

**LA DEMOCRACIA COMO OBJETO DE CONOCIMIENTO  
EN AMÉRICA LATINA**

**Instituciones, Centros de Investigación y Contexto Institucional**

**Uruguay**  
**Centros de Investigación sobre la  
Democracia**

Javier Gallardo



centro edelstein de investigaciones sociales  
[www.centroedelstein.org/espanol](http://www.centroedelstein.org/espanol)



[www.plataformademocratica.org](http://www.plataformademocratica.org)

2008

Este trabajo fue escrito en 2006 dentro del proyecto realizado por el Centro Edelstein de Investigaciones Sociales y coordinado por Bernardo Sorj, de evaluación, relevamiento de las instituciones, centros e investigadores que trabajan con el tema de la democracia en el continente. La investigación fue posible gracias al apoyo del *Open Society Institute*, con el objetivo principal de generar informaciones y análisis para el desarrollo de la Plataforma Democrática. El relevamiento completo está en [www.plataformademocratica.org.br](http://www.plataformademocratica.org.br). Los datos y opiniones presentados son responsabilidad personal de los autores y no representan necesariamente ni comprometen a las instituciones asociadas al proyecto.

ISBN: 978-85-99662-43-4

Copyright ©: Centro Edelstein. 2008. Río de Janeiro, Brasil.

El texto, en parte o en su totalidad, puede ser reproducido para fines no comerciales dentro de los términos de la licencia de Creative Commons 2.5

[http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/deed.es\\_CL](http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/deed.es_CL)



# Uruguay: Centros de Investigación sobre la Democracia

Javier Gallardo

## 1. Contexto general

Este informe parte de dos constataciones básicas. La primera es que el Uruguay, país de escasas dimensiones geográficas y de niveles de desarrollo comparativamente elevados en comparación con otros Estados de la región, atrae escasos fondos de las agencias internacionales para estudiar la democracia o temas afines a la misma. La segunda constatación es que las actividades de los centros académicos que en el Uruguay desarrollan investigación sobre aspectos relacionados con la democracia no cuentan con un apoyo significativo de los poderes públicos, viéndose acotados a realizar, para bien o para mal, estudios apegados al “dato” o a sujetarse, acaso a pesar de sí mismos, a la agenda de la política profesional.

Por una razón o por otra, entonces, lo cierto es que en el Uruguay no es dable encontrar una reflexión significativa o de elevadas miras sobre la verdadera condición democrática de la democracia doméstica, que escape a las modas o a los requerimientos intelectuales de los órganos financieros internacionales, al análisis parcial de las actividades políticas convencionales o al acomodamiento benevolente a un *status quo* político. Por todo ello, se echa de menos el desarrollo de una reflexión independiente y crítica de la democracia uruguaya, susceptible de detectar, con rigor conceptual y solvencia empírica, los flancos más débiles de las estructuras políticas locales, capaz de jerarquizar una agenda de temas marginados por la política competitiva, de animar, en fin de cuentas, un debate público abierto, plural y bien informado.

Sea por su tamaño, sea por sus índices de desarrollo político y social (lo cual abarca sus altos niveles de adhesión a las instituciones democráticas, tal como lo registran los estudios comparativos de opinión pública), el hecho es que el Uruguay, una vez transitado el período de salida de la dictadura militar, durante el cual los centros de investigación independientes de las Universidades lograron atraer abundantes fondos para estudiar las estructuras políticas locales, dejó de concitar la atención de las agencias financiadoras de proyectos de investigación de largo aliento sobre la democracia. Esta escasez de apoyo internacional ha obligado a los centros, otrora muy activos en materia de investigación

política, a diversificar sus actividades y a mantener reducidos planteles de investigación, debiendo hacer frente a crónicos problemas financieros. De hecho, algunos de los institutos más activos en aquella época, al igual que otros de más reciente data, dejaron de existir o perdieron fuerza, reduciendo el ya bajo espectro de ámbitos de reflexión sobre la vida democrática nacional.

A su vez, los elencos políticos profesionales, sólidamente vertebrados por uno de los sistemas de partidos más fuertes de la región, tienden a hacer caudal de sus propios acervos políticos y a preservar celosamente sus prerrogativas decisionistas, evidenciando un limitado interés por los conocimientos acumulados con independencia de las artes gubernativas, manteniendo un trato instrumental con los saberes técnicos o expertos, dispensando, en definitiva, un escaso reconocimiento a las acumulaciones de los centros con perfil académico, especializados en temas políticos o de interés general. Incluso, los colectivos partidarios, por cierto extremadamente atentos a los dictámenes de las encuestas o de los sondeos de opinión, no cuentan con ámbitos activos de investigación académica; sus espacios de reflexión operan de manera inorgánica o intermitente, a base de impulsos sectoriales, en función de los tiempos electorales o de requerimientos programáticos.

