

**Título de la ponencia:** Democracia y agencia en Uruguay: el rol de los movimientos sociales en la construcción de agenda pública (2010-2015)<sup>1</sup>

**Autora:** Dra. Constanza Moreira (Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Uruguay. Correo electrónico: [constanza.moreira@hotmail.com](mailto:constanza.moreira@hotmail.com))

**Ejes temáticos:** Participación, representación y actores sociales

## **Resumen**

El presente artículo busca analizar el rol de la sociedad civil organizada (movimientos feminista, sindical, organizaciones de derechos humanos, de jóvenes, por la diversidad sexual) tanto en la construcción de la agenda de derechos, como en la resistencia a la supresión de algunos derechos ya consagrados en Uruguay. Esto supone analizar tanto el rol fundacional de la sociedad civil en la creación de la "nueva agenda de derechos" en el país (despenalización, del aborto, matrimonio igualitario, regulación de la cannabis), como su capacidad de resistencia frente al recorte de derechos producido por la priorización de la seguridad pública (movimientos por el "No a la Baja" de la edad de imputabilidad penal). La ponencia pretende problematizar el rol de los gobiernos progresistas en Uruguay en la creación de "agenda", visibilizando las intermediaciones existentes en el proceso legislativo, particularmente durante el período 2010-2015.

---

<sup>1</sup> Trabajo preparado para su presentación en el VIII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 22 al 24 de julio de 2015.

## 1. Introducción

El enfoque de “agencia” proviene de los postulados de Amartya Sen (1985), y su aplicación a la acción colectiva ha sido abordada recientemente por O’Donnell (2010). Esta ponencia se plantea trabajar respecto a la capacidad de agencia de la sociedad civil en la consecución (o bloqueo) de normas legales tendientes a ampliar (o restringir) derechos.

En el enfoque de Sen, capacidades, funcionamientos y agencia permiten apreciar las libertades de los individuos en las diferentes dimensiones de la vida humana. Los funcionamientos refieren a los logros que las personas alcanzan en su vida en diferentes dimensiones, mientras que las capacidades refieren al conjunto de libertades de las que las personas disponen para satisfacer esos logros (Sen 1985). La agencia humana es definida por Sen como *“lo que la persona es libre de hacer y lograr en la búsqueda de las metas y valores que considere importantes. El aspecto de agencia de una persona no puede ser entendido sin considerar sus deseos, objetivos, lealtades, obligaciones y – en un sentido amplio- su concepción del bien”* (Sen 1985: 203).

Para la operacionalización del concepto de agencia, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y los organismos internacionales han prestado particular atención a la idea de empoderamiento, que puede entenderse como un aspecto instrumental de la agencia, enfocado a la participación en la toma de decisiones en la comunidad de referencia. Así, involucra la adquisición de poder, el poder de ser y hacer lo que se juzga valioso, lo que se elige, lo que permite ejercer derechos y mejorar el bienestar. Entre otros, el hecho de que el progreso de las mujeres –por ejemplo- en la igualdad de derechos haya venido a través del propio esfuerzo de éstas, ha ilustrado acerca del rol esencial de la agencia colectiva en el progreso humano.

La relación entre agencia y derechos remite a otra de las ampliaciones del enfoque, tal como fuera desarrollado en *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas* (PNUD 2004). Este abordaje incorpora tanto la dimensión de la democracia propiamente procedimental (procedimientos para la formación de un gobierno legítimo) como la dimensión de los “derechos” (cívicos, políticos, sociales) que deben ser asegurados por el Estado. Guillermo O’Donnell (2010), responsable del marco teórico del referido estudio, ha sostenido que *“la agencia es la presunción de la capacidad de los seres humanos –con razón práctica y discernimiento moral para tomar decisiones en función de su situación y metas, de las cuales se lo considera el mejor juez- para las decisiones políticas”*.

En esta ponencia se pretende analizar el rol de agencia de las organizaciones que defienden derechos para impactar en las decisiones del Estado, y para promover políticas públicas que garanticen esta ampliación de derechos. Para ello, se trabaja sobre la hipótesis de que la capacidad de agencia de las organizaciones de la sociedad civil en Uruguay es una respuesta tardía a las limitaciones que el Estado le impone al proyecto transformador de la izquierda cuando ésta se instala en el gobierno. Perdiendo la fuerza representativa como resultado de su mismo proceso de institucionalización, pero manteniendo la llave que “abre” los derechos –el control del Estado-, el Frente Amplio, actual partido de gobierno, ha desarrollado una compleja convivencia con los movimientos y organizaciones sociales que son quienes mantienen abierta siempre la definición de los derechos, y vivo el debate social sobre los proyectos de cambio.

A lo largo de estas páginas, se analiza esta capacidad de agencia de la sociedad civil organizada, a través de la dinámica “coalicional” que ha asumido en el último lustro de la democracia uruguaya, para impulsar derechos de “tercera” generación. Dado que la capacidad de “agencia” tiene al Estado como interlocutor principal, la ponencia aborda

las relaciones entre movimientos y Estado, privilegiando la dinámica representacional del Parlamento uruguayo. Se analiza, en particular, los procesos legislativos y sus correlatos de democracia directa en cinco proyectos de ampliación/protección o restricción de derechos: derechos sexuales y reproductivos (despenalización del aborto), derechos de los y las adolescentes (minoridad infractora), derechos humanos (eliminación de la ley de impunidad conocida como “Ley de Caducidad”), derecho a la diversidad sexual (matrimonio igualitario) y derecho al consumo recreativo de drogas (regulación de la cannabis).

## 2. Semblanza de la política uruguaya en la tercera ola de la democracia

Desde el retorno a la democracia, luego de doce años de dictadura cívico-militar (1973-1985), el sistema de partidos de Uruguay tomó la forma de un pluralismo moderado (Sartori 1976/1992), con tres grandes partidos diferenciados: el Frente Amplio (FA), el Partido Nacional o Blanco (PN) y el Partido Colorado (PC).

El FA, una coalición de partidos que van desde el Partido Comunista hasta vertientes socialdemócratas de variado cuño, ha obtenido el gobierno nacional con mayorías parlamentarias propias en los tres últimos comicios nacionales. Los éxitos consagrados en materia económica (el PBI ha tenido un crecimiento sostenido en los últimos doce años), en materia laboral (el desempleo alcanzó su mínimo histórico en los últimos años -5,6% entre 2011 y 2012-, ubicándose en el 8,1% para abril de 2015), y en materia social (la pobreza se redujo del 24,2% al 6,4% entre 2006 y 2014, al tiempo que la desigualdad tuvo un significativo retroceso, pasando el Índice de Gini del 0,455 en 2006 al 0,381 en 2006) (INE 2015), le han permitido al FA retener el gobierno por tercera vez consecutiva con mayorías en ambas cámaras legislativas. Esto no sucedía en Uruguay desde 1966, al agotarse la última etapa en la historia del país de prolongado crecimiento económico, acompañado por una ampliación del Estado de Bienestar y una modernización estructural.

Los otros dos partidos, el PN y el PC, reconocen trayectorias históricas muy disímiles, a pesar de compartir hoy una misma posición en el espectro ideológico izquierda-derecha<sup>2</sup> y demostrar una unidad admirable como “partidos de la oposición” (es significativa la coordinación entre los llamados “partidos fundacionales” para los llamados a sala a Ministros, particularmente en la pasada legislatura) (Chasqueti 2014).

El PN estuvo siempre identificado con los sectores rurales, el interior del país, la matriz “confesional” y la defensa de un *status quo* social y político “conservador”. A lo largo de la historia, los blancos perdieron la mayoría de las elecciones frente a sus coetáneos rivales colorados, con quienes compartieron el gobierno en condiciones minoritarias. Durante el siglo XX, el PN sólo logró la victoria electoral en tres oportunidades: 1958, 1962 y 1989. En la actualidad, los blancos han desplazado a los colorados al tercer lugar del sistema, ubicándose como el segundo partido en importancia<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> Mientras los votantes frenteamplistas se ubican promedialmente en el 2,81 de la escala, blancos y colorados se posicionan en el 7,32 y el 7,55 respectivamente (datos calculados en la sección “Análisis Online” del sitio web de la Corporación Latinobarómetro, correspondientes a la medición realizada en Uruguay en el año 2013. Disponible en: <http://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp>).

<sup>3</sup> el PN consagró aproximadamente la tercera parte de los sufragios en las últimas tres elecciones, y exhibe un buen desempeño electoral en el interior del país, donde, en los últimos comicios departamentales, ganó doce de los diecinueve gobiernos departamentales en disputa.

