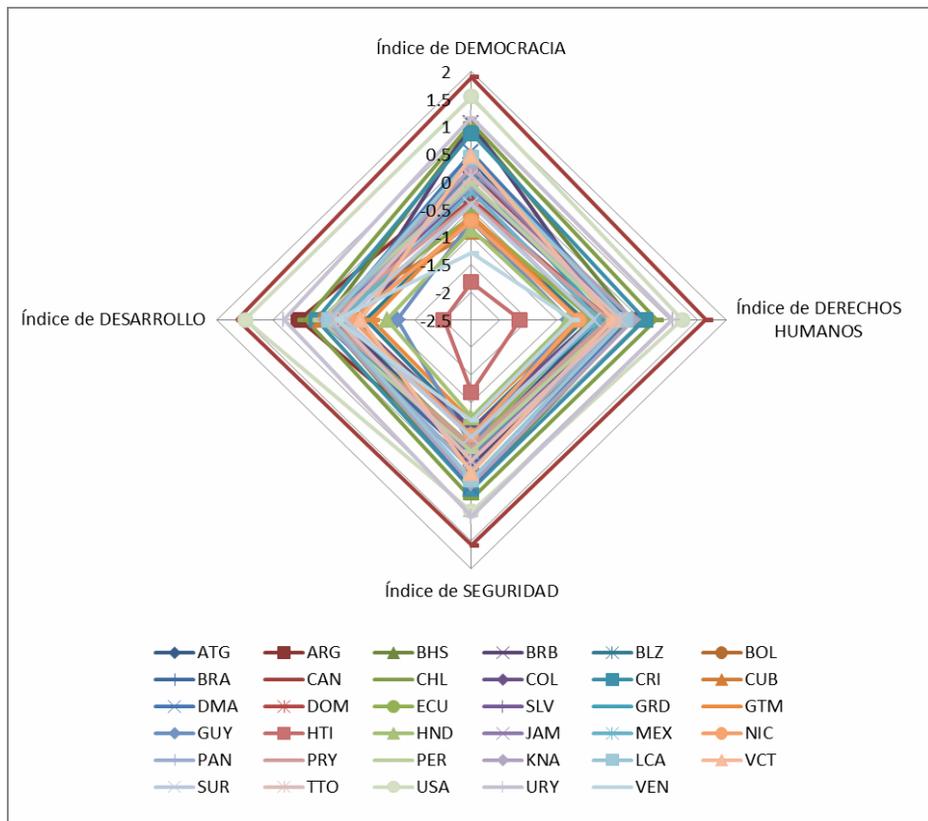


Gráfico 1: Vista general de los perfiles de los 35 Estados miembros de la OEA respecto a los índices finales de cada uno de los cuatro pilares.

En base a los índices y variables construidos y desarrollados, es factible agrupar países respecto a sus valores obtenidos. Esto se puede hacer por medio de la técnica de análisis de conglomerados o de clusters, que permite clasificar países heterogéneos en cierta cantidad de grupos de acuerdo a sus características cuantificadas.<sup>36</sup>

<sup>36</sup> Esta técnica ya ha sido utilizada anteriormente para analizar la situación de países en la región (Naciones Unidas, CEPAL, 2012; Kaldewei, 2014). Sin embargo, esta es la primera vez que se usa en base a índices y variables que siguen la línea de los objetivos trazados por la Organización de Estados Americanos. Como en casos anteriores, en el presente documento se utiliza concretamente la técnica de análisis de conglomerados jerárquicos, usando el método Ward (CEPAL, 2012).

A continuación, se muestran los resultados de los análisis de clusters tomando como base los datos consolidados de los índices y variables presentados en las secciones anteriores. Como puede verse, las agrupaciones son algo distintas, según si se evalúan los índices de los cuatro pilares a la vez, o si se hace una evaluación de los indicadores que componen cada índice de forma separada —en este último caso, debido a las limitaciones impuestas por la disponibilidad de datos, el análisis de clúster puede solo aplicarse a aquellas naciones que cuenten con valores para todas las variables consideradas, sin excepción.

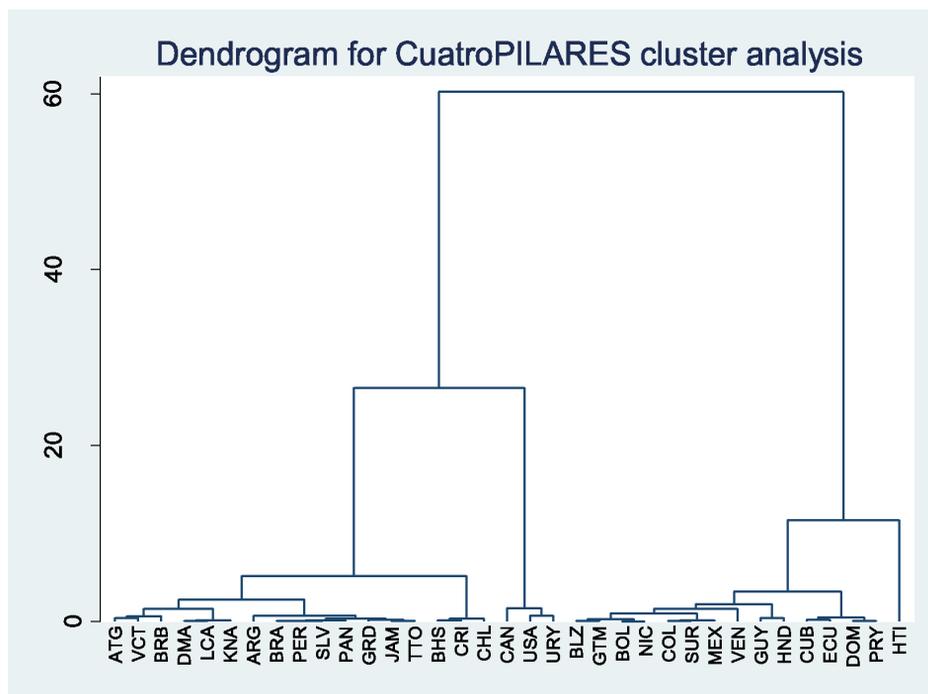
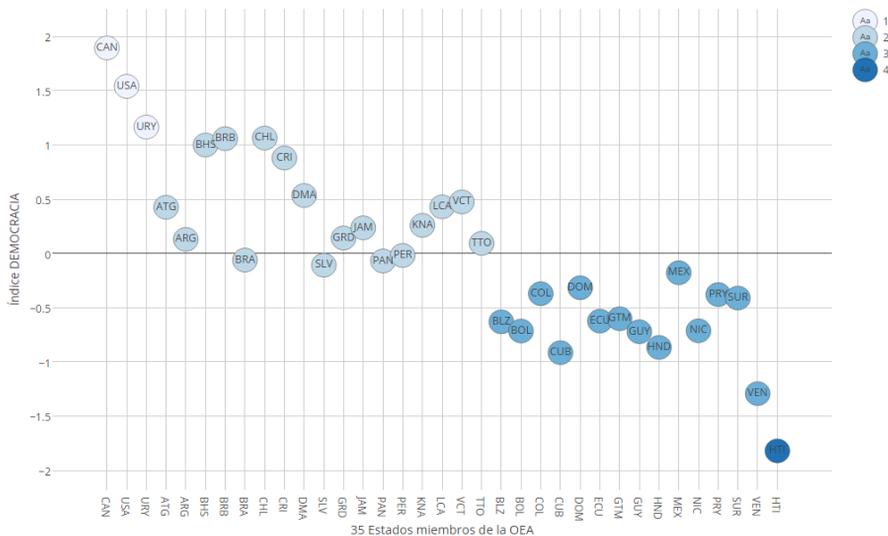


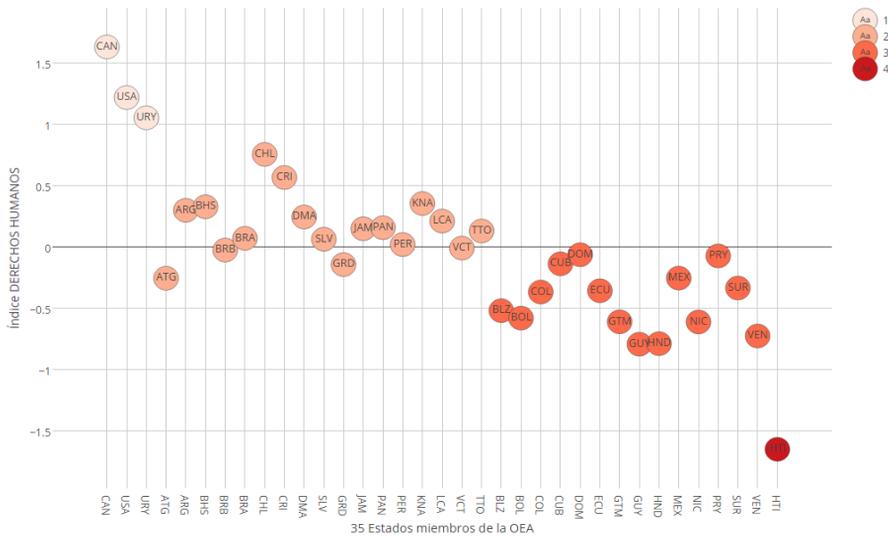
Gráfico 2: Dendrograma resultante del análisis de clúster considerando los cuatro índices finales: democracia, derechos humanos, seguridad y desarrollo. Debido a que estos índices se componen de varias variables cada uno, fue posible contar con valores finales para los 35 Estados-miembro de la OEA, haciendo generalizaciones ante la ausencia de ciertos indicadores.

