

CONFLICTOS POLÍTICOS Y PODER JUDICIAL: LA JUDICIALIZACIÓN DE LA POLÍTICA
EN URUGUAY (1985-2006).

Henry Trujillo

henryt@montevideo.com.uy

Facultad de Derecho - UDELAR

Uruguay

RESUMEN

Esta ponencia se propone como objetivo hacer una descripción de las actuaciones judiciales en materia política en Uruguay, entre los años 1985 a 2006. Los estudios empíricos sobre las actuaciones judiciales en materia política tienden a privilegiar los recursos de inconstitucionalidad como forma de aproximación al fenómeno, pero en el caso uruguayo, el estudio de los recursos de inconstitucionalidad resulta complicado, por cuanto el diseño institucional del instituto impide que los efectos de las declaraciones de inconstitucionalidad sean generales. Por esa razón, se intentará lograr una descripción de las actuaciones del Poder Judicial en conflictos políticos, a través de las intervenciones ordinarias de los jueces en lugar de los recursos de inconstitucionalidad. Para llevar adelante el trabajo, se define operativamente cuándo estamos frente a un hecho que pueda ser calificado de judicialización de un conflicto político, se definen las unidades de análisis y métodos para relevarlas y luego se da cuenta de cuántos casos han ocurrido en el período estudiado.

Se mostrará que en el período esas actuaciones han aumentado en cantidad y calidad, aunque la actuación de los jueces en el tema ha sido constante desde 1985. Sin embargo, el incremento de casos llevados a la justicia parece haber sido un resultado no querido por la mayoría de los actores relevantes, incluso aquellos que eventualmente llegaban a presentar denuncias frente a un hecho concreto. Por otra parte, se argumentará que el papel cumplido por el Poder Judicial como mediador entre sociedad civil y poder político ha sido ambivalente: a veces a sido factor determinante para la protección de derechos, a veces ha sido usado como herramienta de control de la protesta. Esta ambivalencia es coherente con lo señalado por el resto de la literatura sobre el tema.

En la última parte, se argumentará a favor de un modelo que explique el incremento de esa actividad en ese período. La hipótesis más importante es que el incremento manifiesta crecientes limitaciones de las capacidades del sistema de partidos para reproducirse, conducir el aparato del Estado y disciplinar la sociedad civil. Se discutirá también si el modelo puede considerarse adecuado para dar cuenta de la judicialización en el período posterior a 2006. Finalmente, se expondrán lecciones aprendidas para mejorar la metodología y continuar esta línea de investigación.

Palabras clave

Judicialización, Política, Uruguay.

ABSTRACT

This paper aims to make a description of judicial proceedings in political matters in Uruguay, between 1985 and 2006. Empirical studies on judicial actions in political matters tend to privilege unconstitutionality appeals as a way of approaching the phenomenon, but in the Uruguayan case, the study of unconstitutionality appeals is complicated, since the institutional design of the institute prevents the effects of the declarations of unconstitutionality from being general. For that reason, we will try to obtain a description of the actions of the Judicial Power in political conflicts, through the ordinary interventions of the judges instead of the unconstitutionality appeals. In order to carry out the work, it is operatively defined when we are facing an event that can be described as a judicialization of a political conflict, are defined the units of analysis and methods to research them and then it is showed how many cases occurred in the period studied.

It will be shown that in the period these actions have increased in quantity and quality, although the performance of the judges in the matter has been constant since 1985. However, the increase in cases brought to justice seems to have been an unwanted result for most of the relevant actors, even those that eventually came to file complaints against a specific fact. On the other hand, it will be argued that the role fulfilled by the Judicial Power as a mediator between civil society and political power has been ambivalent: sometimes it has been a determining factor for the protection of rights, sometimes it has been used as a tool to control protest . This ambivalence is consistent with what is indicated by the rest of the literature on the subject.

In the last part, it will be argued in favor of a model that explains the increase in this activity in that period. The most important hypothesis is that the increase manifests increasing limitations in the capacities of the party system to reproduce itself, to conduct the state apparatus and to discipline civil society. It will also be discussed if the model can be considered adequate to account for the judicialization in the period after 2006. Finally, lessons learned will be presented to improve the methodology and continue this line of research.

Keywords

Judicialization, Politics, Uruguay.

I. Introducción

El concepto de “judicialización”, así como otros comparables -como “juridificación” (Blichner y Molander, 2008) o “juridiccionalización” (Rojo, 2004)- tiene cierta vaguedad típica de las nociones habitualmente utilizadas en ciencias sociales. Existe una importante literatura referida a este punto (Sieder, 2010; Smulovitz, 2010; Alvarez, 2015; Engelmann, 2002; De Assis et al., 2009; Jutten, 2011; Loick, 2014, Hirschl, 2008; entre otros). Los estudios empíricos sobre las actuaciones judiciales en materia política tienden a privilegiar los recursos de inconstitucionalidad como forma de aproximación al fenómeno. Esto se explica fácilmente porque el control de constitucionalidad es el medio por el cual, de manera paradigmática, el Poder Judicial puede ejercer su función de contrapeso. Particularmente, para el caso de Brasil, existen estudios cuantitativos sobre las acciones de inconstitucionalidad (Viana et al., 1999).

En el caso uruguayo, el estudio de los recursos de inconstitucionalidad resulta complicado, por cuanto el diseño institucional del instituto impide que los efectos de las declaraciones de inconstitucionalidad sean generales. El recurso de inconstitucionalidad no ha sido usado principalmente como forma de frenar políticas públicas de importancia –aunque existen excepciones, como el freno a una reforma tributaria importante en 2007.