El PC, por su parte, fue el gran protagonista de la democracia de la primera (1904-1933) y la segunda ola (1942-1973) en Uruguay. Caracterizado por su vigor modernizante, su apoyo en las clases medias y en los sectores urbanos, su raíz anticlerical y “socializante”, fue luego el partido que protagonizó la variante hacia el autoritarismo más marcada, a partir de mediados de los años sesenta. El golpe de Estado de 1973 fue perpetrado por un Presidente colorado, y su corrimiento hacia la derecha, con matices, ha sido notable desde ese período. Hoy está en su punto más bajo. Luego de comenzar protagonizando la tercera ola democrática, la crisis económica de 2001-2002 parece haber dejado al PC sin aliento, y desde que el FA ganó los comicios nacionales en 2004, no ha logrado superar el techo del 18% de los votos. En las últimas elecciones departamentales, los colorados sólo han obtenido uno de los diecinueve gobiernos departamentales.

La dinámica que experimenta el Uruguay en las últimas dos décadas, y particularmente desde que la izquierda está en el gobierno, es la de la competencia entre dos bloques claramente diferenciados política, ideológica y partidariamente. Del lado izquierdo se encuentra hoy el oficialismo, con sus mayorías parlamentarias y una capacidad enorme de instalar agenda pública (sólo amortiguada por la capacidad de *agenda setting* de los medios de comunicación) y llevar adelante sus políticas. Del lado derecho, la oposición, con sus dos grandes partidos –y aliados menores–, la mayoría de los medios de comunicación y las cámaras empresariales, juegan al doble juego de deslegitimar al partido de gobierno y su agenda, y conseguir prebendas menores o importantes, en temas económicos e institucionales, en la pauta de negociación-inclusión que siempre ha caracterizado la vida política nacional.

¿Cómo juega la sociedad civil organizada? Para comenzar, con una organización fragmentada, dispersa, autónoma y con dificultades de concertar una agenda propia. También, al igual que el sistema de partidos, ostenta un funcionamiento que asemeja la política de bloques. De un lado, las cámaras empresariales, a veces la Iglesia Católica, los medios de comunicación y una suerte de socios mayores y menores, oponen resistencias a la agenda de gobierno en al menos tres conjuntos de asuntos: los relativos a la distribución de poder y dinero, los relativos a la agenda de ampliación de derechos civiles, políticos y sociales y, los relativos a la inserción internacional. Del otro lado, el bloque “de izquierda” parece menos conexo, a pesar de los esfuerzos que hace el movimiento sindical para coalicionarlos. Los movimientos sindical, estudiantil, las organizaciones feministas y “pro derechos”, ejercen presión sobre el gobierno –y acuerdan arreglos “neocorporativos” de distinto tipo- para avanzar en definiciones “progresistas” en los tres campos ya mencionados. Pero al mismo tiempo, distintos movimientos y organizaciones se han colocado en “el borde”, y sus grados de separación con el gobierno del FA, y con la misma fuerza política, son cada vez mayores.

Es en este campo de fuerzas, donde se producen los avances y retrocesos que caracterizan el tan peculiar ciclo de la democracia uruguaya. La hipótesis que guía esta ponencia es que la institucionalización de la izquierda que se produce con el nacimiento del FA en Uruguay, abre camino a un protagonismo inédito de la sociedad civil en la consecución de logros legales, políticos e institucionales en la agenda de derechos. Si por un lado el gobierno del FA es el que abre espacio a estos logros –impensables con gobiernos de otra orientación política-, por otro lado, pierde fuerza como partido para impulsarlos desde su propia estructura política. Los movimientos interpelan, presionan, y consiguen impulsar agenda. Asimismo, son interpelados por su “contaminación” con un gobierno que les resulta poco jugado, adverso al riesgo y demasiado comprometido con el *status quo*, pero sin el cual nada es posible. Protagonistas tardíos de la “tercera

ola” de la democracia uruguaya, los movimientos sociales son “hijos” de la izquierda uruguaya y luchan contra su propia identidad so pena de verse ellos también devorados, por la dinámica implacable de la pulsión “centrípeta” que gobierna las democracias estables bajo gobiernos socialdemócratas.

### **3. La agenda de derechos de los gobiernos de izquierda**

Con el arribo del FA al gobierno, demandas largamente esperadas y expectativas que se arrastraban desde la transición democrática, se instalan firmemente en la arena pública. Los movimientos sociales, de derechos humanos, el movimiento sindical, entre otros, participan de este arribo no sólo proporcionando cuadros políticos que se incorporan a la vida institucional, sino instalando demandas que habían sido ya articuladas y expresadas políticamente, en general, a través de la propia bancada parlamentaria del FA. Es decir, recuperan poder de “agencia”. Para ello, contaban con la larga trayectoria de articulación política de resistencia a la agenda de las reformas neoliberales de los años noventa (Moreira 2001), pero ya desde antes, de la lucha contra la dictadura. La instalación de la denominada Concertación Nacional Programática (CONAPRO), en el proceso de transición de la dictadura a la democracia<sup>4</sup> ya había armado una agenda entre la que se contaban algunas de las iniciativas que fueron retomadas veinte años después. Cabe resaltar la consolidación de un sistema integrado de salud; la despenalización del aborto; el avance de la justicia en los juicios contra las violaciones a los derechos humanos durante la dictadura; la reforma de la ley de educación y la “devolución” de la autonomía a los entes de la enseñanza; el aumento de entrega de tierras a los pequeños colonos (concebido como única reforma agraria posible); la reinstalación de la negociación colectiva entre trabajadores, Estado y empresarios; el impulso al cooperativismo y la economía social; la descentralización del país, entre otros.

El primer gobierno del FA (2005-2010), presidido por Tabaré Vázquez, dio cuenta de una amplia variedad de asuntos, pero privilegió, y con relativo éxito, las reformas estructurales más importantes: las reformas laboral, tributaria, educativa y de la salud. La reforma laboral reinstaló la negociación colectiva entre empresarios, trabajadores y Estado, incluyó al propio Estado en la negociación colectiva, e incorporó al campo de los derechos a dos colectivos largamente olvidados: los trabajadores rurales y el servicio doméstico. La reforma de la salud transformó el acceso a los servicios sanitarios en un dispositivo de la seguridad social, absorbió paulatinamente contingentes enteros de activos e inactivos, y resolvió en forma estructural los problemas de financiamiento del sistema. La reforma de la educación devolvió parcialmente la autonomía a los entes de la enseñanza, y aumentó significativamente el gasto en el rubro. La reforma tributaria aplicó un sistema progresivo de impuestos al trabajo y capital, y aunque fue muy impopular en su momento, mejoró la capacidad recaudatoria del Estado.

El gobierno tuvo logros económicos sustanciales que le granjearon popularidad; creció significativamente el PBI, el presupuesto del Estado aumentó, y se redujeron el

---

<sup>4</sup> La CONAPRO fue una instancia multipartidaria y multisectorial creada a finales de la dictadura en Uruguay con el propósito de formular propuestas de soluciones respecto a los principales problemas que abatían al país. El espíritu era que tales propuestas fueran activadas por el gobierno democrático que asumiría en 1985, independientemente del partido político que ganara los comicios. Dicha instancia estuvo integrada por el PC, el PN, el FA, la Unión Cívica –un pequeño partido de cuño confesional actualmente acoplado al PN- y diversas fuerzas sociales, gremiales y empresariales. Previo a las transicionales elecciones de 1984, los candidatos presidenciales de los cuatro partidos firmaron los acuerdos de la CONAPRO, más su puesta en práctica no resultó exitosa.

desempleo, la pobreza y la desigualdad. La agenda de derechos que primó en el período dependió sustancialmente de la capacidad y el impulso del Poder Ejecutivo, contó con el apoyo de la sociedad civil organizada (con la defeción casi inicial de los movimientos ambientalistas hacia 2005-2006, a partir de la instalación de la entonces “Botnia”, la primera planta de celulosa en Uruguay), y desarrolló una agenda vinculada con derechos de primera y segunda generación.

Al segundo período de gobierno, comandado por José Mujica, le competía la tarea de consolidar los logros obtenidos y desarrollar una agenda de derechos de segunda y tercera generación que el FA no había conseguido formular más que sumariamente, y que tendría en los movimientos y organizaciones sociales a su principal protagonista. En esa agenda destacaban tres demandas centrales: la despenalización del aborto, la habilitación del matrimonio entre personas del mismo sexo y la eliminación de la Ley de Caducidad, que impedía el juzgamiento de los crímenes contra los derechos humanos perpetrados durante la dictadura<sup>5</sup>. Otros temas, como los relativos a la regulación de la marihuana, o la “minoridad infractora”, adquirieron relevancia e irrumpieron en la agenda de derechos durante el pasado quinquenio sin haber estado presentes en el programa de gobierno del FA.

La paciencia estratégica que las organizaciones sociales manifestaron durante el primer gobierno de izquierda no se reiteró de igual forma durante el segundo. Superada la crisis socio-económica que antecedió a la primera administración frenteamplista, y embarcado el país en una etapa de crecimiento sin precedentes, la sociedad civil fue a por más. Había aprendido lo suficiente como para testear distintas alternativas que iban desde la “oposición crítica” al gobierno hasta el comportamiento como “grupos de presión” en distintos ensayos de lobbismo que resultaban inéditos en la cultura política anterior (hasta entonces el lobby parlamentario había estado reservado a grupos empresariales y profesionales y, en mucho menor medida, al movimiento sindical).