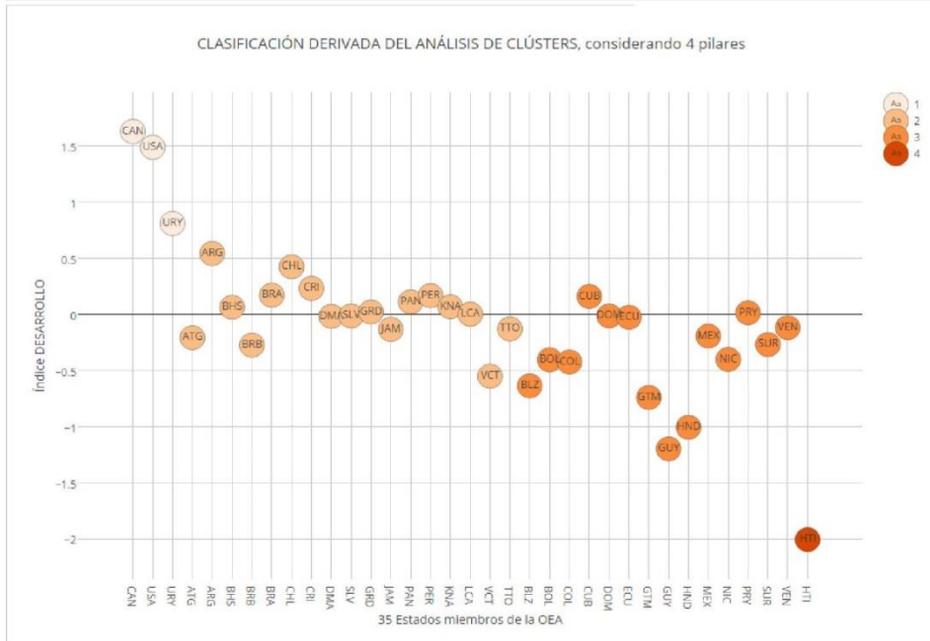
## SEMANA DE LA DEMOCRACIA 2018

CLASIFICACIÓN DERIVADA DEL ANÁLISIS DE CLÚSTERS, considerando 4 pilares



CLASIFICACIÓN DERIVADA DEL ANÁLISIS DE CLÚSTERS, considerando 4 pilares





## Capítulo II: Los desafíos que enfrenta el ejercicio efectivo de la democracia en la región

### A nivel nacional

Todo depende de todo, y por lo tanto siempre es difícil definir por dónde comenzar. Este documento comienza por un fenómeno ya aceptado generalmente: las nuevas tecnologías han generado un nuevo ciudadano internauta. Las redes sociales se han convertido en un ámbito de intercambio y expresión casi instantánea de las preferencias de un alto número de ciudadanos.

A veces se suele creer que los políticos se guían por las preferencias de las personas, pero en realidad existe la posibilidad de que se guíen por las preferencias que expresan. En política, importan más las preferencias que se expresan que las que no. Y quienes cuentan con la capacidad de agremiación, de organización y de cabildeo disponen de mayor capacidad de expresión. Pero las redes sociales permiten interpelar al sistema político a la vista de millones de personas sin necesidad de agremiación, organización o cabildeo. Las redes sociales ofrecen a la ciudadanía un canal de representación no tradicional para expresar preferencias.

Richard Nixon acuñó la conocida expresión de las “mayorías silenciosas”, que ahora ya no guardan silencio, se expresan.

Si bien las redes hoy permiten una mayor proliferación de preferencias expresadas, esas “mayorías silenciosas” siguen desorganizadas y sin agenda, y eso ha producido un “pluralismo caótico” que afecta la forma en que sea hecha política.

Muchas veces los políticos suelen actuar en función de las preferencias expresadas por los organizados, que a su vez no son representativos de los votantes, y que lleva al alejamiento de los gobernantes de sus votantes y a una mayor polarización entre ellos que entre sus votantes<sup>37</sup>. Además, la falta de una efectiva rendición de cuentas vertical entre gobernante y gobernado produce un mayor nivel de alienación. Este alejamiento

---

<sup>37</sup> Este fenómeno a su vez se relaciona con el hecho de que los organizados y por tanto los políticos suelen estar más polarizados que las mayorías silenciosas que las a con el hecho de que los organizados y por tan The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, pág. 59.

también se produce cuando los nuevos ciudadanos internautas ven que sus preferencias, sus demandas y sus interpelaciones no reciben una respuesta adecuada.

La evolución hacia una ciudadanía interconectada llevaría a la construcción de una percepción de problemas compartidos a nivel global y regional en temas como pobreza, desigualdad, corrupción, enfermedades, cambio climático, escasez de agua y energía, guerras, desastres humanitarios, y proliferación<sup>38</sup>. De materializarse, la convergencia hacia una agenda ciudadana global y regional basada en aspiraciones por mayores libertades fundamentales, derechos económicos y sociales, y (crecientemente) temas medioambientales, generaría presiones “desde abajo” para la mejoría en la calidad de la gestión pública<sup>39</sup> y para la revitalización de los organismos multilaterales. Se intensificarían las presiones sociales por una mayor “brecha de expectativas” como fuente de tensión entre representantes y representados<sup>40</sup>.

Alternativamente, también existiría el riesgo de un incremento en la polarización de las sociedades generado por la falta de consensos en asuntos clave debido a divergencia extrema en ideas religiosas, políticas y/o de valores<sup>41</sup>, así como a la oposición de intereses entre quienes se expresan a través del cabildeo y quienes lo hacen a través de las redes.

En las redes sociales se da además el fenómeno de contagio y de información en cascada que alimentan a su vez un comportamiento en manada<sup>42</sup>. Por lo que las “mayorías silenciosas” ahora se expresan masivamente y el alejamiento entre representantes y representados se hace más evidente y profundiza la frustración del

---

<sup>38</sup> “Global Trends 2030: Citizens in an Interconnected and Polycentric World” (ISS, 2012)

<sup>39</sup> “Global Trends 2030: Citizens in an Interconnected and Polycentric World” (ISS, 2012)

<sup>40</sup> “Ibid.

<sup>41</sup> WEF (2015), Global Risks 2015 (annual risk exercise).

[http://www.atlanticcouncil.org/images/files/publication\\_pdfs/403/Envisioning2030\\_web.pdf.pdf](http://www.atlanticcouncil.org/images/files/publication_pdfs/403/Envisioning2030_web.pdf.pdf)

<sup>42</sup> “cascading behaviour in a network is sometimes referred to as social contagion it spreads from one person to another in the style of a biological epidemic”pen Easley D. and J. Kleinberg (2010): (2010): Crowds and Markets, reasoning about a highly connected world Markets, world University Press, capítulos 1, 16 y 19.

nuevo ciudadano internauta, un ciudadano frustrado y principalmente reactivo al statu-quo.

Los nuevos canales de participación ciudadana vía redes sociales han permitido que la población se exprese, exija rendición de cuentas y mejores políticas públicas. Algunos sucesos en la región mostraron recientemente que la percepción de la sociedad civil, aunada a otra serie de factores, es capaz de producir un resultado de tal magnitud como la renuncia de un mandatario democráticamente electo. Las señales que mandan este y otros casos de protesta en el mundo son claras. Estos sucesos, “revoluciones”, “primaveras” y “veranos” son indicativos de los tiempos de cambio en pro del empoderamiento ciudadano. Tiempos en los que el desencanto o el “hartazgo” con una gobernabilidad no tan democrática poseen el potencial de transformar la política y la democracia. Se manda la señal que el ser democráticamente electo no es un cheque en blanco para gobernar como la mandataria o el mandatario vea según su conveniencia. Asimismo, se afirma el argumento de una crisis de representación establecida como una nueva realidad estructural, y no como tendencia cíclica o coyuntural. En medio de un contexto en el que no existe confianza en los partidos políticos, vehículos tradicionales de representación, es que surgen partidos de protesta, y el fortalecimiento de movimientos y partidos con posiciones extremas. Nuestra región no es la excepción. Presenciamos el fortalecimiento de una tendencia de elegir “outsiders” y candidatos independientes, no tanto por un voto a favor de ellos, si no como rechazo al statu quo político.

Sentimientos de frustración con las élites gobernantes son el caldo de cultivo para la aparición de movimientos políticos que relacionen esa frustración con la incapacidad de los gobernantes para dar soluciones a “la gente” o “al pueblo”. El anti statu quo elabora de esta forma un relato que enfrenta a “la población” como si fuera algo homogéneo y uniforme con la élite en el poder. Una clara expresión de este intento de homogeneizar y polarizar entre dos grupos homogéneos se encuentra en las campañas del tipo “que se vayan todos”.