Por el contrario, la percepción es que en Uruguay, las más importantes intervenciones judiciales en temas políticos ha sido a través de actuaciones en materia penal por hechos de corrupción de funcionarios públicos de alto nivel. Al mismo tiempo, el Poder Judicial ha jugado un papel importante en las restricciones a la expresión pública –o en su protección- y ocasionalmente ha servido para acciones de defensa de intereses difusos y de derechos fundamentales.

Esta ponencia, que resume y actualiza nuestro trabajo de tesis de Maestría (Trujillo, 2013) se propone como objetivo hacer una descripción de las actuaciones judiciales en materia política en Uruguay, entre los años 1985 a 2006. Se intentará lograr una descripción de las actuaciones del Poder Judicial en conflictos políticos, a través de las intervenciones ordinarias de los jueces. Para llevar adelante el trabajo, se define operativamente la noción de conflicto político, se definen las unidades de análisis y métodos para relevarlas y luego se da cuenta de cuántos casos han ocurrido en el período estudiado. Posteriormente se discutirán los resultados obtenidos, y en las conclusiones se propondrán elementos que pueden contribuir a la construcción de un modelo general para los procesos de judicialización de la política.

II. Marco conceptual

Como dice Hirschl, señalar a los jueces y a los tribunales como principal fuente de judicialización es equivocado. Las causas principales radican en la esfera de lo político (Hirschl, 2008), o más propiamente en distintos aspectos de las relaciones de lo político con el conjunto de la sociedad. Todos estos elementos no admiten incluirse sin más en un modelo sencillo para explicar el fenómeno, dada su complejidad. Sí es posible señalar algunas dimensiones particularmente relevantes para el caso de Uruguay. En concreto, se pueden proponer tres áreas o dimensiones: (1) las transformaciones del Estado en su dimensión operativa (es decir, de gestión); (2) los cambios y permanencias en el sistema de partidos; y (3) los nuevos actores de la sociedad civil y el contexto global de sus temáticas.

1. Estado: dimensión operativa.

Un primer elemento contribuye a explicar especialmente la judicialización de casos de corrupción entre funcionarios políticos: las redes entre actores públicos y privados ya no garantizaron el manejo secreto de los recursos públicos. Desde los años 90, en varios países de América Latina, las modalidades de corrupción parecen hacerse más complejas y parecen tener consecuencias más graves para el interés público. En términos generales, este fenómeno ha sido vinculado con el incremento del poder de empresas multinacionales frente a los estados nacionales, con la financierización de la economía y la “colonización” (“feudalización”, según Portantiero) de la administración pública por intereses privados; lo que Fernando Enrique Cardozo denominó “anillos burocráticos”(Portantiero, 1989). En el caso de Uruguay, la tradicional captura de los organismos públicos, por parte de los partidos políticos, como redes de reclutamiento y pago de lealtades (Zurbriggen, 2006), fue más restringida desde 1985. Con la entrada de empresas con gran capital y ligadas a las lógicas globales, debería hacerse más difícil negociar los silencios. En este contexto, los vínculos de confianza serán más débiles, por una parte, y por otro que se incrementarán los incentivos para las denuncias públicas cuando la competencia es privilegiada, toda vez que las oportunidades para ser resarcidos son más restringidas.

2. Sistema de partidos

Un elemento directamente vinculado con la corrupción política es el costo de financiamiento de la actividad política. Principalmente por la aparición de la televisión y el descenso de la participación de masas en las organizaciones, el costo de las campañas electorales se ha incrementado en todo el mundo. En consecuencia, las presiones para usar los recursos públicos para la financiación, o más habitualmente, como forma de retribuir contribuciones privadas, se hace más fuerte (Spek, 2002).

En el caso de Uruguay, este hecho se agrava por la fragilidad de las normas que aseguran la transparencia de los sistemas de financiación. Según Casas, si las formas de financiamiento de los partidos políticos es poco transparente en la mayoría de los países del mundo, en Uruguay es “particularmente opaca” (Casas, 2003; Caetano et al., 2002).

Un segundo elemento que puede proponerse es que denunciar judicialmente casos de corrupción es una forma de diferenciarse en un contexto en que los actores no se distinguen claramente en términos ideológicos. En el caso de Uruguay, se ha señalado que el sistema de partidos ha tendido a homogeneizarse ideológicamente, con una tendencia a buscar el centro (Altmann, 2002), aunque se ha cuestionado este diagnóstico (Moreira, 2004: 135-140). En cualquier caso, parece claro que las diferencias entre los partidos tradicionales han tendido a difuminarse.

Finalmente, otro elemento es la concentración de poder en las organizaciones de los partidos, unido a un proceso de fraccionalización interna entre distintos sectores. Existe un fuerte control de los líderes de las fracciones sobre las iniciativas de los miembros, que dependen mucho de la opinión de aquellos para continuar sus carreras políticas (PNUD, 2008). Todo esto tiene dos consecuencias. La primera es que diferenciarse y adquirir un perfil propio frente al electorado es complicado. La segunda consecuencia refiere a la autonomía de los jueces: es mayor cuanto mayor es la fragmentación política (Ferejohn, 2002). En general, cuanto mayor es la fragmentación del sistema de partidos, más posibilidades tienen los jueces de encontrar apoyos para sus decisiones.