En lo que sigue, examinaré cinco procesos legislativos que constituyen “hitos” en el marco de la agenda de derechos en Uruguay: i) la despenalización del aborto; ii) el matrimonio entre personas del mismo sexo; iii) la iniciativa para bajar la edad de imputabilidad penal de 18 a 16 años; iv) la regulación de la cannabis y; v) los intentos por eliminar la Ley de Caducidad.

#### **4. Coaliciones de veto y coaliciones de propósito<sup>6</sup> en la agenda de derechos**

Los cinco procesos legislativos seleccionados pueden ser analizados en función de tres ejes. El primero remite al carácter de la coalición que sustentó la capacidad de agencia de los movimientos u organizaciones; a saber si la coalición era una coalición de “veto” (tendiente a proteger un derecho o a impedir la concreción del mismo) o una coalición “de propósito” (tendiente a ampliar o crear un derecho). El segundo eje, refiere a la capacidad efectiva de “agencia” de la coalición, determinada por el éxito o fracaso en la consecución de sus objetivos manifiestos, y las resultantes posteriores (grado de implementación y reglamentación de la norma en cuestión). El tercer eje alude a la dinámica entre los movimientos sociales y la institucionalidad política; es

---

<sup>5</sup> Durante la primera administración frenteamplista, se optó por una inteligente aunque acotada implementación de dicha ley, aplicándose por vez primera desde el retorno a la democracia, el artículo 4°, referido a la investigación de los hechos acaecidos durante el período autoritario.

<sup>6</sup> Le llamo “coalicción de propósito” a aquellas que se forman en torno a un objetivo político más o menos inmediato, que tienen como destino una política pública, y que se expresan como demanda frente al gobierno y al Estado.

decir, quién es el receptor inicial y vehiculizador de la demanda del derecho en cuestión que la coalición propone (el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo), y cómo opera el poder de la institucionalidad política en relación a la capacidad de agencia de las organizaciones de la sociedad civil. Vinculado con ello, aunque lateralmente, cuenta el rol que cumplen los partidos políticos y sus vínculos con los movimientos sociales, como intermediadores entre éstos y la institucionalidad política gubernamental (Poder Ejecutivo y bancada legislativa del Poder Ejecutivo).

El siguiente cuadro detalla las variables que caracterizan la dinámica entre movimientos sociales e institucionalidad política en los tres ejes mencionados. Como allí se ilustra, en los cinco casos analizados hubo coaliciones de propósito y en algunos casos, coaliciones de veto.

**Cuadro 1. Iniciativas legales, coaliciones, recursos y resultados**

Iniciativa	Carácter de la coalición		Capacidad de agencia			Dinámica sociedad civil y Estado		
	Coalición de veto	Coalición de propósito	¿Se aprueba la iniciativa?	¿Se aprueba con o sin modificaciones sustanciales?	¿Se promueven recursos de democracia directa?	Grado de reglamentación/Cumplimiento	Con o sin participación del Poder Ejecutivo	¿Quién (inicia) promueve la iniciativa?
Interrupción Voluntaria del Embarazo	Grupos "Pro-Vida"	MYSU; Cotidiano Mujer; CNS Mujeres; CLADEM; católicas por el Derecho a decidir; Mujer Ahora; Proderechos, otras organizaciones de mujeres organizadas.	Sí. Con los votos del oficialismo (salvo un diputado: Andrés Lima), de un senador del PN (Jorge Saravia) y de un diputado del PI (Iván Posada).	Con modificaciones sustanciales.	Sí.	Pleno/Parcial.	Sin participación del Poder Ejecutivo.	Parlamentaria
Matrimonio Igualitario	No se conformó una coalición de veto relevante.	Ovejas Negras, grupos LGTBI y organizaciones promotoras de los derechos de la diversidad sexual.	Sí. Con votos de legisladores de todos los partidos con representación parlamentaria.	Sin modificaciones sustanciales.	No.	Pleno/Pleno.	Sin participación del Poder Ejecutivo.	Parlamentaria
Regulación de la Cannabis	No se conformó una coalición de veto relevante.	Proderechos/Prolegal; Movimiento Cannábico del Interior; Red de Usuarios de Drogas y Cultivadores de Cannabis; Asociación de Estudios de Cannábicos del Uruguay.	Sí. Sólo con los votos del oficialismo.	Sin modificaciones sustanciales (respecto del último proyecto elevado por el Poder Ejecutivo).	No.	Parcial/Parcial.	Con participación del Poder Ejecutivo.	Poder Ejecutivo
Eliminación de la Ley de Caducidad		Organizaciones de derechos humanos, familiares de detenidos desaparecidos, asociaciones de ex presos políticos.	Sí. Sólo con los votos del oficialismo y en una segunda instancia parlamentaria.	Con modificaciones sustanciales.	Sí.	Nulo.	Sin participación del Poder Ejecutivo.	Parlamentaria
Baja de edad de la imputabilidad penal	Comisión "Para vivir en Paz".	Comisión "No a la Baja".	No se aprueba.	No se aprueba.	Sí.	Nulo.	Sin participación del Poder Ejecutivo.	Partidos Políticos

Fuente: Elaboración propia.

#### ***4.1. Coaliciones de veto y de propósito en la iniciativa para despenalizar el aborto***

El aborto fue despenalizado en Uruguay con la aprobación en 2012 de la Ley N° 18.897 de “Interrupción Voluntaria del Embarazo” (IVE), tras un cuarto de siglo de lucha y seis proyectos de ley previamente presentados. La coalición de propósito que acompañó la iniciativa fue muy amplia, e incluyó no sólo a colectivos que desde hacía mucho tiempo se organizaban en torno al tema<sup>7</sup>, sino también al movimiento sindical a y la academia expresada a través del activismo de la Universidad de la República y el movimiento estudiantil.

Aún con la izquierda en el gobierno, y contando con el respaldo de variadas organizaciones de la sociedad civil, la despenalización del aborto estuvo plagada de obstáculos. En 2008, durante la primera administración frenteamplista, una iniciativa sobre salud sexual y reproductiva que había logrado aprobarse en el Parlamento, fue vetada por el Presidente de la República en su capítulo referido al aborto. De cara al segundo gobierno de izquierda, el FA incluyó el tópico en su plataforma programática, definiéndolo como un “asunto de partido”, lo cual determinó, en buena medida, el éxito de la iniciativa.

Aún así, para que el aborto finalmente se despenalizara fue necesario renegociar el proyecto con un diputado del Partido Independiente, un pequeño partido de la oposición, puesto que uno de los legisladores de la bancada frenteamplista, se negó a votar la iniciativa.

Tras la aprobación de la Ley de IVE en el Parlamento en 2012, los opositores a la norma impulsaron un proceso para someter su (re)consideración a referéndum. Sin embargo, no lograron recabar el 25% de las voluntades necesarias para ello: concitaron menos del 9% de las adhesiones en las urnas, con lo cual el referéndum no llegó a habilitarse. Actualmente, la Ley de IVE se mantiene “firme” en el ordenamiento jurídico uruguayo, proviniendo sus mayores dificultades de su implementación<sup>8</sup>.

El *path dependence* (Pierson 2000) referido al aborto, a saber, sus antecedentes históricos, políticos e institucionales, han sido determinantes de la capacidad de agencia de la sociedad civil. La práctica en cuestión había sido prematuramente despenalizada en Uruguay en 1934 como medida de corte básicamente sanitario, pero el Código Penal de 1938 (vigente hasta la aprobación de la Ley de IVE en 2012) lo volvió a penalizar, aunque introdujo tres causales de excepción: la violación, el riesgo de vida de la mujer y la penuria económica. Aunque estas causales nunca fueron reglamentadas, la práctica del aborto inducido fue generalizada como método de contracepción, antes de que surgieran las pastillas anticonceptivas.

Uruguay fue un país tempranamente “laico” (la Iglesia y el Estado se separaron constitucionalmente en 1919), lo que permitió aprobar legislación “de avanzada” para las mujeres, como el divorcio por la sola voluntad de la mujer (1907-1913). El precoz proceso de modernización (temprana urbanización y alfabetización a inicios del siglo

---

<sup>7</sup> La lista incluye a: Mujer y Salud en Uruguay (MYSU); Cotidiano Mujer; Comisión Nacional de Seguimiento (CNS) Mujeres; Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de las Mujeres (CLADEM); Mujer Ahora; Católicas por el Derecho a Decidir; Proderechos; Coordinadora Aborto Legal, entre otras organizaciones y redes.