La difusión en la “gente” de problemas comunes y de propuestas políticas sencillas cierra el escenario de propagación de movimientos populistas<sup>43</sup>. Los “populismos” se

---

<sup>43</sup> Ver en particular Muller Jan-Werner (2016): “What is Populism?”, University of Pennsylvania Press.

fortalecen. La ciudadanía premia a quien dé respuesta a sus demandas de forma más rápida, y no al liderazgo que lo haga responsablemente. De esta forma, algunos de los elementos esenciales de la democracia según la CDI pueden verse afectados:

el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al Estado de derecho (es decir, a la propia democracia representativa) puede verse amenazado en la medida que “el relato” respecto a la contradicción entre élite en el poder y “pueblo” quiera legitimar intentos de cuestionar el tradicional acceso al poder y su ejercicio no respetando las minorías en un “relato” que se comience a aceptar respecto a que “el pueblo” es un todo homogéneo y las minorías son su enemigo;

el régimen plural de partidos y organizaciones políticas. No es inútil recordar que la esencia del ejercicio efectivo de la democracia no es solo el gobierno de la mayoría, sino (y sobre todo) el asegurar garantías para las minorías. En este sentido, la proliferación de organizaciones que fomenten la polarización entre “el pueblo” y el statu quo en el continente atenta expresamente contra la aceptación del pluralismo y la competencia como esencia de la democracia.

Estos desafíos presentan oportunidades de acción para las instituciones como la OEA durante los próximos años.

### **A nivel internacional**

En lo que concierne a las relaciones internacionales, los análisis hace ya algunos años que afirman que a largo plazo se consolidaría la tendencia hacia un mundo “policéntrico”, multilateral y regionalista, caracterizado por un balance de poder menos concentrado en los actores estatales, creciente diversidad en los niveles de gobernanza e incapacidad para responder a las demandas ciudadanas globales<sup>44</sup>, se constatarían cambios en distribución de poder de actores estatales a no-estatales (e individuos), del nivel global al regional, y de países avanzados a economías emergentes<sup>45</sup>. Se observarían diversas reacciones de los poderes regionales y globales

---

<sup>44</sup> “Global Trends 2030: Citizens in an Interconnected and Polycentric World” (ISS, 2012)

<sup>45</sup> WEF (2015), Global Risks 2015 (annual risk exercise).

[http://www.atlanticcouncil.org/images/files/publication\\_pdfs/403/Envisioning2030\\_web.pdf.pdf](http://www.atlanticcouncil.org/images/files/publication_pdfs/403/Envisioning2030_web.pdf.pdf)

ante la posibilidad de estos cambios en el balance de poder y la transición al multipolarismo <sup>46</sup>.

No obstante, esta parece ser una tendencia aceptada en el mediano y largo plazo, la historia no está escrita. La incertidumbre sobre cómo se adaptará el orden internacional a ese multipolarismo se relaciona directamente con la posible reacción de los polos hoy hegemónicos. ¿Se adaptarán los polos hoy hegemónicos a un mundo multipolar o reaccionarán para intentar mantener el statu quo en materia de relaciones de poder? En caso de reacciones, ¿serán de tipo diplomáticas, económicas, militares? ¿Cuál es el nivel de conflictividad y el alcance (¿regional, global?) de dichas reacciones?

Frente a tales incertidumbres, algunos de los componentes fundamentales para el ejercicio efectivo de la Democracias pueden verse afectados por conflictos a nivel internacional:

*la transparencia (o falta de) de las actividades gubernamentales* y asignación de recursos en la medida que son pretexto de la seguridad nacional;

*la responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública*, en la medida que las reacciones en el marco de relaciones de poder a nivel internacional justifiquen acciones que exceden la voluntad de los votantes;

*el respeto por los derechos sociales y la libertad de expresión y de prensa*, también bajo pretexto de una lucha (¿nueva guerra fría?) en la que hay que identificar y perseguir (en una nueva versión de “caza de brujas”) a quienes no defienden los valores e ideales “del pueblo”.

Frente a estas posibilidades y amenazas al ejercicio efectivo de la democracia, organismos como la OEA deben desarrollar la capacidad de bloquear situaciones de conflicto a escala global y regional<sup>47</sup>.

---

<sup>46</sup> Global Trends 2030: Alternative Worlds  
[http://www.dni.gov/files/documents/GlobalTrends\\_2030.pdf](http://www.dni.gov/files/documents/GlobalTrends_2030.pdf)

<sup>47</sup> Porto, L. (2014): “El mundo y la región”, Ministerio de Relaciones Exteriores de Uruguay, mimeo.

Ante la creciente incertidumbre, la OEA podría convertirse en una plataforma para la promoción del equilibrio de poderes, el respeto al Estado de derecho y la libertad de expresión, por ejemplo.

Esto es particularmente importante para enfrentar las reacciones que pueden surgir en polos hegemónicos históricos frente esta tendencia a la multipolaridad.

## DEMOCRACIA Y DERECHOS HUMANOS DESDE LA MIRADA DE GÉNERO

Marisa Ruiz<sup>48</sup>.

### Las luchas por la ciudadanía femenina, una síntesis

En este artículo revisitamos un pasado común, el de la ciudadanía en Occidente, que luego representamos en las luces y sombras del Uruguay actual. También identificamos algunas de sus tensiones, dentro de las numerosas existentes, para debatirlas en forma constructiva.

En esta tormentosa segunda década del siglo XXI es frecuente reflexionar en torno a la ciudadanía y al género, y hasta podríamos afirmar que la historia del feminismo puede ser leída en clave de reclamar / construir la ciudadanía. Para situarnos en estas luchas es preciso examinar previamente la naturaleza y evolución del concepto de ciudadanía. Mostrar la parcialidad y las paradojas de la ciudadanía universal forma parte constitutiva del feminismo. La mayoría de las autoras especializadas coinciden en que el feminismo es bifronte: por un lado una teoría crítica de la realidad, pero también un movimiento que ha luchado históricamente por la igualdad de las mujeres, por su emancipación social y política, frente a los prejuicios que contra ellas existieron y existen (De Miguel, 2014; Kirkwood, 1987; Amorós y De Miguel, 2010, y Offe, 1988).

Como se sabe, el contractualismo fue una de las teorías más importantes que buscaron empoderar a los varones en tanto ciudadanos.

En los siglos XVII y XVIII las teorías del contrato social de Thomas Hobbes, John Locke y Jean Jacques Rousseau designaron a los varones contratantes como actores fundadores de la sociedad. Ellos eran los que delegaban sus poderes en el Leviatán o en el Parlamento, justificando la existencia del estado. Estos contratos se encontraban en la órbita de lo público. Hobbes, Locke y Rousseau justificaron con variados motivos la salida del mítico estado de naturaleza de los varones y los convirtieron en personas

---

<sup>48</sup> Magister en Investigación en Historia Contemporánea. Nivel I del Sistema Nacional de Investigadores (ANII). Integrante de la Cátedra de Historiade las Ideas, Facultad de Derecho. UDELAR

con facultad de decidir. Las mujeres quedaban atrapadas en el estado de naturaleza, regidas por una suerte de ley divina o natural y atada al antiguo derecho. En resumidas cuentas, el poder familiar que ejerce el varón sobre la mujer no encontró en esos filósofos ninguna justificación válida fuera de la apelación a lo natural y a la voluntad divina.

Más tarde, revolucionarias francesas como Olimpia de Gouges, se articularon políticamente para reclamar de manera igualitaria los derechos de ciudadanía que ya se habían otorgado a los varones. A su vez, representando la tradición disidente británica, en “Vindicación de los Derechos de la Mujer” (1792) la inglesa Mary Wollstonecraft denunciaba que la sujeción de las mujeres no era el resultado de una naturaleza inferior a la masculina sino de prejuicios y tradiciones que se remontaban a la noche de los tiempos. El libro se centró en la cuestión de extender y discutir la educación de las mujeres y su derecho a instruirse y ganarse la vida, idea muy original en ese medio y en ese siglo.

La concepción de Wollstonecraft se distinguía de la de las teóricas feministas de su época, que pedían una ciudadanía igual a la de los hombres. Según Wollstonecraft, las mujeres son distintas a los hombres, y la ley debe reconocer las diferencias. El trabajo no pagado de las esposas/madres es equivalente al trabajo pagado de sus maridos. Ambos papeles son fundamentales para la sociedad, y por lo tanto la sociedad debe reconocerlos por igual, concediendo derechos de ciudadanía tanto a mujeres como a hombres. Mary inauguró el famoso dilema Wollstonecraft: en breve, luchar por la igualdad con los hombres o por la igualdad dentro de la diferencia.

En el siglo XIX las mujeres organizadas en el movimiento sufragista exigieron la ampliación de su ciudadanía a través del voto; querían elegir y ser elegibles. Presente en todas las sociedades industriales, el sufragismo asumió dos objetivos: el derecho al voto y los derechos educativos. Los consiguió a ambos en un periodo de ochenta años, lo que requirió el empeño de al menos tres generaciones de militantes, de las cuales, obvio es decirlo, al menos dos no llegaron a ver ningún resultado.

Para concluir esta especie de tipología de las luchas por la ampliación de la ciudadanía de las mujeres, nos referiremos a los derechos sociales, económicos y culturales, haciendo hincapié en que los derechos sociales cobraron su importancia con la aparición del estado de bienestar después de la segunda guerra mundial. Debemos al

sociólogo inglés T.S. Marshall estudios pioneros para incluir a los trabajadores en dichos derechos. Marshall incorporó la dimensión social de la ciudadanía conformada por los derechos de educación, y el bienestar y la seguridad económica y social.