3. Sociedad civil, movimientos sociales y protesta.

Los elementos que corresponden a la sociedad civil y a los movimientos sociales son más útiles para comprender la judicialización de conflictos entre actores no políticos y los que sí lo son, pero no excluyen los elementos anteriores, sino que deben sumárseles.

En primer lugar, debe considerarse que hacia inicios de la década de 1990 se creó un clima cultural favorable a la denuncia de hechos de corrupción y (un poco más adelante) a la reivindicación de una nueva agenda de derechos. Otro elemento es el papel de la prensa en la denuncia o amplificación de las denuncias de corrupción o de reclamos ciudadanos. Cabe pensar que la aparición de la televisión, especialmente, dotó a los procesos judiciales de una visibilidad y repercusión que antes no tenían, y que esto mismo alienta la presentación de demandas.

Además, hay que tomar en cuenta la aparición de “nuevos movimientos sociales”, menos encuadrados en organizaciones fijas, más centrados en la construcción de identidades que en logros reivindicativos concretos, que como tales plantean desafíos complejos a la autoridad política, que

no encuentran interlocutores con quienes negociar. La tendencia a recurrir a la justicia por parte de una y otra parte incide en la aparición de casos judicializados.

El último elemento a tener en cuenta es la aparición de nuevas temáticas en la arena global. Aquí se hace referencia particularmente a dos: la internacionalización de la protección de los derechos humanos, a partir de la actividad de organismos transnacionales que comenzaron a operar, o a hacerse más visibles, como consecuencia de las violaciones de derechos humanos durante las dictaduras latinoamericanas. Una segunda temática es la ambiental, ya que los riesgos inherentes a la contaminación continua del medio ambiente, en general invisibles, quedan abiertos a procesos sociales de definición, y por lo tanto se politizan, con una particular capacidad de movilizar debido al miedo (Beck, 1988). Algunos autores señalan que los procesos de judicialización son también expresión de la “razón neoliberal” en el sentido foucaultiano de una nueva microfísica del poder (Ciuffolini, 2016).

III. Metodología

Como se dijo, en esta ponencia se intentará lograr una descripción de las actuaciones del Poder Judicial en conflictos políticos, a través de las intervenciones ordinarias de los jueces. Esto implica (a) definir operativamente cuándo estamos frente a un hecho que pueda ser llamado así, (b) definir las unidades de análisis y métodos para relevarlas, y (c) dar cuenta de cuántos casos han ocurrido en el período estudiado.

(a) En primer lugar, debe señalarse que las intervenciones del Poder Judicial en política son naturales a la existencia del Estado de Derecho (Guarnieri y Pederzoli, 1999). Sin embargo, se debe discutir una definición más operativa de política para poder objetivar el fenómeno de su judicialización. Eso es complejo ya que puede sostenerse que la consagración de un conflicto como “político” depende, en su mayor medida, del éxito que tengan los actores en imponer –o negar- tal definición (Hirschl, 2008). Precisamente, el fracaso de un actor en definir su problema como “político” se traduce muchas veces en su criminalización –el problema es reducido a problema jurídico, y como tal deja de ser problema colectivo. En ocasiones es justamente esto lo que se busca al intentar judicializar los conflictos, y en esto consiste su éxito.

El criterio que se ha usado en este trabajo es que se tomará como objeto de estudio el conjunto de acciones judiciales emprendidas en torno a (1) situaciones de conflicto entre actores pertenecientes al sistema político (en general se trata de denuncias por hechos de corrupción o demandas por difamación entre actores pertenecientes al sistema político); (2) situaciones en que se pretenden

proteger intereses difusos o aquellos que son objeto de controversia entre actores colectivos (por ejemplo, los casos por violaciones de derechos humanos durante la dictadura); (3) situaciones en que se pretende controlar la expresión pública o la protesta pública¹.

(b) Una vez definidos estos criterios, la segunda decisión es acerca de cómo identificar y cuantificar los casos. Los criterios administrativos del Poder Judicial definirían como “caso” el proceso judicial, por lo que tendríamos un caso por proceso. Sin embargo, este no es un buen criterio para el análisis sociológico, puesto que no siempre las acciones judiciales terminan en un proceso (por ejemplo, puede haber indagatorias que no cristalicen en un juicio), y puede haber actores que emprendan múltiples procesos por un mismo tema.

El criterio adoptado aquí será entender que el conjunto de acciones judiciales, cualesquiera sean estas (indagatorias, recepción de antecedentes de investigaciones parlamentarias sobre un hecho de apariencia delictiva, procesos propiamente dichos, etc.) emprendidas alrededor de un mismo tema, constituyen una unidad para los fines de su cuantificación y posterior análisis.

La identificación de los casos se hace a través de la información aparecida en la prensa entre los años 1985 y 2006. Para ello, se procedió de la siguiente manera. En primer lugar se seleccionaron dos semanarios de alcance nacional, y de orientaciones ideológicas opuestas, que cubrieran todo el período de estudio. Los semanarios *Brecha* y *Búsqueda* son los que cumplen estos requisitos. En segundo lugar, se revisaron todas las ediciones de estos semanarios, registrando todos los casos que cumplieron las condiciones señaladas arriba. Conviene subrayar que no existe otra forma de identificar este tipo de casos².