<sup>8</sup> El principal problema de implementación ha radicado en la “objeción de conciencia” aducida por los médicos, lo cual ha llevado a que algunos departamentos carezcan de profesionales de la salud que asistan a las mujeres en estos casos, obligándolas a trasladarse a departamentos vecinos, o a la capital del país para interrumpir embarazos no deseados. Asimismo, continúan practicándose abortos clandestinos, y dadas las restricciones de la ley (la interrupción voluntaria del embarazo está permitida sólo durante las primeras doce semanas de gestación), ha habido procesamientos con prisión de mujeres y “cómplices” que practicaron un aborto fuera del sistema de salud y fuera de los plazos estipulados.



XX), y de transición demográfica a través del control de fecundidad, y el temprano acceso de la mujer al mercado laboral y al sistema educativo, fueron procesos que coadyuvaron a la existencia de una suerte de “despenalización blanda” o “tolerancia masiva” al aborto inducido. Ello se constata en los escasos procesamientos judiciales por aborto inducido en las últimas décadas: ni la policía perseguía sistemáticamente esta práctica, ni los jueces prácticamente la castigaban<sup>9</sup>.

Para las organizaciones de mujeres que trabajaron este tema, lo que se trataba de asegurar, en el marco de los derechos sexuales y reproductivos, no era meramente la “despenalización” sino el derecho mismo de las mujeres a ser atendidas por el sistema sanitario en caso que desearan interrumpir su embarazo. A la defensa de este derecho se abocaron desde la salida de la dictadura.

Entre las virtudes de la coalición de propósito que se conformó en torno a este objetivo está, en primer lugar, la de su amplitud. Los apoyos recibidos van desde las organizaciones de mujeres al movimiento sindical, pasando por sectores académicos y profesionales de la salud, hasta sectores vinculados con las iglesias (Iglesia Metodista, Católicas por el Derecho a Decidir, Iglesia Metodista) y con la Masonería. En segundo lugar, la coalición tuvo la virtud de estar orientada por un “*single issue*” con un propósito defendible, tanto a través de acuerdos y convenciones internacionales, como de prácticas sanitarias locales (la incidencia del aborto provocado en situación de riesgo de vida materna fue uno de los argumentos esgrimidos). La tercera virtud de la coalición fue su tenacidad: desde la recuperación democrática y hasta la aprobación de la ley no hubo un solo período legislativo en el cual no se discutiera un proyecto de ley al respecto en el Parlamento.

Entre las debilidades de agencia que evidenciaba esta coalición, se contaban aspectos no menores. Para empezar, el proyecto enfrentó desde el principio la oposición de los principales líderes (hombres) de los partidos; desde la izquierda hasta la derecha del espectro ideológico. Asimismo, hasta que el FA la incorporó en su programa, esta era una reivindicación sin partido. En la partidocracia uruguaya, estos eran elementos que iban a colaborar enormemente para que los distintos proyectos presentados durmieran durante décadas en el Parlamento.

El debate sobre la despenalización del aborto en Uruguay es de los más relevantes que el país ha tenido en las últimas décadas, en relación a la agenda de derechos. En este delicado tema, la sociedad uruguaya –con su despenalización “de hecho”– mostró que la política se encontraba en franco retraso a su respecto. A su vez, quedó de manifiesto el peso que los actores “extrapolíticos” (como la Iglesia o algunas corporaciones profesionales) ejercían, de facto, sobre la propia clase política.

#### ***4.2. Coalición de propósito: itinerarios de la Ley de Matrimonio Igualitario***

La iniciativa para habilitar el “Matrimonio Igualitario” (leyes N° 19.075 y N° 19.119) fue presentada en 2010, pero recién se vio aprobada en 2013. Posiblemente, esta sea de las iniciativas más directamente atribuibles a la sociedad civil: el proyecto original fue redactado por Michelle Suárez, la primera abogada transexual en Uruguay, integrante de “Ovejas Negras”, colectivo abocado a la lucha por los derechos humanos relativos a la diversidad sexual, y principal organización impulsora del proyecto. La legislación finalmente aprobada en el Parlamento es una modificación del Código Civil, que elimina la referencia al sexo de las personas, a lo largo del cuerpo del texto.

---

<sup>9</sup> En esta línea, tal como lo indicaban las mediciones de opinión pública, la sociedad uruguaya se inclinaba a buscar una solución descriminalizadora de las mujeres.

Asimismo, se registra en este campo una trayectoria de dependencia con antecedentes que coadyuvaron para que el matrimonio igualitario fuera aprobado con el consentimiento de legisladores de todos los partidos políticos<sup>10</sup>, y que remiten al propio Poder Ejecutivo (con la aprobación de la Ley N° 18.246 de “Unión Concubinaria”, y a la Ley N° 18.590 modificativa del “Código de la Niñez y Adolescencia”) y al Poder Judicial (que en sus sentencias convalida la unión legal de parejas del mismo sexo, y la adopción de hijos por parte de éstos). En efecto, la Ley de Unión Concubinaria, aprobada en 2008 permite que las parejas homosexuales puedan legalizar su vínculo, en tanto modificaciones introducidas al Código de la Niñez y la Adolescencia en 2009 respecto al proceso de adopción, permiten que las parejas homosexuales puedan adoptar niños.

La normativa no crea un instituto propio, como el del matrimonio gay o el matrimonio homosexual, sino que opta por modificar todo el Título del Código Civil que refiere al matrimonio. La justificación entera del proyecto descansa sobre la idea de una “evolución” jurídica, donde la norma debe reflejar los cambios en los sistemas de valores sociales. Dado que en la actualidad se ha flexibilizado la “moral heterosexista”, y atenuado la creencia en la “perversión” de la homosexualidad, extinguiéndose prácticamente el prejuicio de que tal orientación sexual es una “enfermedad”, la ley refleja la adecuación de nuestro sistema jurídico a esta nueva realidad. En los hechos, el fuerte respaldo parlamentario que recibió la iniciativa da cuenta de que esta “conversión moral” en el Uruguay, está casi completa. Al mismo tiempo, llama la atención la “doble velocidad” con que la moral uruguaya procesa cambios relativos al reconocimiento de la diversidad de género por un lado, y a la libertad de las mujeres a decidir sobre su cuerpo por el otro. Pareciera que es mucho más fácilmente admisible permitir las operaciones de cambio de sexo<sup>11</sup> que las mujeres puedan interrumpir un embarazo no deseado.

Esto debe llamar la atención a las grandes diferencias que existen entre la desigualdad de género (como desigualdad estructural y fundante de otras desigualdades) y los derechos a la “diversidad” (que configuran más causales de discriminación que de desigualdad estructural en sentido estricto). Para muestra, baste un botón: uno de los temas más controversiales del proyecto fue que el apellido de los hijos podrá ser indistintamente el de la madre o el del padre. El “nombre del padre” es la referencia bíblica de la que se sustancia la concepción patriarcal del mundo y de la vida. Sin duda, la moral patriarcal expresó mucho más resistencia frente al tema del cambio de apellido, que frente al propio hecho del matrimonio entre personas del mismo sexo. Las políticas de “reconocimiento” no necesariamente tienen impactos sustanciales sobre la ecuación de distribución de recursos y poder de una sociedad. Por el contrario, la consagración de algunos derechos sí puede generar tales impactos. Esto se ve en la índole de las resistencias sociales y en el grado de “complicidad” con que el sistema político asume unos derechos y rechaza otros. Esto se expresa claramente en el respaldo multipartidario que tuvo el proyecto de matrimonio igualitario, contra el cual no se conformaron coaliciones de veto significativas, y cuya instrumentación fue inmediata<sup>12</sup>.

---

<sup>10</sup> En la Cámara de Representantes, el proyecto fue votado afirmativamente por 71 diputados en un total de 92 presentes, en tanto en el Senado, 23 senadores votaron afirmativamente contra 8 que lo hicieron negativamente.

<sup>11</sup> En Uruguay se realizan cirugías de reasignación de sexo en el sistema público de salud desde 1991, en tanto en 2009 se aprobó la Ley N° 18.620 de “Derecho a la identidad de género y al cambio de nombre y sexo en documentos identificatorios”.

<sup>12</sup> El proyecto no enfrentó relevantes manifestaciones públicas de resistencia. El 1 de abril de 2013, luego de que el obispo del departamento de Canelones llamara a la “reacción” pueblo uruguayo contra el matrimonio entre personas del mismo sexo, se organizó una marcha contra la aprobación de la iniciativa en la Plaza Matriz de Montevideo. A la concentración acudieron un puñado de diputados y dirigentes del

### **4.3. Derechos de tercera generación: la regulación del consumo recreativo de drogas como alternativa a la “guerra contra las drogas”**

La llamada Comisión Global de Política de Drogas<sup>13</sup> consignaba lo siguiente en un Informe publicado en junio de 2011: *"La guerra mundial a las drogas ha fracasado. Cuando la Convención única de Estupefacientes de Naciones Unidas nació hace 50 años (...) los políticos creían que las acciones severas para el cumplimiento de la ley contra los que estaban involucrados en la producción de drogas, su distribución y su uso, conducirían a una constante disminución del mercado de drogas controladas como la heroína, la cocaína, el cannabis, y al eventual logro de un "mundo sin drogas. En la práctica, la escala global de los mercados de drogas ilegales -ampliamente controlados por el crimen organizado- ha crecido de modo espectacular en este período. Mientras que no están disponibles estimaciones exactas del consumo global en el período completo de 50 años, un análisis solamente de los últimos 10 años muestra un extenso y creciente mercado. Estimaciones de Naciones Unidas indican que el consumo anual de opiáceos entre 1998 y 2008 aumentó 34,5% (de 12,9 a 17,35 millones de consumidores); 27% el de cocaína (de 13,4 a 17 millones) y 8,5% el de cannabis (de 147,4 a 160 millones)"*<sup>14</sup>.