Entre otros, sus aportes permiten definir a la ciudadanía social como un vínculo de integración social que se construye a partir del acceso a derechos sociales siempre cambiante en una comunidad. Pero ¿qué sucede con las mujeres?

Para las mujeres la ciudadanía social genera nuevas formas de exclusión. Carole Pateman, filósofa australiana, señala que el trabajo pagado es clave en este tipo de ciudadanía. Así, los desempleados carecen de ese estatus y reconocimiento, convirtiéndose en exiliados sociales. Sabemos que las mujeres amas de casa en el estado de bienestar también son exiliadas sociales. Después de trabajar toda una vida en tareas domésticas, si no aportaron, pasan a depender de la buena voluntad de sus hijos/as y de miserables pensiones, por ejemplo, en Uruguay.

Tras un lento y costoso proceso las mujeres adquieren el estatus formal, los derechos civiles y políticos. Sin embargo, la igualdad formal no es suficiente para que participen plenamente de la ciudadanía, hay numerosos ejemplos de porqué esto no se da.

### **Aterrizando en el terreno, el caso de Uruguay**

Las uruguayas se movilizaron bastante tempranamente para conquistar y extender sus derechos ciudadanos, primero el sufragio y después los derechos civiles. Pero en los años cincuenta y sesenta del siglo pasado sobrevino un silencio feminista <sup>49</sup>, y sólo después de la larga noche de la dictadura renovaron sus demandas específicas de ciudadanía.

¿Cómo se fueron desplegando las prácticas ciudadanas de género en el ámbito de la democracia? Para reflexionar al respecto presentamos tres momentos históricos de acciones ciudadanas femeninas permeadas por la lucha para romper el monopolio

---

<sup>49</sup> Kirkwood, Julieta. *Ser política en Chile. Las Feministas y los Partidos*, Santiago, FLACSO, 1986.

masculino del poder. Estas etapas sintetizan las nuevas concepciones de ciudadanía de género en los últimos 40 años en el país.

Las uruguayas ya habían adquirido una ciudadanía legal plena antes de la dictadura militar, votaban desde 1932 y en 1946 se aprobaron los derechos civiles. Estas conquistas fueron el resultado de movilizaciones dirigidas por diversas mujeres, entre ellas, Paulina Luisi, Isabel Pintos de Vidal y Magdalena Antonelli.

A partir de los años cincuenta las mujeres se incorporaron a las luchas políticas, en partidos tradicionales y en la izquierda armada o desarmada. Durante la dictadura formaron parte de varios colectivos severamente afectados: fueron presas políticas, y familiares de presos/presas políticas y de detenidos desaparecidos. A la llegada de la democracia, estas acciones fueron cambiando de signo y se vivió un nuevo momento en nuestra historia.

### **Tres momentos fundacionales**

La primera representación de la toma del espacio público por parte de las mujeres, en tanto que ciudadanas, fue su participación en 1984 en la Concertación Nacional Programática (CONAPRO), espacio de coordinación opositora a la dictadura constituido por todos los sectores sociales y políticos. Si bien dicha participación les fue negada en primera instancia por la elite masculina en el poder, ellas no solo no se desalentaron sino que crearon su espacio propio y fueron finalmente incorporadas a la Concertación. Utilizando las herramientas disponibles, como las iluministas en el lejano XVIII, encontraron que el diálogo y consenso de la CONAPRO donde toda la sociedad uruguaya debatía el futuro post dictadura era su lugar natural para luchar. Se enfrentaron a la discriminación general ciudadana inherente al régimen militar como el resto de la ciudadanía, pero también querían reflexionar e incorporar sus propias demandas de género. Así «les permitieron» integrar la CONAPRO, en circunstancias en que su presencia hubiera sido indiscutida en otras realidades regionales. Pero negociaron y establecieron un mojón que, aunque escasamente reconocido por la memoria colectiva, les permitió irrumpir en la escena pública de manera consensuada e informada.

El segundo episodio de la vida ciudadana concierne a la militancia femenina –en el concepto clásico de ciudadanía liberal-- en el plebiscito de 1989, circunstancia en la que se convirtieron en conductoras y activistas de la movilización contra la impunidad. Este movimiento, que llevaba la consigna de «todos iguales frente a la ley», fue convocado para intentar anular la ley de Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado, aprobada por el parlamento en 1986, que en la práctica era una amnistía encubierta para los violadores de los derechos humanos.

Pese a que muchos y muchas vieron una cuestión de autonomía versus politización dentro del movimiento feminista, se destacó la universalidad de ciertos valores como también la importancia de la negociación. Por un lado, el castigo a los perpetradores y la lucha contra la impunidad las interpelaba como ciudadanas y como mujeres. Como ciudadanas que habían sido despojadas de los derechos conquistados por sus antecesoras del novecientos. Y como mujeres porque estaban imbuidas de una ética, que si bien fue vivida por muchas como una extensión de sus roles tradicionales, también le permitió ocupar cargos dirigentes y liderar la militancia de la CNPR. Esta es considerada la última acción cívica masiva del siglo XX.

Las mujeres de la CNPR enfrentaron brevemente las críticas de las que se mantuvieron al margen, pero no se produjo una escisión y siguieron trabajando conjuntamente bajo las banderas de la anti-discriminación. Estas banderas impregnaron el trabajo de la CNPR: la consigna «todos iguales frente a la ley», pese al universal masculino que seguía tiñendo el lenguaje y la matriz liberal, fue un instrumento para consolidar la democracia en peligro porque, entre otras cosas, la ley de Caducidad creaba una casta militar por encima de ella.

El tercer episodio ocurrió en octubre de 2011, cuando la legislación internacional ya había consolidado la noción de los derechos humanos como derechos de las mujeres y reconocido ampliamente el deber de los estados de proteger a los/las ciudadanas de los crímenes contra la humanidad. Un grupo de ex presas políticas inició una denuncia colectiva de las torturas sexuales de la dictadura, torturas consideradas crímenes de lesa humanidad. Y, después de que la Corte Interamericana de Derechos Humanos <sup>50</sup>

---

<sup>50</sup> Peralta, Ariela. «El caso Gelman y los desafíos a la ley de Caducidad», en LESSA, Francesca Y FRIED, Gabriela (Comp.) *Luchas contra la impunidad uruguaya 1985-2011*, Montevideo, Trilce, 2011.

conminara en 2011 a Uruguay investigar y juzgar los delitos de la dictadura, las ex presas consideraron que había llegado el momento de denunciar y pedir castigo y reparación mediante una causa penal.

Este episodio es el más imbuido por los avances mundiales y regionales de la ley internacional. Abrean en esta la irrupción legitimada de los Derechos Sexuales y Reproductivos, la conferencia de Beijing, los juicios de la ex Yugoslavia y Ruanda, y la Corte Penal Internacional. La impunidad, cuya persistencia es difícil de erradicar pese a leyes anuladas y buenas intenciones, se trasunta en mujeres que ex-ponen “sus cuerpos” públicamente rompiendo un silencio patriarcal, sacudiendo a la sociedad y mostrando los límites de las políticas de justicia y reparación.

### **Palabras finales**

Los derechos a participar en planes gubernamentales, a vivir en un país en el cual todas las personas sean iguales ante a la ley y a ser reparadas por el estado como consecuencia de su participación en convenios internacionales, fueron configurando en las últimas cuatro décadas nuevos acercamientos a la ciudadanía femenina, mediante propuestas que reforzaron su identidad ciudadana como tales.

Las uruguayas obtuvieron sus derechos políticos y civiles en la primera mitad del siglo XX, bajo un prisma liberal que les legó su impronta universalista. Las décadas de los sesenta y setenta presenciaron un descaecimiento de la ciudadanía en general y la dictadura igualó a ambos géneros en lo concerniente a la carencia de derechos. Con una importante tradición democrática, Uruguay no vivió la primavera feminista de los sesenta porque en todo el espectro político se militaba desde una ciudadanía neutra y las escasas avanzadas feministas pasaron desapercibidas en los enfrentamientos políticos. Durante y después de la dictadura ellas buscaron primero reconquistar la democracia, y después extender sus derechos específicos a través de la participación. Estas primeras luchas se vincularon a las destinadas a que los perpetradores de la dictadura fueran juzgados. En Uruguay coexistieron los movimientos de DDHH con fuerte activismo y dirigencia femenina junto con grupos de mujeres que buscaban participación. En el primer caso estos movimientos transformaron las demandas privadas por sus familiares en demanda pública y política por la democracia. La democracia fue el puente donde confluyeron ambos movimientos. Esa democracia

reconquistada se hizo y se rehízo en permanente modificación e incorporando nuevos sujetos y derechos.

Elizabeth Jelin ha señalado que las acciones propias de la ciudadanía son las que tienden a mantener e incrementar los derechos en el marco de una democracia en transformación permanente. En el caso de los derechos de las mujeres ellos fueron acompañados por pronunciamientos contra la discriminación y mediante la negociación. Por un lado se luchaba por la ampliación de sus derechos y por otro se asumían los compromisos ciudadanos.

Acercándonos a la tercera década y recorriendo este difícil y largo camino, esperemos que el futuro nos depare la paridad parlamentaria, los juicios a los represores y la equidad social y política, en este andar infatigable del siglo XXI.