Este método puede tener problemas de confiabilidad, toda vez que la información a la que se accede es aquella que los periodistas entienden que es pertinente para su publicación. Sin embargo, puede argumentarse que aun cuando la información puede estar sesgada por los intereses de los medios, los casos de judicialización de conflictos políticos les son generalmente atractivos. Por lo tanto,

¹ Estos criterios, de todos modos, no permiten una delimitación mecánica de lo “político”, y en muchos casos hubo que adoptar criterios ad hoc para decidir si un caso se incluía o no dentro del universo de análisis. Por ejemplo, el recurso de amparo de padres de estudiantes de un colegio, por el mal estado del edificio, en 2003, ¿es un caso de conflicto político llevado a la justicia, o no? La decisión fue incluirlo, debido a que el recurso se presentó en el contexto de una movilización colectiva de padres y estudiantes.

² El Poder Judicial no cuenta todavía con un sistema de seguimiento informatizado de los expedientes que alcance a todos los tribunales. La única manera sería la búsqueda expediente por expediente, cosa claramente imposible de realizar. En un tipo de casos sí existe un sistema de información que identifica los procesos: los casos de denuncias judiciales por violaciones de derechos humanos durante la dictadura vienen siendo monitoreados desde 2012 por el Observatorio Luz Ibarburu (www.observatorioluzibarburu.org). Esa información ha estado disponible luego de que terminara de hacerse el campo que obtuvo los datos presentados aquí.

cabe confiar en que una parte sustantiva de los casos, sino todos, tenga al menos una aparición en la prensa.

Deben admitirse posibles insuficiencias de la información cuando se trata de casos de escasa entidad y que ocurren en departamentos del interior. Se ha intentado controlar estos sesgos buscando información complementaria en otras fuentes (particularmente búsquedas en internet y en archivos de otros periódicos), sin que se encontrara información sustantiva adicional. Por otra parte, puede argumentarse que la tendencia a no publicar casos de escasa importancia debería haberse mantenido constante durante el período, por lo que la falta de algunos casos no altera la evolución global del número de casos.

Dados estos criterios, la revisión de datos permitió identificar un total de 245 casos entre 1985 y 2006. En el cuadro 1 se presenta la distribución de estos casos por año³. También se distinguen los casos según que fueran promovidos por actores pertenecientes, o no, al sistema político y dirigidos contra actores también pertenecientes, o no, al sistema político. El cuadro 1 muestra los tres tipos básicos que se forman con estos criterios.

Cuadro 1: Tipología de casos de judicialización de la política

	<i>El actor que promueve la acción</i>	
<i>El actor que es objeto de la acción</i>	Pertenece al sistema político	No pertenece al sistema político
Pertenece al sistema político	Tipo I: conflictos internos al sistema político	Tipo III: casos de defensa de derechos y rendición de cuentas
No pertenece al sistema político	Tipo II: casos de control de la expresión pública y la protesta	---

Fuente: elaboración propia

En general, cuando tanto promotores como implicados pertenecen al sistema político, los casos corresponden a conflictos internos al sistema de partidos. Cuando el promotor pertenece al sistema político y el implicado no, se trata siempre de casos en que se intenta controlar el ejercicio de la crítica o la protesta. Cuando ocurre a la inversa, pueden ser descriptos como casos de defensa de derechos difusos o de alcance general, así como de ejercicios de *accountability* social (Smulovitz, 2001).

³ Se fijó como año del caso el de la presentación de los actores, por primera vez, ante un tribunal. No necesariamente coincide con el comienzo del debate público sobre el caso.

IV. Análisis y discusión de datos

Como primera aproximación a la descripción del fenómeno, el gráfico 1 muestra la cantidad bruta de casos por año, sin distinguir tipos o niveles de complejidad.

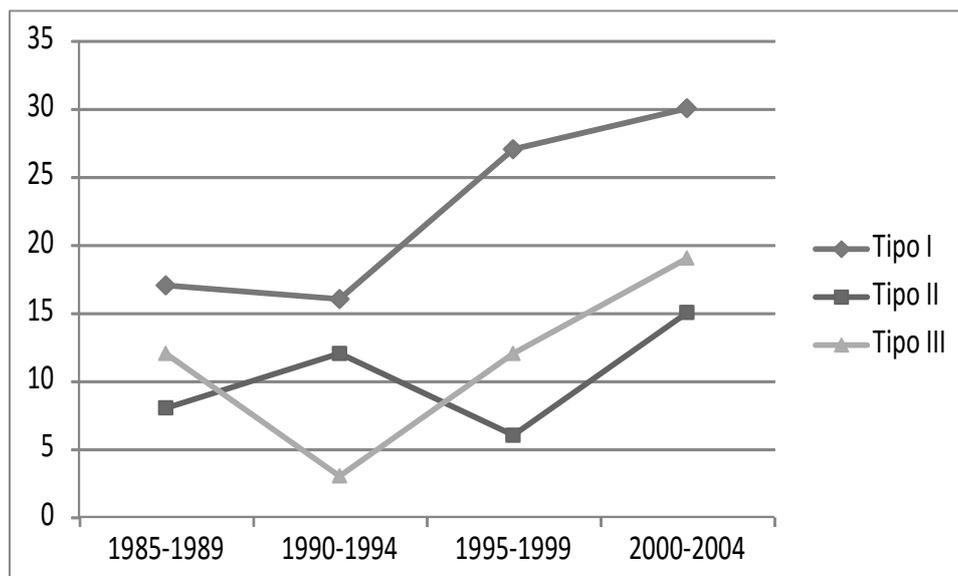
Gráfico 1: Casos de conflictos políticos judicializados por año (1985-2006)



Fuente: elaboración propia

A los efectos de un análisis general de la evolución de los casos, conviene quitar del análisis los casos de difícil clasificación o donde la información es incompleta, a fin de observar la evolución de los tres tipos antes señalados, esta vez por período presidencial.