La propia racionalidad burocrática, esto es, los acervos especializados o profesionalizados de gerenciamiento público, al igual que las decisiones en materia de política pública, suelen verse resentidas por los imperativos de racionalidad estratégica de la política de partidos. Sin duda, esta última cuenta con fuertes arraigos ciudadanos, se ve sometida, en beneficio de su legitimidad, a frecuentes monitoreos electorales, siendo particularmente sensible, quizás como ninguna otra de la región, a la representación democrática de las corrientes de opinión en los más variados dominios estatales. Pero, como contrapartida de estos atributos, los política de partidos (que algunos califican como una “partidocracia”) no deja de mostrar su extrañamiento respecto a los saberes expertos, revelándose desconfiada con respecto a los estamentos tecnocráticos (de suyo escasamente desarrollados en el país) o ante las asociaciones de la sociedad civil, cuando no descreída del mundo de los “privados”. Para peor, del lado de las corporaciones gremiales y patronales, sobre todo en el caso de estas últimas, tampoco se advierte un mayor interés por favorecer el tratamiento de temas que demanden investigación científica o académica, como no sea disponer de encuestas de opinión o de consultorías de alcance limitado, más ajustadas a las actividades de promoción empresarial que a una reflexión de fondo sobre problemas políticos generales.

Desde el punto de vista jurídico las cosas tampoco son más auspiciosas para la producción de ideas y conocimientos desde las instituciones especializadas en temas políticos. La legislación sobre fundaciones o asociaciones civiles sin fines de lucro no contempla subvenciones oficiales a instituciones de esta índole, ni induce a invertir dinero en la investigación de temas generales, descartando las exoneraciones tributarias a las empresas que destinen recursos económicos para dicho fin. Los propios fondos públicos destinados a la investigación fundamental suelen ser escasos, tendiendo a postergar los temas abordados desde el punto de vista de las ciencias sociales. A lo cual debe sumarse el hecho de que las agencias estatales, en lugar de tratar con los centros como tales, han venido acudiendo en muchos casos a la contratación de consultorías o de servicios individuales (lo cual es atribuido por los observadores especializados tanto a los aires neo-liberales de los años noventa como a una personalización de los servicios requeridos por las instancias públicas), afectando de tal modo su estabilización institucional, así como el reconocimiento público de sus labores específicas.

Con todo, por tratarse de un país pequeño y “de cercanías”, de estrechos contactos personales o “cara a cara”, los relacionamientos informales entre los miembros de los centros con vocación a tratar temas políticos y los actores gubernamentales o estatales suelen ser fluidos y dinámicos, paliando de alguna manera las falencias anteriormente mencionadas. Los encuentros informales facilitan, en efecto, el conocimiento recíproco entre ambas partes, permitiendo un mejor acceso a los recursos que una y otra manejan. Incluso, el acceso del Frente Amplio al gobierno a partir de marzo del 2005, ha facilitado en cierta medida los contactos, pues entre los elencos académicos predominan las filiaciones de izquierda, llegando a producir, aunque en pocos casos o en rubros acotados, un trasiego de figuras de tales organismos hacia la acción gubernativa.

Hay, en todo caso, dos circunstancias que parecen favorecer una relación mutuamente ventajosa entre los agentes políticos (nacionales o locales, estatales o investidos de representación legislativa) y los centros abocados a investigar temas relacionados con la democracia (con fondos propios o estatales, con recursos obtenidos de la cooperación internacional, de organismos internacionales o de fundaciones externas). Una de esas circunstancias se verifica cuando los centros investigativos producen una oferta de saberes altamente calificada sobre un tema “estratégico” o que atrae la mirada de los actores políticos

a partir de sus demandas específicas. La otra circunstancia favorable a la colaboración mutua se advierte cuando entre los actores políticos despierta una especial sensibilidad hacia los aportes de los ámbitos especializados en cuestiones que requieren insumos técnicos específicos, lo cual redundará en una búsqueda de contacto con los centros con padrón académico o con sus cuadros más prestigiosos. Dicho interés responde o bien a un corte generacional, siendo mayor entre los políticos o los gestores públicos más jóvenes, o bien a las diferentes sensibilidades y pautas de socialización de las dirigencias partidarias, algunas de ellas más consustanciadas que otras con los saberes académicos especializados.