PONENCIA<sup>51</sup> DE PAULO RAVECCA<sup>52</sup>

**¿Cómo se construye democracia y derechos humanos; o democracia con derechos humanos? Vaya pregunta. ¿Qué tiene la academia para decir al respecto? ¿Y qué rol puede y *debe* jugar la academia en dicho proceso de construcción?**

La consigna propuesta es importante, desafiante, y para mí, remite necesariamente al vínculo entre academia, reflexión, acción política, y agentes políticos. Esa relación va a ser, entonces, el eje de mi presentación, a la que me gustaría colocar en términos críticos, teóricos, y en clave de algunos debates académicos internacionales, algunos de ellos muy antiguos y otros muy actuales. Para decirlo rápido, voy a situar mi intervención en el registro del pensamiento crítico o de la teoría radical. Y entiendo lo radical como Marx lo define en algún lugar: “búsqueda y exploración de la raíz de un problema”; se trata de ir a lo profundo. Asumo también como premisas la necesidad de impugnar radicalmente la desigualdad, la discriminación, y la opresión, y, complementariamente, la de aspirar a transformar la forma en que vivimos juntos. Entonces, radicalidad crítica y compromiso con la emancipación son puntos de partida.

La presentación tiene tres partes: en la primera me centro en la necesidad de proteger el espacio de la reflexión crítica de las urgencias políticas del momento; en la segunda reflexiono sobre la centralidad política de las aulas; y en la tercera planteo algunas preguntas sobre teoría crítica e izquierda hoy.

**Primera parte**

Les advertí que me iba a referir a debates muy antiguos: espero que me acompañen. En la tesis decimoprimer sobre Feuerbach, Marx establecía que los intelectuales ya habían interpretado el mundo y que era tiempo de cambiarlo. En ese gesto se abre una pregunta enorme, un espacio de tensión que tiene mucho que ver con la cuestión de la

---

<sup>51</sup> Desgrabación de la ponencia autorizada y revisada por su autor.

<sup>52</sup> Paulo Ravecca es Docente del Departamento de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República y Associate Fellow del Centre for Research on Latin America and the Caribbean (CERLAC) de York University. Es autor de *The Politics of Political Science: Re-Writing Latin American Experiences* (Londres y Nueva York: Routledge, 2019) y sus artículos han sido publicados por *Revista de Ciencia Política* e *International Political Sociology*, entre otras revistas académicas regionales e internacionales. Actualmente es editor asociado de *Crítica Contemporánea*, *Revista de Teoría Política* y del *Journal of Narrative Politics*.

democracia y los derechos humanos, y que no lo ha resuelto, hasta hoy, la reflexión teórica. La voy a formular en términos clásicos, de Immanuel Kant: en contraste con Marx, Kant había señalado que la posesión de la fuerza perjudica inevitablemente el libre ejercicio de la razón. Según él, el filósofo no debía estar sujeto a banderías políticas ni a propagandas de club (expresiones que vienen a cuento hoy), pues solo así retenía el poder ético-intelectual *de no tener poder, e incluso el poder de no querer el poder*. El objetivo más importante para los filósofos (y hoy podríamos decir para la academia) es, en ese marco, reformar los hábitos de pensamiento, tarea mucho más ardua que hacer revoluciones que, por lo demás, para Kant no era algo deseable en absoluto.

Entonces, ¿Kant o Marx? ¿Ambos? ¿Cómo? Transformar la realidad, evidentemente requiere de acción colectiva y también requiere de reflexión, pero parece existir una tensión crónica, una contradicción inescapable entre estas dos áreas de la actividad humana. ¿Y entonces? Quedamos atrapados. Nietzsche complica aún más el panorama: “el amor viene del odio”, dice. Y si se puede oprimir en nombre del amor, y sabemos que eso ocurre pues lo vemos en las noticias todos los días en nuestro país, entonces se puede oprimir en nombre de cualquier cosa. Incluso en nombre de la democracia y los derechos humanos.

La historia que vino luego confirma que no hay rubricas ni sujetos salvadores: “derechos humanos”, “democracia”, “comunismo”, “feminismo”, “la clase obrera”, los partidos políticos, ni que hablar de la Iglesia Católica, el islam, etcétera. ¿Qué hacer con la constatación de que el abuso de poder se puede hacer en nombre de cualquier cosa y puede proceder de cualquier lugar? Ésa es una pregunta teórica y política con la que tratamos de lidiar junto a Elizabeth Dauphinee en un artículo publicado recientemente.<sup>53</sup> Si no hay sujetos ni instituciones impolutos, ¿qué nos queda?

Blas de Otero escribió que, a pesar de todos los males, le quedaba la palabra, y en efecto, no sólo en clave poética sino también en clave teórica, quiero proponer que es preciso proteger a toda costa el espacio de la reflexión y su independencia crítica. Ahí hay una cuestión política fundamental. El poder emancipatorio de la reflexión está subteorizado, incluso hoy: ni el posestructuralismo ni el marxismo, dos corrientes

---

<sup>53</sup> Paulo Ravecca, Elizabeth Dauphinee, Narrative and the Possibilities for Scholarship, *International Political Sociology*, Volume 12, Issue 2, June 2018, Pages 125–138, <https://doi.org/10.1093/ips/olx029>

importantes del pensamiento de izquierda, que es el que a mí más me interesa, ofrecen un lenguaje teórico para conceptualizar el poder político de la reflexión. ¿Cómo teorizar el rol político de la reflexión? ¿Y cómo proteger la reflexión de la política? Una pista: Vaz Ferreira decía que ser sólo político partidario achica, estrecha e inferioriza, una observación impertinente para el 2019, por obvias razones.

## Segunda parte

En este contexto, el objetivo máspreciado de la academia es formar sujetos pensantes; eso no lo van a hacer, no lo pueden hacer –por lo menos no de la misma forma– ni los políticos, ni los consultores, ni los técnicos, ni los activistas, ni los militantes, ni los partidos. El mandato para la academia por la democracia y por los derechos humanos es que no dejemos de pensar nunca, ni en nombre de la democracia ni en nombre de los derechos humanos. La democracia, si va a significar algo más que elecciones, precisa de crítica inmanente; los derechos humanos no deben estar congelados en fórmulas de documento oficial.

Los libros, nuestros libros, importan, pero pasan. Ni que hablar de las apariciones mediáticas en un contexto de pensamiento efímero y, por lo demás, cada vez más superfluo. Incluso, seminarios como este, muy importante, por cierto, pero que no dejan de ser espacios para que las élites académicas, políticas y mediáticas, se vean las caras en reconocimiento de su capital social. El bastión, el refugio, me parece que está en otro lugar o, en otros términos, el lugar de la generosidad política de la academia se juega en otro lado, donde uno no es el protagonista, donde se trabaja para que otro brille con luz propia: me estoy refiriendo a las aulas. Allí la excelencia del pensamiento tiene que ser un mandato, no una opción.

*Aprender a enseñar a dudar sistemáticamente*, a trabajar intelectualmente en términos de tensiones, a renunciar a tener *la* verdad, es un tránsito epistemológico, pero también político. Poder imaginar que hay otros esquemas de inteligibilidad es un ejercicio democrático. Las aulas son un lugar que rozan la utopía porque ahí se puede pensar, pensar y pensar sin temer a las consecuencias. Donde se construye, sí, “democracia” y “derechos humanos”, pero esas rubricas no parecen poder captar lo que pasa ahí: creación humana de belleza y excelencia, nada menos.

Me viene a la cabeza el mandato de cultura para los estudiantes de Vaz Ferreira. El mismo implica la contrapartida de un mandato docente, y ese mandato es sostener a toda costa el mensaje de que nuestros estudiantes, en mi caso en la Universidad de la República, pueden traer cosas maravillosas al mundo, pueden generar excelencia, pueden innovar no sólo en el terreno de la tecnología sino del pensamiento. Dicho sea de paso, es curioso que se espera todo el tiempo que los jóvenes ‘innoven’, hasta que lo hacen en el terreno intelectual, porque entonces molestan a un país que, por momentos, parece que los odia.

El espacio de reflexión debe protegerse a toda costa de los partidos, de los movimientos sociales, de nuestros departamentos académicos (¡sobre todo!), de nuestros enredos con los poderosos, de nuestro propio poder, del narcisismo, del Estado que siempre algún derecho va a violar porque para eso está, del mercado... Una democracia que signifique algo precisa ante todo escucha, reflexión y poner la crítica ahí donde duele; tomando riesgos y, sobre todo recordando que uno, sea cual sea su rol, no es el futuro.

### **Tercera parte – La izquierda en el siglo XXI: nuevas preguntas**

No puedo, ni quiero, separar la pregunta sobre los derechos humanos y la democracia de la pregunta por la izquierda en el siglo XXI. La izquierda fue siempre un ensayo de transformación de las condiciones materiales, pero también de producción de subjetividad –subjetividad que siempre es social, política y relacional–. El proyecto nunca fue (por así decir) una política social más o menos, sino una reconstrucción material, cultural y pedagógica, y de cambios de los modos de vida. Me pregunto, entonces, ¿dónde está esa potencia hoy? ¿Y tiene la academia instrumentos críticos para aportar –desde la distancia– a dicha renovación? Como a muchos, me preocupa la capacidad que ha tenido el discurso neoliberal para captar las nociones de futuro, de excelencia, de deseo, y ahora incluso la victoria de una suerte de oscurantismo que combina liberalismo económico con Edad Media, desde Estados Unidos a Brasil.