Gráfico 2: Evolución de los casos según tipo, por período presidencial



Fuente: elaboración propia

Si se observa el conjunto de los casos, se nota que hay un incremento de la cantidad de un período presidencial a otro. Sin embargo, cuando se observan los tres tipos por separado, se encuentran diferencias en las tendencias. Por un lado, los casos del tipo I – conflictos internos al sistema político- sí mantienen un incremento constante de período en período. Por otro, los casos de tipo II –acciones judiciales impulsadas desde el sistema político contra agentes fuera del sistema- se mantienen bajos en los períodos 1986- 1989 y 1995- 1999, para crecer en los dos restantes. Por último, los casos de tipo III, escasos hasta 1994, se incrementan rápidamente después. Estas evoluciones diferentes pueden explicarse –en términos de hipótesis- como consecuencia de los distintos grados de éxito o fracaso en la judicialización de cada uno de ellos.

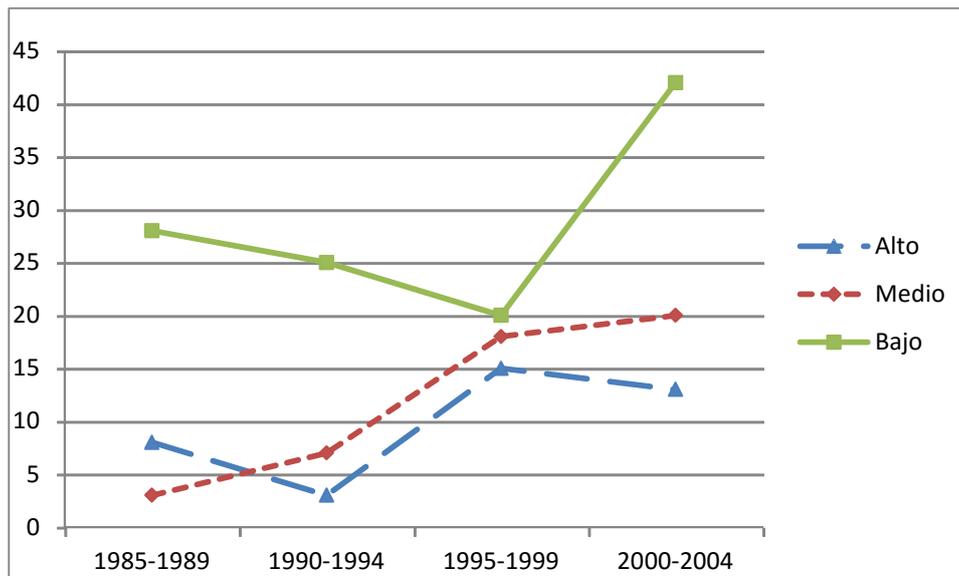
Además, es importante señalar que desde 1994 se observa un incremento abrupto de la *complejidad*⁴ e *importancia*⁵ de los casos, especialmente los de tipo I.

El siguiente gráfico muestra la evolución de los casos, según su complejidad.

4 Se ha definido complejidad de acuerdo a los siguientes criterios: inclusión de tres o más procesos y al menos uno de esos procesos es una contrademanda (quién ha sido acusado responde con una demanda –generalmente por difamación- contra el acusador). Los casos que reúnen ambas características son clasificados como de alta complejidad. Los que sólo presentan una son de mediana complejidad.

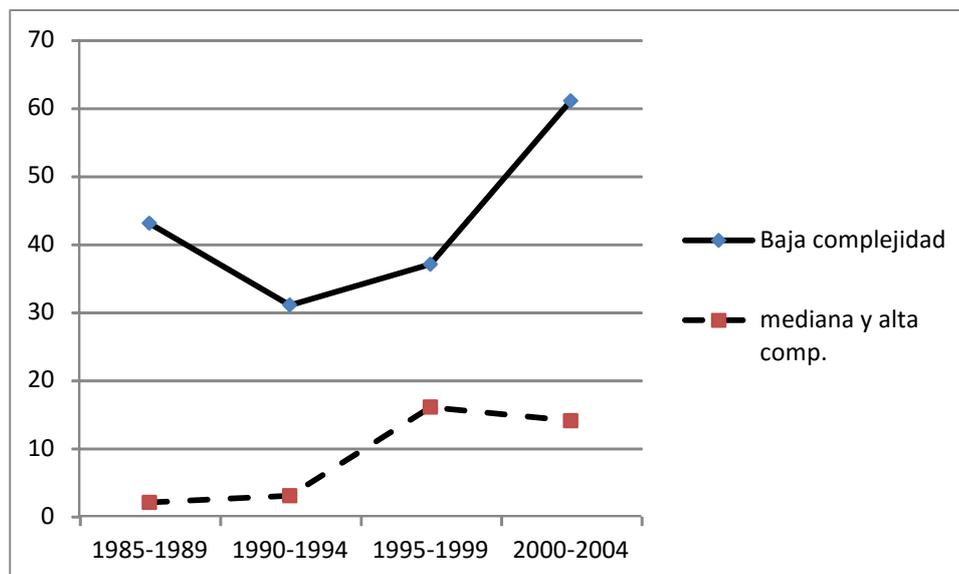
5 Se ha definido la importancia del caso según el nivel de influencia del principal acusado, implicado, o responsable de la situación que se denuncia o reclama. El nivel de influencia es considerado Alto cuando se trata de: Presidente, líder partido o fracción de alcance nacional, senador, ministro. Medio: diputado, director ente o similar, intendente. Bajo: dirigente partidario local, ediles, otros.