No obstante, el requerimiento de los insumos expertos suele depender del ascenso público de las figuras que integran el plantel investigativo de los centros; el alcance de la contribución de los organismos no gubernamentales al que-hacer público a menudo reviste un carácter puntual, centrándose en la fase de preparación de las decisiones o políticas y no en sus instancias de implementación, perdiéndose muchas veces la oportunidad de evaluar el impacto de dicho concurso, el cual, en no pocos casos, se diluye ante las agendas disruptivas o cambiantes de los actores políticos.

## **2. Análisis de los datos relevados**

En los siguientes párrafos de este informe pasamos revista a algunos de los datos surgidos de la encuesta realizada entre los centros uruguayos interesados en trabajar temas relacionados con la democracia, con vistas a establecer un perfil de los mismos y a calibrar su incidencia en el debate público nacional.<sup>1</sup>

### **2.1 Longevidad de los centros con perfil académico**

---

<sup>1</sup> Precisemos que en esta encuesta no han sido contemplados, conforme a los criterios establecidos en el diseño original de la misma, los institutos encuadrados en estructuras universitarias, ni los centros o fundaciones de perfil político-partidario con bajos niveles de pesquisa propia, habiéndose descartado también algunas instituciones que, aun registrando altos niveles de investigación y de participación en el debate público, trabajan temas –como los económicos o los específicamente sindicales– ajenos a los previstos por los diseñadores de la encuesta. Consignemos también que la inclusión de la Fundación Círculo de Montevideo en nuestra muestra responde al hecho de que, pese a que dicha fundación no dispone de una estructura investigativa estable, tiene por vocación tratar temas relacionados con la democracia y cuenta con el concurso de personalidades políticas relevantes a nivel de la región y del mundo.

La edad de estos centros es variada: uno de ellos (el CLAEH) cuenta con casi cincuenta años de actividad; otros fueron fundados durante la dictadura (como CIESU y CIEDUR), mientras que las restantes instituciones nacieron en tiempos de la democracia post-dictadura (como en el caso del ICD, del CNSm, y del Círculo de Montevideo). Vale la pena recordar que, en tiempos dictatoriales, los tres primeros dieron cabida a investigaciones no contempladas, por razones políticas, en las estructuras universitarias, reclutando y formando investigadores de alto nivel académico. Basta dar una mirada a las series de publicaciones de esos centros en los años ochenta para tener una idea de su vitalidad académica y de su prolífica labor editorial en tiempos de restauración democrática.

## **2.2 Estatuto de los centros**

El estatuto de los centros relevados suele ser el de ONGs, a excepción del Círculo de Montevideo que reviste el carácter de una fundación integrada por conocidos líderes políticos latinoamericanos, y sólo en algún caso (como en CNSmujeres) se advierte una relación estrecha con un movimiento social. Ninguno de los centros uruguayos dotados de una estructura investigativa permanente tiene contactos orgánicos con algún partido político, aunque la mayoría de ellos revelan, como ya señaláramos, afinidades ideológicas con las fuerzas de izquierda. Los partidos políticos, reiterémoslo una vez más, frecuentan poco los servicios de estos organismos o bien acuden a ellos para obtener datos de interés estratégico.

## **2.3 Espectro de actividades desarrolladas**

La mayoría de los centros que trabajan temas de democracia desarrollan actividades diversificadas, habiendo variado significativamente sus focos temáticos a lo largo del tiempo. Algunas instituciones han procurado mantener un perfil investigativo. No obstante, en líneas generales, las actividades de investigación se combinan con prácticas de intervención social, con tareas de formación y capacitación, de interface con las políticas públicas o de organización de debates, mezclándose también con prácticas de *advocacy*, como en el caso de un centro ligado a la problemática de género. Lo cual revela no sólo una gran diversidad de intereses indagatorios, sino también una tendencia a buscar un buen posicionamiento en diversos campos temáticos con vistas a recabar –o a competir por– recursos financieros escasos. De todos modos, en medio de estas búsquedas de nichos en el mercado de las ideas, todos los centros aquí considerados han logrado mantener sus respectivas líneas editoriales,

publicando materiales en los que no sólo se reflejan sus productos “a demanda”, sino también sus focos específicos de interés y sus avances en el terreno investigativo.