Frente a este escenario, la Comisión propuso una regularización de las drogas, como se hizo con el tabaco y el alcohol. En América Latina, región productora de drogas, los ex Presidentes de Brasil (Fernando Henrique Cardoso), México (Ernesto Zedillo) y Colombia (César Gaviria) suscribieron y ampliaron estas recomendaciones. Uruguay también tomó el guante, y desde 2011 se propuso marcar “otro camino” en el enfoque a las drogas, influido, sin duda, por sus “antecedentes”: el consumo está liberalizado desde 1974. Asimismo, en relación al alcohol, Uruguay fue uno de los pocos países donde en plena era prohibicionista (la “ley seca”) decidió darle el monopolio al Estado en la producción y distribución de alcoholes, adoptando una política regulatoria y estatalista. Ambos antecedentes servirán para crear un *path dependence* favorable a la adopción de la política de regulación de la cannabis.

Uruguay tiene regulado el consumo, suministro y tráfico de drogas a partir de la aprobación en 1974 del Decreto-Ley N° 14.294. El mismo no penaliza el consumo de drogas, pero establece penas para el suministro, y penas más graves para el tráfico. Este Decreto-Ley aprobado durante la dictadura, crea, en el marco de la política prohibicionista que imperó en América Latina, una normativa “blanda” que operó durante el debate sobre drogas en el país, como una plataforma de inicio bastante más benéfica y permisiva que la que tienen otros países de la región para enfrentarse a la problemática. La Ley N°17.016 votada en 1998, adecua esta normativa a las nuevas convenciones internacionales, agravando las penas para el lavado de dinero, pero manteniendo el espíritu de no penalizar el consumo.

Entre 2005 y 2009, durante el primer gobierno frenteamplista, se llevó adelante una exitosa política “antitabaco” que fue aceptada por la población y tuvo como resultado

---

PN, y apenas unas cincuenta personas más. Ver las crónicas periodísticas del *Portal 180* “Dios los cría...”, publicada el 27/3/2013 (disponible en: <http://www.montevideo.com.uy/auc.aspx?196293.1.1149>) y del diario *El País*: “Contracorriente”, publicada el 2/4/2013 (disponible en: <http://www.elpais.com.uy/que-pasa/contracorriente.html>).

<sup>13</sup> Ver: <http://www.globalcommissiondrugs.org>

<sup>14</sup> Cita recogida en la Exposición de Motivos del primer proyecto de Ley enviado por el Poder Ejecutivo al Parlamento uruguayo en agosto de 2012. Disponible en: <http://www.parlamento.gub.uy/repartidos/ AccesoRepartidos.asp?Url=/repartidos/camara/d2012080945-00.htm>

efectivo el abatir el consumo en forma sustancial. El proyecto presentado para la regulación del consumo de cannabis tomará en cuenta estos antecedentes.

Hacia 2010, apenas iniciada la segunda administración del FA, el Parlamento creó la Comisión Especial de Adicciones, que durante dos años recibió a más de cuarenta delegaciones, representantes de comunidades terapéuticas, instituciones sociales, activistas a favor de la regulación del mercado de cannabis, clínicas, especialistas y profesionales, recogiendo así varios informes y recomendaciones. La primera y más importante recomendación fue la de recordar que el consumo no necesariamente es problemático, y que es menester separar la adicción del consumo. Otras recomendaciones refirieron a la necesidad de regular las cantidades mínimas de porte de todas las sustancias ilícitas. También se hizo mención a la regulación del mercado de cannabis.

Entre 2010 y 2011, legisladores de todos los partidos presentaron alternativas a la situación, particularmente, en relación con la cannabis, la sustancia ilegal más consumida en el país, y la más “leve” o inocua desde el punto de vista de la adicción. El Poder Ejecutivo también hizo lo propio, y en agosto de 2012 envió al Parlamento un proyecto en cuya Exposición de Motivos señala que *“si bien la gran mayoría de los usuarios de marihuana en Uruguay tienen un vínculo ocasional con la sustancia que no reviste mayores problemas para su salud física, es importante resaltar que se exponen frecuentemente a los riesgos psicológicos, sociales y legales producto de la necesidad de tener que acceder ilegalmente a esta droga”*<sup>15y16</sup>.

La sociedad civil, que llevaba buen tiempo organizándose en torno a este tema, acompañó la iniciativa del gobierno y siguió el debate parlamentario consiguiente, apoyando a la Junta Nacional de Drogas, que tiene un rol decisivo en esta política. Hacia el año 2006 nació Proderechos<sup>17</sup>, un colectivo integrado fundamentalmente por jóvenes que ha levantado las banderas de los derechos sexuales y reproductivos; de la diversidad sexual; de la oposición a la baja de la edad de imputabilidad penal; de la reivindicación de la memoria y la justicia y; también, de la regulación de la cannabis bajo la consigna “Prolegal”. Prolegal/Proderechos formó parte de la coalición civil que respaldó el proyecto de regulación de la cannabis, junto con otras varias organizaciones entre las que se encuentran: el Movimiento Cannábico del Interior, la Red de Usuarios de Drogas y Cultivadores de Cannabis, la Asociación de Estudios de Cannabis de Uruguay, la Revista THC (Revista de la Cultura Cannábica). Asimismo, otros

---

<sup>15</sup> *Ibíd.*

<sup>16</sup> Hacia 2012, la Comisión Sectorial de Investigación Científica (CSIC) y la Universidad de la República (UdelaR) presentaron un estudio bajo el título *Aporte Universitario al Debate Nacional sobre Drogas* (en 2011 habían publicado un libro de similares características referido al estudio del aborto), que reunió trabajos realizados por distintos especialistas –economistas, abogados, biólogos, sociólogos y politólogos– concluyendo que los problemas con las drogas son más resultado de su prohibición, que del consumo: *“los consumidores podrían sufrir accidentes puntuales de consumo excesivo o crónico, pero nunca hubieran alcanzado las decenas de miles de muertos, consolidado una economía subterránea e imposibilitado la prevención y cualquier política, si no hubiéramos adoptado el modelo prohibicionista”* (CSIC-Udelar 2012: 8). La investigación es conclusiva en otros dos aspectos. En primer lugar, muestra las limitaciones de tratar a cualquier consumidor de drogas como “adicto” y llama la atención sobre la necesidad de aportar enfoques culturales que trasciendan el puro “sanitarismo”. En segundo lugar, pone de manifiesto la forma perversa en que opera la separación entre consumo (no penado) y producción y distribución (penadas). Siendo los jueces quienes tienen que determinar –a partir de la estimación de las cantidades- respecto a tal separación, suelen fallar en sentido restrictivo, de acuerdo con la moral prohibicionista, y tendiendo a convertir la ley en una que penaliza el consumo. En esta línea, el estudio señala que es imposible impulsar una política integral teniendo una política dual sobre el consumo y la producción.

<sup>17</sup> Ver: <http://www.proderechos.org.uy>

colectivos como “Iguales y Punto”, “Ovejas Negras” y la “Comisión del No a la Baja”, se sumaron respaldando la iniciativa.

Si bien la iniciativa de regular la cannabis no afrontó una coalición reactiva fuertemente organizada, las encuestas de opinión pública mostraron consistentemente un estado de opinión público negativo respecto al proyecto. Según estimaciones de la Consultora Cifra, entre julio de 2012 y julio de 2014, los niveles de desaprobación al respecto oscilaron entre el 61% y el 66%, en tanto los guarismos de aprobación se ubicaron entre el 24% y el 28% para el mismo período<sup>18</sup>. Ahora, de acuerdo a estudios del Instituto Factum, si bien dos de cada tres uruguayos se manifiestan contrarios a la legalización de la venta de la marihuana, 78% prefiere que los consumidores compren la marihuana en farmacias con calidad controlada por el Estado –como plantea la ley aprobada– antes de que la obtengan del mercado ilegal<sup>19</sup>.