Gráfico 3: Evolución de los casos según nivel de complejidad



Fuente: elaboración propia

Gráfico 4: Evolución de los casos según nivel de complejidad



Fuente: elaboración propia

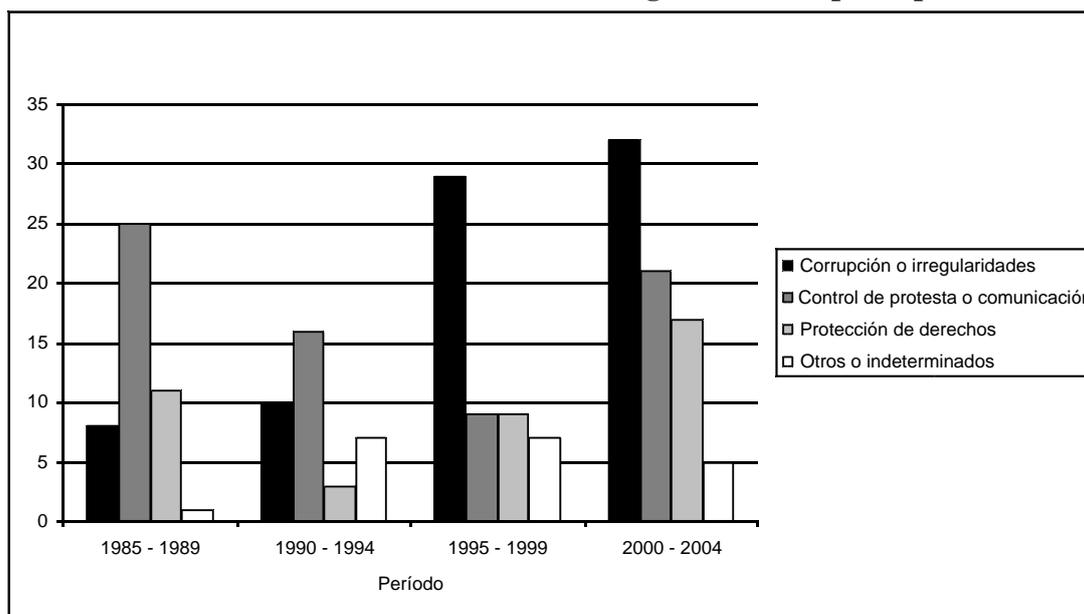
Como se observa, los casos de mediana y alta complejidad son casi inexistentes antes de 1994, pero luego superan los 10 casos en cada período presidencial.

Algo similar sucede con los casos de mayor importancia, según el nivel de influencia del acusado o responsable.

Probablemente ahora se entienda mejor la explosión del debate sobre las relaciones entre Poder Judicial y actores políticos a partir de 1994: previo a esa fecha los actores políticos llevados a tribunales eran de bajo nivel en su gran mayoría. Luego aparecen casos que involucran a funcionarios o representantes de mayor jerarquía, al punto que entre 1995 y 1999 equiparan casi la cantidad de casos que involucran a actores de bajo nivel de influencia. Es interesante observar que a partir del 2000 los casos de mediana y alta importancia se mantienen, pero aumentan notablemente los de baja importancia.

Finalmente, el siguiente gráfico muestra la evolución de los casos según el tema principal que los motivó. Como se observa, los casos de corrupción o irregularidades aumentan de manera consistente a lo largo de los cuatro períodos, los casos referidos a control de protesta o comunicación disminuyen (pero repuntan en el período 2000- 2004), y los referidos a protección de derechos se incrementan.

Gráfico 5: Evolución de los casos según temática principal



Fuente: elaboración propia

A la luz de estos resultados, parece claro que en los veinte años que transcurren entre 1985 y 2005 se ha dado un incremento de los casos en que asuntos políticos son dirimidos en los tribunales. Pero además, se ha dado un incremento de la complejidad y de la repercusión pública que obtienen.

El crecimiento de las intervenciones de los tribunales en los conflictos políticos aquí definidos no es producto de una coyuntura. Por el contrario, parece tener un carácter más bien estructural. Esta

afirmación puede sostenerse por el hecho de que el crecimiento de intervenciones judiciales no ha sido promovido por ningún actor en particular (más allá de quién promoviera cada caso individual). Existe fuerte evidencia de que los jueces no han promovido la judicialización de los conflictos. Entre 1985 y 2005, sólo se encuentran tres casos en que la acción judicial ocurrió por vía de oficio. Por otra parte, son numerosas las manifestaciones de magistrados que defienden una postura más bien pasiva en estos temas. A la vez, los actores políticos manifiestan reiteradamente – especialmente a partir de 1995- el rechazo a toda forma de “gobierno de los jueces” o de “intromisión” de los jueces en el terreno de la política de partidos. Un dirigente del partido Nacional señalaba en 1997:

La función de los jueces no es la de ser conciencia moral de nadie ni de nada: su función es la de ser jueces y juzgar según las leyes (las cuales incluso pueden estar muy lejos de la moral)...la sociedad uruguaya, el conjunto de los uruguayos, no hemos confiado a nadie en particular la representación de nuestra moral pública... Cuidado con los iluminismos⁶.