*En este entorno adverso, la potencia creadora y la renovación ideológica de la izquierda resultan fundamentales.* Las teorías críticas, entre ellas el feminismo, han mostrado que lo personal es politizable, que hay otros ejes de lucha y otras causas que no se reducen a la opresión de clase; analizaron y analizan cómo las distintas opresiones, de género,

de raza y de clase, se combinan (la llamada “interseccionalidad”); expandieron la noción de política misma y la agenda de ciudadanía; incorporaron el problema de la subjetividad, del dolor, del cuerpo; expandieron, en suma, qué pensamos cuando decimos política. Hay allí muchas posibilidades para abrir y explorar.

La democracia tiene una dimensión epistemológica que refiere a la posibilidad de desnaturalizar las relaciones de poder y las jerarquías vigentes. La teoría crítica hace un aporte significativo, precisamente, a la desnaturalización de nuestra propia mirada, la cual posibilita *poder pensar que ‘la realidad’ podría estar organizada de otro modo*. La pregunta de si podríamos ver y ser de otra forma a veces genera bronca y resistencia. La actual reacción desproporcionada, casi histérica, frente al lenguaje inclusivo o los baños mixtos, son un ejemplo de ello; ni que hablar de la cuestión de la Ley Integral para personas trans.

El feminismo y los estudios poscoloniales reformularon la universalidad. ¿Qué mundo pensamos cuando pensamos el mundo? Ya no sólo es blanco y occidental, ¿Qué sujeto pensamos cuando pensamos en el sujeto? Ya no es sólo hombre. ¿Qué pensamos cuando decimos democracia? ¿Qué pensamos cuando decimos derechos? ¿Qué clase de futuro, en suma, estamos proyectando? Es en ese sitio de interrogación donde es preciso seguir elaborando.

También han aportado, nada más ni nada menos, que la teorización de los silencios. ¿Cómo leer los silencios? ¿Cómo navegar los silencios? Todos ellos, el silencio que luego estalla en el voto a Trump y el silencio de los oprimidos que, quizás, sean (al menos parcialmente) el mismo silencio, y por eso la izquierda está llamada a tener gran capacidad de escucha, de procesamiento y reflexión. Es preciso *aprender a escuchar*, a lidiar con la complejidad y con la contradicción, a ser más humildes (algo que, al marxismo, por cierto, le salió muy mal). La izquierda concebida como productora de espacios en los que se pueda estar bien colectivamente, como ejercicio de curaduría de la experiencia social donde hay un cuidado por el otro, puede enriquecerse y cuestionarse desde estas otras miradas.

¿Cómo lidiar con lo nuevo, con lo incierto? Los debates epistemológicos más sofisticados que conozco ponen sobre la mesa la finitud de nuestro saber y ése es, en definitiva, un reconocimiento democrático y pluralista. La pluralidad ideológica y política, es decir, la apertura al otro, son necesarias tanto en el conocimiento como en

la política. *El saber es político, y la política afecta el saber*, pero el pluralismo al que me refiero no implica renunciar a la producción ideológica de izquierda, más bien todo lo contrario, pues los derechos humanos y la democracia nos piden que los sigamos pensando y transformando y, sobre todo, que no dejemos de criticarlos.

## **DIVERSIDAD DE VOCES EN LA RELACIÓN DEMOCRACIA Y DERECHOS HUMANOS**

### **DEMOCRACIA, DERECHOS HUMANOS Y PODERES DEL ESTADO**

**Profesor Oscar A. Bottinelli**

**13 de setiembre de 2018**

El primer problema que surge es cómo se define una palabra tan llevada y traída como democracia. Si nos remontamos a ochenta años atrás, era más o menos claro lo que se definía como “Democracia” o al menos la idea que se tenía de qué era una democracia. No era universalmente aceptado que fuese el mejor sistema de gobierno, sino que era uno al que unos adherían y al que otros no adherían. Había otras categorías: los que consideraba que el pueblo no estaba en condiciones de saber qué era lo bueno y lo malo para sí, y que eso lo podía saber una élite de personas ilustradas. Pero además había movimientos fuertes que exaltaban otros regímenes, como los fascismos y protofascismos, o en sentido opuesto los partidarios de la dictadura del proletariado, que consideraban la democracia como una figura burguesa liberal, o un régimen de y para la burguesía.

Al fin de la Segunda Guerra Mundial, la palabra “democracia” pasó a ser prestigiosa e inclusive apologética: “Ser demócrata es estar con el bien, no ser demócrata es estar con el mal”. Y a partir de allí, la palabra “democracia” pierde el sentido clasificatorio y definitorio, y pasa hacer una palabra idealizada. Todo régimen y todo gobierno se definen a sí mismo como demócrata.

### **TRES DIMENSIONES DE DEMOCRACIA**

A la hora de definirla, se pueden encontrar tres conceptos o tres dimensiones de democracia: el concepto de democracia política, el concepto de democracia económica y el concepto de democracia social.

La definición más amplia de democracia política, el *minimum minimorum*, es que la hay cuando en un país el gobierno resulta más o menos elegido en unas votaciones,

con padrones que pueden ser algo confiables, en que participan algunos partidos y en que hay algún tipo de libertad o de competencia. Más afinadamente, el concepto de democracia política se emparenta con el de poliarquía -en la definición del politólogo norteamericano Robert Dahl-, es decir un sistema que se ejerce a través de la representación de los ciudadanos con fuertes exigencias en materia de libertades, de derechos, de garantías, de competencia para el acceso a la cosa pública y para el ejercicio del poder. La poliarquía exige competencia política de propuestas diferentes, cada una con posibilidades reales de acceder al poder, en un marco de libertades y de garantías, con libertad para difundir las propuestas y con el derecho garantizado a los ciudadanos de poder optar por la propuesta que esté más cerca de sus concepciones o de sus valores.

La poliarquía es un sistema político basado en las formas y en los contenidos. Una poliarquía -que equivale más o menos al concepto de una democracia plena de partidos- requiere del cumplimiento de procedimientos y el cumplimiento de sustancias. No sólo de haber elecciones limpias, libres, competitivas en plenitud, sino también ocurrir en el contexto de sociedades con amplias libertades civiles, garantías, derechos ciudadanos. A lo que hay que agregar como un elemento esencial a la poliarquía, a las democracias más puras, la confiabilidad de los ciudadanos, la creencia en los agentes políticos y los actores políticos, que es lo que otorga la legitimidad sociológica.

El tema es que la definición anterior se acota a lo político o quizás también a lo social, o parcialmente a lo social. Pero ello no agota el examen.

En estudios internacionales comparados, se pregunta a la gente sobre distintas definiciones de democracia, sobre qué cree cada uno que es una democracia, se le pide elegir entre varias opciones: elecciones libre y justas, libertad para criticar el gobierno, puestos de trabajo para todos, menor brecha de ingresos entre ricos y pobre, equidad de ingresos.

Como se puede observar, los conceptos refieren a ejes valorativos diferentes. Y esos ejes se observan en muchas discusiones políticas. Una concepción es que hay democracia si el gobierno es elegido mediante elecciones competitivas, aunque haya una gran desigualdad social. A la inversa, el considerar que un régimen es una democracia si hay una gran igualdad social, un escasa brecha de desigualdad, aunque

existiese un partido único. En un caso lo que importa es el cumplimiento de las reglas que aseguren la competencia política sin importar la existencia de una diferenciación social elevada. En otro caso lo relevante es la igualdad social sin importar el grado de competitividad o pluralidad política.

Entonces hay claramente un concepto de democracia que se liga a lo político, otro que se liga más a lo económico, que no coincide necesariamente con la existencia de una democracia política, y un tercero que puede llamarse de democracia de tipo social moderna, que incorpora las nuevas generaciones de derechos, en el cual aparecen los temas de género, étnico raciales, de minorías lingüísticas, de discapacidad, de orientación sexual, de libertad sexual y de libertad del uso del propio cuerpo, que lleva a considerar que una país es más o menos democrático en función de variables que no entran en las clasificaciones del Siglo XIX y de gran parte del siglo XX.

Cabe resaltar que la democracia, se considera tal, en las versiones más actuales, cuando comprende como mínimo no sólo buenos procesos electorales y pluralismo, sino exigencias de funcionamiento del gobierno, participación política, no discriminación de elementos invariables de la personalidad, cultura política democrática y libertades civiles. Hay una corriente que agrega la necesidad de equidad social, trabajo para todos, bajo nivel de desigualdad económica, bajo nivel de desigualdad social, educación al alcance de todos, bajo nivel de corrupción, respeto a la vida, sustentabilidad del ambiente. Y más modernamente aun, equidad de género, libertad de orientación sexual, respeto a la diversidad sexual, libertad de uso del propio cuerpo.

## **LA DEMOCRACIA POLÍTICA**

Hay que remarcar que democracia política es un sistema relativamente nuevo en la historia de la humanidad. Se menciona como que empezó en la Grecia Antigua, pero ello corresponde a sociedades pequeñas, con bajo número de ciudadanos, a su vez una minoría en la población, y todos del sexo masculino. La democracia moderna comienza en torno del siglo XVIII o XIX, según la parte del mundo que se tome, como democracia de élites. En realidad, las llamadas democracias al inicio eran sistemas de amplia participación de un número restringido de ciudadanos, con elevada exclusión

en función de diversos elementos estamentales, ya fueren ellos de tipo económico como de tipo educativo, en un mundo en el que predominaba el analfabetismo de las masas. Lo más aproximado a “democracia política” comienza con el sufragio universal, y por tal se habla de un sistema en que tienen derecho a participar sin exclusión alguna todas las personas de sexo masculino.