Las organizaciones de la sociedad civil acompañaron el debate, empujaron cuando entendieron que el proyecto se trancaba, colaboraron a una intensa campaña de difusión del tema en todo el país, e incidieron e intervinieron en su, hasta hoy inacabada, reglamentación. Mas el texto considerado, a diferencia de los proyectos sobre aborto y matrimonio igualitario (y aún cuando, como se mencionara, hubo impulsos legislativos por parte de parlamentarios del oficialismo y la oposición), tuvo iniciativa firme del Poder Ejecutivo. Y cuando éste elevó el primer proyecto al Legislativo, en agosto de 2012, lo hizo en el contexto de la denominada “Estrategias por la Vida y la Convivencia”, un abordaje que planteaba un paquete de quince medidas orientadas a mejorar la convivencia y la seguridad ciudadana en el país<sup>20</sup>. El proyecto original, titulado “Marihuana y sus derivados. Control y regulación del Estado de la importación, producción, adquisición, almacenamiento, comercialización y distribución”, contaba con un único artículo que establecía lo siguiente: *“el Estado asumirá el control y la regulación de las actividades de importación, producción, adquisición a cualquier título, almacenamiento, comercialización y distribución de la marihuana o sus derivados, en los términos y condiciones que al respecto fije la reglamentación”*<sup>21</sup>.

En noviembre de 2012, la Bancada de Diputados del FA presentó una iniciativa de 37 artículos modificativa del texto del Poder Ejecutivo. No obstante, el proyecto que finalmente fue puesto a votación en el plenario de la Cámara de Representantes, y que pasó luego al Senado, fue una nueva propuesta del Poder Ejecutivo que contaba con 44 artículos modificativos del texto original. Se detallaban allí el modo de producción, consumo, distribución y comercialización de la cannabis.

El Poder Ejecutivo promulgó la ley en enero de 2014, y durante todo ese año evitó cuidadosamente que el tema ingresara en la agenda electoral, transfiriendo al gobierno siguiente la reglamentación de la norma. El consumo se mantiene “despenalizado”, y se han abierto clubes cannábicos, pero las licencias para el cultivo a pequeños productores no han sido concedidas, y la venta en farmacias no se ha efectuado, exhibiéndose

---

<sup>18</sup> Ver: “Los uruguayos y la marihuana”, publicado el 22/7/2014 y disponible en: <http://www.cifra.com.uy/novedades.php?idNoticia=233>.

<sup>19</sup> Ver: “Las dudas y contradicciones de la sociedad sobre la legalización de la marihuana”, publicado el 4/10/2013 y disponible en: <http://www.factum.edu.uy/node/1080>.

<sup>20</sup> Las quince propuestas contenidas en el documento sobre la “Estrategia para la vida...”, habían sido presentadas por el Gabinete de Seguridad del Poder Ejecutivo, en conferencia de prensa, el 20 de junio de 2012. Ver texto completo del documento en: [http://medios.presidencia.gub.uy/jm\\_portal/2012/noticias/NO\\_E582/Estrategia.pdf](http://medios.presidencia.gub.uy/jm_portal/2012/noticias/NO_E582/Estrategia.pdf).

<sup>21</sup> Ver texto completo del proyecto en: <http://www.parlamento.gub.uy/repartidos/AccesoRepartidos.asp?Url=/repartidos/camara/d2012080945-00.htm>.

resistencias desde dentro del Estado y del Poder Ejecutivo que aún no han podido ser superadas.

#### **4.4. Coalición de veto a la restricción de derechos: el plebiscito sobre la baja de la edad de imputabilidad penal**

Desde finales del primer gobierno de Vázquez, en el marco de un auspicioso clima económico y de mejoramiento de los niveles de bienestar, el tema de la seguridad ciudadana comenzó a liderar el ranking de problemas del país, de acuerdo a las mediciones de opinión pública, desplazando al desempleo –que había aquejado fuertemente a los uruguayos durante largos años- al segundo o tercer lugar en la lista de preocupaciones. En la campaña electoral de 2009, la discusión sobre la seguridad pública tuvo particular destaque entre los partidos de la oposición y los medios de comunicación, y hacia el segundo período frenteamplista, la *agenda setting* se vio influenciada por el protagonismo de este tema en el debate público; la (in)seguridad se transformó así en el principal talón de Aquiles del gobierno. La llamada “crónica roja” pasó a ocupar un rol preponderante en la prensa, lo cual colaboró enormemente a reforzar la sensación de inseguridad. Paralelamente, el tema fue apropiado por los partidos de oposición para desafiar al gobierno, en tanto éste comenzó a inyectar refuerzos presupuestales como nunca antes al Ministro del Interior, declarando “prioridad presupuestal” a la seguridad ciudadana. No obstante ello, el Ministro Eduardo Bonomi, se mantenía como uno de los jefes peor evaluados, con niveles de desaprobación que alcanzaron el 55% para finales de 2013, según Cifra<sup>22</sup>. A su vez, hacia el segundo semestre de 2014, más de un tercio de los uruguayos continuaba percibiendo a la (in)seguridad como el principal problema del Uruguay<sup>23</sup>.

Dentro del gran *issue* de la seguridad ciudadana, cobró especial relevancia el tema de la llamada “minoridad infractora”. Jóvenes pobres y marginados se transformaron de pronto en el principal factor de “riesgo” del país. En medio de lo que podría calificarse como operativo mediático y político desplegado en torno a estos asuntos, al inicio del gobierno de Mujica, la bancada legislativa del gobierno cedió a las presiones de la oposición e instaló a nivel bicameral, una *Comisión Especial para el Análisis de la Legislación relativa a los temas de Seguridad Pública y en especial la de los Adolescentes en Conflicto con la Ley Penal*. Dicha comisión culminó su trabajo separando la institución que regula los “hogares de privación de libertad” para menores infractores del resto de la institución que se encarga de la infancia en Uruguay. En particular, recogió el guante de la oposición permitiendo que los antecedentes de los menores en conflicto con la ley penal pasaran al Poder Judicial como parte de su legajo (anteriormente se destruían).

Para este momento, ya estaba instalado el debate sobre la conveniencia de bajar de la edad de imputabilidad penal de 18 a 16 años, y aunque la bancada de gobierno nunca estuvo afín al respecto, hacia marzo de 2011, legisladores de la oposición nucleados fundamentalmente en los sectores más conservadores de los partidos tradicionales (“Vamos Uruguay” dentro del PC y el Herrerismo y la entonces “Unidad Nacional –

---

<sup>22</sup> Ver: “La evaluación del desempeño del Ministro del Interior y de la Policía”, publicado el 2/12/2013 y disponible en: <http://www.cifra.com.uy/novedades.php?idNoticia=213>

<sup>23</sup> Ver: “Seguridad, educación y economía: principales problemas de uruguayos”, publicado el 22/9/2014 y disponible en: <http://www.elpais.com.uy/informacion/seguridad-educacion-economia-principales-problemas.html>, y: “El principal problema del país es la inseguridad”, publicado el 30/7/2014, y disponible en: <http://www.espectador.com/sociedad/296885/equipos-el-principal-problema-del-pais-es-la-inseguridad>.

UNA” dentro del PN) lanzaron una campaña de recolección de firmas con la intención de promover un plebiscito con tales fines. Para octubre de 2012, la Corte Electoral confirmó que la “Comisión para Vivir en Paz” había reunido las firmas necesarias, y que el plebiscito se celebraría junto con las elecciones nacionales de octubre de 2014. Las encuestas de opinión pública registraban un significativo respaldo hacia la medida propuesta: 65% de la población se manifestaba a favor de bajar la edad de imputabilidad hacia mediados de 2011 según datos de Cifra<sup>24</sup>. Por vez primera en la historia reciente, la derecha apelaba a la democracia directa en su beneficio.

Frente a esta realidad, a los números de las encuestas, a la incapacidad de bajar la tasa delictiva en el país, y al hecho de que buena parte del electorado de la izquierda también se manifestaba proclive a la iniciativa en cuestión, el gobierno respondió planteando la ya referida “Estrategia por la Vida y la Convivencia”. En medio de varias buenas intenciones, dentro de esa estrategia emergían algunas propuestas de gran dureza: el aumento para penas de “narcomenudeo” vinculadas con la pasta de cocaína; la “internación” de al menos un año para jóvenes infractores con penas “graves” (como la rapiña) y; la internación compulsiva para adictos en situación de riesgo. A pesar de las resistencias de muchos legisladores, y de organismos como UNICEF, entre otros, el gobierno aprobó dos de tres de estos proyectos, y elevó la presión punitiva sobre los jóvenes. Mas con esto no consiguió “desmantelar” la apuesta de la oposición, sino reforzarla: la mesa parecía servida para que “la baja” se incorpore a la Constitución de la República en octubre de 2014.

Frente a este escenario, en abril de 2011, la sociedad civil se organizó en torno a la llamada “Comisión No a la Baja”, un heterogéneo espacio integrado por organizaciones sociales, sindicales, estudiantiles y hasta de corte religioso y político<sup>25</sup>. Desprovista de recursos y sin un apoyo decidido inicial del FA, esta Comisión comenzó a recorrer el país para hacer campaña contra el plebiscito. A partir de noviembre de 2012, el apoyo a la iniciativa de reforma constitucional comenzó a menguar, pasando, según encuestas de Cifra, de una adhesión del 64% en junio de 2011, a una del 47% en octubre de 2014<sup>26</sup>. Así, ya con un apoyo más marcado del FA, hacia el final de la campaña electoral, el “No a la Baja” se erigía como toda una consigna de defensa de derechos frente a la estrategia de la derecha.

El plebiscito para bajar la edad de imputabilidad finalmente fracasó, aunque por escaso margen, alcanzando una votación del 47%, apenas tres puntos por debajo del umbral requerido para su aprobación. La Comisión No a la Baja fue un éxito, pero tras disolverse, muchos jóvenes que habían hecho allí “sus primeras armas” militantes quedan sin cuestión. La agenda restrictiva de derechos de la inseguridad sufre un golpe no menor, pero avanza. Tiene a su favor los medios, el poder económico, la opinión

---

<sup>24</sup> Ver: “Plebiscito”, publicado el 23/10/2014 y disponible en: <http://www.cifra.com.uy/novedades.php?idNoticia=247>

<sup>25</sup> Entre las decenas de organizaciones, académicos, artistas y activistas de todos los partidos políticos que se nuclearon por el “No a la Baja”, se cuentan los siguientes colectivos: PIT-CNT; Federación de estudiantes Universitarios del Uruguay; Coordinadora de Estudiantes de Enseñanza Media; Asociación de Docentes de la Universidad de la República; Federación Nacional de Profesores de Educación Secundaria; Iglesia Evangélica Valdense; Ovejas Negras; Cotidiano Mujer; MYSU; Mujer Ahora; Mizangas; Mundo Afro; Proderechos; Gurises Unidos; El Abrojo; CRY SOL; Casa Bertolt Brecht; Centro de Investigación y Estudios Judiciales – Asociación de Funcionarios Judiciales. La lista completa está disponible en: <http://noalabaja.uy>

<sup>26</sup> Ver: “Plebiscito”, publicado el 23/10/2014 y disponible en: <http://www.cifra.com.uy/novedades.php?idNoticia=247>

pública y buena parte del apoyo de la izquierda que es tan adultocéntrica y patriarcal, como el promedio de la sociedad uruguaya.

#### ***4.5. Coaliciones de propósito fracasadas: la anulación de la Ley de Caducidad***

En 1986, el Parlamento uruguayo aprobó la Ley N° 15.848 de “Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado”, inhabilitando el juzgamiento de los crímenes cometidos por militares y policías durante la dictadura por “móviles políticos” o “en cumplimiento de la orden dada por sus mandos”. La norma fue concebida como una ley de “pacificación nacional”, similar a las de “amnistía” de “punto final”.

Como reacción a la norma, la sociedad uruguaya estrenó su primera iniciativa de democracia directa (y el Frente Amplio y el movimiento sindical su primer “test” de cosechar triunfos a partir de estos mecanismos), con la instalación de la llamada campaña del referéndum por el “voto verde” para derogar la ley (el “voto amarillo” representaba la validación de la norma). La Ley de Caducidad fue ratificada en 1989 con el 57,5% de los votos amarillos frente al 42,4% de los votos verdes. La derrota fue tan contundente, y el movimiento social quedó tan sentido, que en los veinte años posteriores, no hubo aliento para ninguna iniciativa legal para removerla, esto en un marco de no investigación del Poder Judicial y archivo de todas las denuncias por parte del Poder Ejecutivo. Pero el movimiento latente siguió su curso subterráneo. Hacia 1996 se inauguraron las llamadas “Marchas del Silencio”, que clamaron por verdad y memoria primero y por justicia después, y llamaron la atención sobre una demanda en materia de derechos humanos bastante más extendida y legítima de lo que el propio FA estaba dispuesto a admitir<sup>27</sup>.

Al despuntar el nuevo siglo, durante la última administración del PC, y bajo la presidencia de Jorge Batlle, se instaló la denominada “Comisión para la Paz”, abriéndose una pequeña brecha en la “doctrina de la impunidad” que había operado hasta el momento, y con miras a recabar información sobre los hechos acaecidos durante los años de plomo. En tanto, a inicios del gobierno de Vázquez se comenzó a aplicar el artículo 4° de la Ley de Caducidad, iniciándose investigaciones sobre secuestros de niños y sobre desaparición forzada, y procediéndose al ingreso en predios militares en búsqueda de restos humanos<sup>28</sup>.

Para 2006, frente a la reticencia de los principales líderes frenteamplistas (Vázquez, Mujica, el Ministro de Economía y posterior Vicepresidente Danilo Astori), la sociedad civil organizada comenzó nuevamente a recolectar firmas para anular la Ley de Caducidad vía plebiscito. En los años siguientes se marcaron una serie de hitos en la lucha contra la impunidad en Uruguay, entre ellos, se destacan, en 2007, la condena de la justicia a Juan María Bordaberry, el Presidente de la República que había perpetrado el Golpe de Estado en 1973; en 2009, el envío a prisión del militar retirado y expresidente de facto Gregorio Álvarez y; en 2010, el procesamiento del ex canciller de la dictadura, Juan Carlos Blanco. La mesa estaba servida para el fin de la impunidad, pero el FA no terminó de comprometerse con la anulación de la ley de impunidad (con el ahora “voto rosado”), y su capacidad de “agencia” quedó limitada a la de las

---

<sup>27</sup> En 2003, en la antesala de su llegada al gobierno nacional, y en el marco de la discusión de su programa de gobierno para la campaña electoral de 2004, el FA resolvió acompañar una moción propuesta por el hoy Ministro de Defensa Nacional, Eleuterio Fernández Huidobro, orientada a no impulsar medidas para eliminar la Ley de Caducidad en caso de finalmente ganar las elecciones. El FA prefirió apostar por el camino de la investigación de los crímenes cometidos, dando cabal cumplimiento al artículo 4° de la norma, pero dentro del marco de la misma.

<sup>28</sup> Desde 2005 hasta la fecha, las excavaciones han conducido a la recuperación de los restos de cuatro detenidos desaparecidos durante la dictadura.



organizaciones de derechos humanos<sup>29</sup>, la militancia estudiantil y el movimiento sindical, que sistemáticamente incluyeron esta reivindicación en su agenda.

En 2009, irónicamente, pocos días luego de que la Suprema Corte de Justicia (SCJ) declarara por primera vez la inconstitucionalidad de la Ley de Caducidad para el caso concreto de la muerte de una joven militante comunista<sup>30</sup>, la iniciativa por erradicar dicha ley volvió a naufragar, esta vez por la ajustada diferencia de 1,5% de los votos. Esta derrota significó un balde de agua fría para las numerosas organizaciones sociales involucradas, muchas de ellas congregaron jóvenes, que luego se volcarían a la “agenda de derechos” del período legislativo siguiente, engrosando las filas de las coaliciones conformadas respecto a la regulación de la marihuana, el matrimonio igualitario o la despenalización del aborto.

Apenas iniciado el segundo gobierno del FA, las organizaciones que habían promovido el voto rosado y algunos sectores políticos (con anuencia de buena parte del gobierno como el Canciller Luis Almagro), volvieron a poner el tema sobre la mesa. En esta oportunidad, la propuesta radicaba en votar una normativa que declarara que la Ley de Caducidad era contraria al derecho internacional y a la Constitución, y que al mismo tiempo suspendiera los plazos de prescripción de los crímenes durante el tiempo en que la ley había estado vigente (desde 1986). El llamado proyecto “interpretativo” se apoyó, a su vez, en la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de Estados Americanos respecto al caso Gelman vs. el Estado uruguayo. Ese fallo dictado en 2011 obligaba al Estado a remover todos los obstáculos que se interponían en la búsqueda de verdad y justicia.

Luego de un arduo y traumático periplo parlamentario, que incluyó la decisiva intervención de los entonces Presidente Mujica y Vicepresidente Astori –quienes se oponían a la iniciativa aduciendo que sería declarada inconstitucional-, el proyecto de la “Ley Interpretativa” naufragó por el voto de un diputado frenteamplista. Tras el fracaso, y teniendo en cuenta que se acababa el plazo para juzgar los delitos porque comenzaban a prescribir<sup>31</sup>, se presentaron ante los tribunales, en un activismo inédito de organizaciones, familiares y grupos de ex presos políticos, más de 500 casos de denuncias por violaciones a los derechos humanos.

El siguiente paso consistió en emprender nuevas negociaciones para presentar una segunda iniciativa que se conoció como el proyecto de “imprescriptibilidad”, y donde se recogía, del proyecto anterior, la idea de “suspender” el plazo de las prescripciones. El texto finalmente fue aprobado sólo con los votos del FA, en noviembre de 2011, dando lugar a la Ley N°18.831 de “Pretensión punitiva del Estado. Restablecimiento para los delitos cometidos en aplicación del Terrorismo de Estado hasta el 1° de marzo de 1985”. Pero restaba otra vuelta de tuerca al proceso: en 2013, la SCJ declaró la inconstitucionalidad de algunos artículos de la Ley N°18.831 para casos concretos, pero con el espíritu de sentar jurisprudencia sobre el tema. Esto ocasionó una fuerte reacción de la sociedad civil contra la Justicia uruguaya dando paso a una pérdida de legitimidad y confianza en esta última por parte de la opinión pública.

---

29 Entre las organizaciones de lucha por los derechos humanos y por la búsqueda de verdad y justicia en Uruguay, se encuentran: Madres y Familiares de Detenidos Desaparecidos; Hijos; la Asociación de ex presos políticos del Uruguay (Crysol), el Servicio de Paz y Justicia de Uruguay (Serpaj), entre otros.

<sup>30</sup> A ese primer fallo correspondiente al caso de Nibia Sabalsagaray, sucedieron luego una veintena de sentencias de inconstitucionalidad por parte de la SCJ.

<sup>31</sup> Si no se establecía la imprescriptibilidad de los delitos, éstos contarían como delitos comunes, cuya pena máxima en Uruguay es de veinte años de penitenciaría, eventualmente de un tercio más si la pena se agravara. Con tales plazos los delitos que se hubieran cometido hasta noviembre de 1984 caducarían en noviembre de 2011.

En tanto, esta situación proveyó al FA de un chivo expiatorio perfecto: no se podía avanzar porque el Poder Judicial se erigía retrógrado, levantando una “muralla” que impedía ir a más. Pero independientemente de la justeza de tales argumentos, buena parte del proceso de impunidad en la última década, ha estado condicionado por la propia ambigüedad, falta de definición clara y estratégica que el FA ha mostrado sobre el tema. Al mismo tiempo, la lógica de los “dos combatientes” (las Fuerzas Armadas y la guerrilla), que ha primado en uno de los principales actores de este proceso, los Tupamaros (con el ahora expresidente Mujica y el Ministro de Defensa Eleuterio Fernández Huidobro a la cabeza), y su disposición a “perdonar” y “olvidar” los excesos del pasado, ha contribuido a un atraso notable en la materia durante el último quinquenio.

En síntesis: el tópico “derechos humanos”, vinculado a la dictadura, sigue siendo un debe en la agenda de derechos del Uruguay. Las resistencias al respecto por parte de los poderes “extrapolíticos” (militares, empresariales, políticos, económicos y legales) es tan poderosa, que el campo de acción se ve enormemente restringido. Esta agenda de derechos impacta decisivamente sobre la distribución de poder y recursos en la sociedad uruguaya, y lejos está de ser una agenda de “reconocimientos”, ya que involucra a poderosos sectores del país, muchas veces con influencia directa sobre el propio gobierno. Dada la ambigüedad del FA, sin el apoyo de los principales líderes políticos, y con la resistencia del Poder Judicial, los militares, los partidos de oposición, los medios de comunicación y el poder económico, la causa de los derechos humanos continuará en agenda durante mucho tiempo, con restringida y limitada capacidad de “agencia” de las organizaciones que luchan por ello.

## 5. Epílogo

Esta ponencia tuvo un propósito descriptivo, hipotético y categorial. El propósito descriptivo fue mostrar la relación entre política y movimientos y organizaciones sociales en los avances que en la agenda de derechos se verificaron en Uruguay, durante el gobierno de José Mujica (2010-2015). El propósito categorial fue colaborar a la creación de categorías de análisis que permitan diferenciar coaliciones de veto y coaliciones de propósito, así como a determinar la capacidad de agencia y la capacidad de articulación entre sociedad y política, a partir de un análisis de casos. El propósito hipotético fue el de demostrar que la capacidad de agencia se desplaza desde las organizaciones “clásicas” institucionalizadas de la izquierda (el FA en tanto partido político y el PIT-CN como exponente de los movimientos sociales) a las organizaciones de la sociedad civil, cuando los partidos de izquierda se entronizan en el gobierno y se institucionalizan en el Estado. Asimismo, hay hipótesis sobre los factores que inciden en la capacidad de agencia de las organizaciones y movimientos sociales: a saber, el peso político de los líderes, la dependencia de la trayectoria anterior, el impacto distributivo que los avances en derechos generan sobre las estructuras de poder y la desigualdad social, y la capacidad de articulación entre las organizaciones sociales y los actores políticos en una agenda común.

Quedará para futuras investigaciones cuestiones que apenas fueron esbozadas en esta ponencia: el impacto que los arreglos neocorporativos que facilitan la incorporación de organizaciones sociales y liderazgos de los movimientos en el gobierno tiene para la propia capacidad de agencia de las organizaciones sociales; la enorme dificultad de articular acciones entre movimientos “*single issue-oriented*” y una agenda política que necesita priorizar, recortar, elegir y pensar constelaciones de problemas complejos, o la

forma en que opera la relación entre academia (intelectuales, Universidad) y organizaciones sociales en la capacidad de agencia de estas últimas.

Sin embargo, es dable sostener que las organizaciones y los movimientos sociales en Uruguay son “hijos” de la política de izquierda, a la cual se vuelven en un doble movimiento; de auxilio –sin la política su capacidad de agencia es nula- y de rechazo – por la incapacidad de vocación de agencia que muestran los partidos de izquierda al institucionalizarse. Estos hijos de la izquierda han tenido, sin embargo, un gran rol como re legitimadores de una izquierda que va perdiendo su credibilidad a medida que la “gran ilusión” sobre su capacidad de transformar el mundo se ve enfrentada con el principio de la realidad. Esta paradoja tiene, sin embargo un antecedente: la propia izquierda política uruguaya relegitimó el sistema de partidos al que había condenado, al “prestarle” la propia legitimidad que había adquirido como “intruso” de la política, cuando su ingreso se hizo efectivo y reconocido. Algo análogo sucede con las organizaciones sociales; son legitimadoras tardías de todo el sistema de partidos, en la medida que su capacidad de agencia es responsable de los avances en el campo del “progresismo” jurídico e institucional que sin su acción, nunca podrían haberse producido.

## 6. Bibliografía

Chasqueti, Daniel (2014). Estudio sobre la actividad del Parlamento. 47<sup>a</sup> Legislatura. Febrero de 2014. Convenio entre el Poder Legislativo y el Instituto de Ciencia Política. Disponible en: <http://cienciassociales.edu.uy/wp-content/uploads/2014/09/Chasqueti.pdf> [consultado el 24/6/2015].

Comisión Sectorial de Investigación Científica - Universidad de la República (2011). *(Des)penalización del Aborto en Uruguay: prácticas, actores y discursos. Abordaje interdisciplinario sobre una realidad compleja*. Colección Art. 2, Montevideo.

Comisión Sectorial de Investigación Científica - Universidad de la República (2012). *Aporte universitario al debate nacional sobre drogas*. Colección Art. 2, Montevideo.

Instituto Nacional de Estadística (2015). *Estimaciones de la pobreza por el Método del Ingreso. Año 2014*. Disponible en: <http://www.ine.gub.uy/biblioteca/pobreza/Pobreza%202014/Informe%20Pobreza%2014.pdf> [Consultado el 24/6/2015].

Moreira, Constanza (2001). “La reforma del Estado en el Uruguay: cuestionando el gradualismo y la heterodoxia”. En Calamé, Pierre y Talmat, André (comp.): *Con el Estado en el corazón. El andamiaje de la gobernancia*. Montevideo: Editorial Trilce.

O'Donnell, Guillermo (2010). *Democracia, agencia y Estado. Teoría con intención comparativa*. Buenos Aires: Prometeo.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2004). *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas* Alfaguara, Buenos Aires.

Pierson, Paul (2000). “Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics”. En *The American Political Science Review*, Vol. 94, N° 2, junio, pp. 251-267. Washington: The American Political Science Association.

Sartori, Giovanni (1976/1992). *Partidos y Sistemas de Partidos*. Alianza Editorial, Madrid.

Sen, Amartya (1985). "Well-Being and Freedom: The Dewy Lectures 1984". En *The Journal of Philosophy*.

## 7. Sitios web consultados<sup>32</sup>

<http://noalabaja.uy>  
[www.180.com.uy](http://www.180.com.uy)  
[www.cifra.com.uy](http://www.cifra.com.uy)  
[www.factum.com.uy](http://www.factum.com.uy)  
[www.elpais.com.uy](http://www.elpais.com.uy)  
[www.equipos.com.uy](http://www.equipos.com.uy)  
[www.espectador.com](http://www.espectador.com)  
<http://www.globalcommissionondrugs.org>  
[www.ine.gub.uy](http://www.ine.gub.uy)  
[www.latinobarometro.org](http://www.latinobarometro.org)  
[www.presidencia.gub.uy](http://www.presidencia.gub.uy)  
[www.proderechos.org.uy](http://www.proderechos.org.uy)  
[www.parlamento.gub.uy](http://www.parlamento.gub.uy)

---

<sup>32</sup> Consultados entre el 25 y el 30 de junio de 2015.