## 2.4 Áreas de investigación

En este plano se advierte, como ya adelantáramos, una variada gama de líneas de trabajo. Si bien la mayoría de los centros con padrón académico cuenta con programas de investigación sobre las instituciones políticas convencionales (a saber: partidos políticos, Estado, parlamento y gobierno), en general trabajan temas que refieren o bien a la sociedad civil, a problemas de desigualdad social y de identidad colectiva, o bien a una nueva agenda de temas y derechos (acceso a la justicia, derechos humanos, medio ambiente, accountability y transparencia, trabajo infantil, temas de género, integración regional y poderes locales). Este punto merece destacarse pues revela el interés de estos centros por resaltar algunas dimensiones de la democracia que van más allá de las prácticas políticas convencionales, trayendo a consideración temas que escapan a los puntos neurálgicos (distributivos o propios de la economía política del trabajo) de la política tradicional de los Estados de Bienestar Keynesianos. Fuertemente sujeta al imperativo de la competencia electoral, dicha política tiende a proporcionar mayor visibilidad a los temas que preocupan al ciudadano elector-consumidor y a marginar otros asuntos que cuentan con poca difusión en la esfera pública o que interesan a sectores con menor capacidad numérica o de negociación. No por casualidad, digámoslo de paso, los académicos uruguayos de mayor relevancia pública, sensibles a la cultura política local, tienden a trabajar asuntos relacionados con el funcionamiento de las instituciones políticas convencionales o con la identidad de los actores políticos clásicos, prestando menor atención a temas alternativos o a la emergencia de nuevas identidades políticas.<sup>2</sup> El caso es que estos centros tienden a trabajar algunos temas descuidados por la tradición política nacional, entre los cuales cabe mencionar: Ciudadanía Responsable y Desarrollo Local (CLAEH); Universalismo Básico y Gerencia Social (CIESU); Género y Equidad, Derechos Humanos y Medio Ambiente (CIEDUR); Estabilidad democrática y apertura en América Latina (Círculo de Montevideo); Institucionalidad de Género y Capacitación de Liderazgos Femeninos (CNSmujeres); Sociedad Civil y Responsabilidad Social de las Empresas, Transparencia y Rendición de Cuentas (ICD).

---

<sup>2</sup> Véase la encuesta sobre investigadores *seniors* que acompaña este informe.

## **2.5 Planteles de investigadores y fuentes de financiamiento**

Las plantillas de integrantes de los centros con vocación a estudiar temas de democracia son relativamente reducidas, sobre todo si les compara con el personal movilizadado por algunas de las empresas de consultoría y opinión pública del medio, las cuales gozan, en general, de muy buena salud. En la mayoría de los centros el plantel de investigadores propios es muy reducido, siendo raros los casos de investigadores con dedicación exclusiva, acudiéndose más bien al régimen de investigadores asociados o a contrataciones enmarcadas en programas temporales.

En cuanto a las fuentes de financiamiento, salvo en algunos casos en que se disponen de fondos propios para impulsar determinadas líneas de investigación (como en el CLAEH y CIESU), la mayoría de las actividades investigativas depende de financiamientos provenientes de organismos internacionales y de la cooperación internacional, así como de los recursos, por cierto escasos, de origen estatal, siendo muy reducidas las contrataciones ofrecidas por las empresas.

Tal como lo revelan los datos ofrecidos por los propios centros, estos enfrentan tres problemas básicos en materia de financiamiento, los cuales inciden fuertemente en sus posibilidades de fortalecimiento institucional. El primer problema es que los fondos provenientes de la cooperación internacional tienden a focalizarse más en los gobiernos que en las ONGs, privilegiando de hecho, a través de las estructuras oficiales, los relacionamientos personalizados. El segundo problema es que los fondos tanto estatales como de las agencias internacionales financiadoras de proyectos no contemplan los costos de reproducción institucional, esto es, los gastos de funcionamiento o en infraestructura que hacen posible el diseño y la ejecución de proyectos de largo aliento. Al primar, además, los financiamientos por proyectos, se hace difícil mantener un plantel de investigadores con alta dedicación, ni atender, con ciertos visos de continuidad, las líneas de trabajo impulsadas por cada institución. Y el tercer escollo que enfrentan estos organismos tiene que ver con la legislación que los regula como fundaciones o asociaciones civiles sin fines de lucro, la cual, si bien los exime de algunas cargas (como los aportes patronales a la seguridad social, no extensible, por cierto, a todos los centros relevados), no prevé subvenciones ni exoneraciones tributarias a cambio de apoyo a sus actividades de carácter social.

## **2.6 Relación con los poderes públicos e impacto a nivel de los decidores políticos**

En general, los testimonios de los directores de los centros encuestados ponen énfasis o bien en la desconfianza por parte de los actores políticos hacia las organizaciones de la sociedad civil, o bien en el desinterés oficial, salvo en algunas áreas estratégicas, por conocer las ideas y los trabajos desarrollados por dichos centros. El asesoramiento técnico requerido por las agencias estatales suele depender de las donaciones externas o de algún sobrante financiero en su presupuesto de gastos. A lo cual hay que agregar otras constricciones, como el ya mencionado desarrollo de los relacionamientos personales en desmedro de los institucionales, o la demanda de servicios sin costo, o a costo de los propios centros, y la poca generación de espacios para la reflexión común (Estado-sociedad civil) que vaya más allá del orden del día gubernativo o de las exigencias de ejecución de determinadas políticas públicas. Habida cuenta, entonces, de la escasa jerarquización política del trabajo de estos centros, se hace difícil medir, según lo manifestado por los directores de los mismos, el real impacto de su aporte a la vida gubernativa, no existiendo, por lo demás, mecanismos de auto-control corporativo o inter-organizacional de la calidad de sus productos o de sus performances investigativas.

## **3. Conclusión**

Los centros con vocación para reflexionar sobre temas relacionados con la democracia o con el fortalecimiento de las instituciones democráticas no tienen la vida fácil en el Uruguay. Expuestos a serias dificultades financieras, modestos en el plano de sus recursos académicos, poco reconocidos por –o dependientes de– una clase política que aún disfruta, pese a sus dificultades para articular nuevas formas de relacionamiento entre el Estado y la sociedad, de una alta dosis de auto-estima cívica, de amplios poderes decisionales y de un manejo relativamente discrecional de los recursos públicos, estos centros carecen de los recursos necesarios para potenciar plenamente su capacidad de reflexión autónoma o para alcanzar un mayor predicamento público.

Con todo, pese a estas dificultades, estos organismos han podido abrirse camino, logrando que su concurso sea solicitado, por vías, como vimos, no siempre tendientes a fortalecer sus destrezas institucionales, tanto por los órganos financiadores internacionales como por los actores políticos locales, abarcando múltiples actividades de formación o de

capacitación técnica, tendientes a promover un desarrollo social equitativo o a fortalecer diversos ámbitos autónomos de la sociedad civil.

A su vez, la agenda temática que estos centros han venido impulsando, reflejada en sus variadas actividades de investigación y de intervención social, ha servido para ampliar el espectro de temas clásicos de la democracia uruguaya (en gran parte sujetos a una lógica bienestarista o a la economía política del trabajo), viniendo a cubrir, en suma, aunque con poca capacidad autónoma, dadas sus debilidades materiales y sus cambiantes focos temáticos, ciertos déficit que ésta presenta, contribuyendo así a enfrentar algunos de los desafíos cruciales de la política uruguaya en los albores del siglo XXI.

Montevideo, diciembre 2006.

### Anexo 1

Nº de centr.	Universitarios	No Univers.	ONGs	Fundación	Ligados a Mov. Sociales
6	1	5	5	1	1

#### Nº de investigadores seniors

8
---

#### Áreas de investigación de los centros según números del cuestionario (no. de centros por cada ítem)

1	4
2	6
3	1

	4	
	5	3
	6	1
	7	6
	8	3
	9	1

### Presupuesto anual

Hasta 100.000 dólares	1
Entre 100.000 y 300.000 dólares	2
Entre 300.000 y 500.000 dólares	2
Más de 500.000 dólares	1

### Fuentes de financiamiento (primera fuente señalada por cada centro)

Recursos Públicos:	1
Fundaciones Internacionales	
Cooperación Internacional	1
Organismos Internacionales	3
Fundaciones Nacionales	
Fondos Propios	1
Empresas	
Otros	

### Investigadores por Centro

hasta 3	1
de 3 a 6	1
más de 6	4

### Relaciones de trabajo con:

Organismos Gubernamentales	5
Organismos Gubernamentales extranjeros	3
ONG nacionales	5
ONG extranjeras	5
Instituciones internacionales	5