En realidad es muy difícil hablar de democracia política hasta que se universaliza el sufragio, hasta que el derecho lo adquieren las mujeres. El sufragio universal pleno se desarrolla a partir del primer tercio del siglo XX. Cabe señalar que un país considerado muy democrático y socialmente muy avanzado como Suiza, incorpora a nivel federal el sufragio femenino en 1971. Estados Unidos de América adquiere el sufragio universal pleno en 1972, básicamente al eliminarse la exclusión al voto por razones étnicas en los estados del sur. Es decir, dos países considerados muy democráticos (Estados Unidos es llamado muchas veces “la democracia más antigua del mundo”), no pudieron ser considerados como tales hace medio siglo. En Uruguay se puede establecer que la democracia política -o la poliarquía- se desarrolla a partir de 1938 o de 1942 (según cómo se considere la última elección del periodo marxista), hace aproximadamente ocho décadas. Entonces, quizás cabe hablar de una democracia política masculina y de una democracia política universal.

Sin embargo, pese a este retardo en la adquisición del carácter de poliarquías universales, con la restricción de ser poliarquías o democracias políticas exclusivamente masculinas, no debe despreciarse que en ellas empieza a generarse cultura democrática, en un tiempo que va desde el último tercio del siglo XIX hasta hace el primer tercio o la primera mitad del siglo XX. Comienzan a generarse los valores necesarios para la existencia de una democracia política, esencialmente el de la competencia política, la libertad para esa competencia, la pluralidad política, el respeto a las ideas ajenas y hasta opuestas, y especialmente la valoración del voto como elemento para resolver el disenso político connatural a toda sociedad libre y plural.

Entonces, no se trata de un régimen que haya dominado la historia de la humanidad, sino de un régimen relativamente reciente, que despunta en la última centuria. Entonces, muchos de sus problemas y de sus falencias tienen que ver con ser un

sistema nuevo en términos históricos, que se encuentra en fase de consolidación justo en momentos de cambios dinámicos de la sociedad.

### **LAS POLIARQUÍAS Y SUS LIMITACIONES**

Pero otro tema -y ahí es un problema para muchas generaciones mayores- es haber nacido nacimos en un mundo determinado y asistir ahora a la transformación de códigos, de valores, de formas de acción, de formas de comunicación, que ha sido impresionante en los últimos veinte años.

En este sentido hay que tener cuidado en caer en la autocomplacencia. Hace poco más de medio siglo, cuando Robert Dahl hace la primera tabla de clasificación de poliarquías plenas (1969), Uruguay es una de las únicas veintiséis poliarquías del mundo. Aunque ya al terminar ese año no era poliarquía plena y al poco tiempo no era nada parecido a una poliarquía; rápidamente, en términos históricos, vuelve a ese nivel (1985).

Hoy lo más usual es el Democracy Index del Economist Intelligence Unit. Desde su creación en 2006, Uruguay figura de manera invariable en la reducida tabla de Full Democracies. Hay algunas prevenciones sobre este Índice, construido con una fuerte influencia del liberalismo individualista, que por ejemplo considera que en un país de voto obligatorio la participación política es igual a cero. Corresponde recordar que para esta concepción, el votar o no votar es un derecho del ciudadano, un ejercicio de libertad, y no puede ser una obligación. No toma en cuenta que todos los estudios demuestran que en los países de voto no obligatorio sistemáticamente no participan los sectores más vulnerables, los sectores lingüística, culturalmente o socialmente más marginados, o más bajos, con lo que terminan siendo democracias de élites.

Y más allá de que fueren de élites o no, son sistemas de baja representatividad. El Parlamento, que debe representar a todos los pueblos de la Unión Europea, es elegido por una media de votación de entre el 40 % y el 50%, no mucho más, con países que apenas llegan al 20%. Y esa media está aumentada por la existencia de países con alta participación (60% y hasta el 70%) porque las elecciones europeas son simultáneas con elecciones municipales o provinciales. En este caso, las elecciones locales atraen al voto y eso deriva en el voto europarlamentario. En los Estados Unidos de América hay Estados en que los gobernadores son elegidos con una participación

inferior al 40%; inclusive el presidente de la Unión es normalmente elegido con una participación no demasiado superior al 50%. Entonces, cuidado con este tema, cuidado con la libertad como forma de elitización de la democracia.

Un detalle interesante es que de las dieciocho democracias sostenidamente plenas y sin cuestionamientos en su ubicación, diez son monarquías. Surge entonces un tema que es necesario discutir: la relación entre el concepto de “República” y el concepto de “Democracia”. “Democracia” es una cosa, “República” es otra. En el mundo, de manera sostenida, el número de repúblicas que a su vez son democracias plenas es de ocho, en un par de centenares de países independientes o con mayor exactitud, sujetos de derecho internacional. Las repúblicas plenamente democráticas son un club exclusivo del entorno del 4% de los países independientes del mundo.

Otra discusión importante es la dicotomía entre “Democracia” y “Libertad”. Hay países o sistemas en que se pone el énfasis en la democracia y otros países en que se pone el énfasis en la libertad. En esta última alternativa, la libertad aparece más como un proyecto individualista: “yo hago aquello que quiero hacer”. Esto se ve mucho en el discurso y la filosofía política norteamericana, donde se prioriza el concepto de libertad por encima del concepto de democracia. Como contrapartida, el concepto de democracia lleva muchas veces a la concepción de Estados fuertes, en donde la libertad puede quedar subsumida a las necesidades del Estado.

## **LA POLIARQUÍA Y LA CREDIBILIDAD**

Dicho esto, concentrado el análisis en la Poliarquía, es conveniente referir dos cosas más o menos irónicas. La primera es la definición de Jorge Luis Borges, que decía que la democracia es un abuso de las estadísticas. La segunda, de George Bernard Shaw; el célebre escritor irlandés decía con su cruda ironía que la gran virtud de la democracia es que ningún representante puede ser más estúpido que sus representados, porque cuanto más estúpidos son sus representantes más lo son quienes los votaron.

Esto, llámese inteligencia o estupidez, hay que relativizarlo. Una queja que surge en periodos de crisis de los sistemas políticos -se infiere que ocurrió aquí en los años previos a la dictadura y se observa ahora- es cuando la gente dice: “Bueno, yo tengo

que elegir entre lo que hay, y lo que hay no me gusta. Entonces voto a lo menos malo”. Entonces surgen problemas de confiabilidad. Hay que tener en cuenta que más allá de que existan amplias libertades civiles, garantías en derechos ciudadanos, es un elemento esencial a la poliarquía, a la democracia más pura, la confiabilidad de los ciudadanos, la creencia en los actores políticos, que son los elementos que otorgan no la legalidad sino la legitimidad sociológica. Hay que tener en cuenta una batalla que los sistemas políticos deben librar, además de moverse en un mundo cada vez más confuso en comunicación, la batalla de afirmar la credibilidad y confiabilidad del ciudadano. La representación puede ser formalmente perfecta, en un campo de las más amplias libertades, pero sin embargo puede ser un sistema que funcione cada vez más en el vacío, con menos basamento sólido, precisamente por esa debilidad de confiabilidad.

## **RIESGOS Y AMENAZAS**

Finalmente, cabe remarcar un conjunto de riesgos, amenazas y afectaciones a la democracia política, como sinónimo de poliarquía. Cuatro riesgos o amenazas o afectaciones.

Primero. Existe un problema en materia de información. Uruguay es un país líder o de los líderes respecto a la libertad de expresión y a la libertad de prensa. Pero todo ello en el concepto de libertad de expresión y de libertad de prensa de los siglos XVIII, XIX y buena parte del XX: el derecho de quien emite el pensamiento a tener un medio para expresarlo.

Pero hay un nuevo derecho que se gesta hace más de medio siglo: el concepto de derecho del ciudadano a tener una información completa y equitativa; el derecho a la libre información. En Uruguay no hay elementos ni fácticos ni legales que aseguren al ciudadano tener esa información equitativa en los grandes medios de comunicación. Se ha inclinado la balanza en favor del concepto de libertad de prensa en desnivel al derecho del ciudadano a la libre información.

En materia de campaña política -este autor lo ha planteado en varias oportunidades en los respectivos informes a las comisiones de cada una de las cámaras- la legislación

de partidos políticos debería incluir la par conditio, que ya existe en algunas legislaciones europeas. La par conditio significa el acceso equitativo de todos los agentes políticos a los medios de comunicación en la parte periodística o informativa de esos medios. Es diferente a lo que sí se ha legislado en este país -mal, distorsionado por una muy discutible declaración de inconstitucionalidad de la Suprema Corte de Justicia- en materia de distribución de espacios gratuitos de publicidad para los partidos político en campañas electorales. Es decir, se ha legislado el acceso equitativo tan solo a los partidos políticos -no a las agrupaciones y fracciones al interior de los partidos- en la distribución de algo que está cayendo en desuso y va en vías de desaparecer en corto tiempo: las tandas publicitarias, que casi nadie ve ni escucha. Lo que falta, y es muy relevante, es la equidad de tiempo de los agentes políticos (partidos, fracciones, sectores, movimientos, agrupaciones, listas, candidatos, candidaturas) en los segmentos periodísticos, ya fuere en informativos o fuere en programas periodísticos.

Cuando se analiza las distribuciones de tiempo en los grandes medios de comunicación, se observa que puede ser relativamente equilibrado entre los partidos. Pero resulta muy desequilibrado al interior de los partidos. El juego es demostrar equidad entre los partidos, pero poner el dedo en el platillo de la balanza en favor de unos sectores y en detrimento de otros al interior de cada partido. Entonces, hay un problema, para los actores políticos y para los ciudadanos.

Segundo. Este primer riesgo o amenaza se liga a uno segundo: las democracias políticas en el mundo están cada vez más amenazadas por la problemática económica de los competidores políticos en la realización de las campañas políticas y electorales.

Es significativo destacar el debate habido en algunos países europeos sobre la reforma electoral. El punto central en discusión lo era el cuestionamiento de las listas cerradas y bloqueadas y como contrapartida, la mayor libertad del elector, mediante la selección por el votante de cada uno de los candidatos. En la oposición a esta tesis surgió que el voto persona por persona lleva a que cada candidato deba hacer su propia campaña electoral, con la consiguiente necesidad de fondos; cuanto más candidatos, más personas en busca de votos; cuantas más personas en busca de votos, mayor gasto; cuanto mayor gasto, mayor necesidad de recaudar fondos. De donde, el

aumento del número de candidaturas es potencialmente el incremento del peso de poderes económicos y el aumento del riesgo de corrupción.

La enorme cantidad de candidaturas que surgen en las elecciones generales internas en este país, es potencialmente un factor de mayor peso de algunos poderes económicos y un potencial factor de corrupción.

Entonces, hay un grave problema que genera limitaciones al funcionamiento de la poliarquía. En el momento clave de las elecciones es cuando pueden producirse desniveles por las apoyaturas financieras a cada agente. Momento en que la recolección de fondos puede ser tanto o más importante que la equidad en la publicidad o que otros elementos de campaña.

Tercero. En una perspectiva politológica y no jurídica, cabe señalar dos cosas. Una es que Uruguay tiene un sistema constitucional basado en el más amplio consenso de las reglas de juego, a partir de la construcción habida entre el último tercio del Siglo XIX y el primer tercio del XX. Esta búsqueda de la consensualidad se expresa en que un conjunto de leyes relevantes requieren para su aprobación o modificación el voto de los dos tercios del total de componentes de cada cámara legislativa; y en particular las leyes que establecen las reglas de juego de la democracia política, como lo son las normas cívico-electoral y uno de los procedimientos de reforma constitucional.

Los dos tercios es el principio establecido hace nueve siglos en el Tercer Concilio de Letrán, precisamente para terminar con los cismas en la Iglesia, lograr la mayor consensualidad en la elección del Sumo Pontífice y por sobre todo, que hubiera consenso en la reglas de juego.

La segunda cosa es que hace ochentas años Uruguay incorpora la democracia directa. Este país no es estrictamente una democracia representativa, sino que es una democracia semi representativa o semi directa. Un sistema en el cual la llave final de las leyes es el pueblo expresado como Cuerpo Electoral y la llave de la Constitución es siempre el pueblo ciudadano expresado en el Cuerpo Electoral Ciudadano.

En materia de leyes cabe señalar -como lo indica Alberto Pérez Pérez- que ninguna ley tiene vigencia firme hasta vencido el plazo para la presentación de un recurso de

referendum o, si se ha presentado este recurso, hasta el veredicto expresado por el pueblo en referendum.

En materia constitucional, ninguna disposición constitucional puede modificarse sin la aprobación expresa del pueblo ciudadano, vale decir, del Cuerpo Electoral Ciudadano. Ninguna ley puede derogar, modificar o hace inaplicable ninguna disposición constitucional, no solo por razones de jerarquía en la escala del orden jurídico, sino además porque para que se pueda derogar, modificar o hacer inaplicable una disposición constitucional se requiere la aprobación popular mediante plebiscito.

Sin embargo comienzan a verse interpretaciones en el sentido de que el texto constitucional puede dejar de aplicarse si contradice tratados internacionales, en base a la teoría que los tratados internacionales prevalecen sobre la Constitución. Más allá de discusiones sobre la escala del orden jurídico, hay un punto esencial y de previo pronunciamiento: para que un tratado internacional tuviese jerarquía constitucional o supra constitucional, requiere imperativamente su ratificación plebiscitaria. En caso contrario. Se habilitaría la modificación o inaplicabilidad de la Constitución a espaldas del único que puede afectarla, que lo es el pueblo constituido en Cuerpo Electoral Ciudadano.

No hay que olvidar que un tratado internacional entra en el derecho uruguayo cuando es ratificado por ley. Por tanto, es una ley, jerárquicamente inferior a la Constitución y pasible de recurso de referendum. Pero además, si el tratado internacional colide con la Constitución, lo que colide con la Constitución es la ley que lo ratifica, y por tanto susceptible de ser declarada inconstitucional.

Cabe señalar que la tesis de referencia no refiere a la aplicación de los tratados internacionales en caso de lagunas constitucionales, sino que la tesis es que los tratados internacionales prevalezcan sin plebiscito por encima de los textos constitucionales y de la lógica constitucional.

Se pretende dar derogado de hecho, por inexistente, una disposición constitucional, porque Uruguay haya firmado algún tratado internacional. Por ejemplo, sostener la no aplicabilidad de la prohibición de candidaturas, determinadas a texto expreso en la Constitución, porque violaría tratados internacionales.

La que corresponde ver es lo siguiente: Los tratados internacionales no se plebiscitan. Si se puede dejar de cumplir la Constitución por un tratado internacional, se quita el derecho a la ciudadanía, al pueblo ciudadano, de tener la llave final del ordenamiento constitucional y del sistema político.

Lo segundo relevante es: Los tratados internacionales en Uruguay exigen para su ratificación mayoría absoluta de cada cámara, y no dos tercios. En Uruguay, desde 1989 a la fecha, todos los gobiernos se constituyen con mayoría absoluta en ambas cámaras, monopartidistas o mediante coalición. Entonces, un gobierno con mayoría absoluta en ambas cámaras puede suscribir cualquier tratado internacional, aunque fuere con un solo país irrelevante y periférico, y con ello hace cambiar el sentido de la Constitución y hasta hace cambiar las reglas de juego. Se puede eliminar la proporcionalidad, bajar la edad mínima para votar, otorgar el voto a los extranjeros, permitir la reelección presidencial, permitir la candidatura de las personas judicialmente condenadas, si así lo dice un tratado con otro país. Porque cuando se habla de tratados internacionales, ni siquiera se plantea que sean tratados firmados y ratificados por todos los Estados miembros de la Organización de las Naciones Unidas, o de todo los Estados con los que Uruguay mantiene relaciones diplomáticas, sino que sea un tratado internacional.

Y cuarto. Tener cuidado con elementos que están avanzado en el mundo y en la región en cuanto a judicialización política. Son varios modelos. Uno es cuando el sistema político no logra resolver dentro de sí el diferendo y lo traslada a la sede judicial; entonces usa la cancha del Poder Judicial para jugar al ping pong en lo que no pudo resolver por sí mismo. Dos, cuando desde el sistema judicial empiezan a surgir teorías de avances sobre lo político. Y tres, últimamente, el peligro de judicialización de la sociedad: todo lo que se diga es investigable por el Ministerio Público y potencialmente perseguible judicialmente, que cuando un actor público hable -que no tiene por qué ser necesariamente político - inmediatamente se diga que se va a investigar si en esas palabras no hay delito. En este sentido se está sintiendo desde muchos actores la necesidad de medir cuidadosamente las palabras que se usan al describir determinadas situaciones, porque ¡cuidado! se esté hablando de la posibilidad de un delito y puede dar lugar a la intervención del Ministerio Público. Este analista en un informe a una comisión parlamentaria, al describir situaciones políticas controversiales en materia de financiamiento político, dijo: hace más de veinte años -

con lo que los hechos están prescriptos- se usaron tales y cuales prácticas; porque de no hacer la advertencia, uno se exponía a ser citado por la Fiscalía. Esto puede ser también un limitante a la democracia, un riesgo a tener en cuenta. Debe advertirse que no cabe confundir judicialización política con la politización judicial, que es la partidización del sistema judicial.

Como se observa, la democracia política no es en sí misma “La Democracia”, y aun así está sujeta a riesgos y amenazas.

Esta publicación contó con el apoyo del Gobierno de la República Popular China a través de OEA.  
Las opiniones aquí expresadas no reflejan necesariamente las del Gobierno de la República Popular China.

**Secretaría de Derechos Humanos**  
**Presidencia de la República Oriental del Uruguay**

Convención 1366, 3er piso, Montevideo-Uruguay

[www.derechoshumanos.gub.uy](http://www.derechoshumanos.gub.uy)

[www.facebook.com/SDHUruguay/](https://www.facebook.com/SDHUruguay/)

[twitter.com/SDHuruguay](https://twitter.com/SDHuruguay)