Por otra parte, fuera de la crisis del 2002, no se observan coyunturas que permitan explicar por sí solas un incremento en las intervenciones judiciales sobre las luchas políticas. Siendo así, la explicación del fenómeno debe buscarse más allá de las finalidades perseguidas por los individuos. La hipótesis que se propone aquí es que ese incremento se explica, en sus aspectos fundamentales, por los cambios en las relaciones entre sistema de partidos, Estado y sociedad civil, así como por las transformaciones experimentadas por cada una de esas esferas en las últimas dos décadas.

V. Conclusiones

Como se ha visto, la judicialización de la política en Uruguay responde a un proceso de reorganización de las relaciones entre sociedad civil, Estado y partidos que a su vez tiene su origen en procesos de cambio estructural de largo plazo. En primer lugar, las restricciones impuestas por los desequilibrios macroeconómicos desde los años 80 –inflación, déficit fiscal, pérdida de competitividad de la economía- restringen los márgenes de libertad de la gestión del Estado. Ayudan a esto la influencia de organismos trasnacionales y la hegemonía del pensamiento neoliberal –el llamado consenso de Washington-. En este escenario, las viejas prácticas particularistas se deben reducir para los niveles más bajos de las organizaciones partidarias, lo que explica el incremento del control de los líderes de fracción sobre sus partidarios. Por otra parte, crecen los niveles de autonomía y poder de los actores privados que articulan sus actividades con el Estado, lo que

6 Juan Martín Posadas, en nota de opinión en el Observador. Citado por Búsqueda, 28/08/97, p. 1.

favorece la creación de redes o “anillos burocráticos”, y la competencia entre ellas por el acceso a privilegios.

Con el debilitamiento de las redes de lealtad sostenidas sobre el reparto de bienes públicos, y la generalización de orientaciones de conducta de carácter más universalista, también aparecen actores más sensibles e intolerantes con comportamientos de apariencia corrupta. Especialmente las organizaciones sindicales de empleados públicos. A esto se suma el incremento de la competencia intra e interpartidaria, que genera incentivos para denunciar hechos de apariencia delictiva en la gestión del Estado, donde estén involucrados rivales dentro o fuera del propio partido.

Cuando se trata de conflictos que enfrentan a actores políticos con actores de la sociedad civil, es necesario agregar otros elementos. Debe considerarse que aparecen movimientos que tematizan problemas que no pueden ser enteramente controlados por la actividad de los partidos políticos a través, o en paralelo, de la gestión operativa del Estado. Estos son problemas tales como los ambientales, o el respeto de los derechos humanos (en un contexto de vigilancia internacional de los mismos), o la dificultad de controlar actores que no responden a modalidades de resolución de conflictos tradicionales, o de limitar exitosamente el acceso a la comunicación pública de actores con discursos críticos fuertes. No siempre estos problemas se canalizan a través de los tribunales, pero el recurso a los tribunales es usado especialmente cuando otras alternativas no son posibles.

Así, los datos parecen apoyar la hipótesis de que en el caso de Uruguay, el fenómeno conocido como judicialización de la política expresa las limitaciones crecientes que enfrenta el sistema de partidos para cumplir funciones de regulación social y gestión del Estado. Obviamente, estas limitaciones no significan ausencia de capacidad de control: en general, los procesos no prosperan cuando las asimetrías entre actores políticos y no políticos son grandes. Pero por el contrario, también se comprueba que la justicia es una forma válida por medio de las cuales los movimientos sociales pueden enfrentar mayorías partidarias si se cuenta con apoyos adicionales fuertes.

Queda por ver si estas interpretaciones pueden sostenerse, en Uruguay, para el período posterior al 2005, que coincide con la llegada al poder de la izquierda. Uno de los principales cambios es que las organizaciones de la sociedad civil que protagonizaron acciones judiciales para promover o defender derechos tuvieron entonces un canal de acceso más directo a los centros de decisión, por lo que se debería esperar una disminución de los casos de tipo II y III. Contar con datos posteriores a esa fecha permitirá testar esta hipótesis en el futuro.

¿Es posible generalizar estas conclusiones para construir un modelo general de los procesos de judicialización política? Como señalan algunos autores para los procesos de juridificación, es muy

difícil encontrar un modelo único (Blichner y Molander, 2008). El caso de Uruguay tiene varias peculiaridades que lo distinguen del resto de los países latinoamericanos. Sin embargo, la idea que puede proponerse en base a los datos aquí expuestos es que un modelo que intente dar cuenta de la judicialización de la política debería tomar en cuenta la actuación de actores no políticos como sindicatos, movimientos sociales y organizaciones de la sociedad civil en general. Esto implica ubicar el fenómeno en el conjunto de las transformaciones sufridas por las relaciones entre sociedad civil, Estado y partidos.

Finalmente, lo que puede sostenerse con mayor énfasis es la potencialidad de la metodología empleada para cuantificar el fenómeno de la judicialización. Si bien no es posible extraer tendencias de los números brutos, la clasificación de los casos según tipo y nivel de complejidad parece productiva, al tiempo que clarifica los escenarios para el análisis cualitativo. Una lección aprendida es la utilidad de evaluar la pertinencia de incorporar jueces para validar la inclusión de casos, dado lo discutible de la calificación de “político” en muchos conflictos judicializados. Sin embargo, es una mejora posible y no costosa. Y eventualmente la metodología puede ser aplicada para el análisis comparativo entre regiones dentro de un mismo país, o incluso entre países.

VI. Bibliografía

- Altman, D. (2002): “Cambios en las percepciones ideológicas de lemas y fracciones políticas”. *Cuadernos del CLAEH* n° 85, 2ª serie, año 25, 2002/1 pp. 89-110.
- Alvarez, L. (2015): Judicialización de la política y soberanía popular: Sobre el estatuto político de las resoluciones judiciales. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, Dez 2015, N° 108 Páginas 95 – 110.
- Beck, U. (1988): *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*. Paidós, Barcelona,
- Blichner, L y Molander, A (2008): Mapping Juridification. *European Law Journal*, 14 (1), pp. 36-54.
- Caetano, G.; Chasquetti, D. Piñeiro, R. (2002): “La relación entre dinero y política en Uruguay”. En AAVV: *Dinero y Política. El financiamiento de los partidos en democracia*. Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo.
- Casas, K. (2003): “Subsidios electorales y financiamiento de campañas en el Uruguay”. *Cuadernos del CLAEH* n° 86-87. Segunda serie, año 28. 2003/1-2. pp. 117-154. Montevideo.
- Ciuffolini, A. (2016): “La dinámica del neoliberalismo y sus desplazamientos. Para una crítica inmanente en orden a su superación”. *STUDIA POLITICÆ* N° 40 primavera~verano 2016~2017. Universidad Católica de Córdoba.
- Couso, J. Huneus, A. y Sieder, R. (de.) (2010): *Cultures of Legality Judicialization and political Activism in Latin America*, Cambridge studies in law and society, Cambridge University Press, pp. 161-181.
- De Assis Machado, M.R., Puschel, F.P., Rodriguez, J.R.(2009): The juridification of social demands and the application of statutes: An analysis of the legal treatment of antiracism social demands in Brazil. *Fordham Law Review*, 77 (4), pp. 1535-1558.
- Engelmann, F. (2002). A Judicialização da política e a politização do direito: Notas para uma abordagem sociológica. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul*, Porto Alegre, v. 22, p. 193-202, 2002.
- Ferejohn, John (2002): “Judiciaizing Politics, Politicizing law”. 2002 [<http://www.law.duke.edu/journals/GSLCPFerejohn>] Acceso noviembre 2006.

- Guarnieri, C. y Pederzoli, P. (1999): *Los jueces y la política: Poder Judicial y democracia*. Taurus, Madrid.
- Hirschl, R. (2008): “The judicialization of politics”. In: Whittington, Kelemen e Caldeira (eds.): *The Oxford Handbook of Law and Politics*, 2008, p. 124-5.
- Jutten, T. (2011): The colonization thesis: Habermas on reification. *International Journal of Philosophical Studies*, 19 (5), pp. 701-727.
- Loick, D. (2014): Juridification and politics: From the dilemma of juridification to the paradoxes of rights. *Philosophy and Social Criticism*, 40 (8), pp. 757-778.
- Moreira, C. (2004): *Final de juego: del bipartidismo tradicional al triunfo de la izquierda en Uruguay*. Trilce, Montevideo.
- Portantiero, J. C. (1989): “La múltiple transformación del Estado latinoamericano”. *Nueva sociedad* n° 104, nov-dic 1989. Caracas, 1989. pp 89- 94
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2008): *Desarrollo Humano en Uruguay 2008: Política, políticas y Desarrollo Humano*. PNUD, Montevideo.
- Rojo, R. E. (2004): “Justice et citoyenneté : la juridictionnalisation des conflits sociaux au Brésil et au Québec”, *Revue Juridique Thémis*, Montreal, v. 38, n. 1, p. 125-189, 2004.
- Sieder, R. (2010): Legal cultures in the (Un)Rule of law: Indigenous rights and juridification in Guatemala. En: Couso, Huneeus y Sieder, *Cultures of Legality Judicialization and political Activism in Latin America*, pp. 161-181
- Smulovitz, C. (2001): “Judicialización y accountability social en Argentina”. Trabajo presentado en el XXII International Conference de la Latin American Studies Association. Washington D.C. September 2001.
- Smulovitz, C. (2010): Judicialization in Argentina: Legal culture or opportunities and support structures En: Couso, Huneeus y Sieder, *Cultures of Legality Judicialization and political Activism in Latin America*, pp. 234-253.
- Speck, B. (2002): Como financiar a competicao política? Concepcoes contemporâneas, ilustracoes do caso de Alemanha e perspectivas para a situacao no Uruguai. En AAVV: *Dinero y Política. El financiamiento de los partidos en democracia*. Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo.

- Trujillo, H. (2013): *Conflictos políticos y Poder Judicial (1985-2006): la judicialización de la política en Uruguay*. CSIC/ UDELAR, Montevideo.
- Viana, L. W; Rezende, M.A; Palacios, M.I; Baumann, M (1999).: *A judicializacao da política e das relacoes sociais no Brasil*. Revan, Rio de Janeiro..
- Zurbriggen, C. (2006): Estado, empresarios y redes rentistas durante el proceso sustitutivo de importaciones en Uruguay. El path dependence de las reformas actuales. Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo.