

UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLÍTICA
Tesis Licenciatura en Ciencia Política

**El aporte de la participación a la toma de
decisiones de una democracia representativa.**
El Debate Nacional sobre Defensa de 2006 en Uruguay

Sandra Perdomo
Tutor: Julián González Guyer

2010

Índice

2. Justificación del Tema: La Defensa y los problemas de legitimidad de acciones y decisiones.....	5
3. Marco Teórico.....	8
Democracia: viejos y nuevos enfoques teóricos.....	8
Los Mecanismos Participativos como Formas de Legitimación de Acciones y Decisiones.....	10
4. Dimensiones para el análisis de diseños participativos: Representatividad, Modo de Comunicación y Decisión e Influencia.....	12
<i>La Representatividad</i>	12
<i>Modo en que se comunican y toman las decisiones</i>	13
Influencia en la decisión.....	14
5. Marco Metodológico.....	15
6. El Debate Nacional Sobre Defensa.....	18
El Contexto: La Izquierda en el Gobierno y las Relaciones Civiles - Militares: <i>Una Coyuntura Crítica, Una posibilidad de Cambio</i>	18
Objetivos, Diseño, Convocatoria, Actores Involucrados en la Organización del Debate Nacional sobre Defensa.....	20
Los Objetivos:.....	20
El Diseño:.....	20
La Convocatoria.....	22
Los Roles de los Actores: Ministerio de Defensa, PNUD, Universidad de la República.....	22
7. Análisis del Diseño participativo en el DNSD.....	23
7.1 Representatividad:.....	23
Peso relativo de los sectores: Diversidad de sectores representados.....	23
<i>Existencia de sectores excluidos</i>	25
<i>Participación de personas no organizadas</i>	26
<i>Relación entre los representantes que participaron del proceso y sus organizaciones</i>	26
7.2 Modos de comunicación y decisión.....	27
Modo en que se comunicaron los participantes.....	27
Modo en que se tomaron las decisiones.....	27
Igualdad para expresarse y ser escuchado.....	28
Expresión sin intimidación.....	28
Sectores que monopolizan el uso de la palabra.....	29
Diferencia de conocimientos entre los participantes.....	30
7.3 Incidencia.....	31
7.3.1 Incidencia del gobierno y los organizadores en los resultados finales:.....	31

Manejo de la Agenda	31
Diferencia entre los documentos redactados por los organizadores al inicio de cada sesión y los documentos finales aprobados.....	32
Composición del Comité organizativo que elaboraba los documentos base para la discusión	33
Forma y tiempo de la convocatoria	34
Forma de aprobación de los documentos	34
7.3.2 Diferencias de contenido entre los documentos acordados y el proyecto de Ley enviado por el Poder Ejecutivo al Parlamento.....	34
8. Balance General	36
<i>Resumen de Fortalezas que encontraron los entrevistados:</i>	36
Resumen de Debilidades que encontraron los entrevistados:	36
<i>Debilidades Post- Debate</i>	36
Trámite parlamentario de la ley de defensa.....	36
9. Participación en el Debate Nacional sobre Defensa: Integrando las Dimensiones de Análisis.....	39
10. Consideraciones Finales.....	42
11. Bibliografía Citada.....	44

1. Introducción

El tema que se aborda en este trabajo es la participación pública en el Debate Nacional sobre Defensa, que dio origen a la primera Ley Marco de Defensa Nacional del país, promulgada el 8 de marzo de 2010. Este trabajo se enmarca en un contexto regional de reformas del sector defensa en los países del Cono Sur: Argentina, Brasil y Chile. En el caso de Argentina, las reformas en este sector se instrumentaron también a través de la conformación de un espacio participativo con características similares al realizado en Uruguay, denominado “La Defensa Nacional en la Agenda Democrática” inaugurado en agosto de 2003. Estas experiencias de participación pública diversa en las reformas del sector de la defensa encaradas por los gobiernos de Argentina y Uruguay son por demás novedosas. En efecto, los temas de defensa nacional fueron considerados históricamente un tema militar y en este sentido, ni la sociedad, ni la academia, ni tampoco (como se mostrará más adelante) las autoridades de los Ministerios de Defensa habían mostrado interés en emprender reformas democráticas. Muchas de las leyes y disposiciones en ambos países surgieron en el marco de las dictaduras militares y no habían sido seriamente cuestionadas.

Además de ello, el Debate Nacional sobre Defensa en Uruguay se enmarca en una serie de iniciativas de participación impulsadas por el primer gobierno del Frente Amplio (2005-2010) en distintas áreas temáticas. Así, se desarrolló un debate denominado “Diálogo sobre Seguridad Social” entre junio de 2007 y abril de 2008, que tuvo como objetivo integrar a los actores relevantes en el ámbito de la seguridad social, a un diálogo sobre distintos aspectos de ésta y cuyos resultados fueron entregados a las autoridades del gobierno. Al mismo tiempo, durante el año 2006, se realizó el “Debate Educativo Nacional” que tenía como objetivo generar insumos para redactar una ley de educación. Estos debates fueron los más destacados, pero existieron otras iniciativas de participación en diversas áreas, tal es el caso del “Debate Nacional sobre Políticas Sociales, Envejecimiento y Territorio” de 2008 o las Asambleas Departamentales llevadas a cabo por el Instituto Nacional de las Mujeres en 2006 que dieron lugar a la elaboración del Primer Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos (PIODNA - 2007 - 2011), entre otras iniciativas de distinta envergadura y alcance.

A su vez, estas iniciativas participativas generadas en Uruguay se enmarcan en un contexto internacional de experimentación democrática, en el sentido del diseño institucional de diversos sistemas más o menos institucionalizados de participación pública, con distintas características y objetivos, en general de carácter consultivo y “desde arriba”, impulsados por los gobernantes (Annunziata, 2009). Este “contexto participacionista” tiene como correlato teórico nuevos desarrollos sobre la democracia que dan cuenta de la crisis de representación en las democracias actuales, y sus problemas para legitimar las acciones y las decisiones de los gobernantes. En este marco, la consulta ciudadana sobre temáticas diversas podría contribuir a dotar de legitimidad a los impulsores de estos procesos y a los programas o políticas emanados de los mismos.

Ello no implica un cuestionamiento a la legitimidad del procedimentalismo democrático liberal, o sea de cómo las autoridades acceden al gobierno, sino de la capacidad de representar a la ciudadanía cuando están ejerciendo el cargo, a través de las decisiones, políticas y programas que promueven. En este sentido, los procesos de participación y consulta ciudadana pueden contribuir a otorgar legitimidad a las acciones y decisiones mediante: la generación de un *feedback* entre representantes y representados; el aumento en la cantidad y calidad de la información a la que acceden los ciudadanos y el involucramiento de los mismos en los asuntos públicos; el incremento de la *accountability* de las políticas públicas, en el sentido de que las autoridades tienen, en algunos casos, que explicar lo que se ha hecho y lo que se hará; la mejora de la efectividad de las políticas, entre otras ventajas. Ahora bien, estas aparentes ventajas de la participación ciudadana van a depender en alguna medida del diseño participativo que se escoja y de que éste posibilite el desarrollo de las mismas. En el caso de Uruguay, el Debate Nacional sobre Defensa (en adelante DNSD) constituyó la primera experiencia de participación pública en los temas de defensa nacional. En esta tesis se intenta indagar en sus características y en la calidad de la participación a través del análisis de tres dimensiones: representatividad, modos de comunicación y decisión, e incidencia del gobierno en los resultados.

2. Justificación del Tema: La Defensa y los problemas de legitimidad de acciones y decisiones

La elección de estudiar el proceso participativo para la reforma del sector Defensa en Uruguay, el DNSD, se debe particularmente a lo novedoso que resulta la apertura del tema a sectores que tradicionalmente estuvieron ajenos a la toma de decisiones en esta área. En otros debates impulsados por el gobierno como es el caso del Diálogo sobre Seguridad Social o el Debate Educativo, se pueden rastrear tradiciones de participación de los sectores involucrados a lo largo de la historia. Sin embargo, como han comprobado diversos estudios a nivel nacional (González, 1998; Rumeau, 2008; Amado, 2007) y regional (Donadio, 2004; Diamint, 1999), los temas de defensa fueron tradicionalmente manejados por altas esferas del Poder Ejecutivo y los militares.

Desde esta perspectiva, el DNSD resulta un ejemplo de participación pública y democratización de la discusión en un ámbito que se había caracterizado por un manejo cupular, cerrado y opaco tanto para la ciudadanía en general como para los representantes de ésta en el Parlamento (González 1998; Rumeau, 2008; Gonnet 2005).

En este sentido, la política de defensa en Uruguay adoleció históricamente de problemas de legitimidad, los cuales, siguiendo a Fung (2005) se pueden resumir en: desconexión entre altas esferas políticas y ciudadanos en la elaboración de planes y proyectos, y beneficio a sectores con poder de presión.

La clave para comprender los problemas de legitimidad del sector de la defensa en Uruguay se vincula con la forma en que se construye y desarrollan las relaciones civiles-militares.

La literatura especializada en Uruguay, [Real de Azúa (1969), Maronna y Trochón (1988) López Chirico (1999), González Guyer (2000 y 2008), Paternain (2004)] han destacado el carácter "Colorado" del Ejército Nacional desde mediados del siglo XIX. El Partido Colorado, titular del gobierno ininterrumpidamente durante 93 años hasta 1958, mediante distintas prácticas se aseguró la afinidad partidaria de la oficialidad en caso de tener que enfrentar militarmente a su tradicional rival, el Partido Nacional. El Ejército fue, en ese sentido, Colorado y gubernamental antes que estatal.

Por su parte, el Partido Nacional, mientras estuvo en la oposición criticó duramente estas prácticas e intentó impulsar medidas para menguar la afinidad colorada en la institución, tal fue el caso del proyecto de ley de servicio militar obligatorio. Ahora bien, una vez que el Partido Nacional llega al poder en 1958 reproduce exactamente las mismas prácticas en lo que se ha denominado en la literatura especializada "el blanqueo" de las fuerzas: la búsqueda de influencias y el manejo de ascensos y destinos de los Oficiales Generales que pudieran serle afines (González Guyer, 2000).

Pero no sólo los Partidos tradicionales manejaron en forma discrecional los ascensos de la oficialidad, también el Frente Amplio (Amado, 2007) apeló a los mismos mecanismos, aunque tuvo mayores dificultades para encontrar lealtades al interior de las Fuerzas Armadas.

Esta cooptación partidaria de la oficialidad castrense no puede comprenderse sin hacer referencia a la centralidad de los Partidos políticos en la historia uruguaya. En efecto, las características de la democracia y la política uruguaya están determinadas en buena medida por el exitoso rol de los Partidos políticos en su función de articulación e intermediación de intereses entre la sociedad y el Estado. Si bien no es posible aquí profundizar en la centralidad de los Partidos políticos, se puede afirmar, en términos generales, que la estabilidad de la democracia uruguaya y sus características particulares tienen mucho que ver con la conformación de partidos plurales y diversos en su interior, estables en el tiempo y creadores de profundas raíces identitarias en la sociedad uruguaya¹.

¹ Sobre la centralidad de los partidos políticos en Uruguay Ver Caetano, G.- Rilla, J.- Perez, R. (1987) *La partidocracia uruguaya. Historia y teoría de la centralidad de los partidos políticos*. En: Cuadernos de CLAEH N° 44. Montevideo.

La contracara de la cooptación partidaria fue una alta autonomía de las Fuerzas Armadas en el manejo de los asuntos militares. Si bien al principio puede parecer contradictorio, González Guyer (2002) y López Chirico (1999), señalan que el interés de los gobiernos fue asegurarse la lealtad de las cúpulas militares, pero no se ocuparon de las definiciones político estratégicas de la defensa. Las FF.AA. monopolizaron los conocimientos técnicos y el manejo de los asuntos profesionales así como los lineamientos estratégicos en materia de defensa desde lugares claves en el Ministerio de Defensa Nacional (MDN).

Los reclamos de la oficialidad militar de un manejo más profesional de los ascensos se vieron en algún punto mitigados por la concesión política de una gran autonomía y casi monopolio de las decisiones estratégicas de defensa nacional. A este respecto González Guyer (2002: 83) sostiene:

“Se postula que cooptación y autonomía coexistieron y se complementaron definiendo, explicando y otorgando sentido a la forma asumida por las relaciones entre civiles y militares en el país durante todo el siglo XX². Así, la autonomía con que las FF.AA. han manejado sus asuntos aparece como funcional y complementaria a la cooptación partidaria (...) Podría sintetizarse esta relación entre Fuerzas Armadas y gobiernos como un intercambio por el cual los gobiernos se reservan para sí un margen significativo de intrusividad en el manejo de ascensos particularmente de la Oficialidad Superior y por esa vía de los destinos del conjunto de los oficiales, mientras otorgan significativos niveles de autonomía a las FF.AA. para manejar sus asuntos profesionales”.

De esta manera, una vez asegurada la lealtad de la oficialidad, los gobiernos nunca cuestionaron seriamente el rol de las Fuerzas Armadas en la defensa nacional y por lo tanto las funciones que ellas tendrían que cumplir.

Real de Azúa (1969) resalta la burocratización de la institución que sin funciones reales operativas adquirió las características más negativas del concepto: *“(...) esclerosamiento institucional, de formalización con pérdida de contenidos, de rigidez complacida (...)”.*

Por otra parte, como sostiene González Guyer (2002: 84) *“las FF.AA. nunca fueron percibidas seriamente como instrumento para la defensa militar del país. Así, para los gobiernos tanto como para la población ellas han representado, de hecho, una especie de incómoda carga”.* Esta indiferencia de parte de la sociedad y el manejo interesado del sistema político generaron en las FF.AA. un sentimiento de soledad e incompreensión, a la vez que cierto recelo. Esto se vio reflejado en el golpe de Estado de 1933 como indiferencia y en 1973 como la única posibilidad real de demostrar la superioridad de la institución frente a una clase política que percibían como corrupta y una sociedad anómica. En este sentido, más allá de haberse forjado en un contexto social y político democrático, las FF.AA. fueron construyendo sus identidades, sentidos y símbolos en base a su propia lógica organizativa y sus propios valores (jerarquía, disciplina, verticalidad, mesianismo, patria, honor). Paternain (2004) ha sostenido que más allá de los aspectos coyunturales, la formación de la identidad propia, generada en base a su formación y su lógica, fue uno de los factores que determinarían posteriormente la irrupción ilegítima como fuerza política de gobierno en 1973.

Un aspecto saliente y relevante para el caso que se estudia, es el rol marginal que ha jugado el Parlamento en la elaboración, formulación y control de las políticas de defensa, mientras que es el Poder Ejecutivo, particularmente los Presidentes y las personas de su confianza, quienes ejercen algún tipo de “gobierno civil” de las Fuerzas.

En efecto, en el caso del Parlamento, diversos estudios (Rumeau (2008), González Guyer (2000), González Guyer et al. 2007) han demostrado que en algunos casos el desconocimiento y la falta de control parlamentario sobre el sector de la defensa ha estado determinado por un manejo opaco de los temas por

² Obviamente, la dictadura 1973-1985 supone un corte en este sentido y a ello se aludirá después. CITA DEL ORIGINAL

parte del Poder Ejecutivo, y en otros casos, la ausencia de control simplemente responde a la falta de interés de los políticos. De hecho, como ha señalado González Guyer (2008), ocuparse de los asuntos de defensa en Uruguay no es rentable en términos electorales.

Un reflejo del desgobierno civil (Rumeau, 2008) y de la despreocupación del Parlamento sobre los temas de defensa nacional es que no existe en Uruguay, tras 170 años de vida independiente, ningún tipo de lineamiento político expresado en forma de ley sobre defensa nacional.

Como afirma Gonnet (*et al.* 2006), más allá de la existencia de algunas definiciones en documentos elaborados por el MDN, los mismos no tienen carácter vinculante, no se trata de normas jurídicas sino que fueron elaborados en círculos relativamente cerrados de funcionarios ministeriales civiles y militares, sin mayor respaldo político partidario y sin discusión pública.

Sumado al rol marginal del Parlamento, el MDN ha sido tradicionalmente un organismo militarizado. Como ya se indicó, los militares ocuparon tradicionalmente puestos clave en la estructura ministerial que les permitieron fijar lineamientos estratégicos y administrativos. Como señala González Guyer (2000: 86) “(...) tampoco el Ministerio de Defensa ha ejercido a plenitud su función como Mando Superior³ de las Fuerzas Armadas, lo cual se ha reflejado en su endémica debilidad institucional”.

En este sentido, el Debate Nacional sobre Defensa intentó subsanar tanto la carencia de definiciones políticas vinculantes en materia de políticas de defensa como la estrechez de los círculos que elaboran dichas definiciones⁴.

³ Según la Constitución el Presidente junto al Ministro de Defensa Nacional constituyen el Mando Superior de las FF.AA. CITA DEL ORIGINAL.

⁴ También Gonnet (2006) ha hecho referencia al MDN como institución militarizada señalando que “los Arts.9° al 36° del Dec-Ley N°14.157 garantizan la omnipresencia de oficiales en todas las jerarquías administrativas y en todos sus Servicios dependientes. Es así que hasta la aprobación de la Ley N° 17.921, en noviembre de 2005, los únicos cargos políticos existentes eran los de Ministro y Subsecretario. Dicha norma habilitó la designación por el Poder Ejecutivo de civiles para ocupar los cargos de Director y Subdirector General de Secretaría.”

3. Marco Teórico

Democracia: viejos y nuevos enfoques teóricos

Las discusiones teóricas sobre la democracia y el modo en que ésta es ejercida, mediante representación política o participación directa de los ciudadanos en la toma de decisiones públicas, son tan añejas como variadas. A pesar de que a menudo son presentadas como formas dicotómicas, al menos desde una perspectiva teórica, tanto si la democracia es ejercida a través de representantes que toman las decisiones, o a través de algún sistema de decisión directa de la ciudadanía, el titular de la soberanía es siempre “el pueblo” o la mayoría (Bobbio, 1985).

Sin embargo, la forma de ejercicio democrático que ha prevalecido en las democracias modernas es la representación política a través de una ingeniería institucional que permite la toma de decisiones colectivas vinculantes para toda la sociedad. En este sentido, la democracia como procedimiento, ha tenido una fuerte expansión y consolidación, sobre todo a partir de la tercera ola de la democratización (Huntington, 1990).

Más allá de la deseabilidad o no de la representación política, ésta se constituyó en la única alternativa viable para la toma de decisiones colectivas vinculantes en los actuales Estados-Nación.

En el plano teórico, como indica De Souza Santos (2004: 11), se consolidó durante el S.XX una teoría hegemónica de la democracia entendida como procedimiento para la formación de gobiernos. En síntesis, las características de esta visión hegemónica de la democracia según el autor serían:

- la contradicción entre movilización e institucionalización (Huntington, 1968; Germani, 1971);*
- la valorización positiva de la apatía política (Downs, 1956), la incapacidad y falta de interés de la ciudadanía para hacer algo más que elegir a los representantes que tomen las decisiones (Shumpeter 1942: 269);*
- la concentración del debate académico sobre la democracia en lo relativo a las reglas de juego electorales (Lijphart, 1984);*
- la exclusión de posibilidades de participación pública con el argumento simplista y minimalista del problema de las escalas y la complejidad de los Estados (Bobbio, 1986; Dahl, 1991)."*

Ahora bien, en las últimas décadas la teoría sobre la democracia ha dado nuevos desarrollos que cuestionan la capacidad de las instituciones de la democracia representativa para representar los intereses de sociedades cada vez más complejas y atomizadas. Asimismo se hace recurrente referencia a “*las promesas incumplidas de la democracia*” (Bobbio, 1993).

En el plano teórico surgen con fuerza los desarrollos de los republicanistas, con énfasis en el espacio público y el valor intrínseco de la política, los comunitaristas reivindicando el rol de los nuevos movimientos sociales y de todo tipo de asociacionismo, y con mucho más fuerza surgen las teorías de la democracia deliberativa.

En general, desde estas corrientes no se reivindica la supresión de las instituciones características de la democracia representativa pero se aboga por la construcción de nuevos espacios de participación y diálogo social. En este sentido, la democracia no se entiende como un medio para la formación de gobiernos que tomen decisiones colectivas vinculantes, sino que se concibe como una forma de organización de la sociedad y de relación entre Estado y sociedad (O'Donnell 2004, Habermas 1981, De Souza Santos 2004).

De esta manera, la democracia representativa no implica un punto de llegada sino un punto de partida desde el cual se puede perfeccionar el modo en que las sociedades conviven y se organizan. No alcanza con el correcto funcionamiento de las instituciones y las reglas de juego (elecciones libres y limpias, competencia partidaria, alternancia de partidos en el poder, etc) sino que la apuesta es a la construcción de “*una nueva gramática social y cultural y el entendimiento de la innovación social articulada con la innovación*”

institucional, es decir, con la búsqueda de una nueva institucionalidad de la Democracia” (De Souza Santos, 2004)

Sobre la emergencia de estas nuevas concepciones, o el “revival” de viejas teorías que han tomado fuerza en los últimos años, Greppi (2006: 171) indica: *“se puede afirmar que la mayor parte del pensamiento democrático se ha vuelto en nuestros días ‘deliberativo’. En lo que atañe a la noción de espacio público, la aportación de las teorías deliberativas parece irrenunciable”*. Tal como indica De Souza Santos (2004) estos nuevos desarrollos forman parte de las teorías contrahegemónicas de la democracia, entendida como una forma de *“perfeccionamiento de la convivencia humana”*.

La discusión característica de los 60 y 70 entre democracia participativa versus democracia liberal, como dos formas antagónicas, ha dado paso a teorías que sostienen la complementariedad o coexistencia⁵ de ambas prácticas democráticas.

Asimismo, de la mano de las teorías “contrahegemónicas”, en los últimos años se viene discutiendo intensamente sobre las variantes en la práctica democrática, haciendo énfasis en las posibilidades de participación a escala local y también innovadoras prácticas a escala nacional (De Souza Santos, 2004). En este sentido, no sólo la teoría ha dado el giro hacia la participación y deliberación, ya que en el plano empírico, existe una especie de “moda” (Font, 2000) y experimentación democrática mediante mecanismos de participación ciudadana con los más diversos formatos y objetivos.

En efecto, “las promesas incumplidas de la democracia” (Bobbio, 1993), la crisis de representación reflejada en el abstencionismo electoral, en la falta de confianza en las instituciones características de la democracia representativa, y en definitiva la crisis de legitimidad de la misma, han ido acompañadas en el plano empírico de una puesta en práctica de mecanismos de consulta ciudadana en una gran variedad de países y con diseños, en general, adaptados a las decisiones y a los contextos específicos (Font, 2000). A la implementación de estos mecanismos innovadores de consulta, co-decisión o coproducción, se le ha llamado “contexto participacionista” (Anunziata 2009).

Pero este contexto participacionista no es el mismo que el de los 60’, sino que se trata de un nuevo tipo. En efecto, mientras que la participación de los 60’ o 70’ era reclamada por los sectores sociales organizados e impulsada desde abajo, en la actualidad se da el fenómeno inverso, es decir que la mayoría de los procesos participativos son iniciativa de los gobernantes (Annunziata, 2009).

Según Annunziata (2009), en los 90’ existió una visión instrumental de la participación apuntalada por las corrientes neoliberales. Según esta visión, la participación es un medio para la realización de un fin, que no es otro que la eficacia de las políticas públicas. La participación permitía que los implicados, afectados, o beneficiarios de una política, pudieran participar y mejorar la eficacia de la misma. Existía entonces una visión del ciudadano como cliente, usuario o consumidor. El incentivo para otorgar a la ciudadanía espacios de influencia en las decisiones de políticas públicas era la eficacia de las mismas, y no la intención de generar participación para la democratización del ejercicio del poder público.

⁵ De Souza Santos (2004: 45) establece una diferencia entre coexistencia y complementariedad de la democracia participativa y representativa. La primera implica una *“convivencia en diversos niveles de las diferentes formas de procedimentalismo, organización administrativa y variación del diseño institucional. La democracia representativa en el plano nacional (...) coexiste con la democracia participativa en el plano local (...)”* La segunda: *“implica una articulación más profunda entre democracia representativa y democracia participativa. Presupone el reconocimiento por parte del gobierno de que el procedimentalismo participativo, las formas públicas de monitoreo de los gobiernos y de los procesos de deliberación pública, pueden sustituir parte del proceso de representación y deliberación tal como se concibe en el modelo hegemónico de democracia (...) el objetivo es asociar al proceso de fortalecimiento de la democracia local formas de renovación cultural ligadas a una nueva institucionalidad política, que coloca en la agenda democrática los asuntos de la pluralidad cultural y de la necesidad de inclusión social”*.

En contraposición a los neoliberales de los 90, los neo republicanistas apelan a la participación como forma de profundización de la democracia, además de atribuirle funciones pedagógicas en el sentido de que los participantes pueden adquirir virtudes para el ejercicio de la ciudadanía.

Sin embargo, estos objetivos últimos de la participación no tienen por qué ser excluyentes, sino que pueden considerarse como complementarios en el sentido de que la participación puede contribuir tanto a la eficacia de las políticas públicas como a la profundización de la democracia.

Los Mecanismos Participativos como Formas de Legitimación de Acciones y Decisiones

Según Annunziata (2009), uno de los incentivos que tienen los gobernantes para delegar poder mediante mecanismos de participación, es que la consulta y el intercambio contribuyen a consolidar la legitimidad obtenida en las urnas. En este sentido, para autores como Fung (2006) y Font (2005) los instrumentos de participación ciudadana tienen la capacidad de legitimar la política o el programa que se quiere impulsar y para el cual se está abriendo el debate y, por otro lado, podría llegar a otorgar mayores niveles de legitimidad a la institución que lo impulsa. Según Fung (2006) *“La razón principal de impulsar la participación ciudadana en cualquier área de la gobernanza contemporánea es que la autorización de los tomadores de decisiones - los representantes elegidos o funcionarios administrativos - es de algún modo deficiente”*⁶.

La capacidad de los mecanismos de participación ciudadana de legitimar acciones e instituciones es un punto sumamente interesante que se vincula directamente con la crisis de la representación. Los cuestionamientos a la democracia representativa no se vinculan con la forma de acceso al poder sino con las decisiones y acciones de los representantes una vez que acceden. En este sentido Subirats (2000) indica:

“Las elecciones abren debate pero vinculado casi exclusivamente al acceso al poder. Se pierden el debate y la deliberación y la consecuencia de ello es la percepción de la falta de legitimidad de ciertas decisiones de los poderes públicos, a los que si bien nadie discute su representatividad, si se les critica la insensibilidad con la opinión de los afectados”.

De forma más categórica, Annunziata (2009) indica que la democracia representativa *“pareciera no bastarse a sí misma en el sostenimiento de su legitimidad”*. Según la autora, el debilitamiento de la legitimidad de las acciones y decisiones de los gobernantes se vincula con un proceso acentuado de distanciamiento entre representantes y representados. De este modo, *“La legitimidad electoral conferida por el sufragio ya no se cuestiona como fuente del poder legal, pero se vuelve insuficiente para los gobernantes a la hora de tomar decisiones”* (Annunziata, 2009)

Además de ello, Annunziata (2009) agrega que *“la legitimidad de los gobernantes se halla disociada de la legitimidad de sus acciones; de ahí la importancia de la puesta en marcha de formas de consulta permanente”*.

De esta manera, tanto Fung (2006) como Font (2000) y Annunziata (2009) ven en los procesos de participación y consulta ciudadana una forma de otorgar legitimidad a las acciones y decisiones de los gobernantes y mitigar, al menos en parte, uno de los grandes problemas de la gobernanza moderna, la crisis de legitimidad.

Cabe resaltar que estos mecanismos de involucramiento de los ciudadanos en las decisiones públicas no buscan suplantarse el modo en que se toman las decisiones colectivas en las democracias modernas, pero sí complementar y ayudar a mejorar en los aspectos en los cuales la democracia representativa tiene sus mayores déficits: la legitimidad de las decisiones (Annunziata, 2009).

⁶ Traducción propia

Antes de seguir conviene aclarar a qué nos estamos refiriendo con el término legitimidad. Calame (2009) distingue entre legalidad y legitimidad. La primera se refiere a las acciones que se llevan a cabo de acuerdo a normas y procedimientos legalmente establecidos. La segunda tiene un sentido más subjetivo que se relaciona con *“el sentimiento de la población de que el poder público y administrativo es ejercido por las personas ‘correctas’ según prácticas ‘correctas’ y en pos del interés común”*.

Según Calame (2009), esta dimensión se vuelve fundamental en la gobernanza moderna ya que no alcanza con la legalidad de las acciones o elecciones democráticas, sino que se hace necesario contar con la legitimidad de las acciones e instituciones que gobiernan un país. El descrédito de la política y de los políticos, y el abstencionismo electoral, entre otros factores, son algunas muestras de la falta de legitimidad.

La crisis de la representación en las democracias modernas se relaciona con la crisis de legitimidad de las acciones y decisiones de los representantes. Ahora bien, ¿Cómo pueden los mecanismos de participación contribuir para otorgar legitimidad a las acciones y decisiones de las autoridades? En este sentido, Fung (2003) enumera una serie de bondades de la participación ciudadana que pueden contribuir en este sentido.

-Feedback entre ciudadanos y autoridades: las autoridades de determinada área pueden obtener información de parte de los ciudadanos que están en contacto con los problemas y con ello mejorar la calidad de la acción pública. Vinculado al distanciamiento entre ciudadanos y gobernantes en términos de representación en las democracias modernas, los mecanismos de participación ciudadana producen un acercamiento de las autoridades a las preferencias, opiniones, valores y necesidades de los ciudadanos. Además de ello, los gobernantes pueden, mediante el ofrecimiento de información y la explicación con argumentos de sus dificultades y preferencias, hacer cambiar una opinión mayoritaria entre los ciudadanos y hacer comprender sus puntos de vista. Incluso si no ocurre un cambio de puntos de vista o preferencias, de todas formas los ciudadanos pueden informarse y conocer mejor los planes y proyectos de las autoridades, acceder a información a la cual no siempre es fácil acercarse y cotejar puntos de vista diferentes.

-Escuela de democracia: Este ha sido uno de los argumentos centrales de los participacionistas, que no se interesan tanto por la influencia real de los ciudadanos en las decisiones, sino que consideran que la participación como práctica democrática genera habilidades y aprehensión de valores para el ejercicio de la ciudadanía en una sociedad democrática.

-Accountability: los ciudadanos pueden acceder a información que de otra manera no accederían. Además, las autoridades quedan sujetas a cuestionamientos y por ello a dar explicaciones y rendir cuentas de sus acciones y decisiones.

-Inclusión: Si el diseño participativo incentiva la participación de personas que no tienen influencia política, poder de organización, o que no tienen medios para acceder a la información, ello puede contribuir a incluir la visión de grupos o personas excluidas en el diseño e implementación de las políticas.

-Efectividad de la acción pública: Por un lado los participantes pueden tener mayor información sobre los problemas o áreas de problemas, y por otro lado, las autoridades pueden contar con información que mejore la implementación de las políticas.

-Legitimidad de Proximidad⁷: Según Amunziata (2009), la relevancia política y teórica del aumento de la puesta en marcha de mecanismos participativos tiene que ver con la generación de un nuevo tipo de vínculo entre ciudadanos y representantes, un vínculo de proximidad que se convierte cada vez más en la fuente de legitimidad de estos últimos. El acercamiento entre ciudadanos y representantes es físico, pero también de actitud, de involucramiento, de empatía y escucha.

⁷ La idea de legitimidad de proximidad es desarrollada por Pierre Rosanvallon (2010) en *“La legitimidad democrática: Imparcialidad, Reflexividad y Proximidad”*.

Para Fung (2006), todas estas potenciales ventajas de la participación van a depender en buena medida del diseño participativo que se elija. Si bien no existen diseños perfectos, algunos contribuyen más que otros a superar problemas vinculados con la gobernanza, y más específicamente con la legitimidad de la misma.

Como apunta Fung (2006) existen tres dimensiones principales en las cuales los mecanismos de participación varían. La primera dimensión es la de los participantes: quiénes participan, cómo se seleccionan. La segunda dimensión refiere a la manera en que los participantes interactúan y toman las decisiones, y la tercera es la influencia del proceso participativo en la política que se implementa.

4. Dimensiones para el análisis de diseños participativos: Representatividad, Modo de Comunicación y Decisión e Influencia

La Representatividad

Una de las razones que se arguyen a favor de la participación social en las decisiones es el poder que tendrían dichos mecanismos de aumentar la legitimidad de las acciones y decisiones. Sin embargo, uno de los cuestionamientos más fuertes a esta posición es la representatividad de las personas que participan, y por lo tanto la legitimidad de las decisiones que se toman en instancias participativas que no son representativas del conjunto de la sociedad. De esta manera, si las decisiones son tomadas por un pequeño grupo de ciudadanos que son quienes participan, el mecanismo se volvería menos democrático y menos legítimo que las decisiones emanadas del ámbito natural de la democracia representativa, el Parlamento, o de las administraciones públicas lideradas por personas que fueron elegidas democráticamente para ello.

Pero, como apunta Annunziata (2009), estos cuestionamientos pierden de vista que la mayoría de los mecanismos participativos impulsados por los gobiernos son consultivos, no implican una decisión vinculante sobre políticas o programas de gobierno. En última instancia, son las autoridades electas quienes mantienen la responsabilidad por las decisiones. Por otra parte, la autora menciona que el impacto o la incidencia de la participación ciudadana en las decisiones es muy indirecta, y difícilmente mensurable. Además de ello, la mayoría de las instancias participativas a nivel mundial se desarrollan en el ámbito local, lo cual implica un alcance limitado de la influencia en la participación pública.

Si bien los mecanismos son en general consultivos, como indica Font (2001 et al.) *“buena parte de la legitimidad de los instrumentos participativos dependerá de que exista una percepción generalizada de que los intereses relevantes en una determinada política pública estén representados en el proceso de participación”*. Ello implica que los participantes no tienen que ser necesariamente representativos de la sociedad en su conjunto, pero sí se hace necesario que los principales afectados por determinada política o programa puedan acceder a la participación.

Por ejemplo, existen mecanismos de selección de participantes que se hacen al azar. Esto tiene la ventaja de saltar el problema de que sólo participen quienes tienen un interés inmediato y directo en determinada temática, abriendo y haciendo más democrática la discusión. Sin embargo, esa ventaja puede ser considerada, al mismo tiempo, como su gran déficit, en el sentido de que los afectados por determinada política no participan en el proceso, por lo cual la implementación de la misma carece de legitimidad entre la población o los sectores directamente implicados. En este sentido, los principales problemas de representatividad no se vinculan a la representatividad del conjunto de la población sino a la exclusión de sectores importantes para la temática que se aborda, que pueden llegar a tener puntos de vista distintos a los del gobierno y/o el resto de los sectores participantes.

Ahora bien, los diseños participativos de base asociativa son en general los que incluyen a los sectores directamente afectados por una temática particular. Si estos diseños de base asociativa incluyen a todas las perspectivas y puntos de vista sobre un problema o cuestión particular, ¿se podría afirmar que solucionan los problemas de representatividad? La respuesta es no, porque los diseños de base asociativa tienen sus propios déficits. En particular, se puede mencionar la relación entre los representantes elegidos por la

organización para participar, y el resto de los miembros de la organización o institución. Como indica Font (2001, et. al.) *“La capacidad de los participantes en los órganos de participación para representar a sus propias entidades es también, en muchos casos, dudosa”*.

Es aquí donde se abre una discusión interesante sobre las bondades y defectos de la participación de base asociativa. Por un lado, no es seguro que las personas que están participando efectivamente representen a la organización o institución por la que fueron elegidos para participar, pero por otro lado, si la intención del proceso participativo es el debate y la deliberación, ello se hace difícil cuando en general las instituciones y organizaciones tienen posiciones duras, preconcebidas, con las cuales llegan a los procesos participativos. En este sentido, una de las características de la deliberación es la generación interna de las preferencias, es decir, la posibilidad de cambiar una posición ante la fuerza del mejor argumento.

Hasta ahora se han mencionado dos problemas de representatividad: la inclusión/exclusión de sectores importantes para la temática que se aborda y la capacidad/incapacidad de los participantes de representar a las organizaciones convocadas. Sin la intención de mencionar taxativamente los problemas planteados en cuanto a la representatividad de los procesos participativos, existe un tercer problema que se considera relevante: la participación de personas no organizadas. En efecto, muchos diseños participativos abiertos a todo el que desee participar, tienen el problema de generar serios sesgos derivados de la exigencia de recursos, como el tiempo disponible y la información que están distribuidos desigualmente en la población. De esta manera, podría suceder que siempre participen las mismas personas, en general ciudadanos organizados y/o con tiempo y conocimiento disponible para participar, dejando de lado a ciudadanos que no cuentan con esos recursos.

Fung (2006) identifica 5 mecanismos que han sido utilizados en distintos foros participativos y los ordena desde el más inclusivo al menos inclusivo. El primer mecanismo, y el más inclusivo de todos, es la autoselección. Esto es la apertura de un proceso participativo y la posibilidad de que participe quien quiera hacerlo. Este mecanismo, a pesar de ser el más inclusivo, tiene problemas de representatividad importantes, ya que no se puede asegurar que los participantes representen al conjunto de la sociedad ni a sectores relevantes en el área que se discute. Según Fung (2006), el segundo y tercer mecanismo pueden solucionar en parte el problema de la autoselección. Es el caso del reclutamiento selectivo, en el cual los organizadores convocan especialmente a sectores que interesa que estén representados, con énfasis en aquellos que no tienen poder de organización o presión. El tercer mecanismo y el más representativo de todos, es la selección al azar de los participantes siendo éstos representativos del conjunto de la sociedad.

El cuarto mecanismo de selección de participantes es la convocatoria a “lay stakeholders”. Éstos son ciudadanos que tienen un interés profundo y particular en el tema que se convoca a discutir, y representan a personas con intereses similares que eligen no participar. Es el caso de las comisiones de vecinos o comisiones de padres en las escuelas. El quinto y último mecanismo que identifica Fung (2006) es el menos inclusivo, e involucra a ciudadanos que participan regularmente en procesos de negociación con las autoridades y son generalmente ciudadanos pagos de organizaciones de la sociedad y el gobierno.

Modo en que se comunican y toman las decisiones

En cuanto a los modos de comunicación entre los participantes de un foro participativo, existen diversos mecanismos que tienen, a su vez, ventajas y desventajas. El modo de comunicación que se elija estará relacionado con los objetivos planteados por los impulsores del debate. Lo que diferencia a los modos de comunicación entre sí es la intensidad requerida a los participantes en términos de tiempo, conocimiento y compromiso requerido

De esta manera, una forma poco intensiva es un foro en el cual las autoridades de determinado campo de políticas públicas informen a las personas que concurren al foro sobre el desarrollo o los resultados de determinados programas. En este caso, los participantes concurren como espectadores pero no tienen la posibilidad de expresar y desarrollar sus preferencias (Fung 2006). Un mecanismo más intensivo en tiempo

y compromiso requerido por los participantes es cuando éstos tienen la posibilidad de expresar y desarrollar sus preferencias. En este tipo de mecanismo de comunicación puede suceder que los grupos que tienen posiciones claras y medianamente “duras” sean quienes expresen sus preferencias en detrimento de ciudadanos que no las tienen, pero ello va a depender en buena medida del mecanismo de selección de participantes y si el mismo previó que esto sucediera y se tomaron medidas para otorgar mayor información a las personas no organizadas, o que no contaban previamente con una posición.

En cuanto a las formas en que se toman las decisiones en los foros públicos, existen también varias posibilidades. Una de ellas es la negociación. Esta se produce entre diferentes grupos con intereses preconcebidos, quienes ya sea por consenso o por votación, pueden llegar a un acuerdo.

Otro método es la deliberación como forma de llegar a tomar decisiones. En los diseños participativos creados para que los participantes deliberen, se otorgan generalmente materiales para que los participantes se puedan informar y discutir sobre los mismos, intercambiar perspectivas y razones con los otros. Es común que cuando se tienen que tomar decisiones la deliberación venga acompañada de la votación (Fung, 2005). La deliberación, según Elster (2001: 21), consiste en *“la toma de decisiones por medio de argumentos ofrecidos por y para los participantes que están comprometidos con los valores de racionalidad e imparcialidad: ésta es la parte deliberativa”* (Elster 2001, 21) La deliberación implica que *“Todas las personas afectadas directa o indirectamente por las decisiones políticas han de tener la oportunidad de poder participar no sólo en la adopción de dichas decisiones, sino también en los procesos previos de definición y formación de las mismas”* (Velasco, 2006:38). Pero además de ello, deliberar y debatir implica la libre comunicación, es decir sin coacción y con igualdad de oportunidades de acceso a la influencia política en el debate (Máiz, 2006).

Influencia en la decisión

La tercera dimensión es el impacto de la participación en la decisión posterior de política pública. Annunziata (2009) indica que muchos de los críticos de la participación hacen énfasis en la escasa o nula influencia de los procesos participativos en la elaboración e implementación de las políticas. Por otro lado, desde el punto de vista de los autores que defienden la participación existe una tendencia a considerar que son más deseables los procesos participativos que tienen mayor incidencia en la política, o empoderan en mayor medida a los ciudadanos que aquellos que no lo hacen (Fung, 2006).

Pero como también indica Annunziata (2009) *“Raramente puede precisarse en el funcionamiento de los dispositivos participativos el grado en que los ciudadanos ordinarios han decidido sobre un curso de acción”*. Además podría pensarse que las decisiones que más afectan a los ciudadanos no son tomadas o consideradas en ámbitos participativos, dejando para éstos, decisiones menos complejas o que los gobernantes tienen garantías o certeza de poder controlar los resultados (Font, 2004).

Ahora bien, ¿cuál es el valor de la participación? ¿Que tenga un resultado tangible, que haya una influencia real sobre las políticas públicas? ¿O la participación debe ser valorada por otros méritos? Si el “contexto participacionista” actual va a ser valorado por el impacto en las decisiones de los gobiernos, entonces la evaluación sobre los mecanismos de participación ciudadana es negativa. Como se indicó, la gran mayoría de las instancias de participación pública actual tienen un carácter consultivo y no vinculante. Quiere decir que las autoridades podrán tener en cuenta los distintos puntos de vista de los participantes, pero no necesariamente éstos quedarán reflejados en proyectos o programas concretos.

Pero además, si las decisiones que emanan de un proceso de participación pública fueran vinculantes para las autoridades, entonces se generan problemas con la legitimidad del proceso participativo, que al menos debería cumplir con la condición de ser representativo del conjunto de la sociedad, condición sin la cual, las decisiones se volverían menos legítimas que una decisión tomada en el seno del Parlamento o de las oficinas administrativas correspondientes.

5. Marco Metodológico

Objetivo General:

El objetivo general del presente trabajo es analizar el diseño participativo de las Mesas Temáticas de Debate, segunda fase del Debate Nacional sobre Defensa, desarrollado en 2006 por el Ministerio de Defensa Nacional

Objetivos Específicos

- Describir las instancias de participación en el Debate Nacional sobre Defensa
- Analizar el diseño participativo del DNSD
- Analizar cómo puede contribuir el DNSD a la mejora de los niveles de legitimidad de las políticas de defensa.

Metodología

El trabajo que aquí se presenta tiene un carácter exploratorio y descriptivo. En primer lugar, casi no existen trabajos que analicen casos de participación ciudadana a nivel nacional, sino que los estudios relacionados con la participación ciudadana vinculada a la legitimidad democrática y a la ciudadanía activa se enmarcan en el plano local. En segundo lugar, no se encontró bibliografía con estudios que den cuenta de procesos participativos en el sector de la defensa nacional.

De las dos fases que incluyó el DNSD se estudiará la segunda ya que ésta fue una instancia participativa donde distintos sectores de la sociedad, el Estado y las FF.AA. discutieron distintos temas relacionados con la defensa nacional y aprobaron documentos que sirvieron como insumo para la redacción del proyecto de Ley Marco de Defensa Nacional. La primera fase, consistió en la realización de dos seminarios, uno nacional y uno internacional, con el objetivo de conocer distintas experiencias y opiniones respecto a temas de defensa nacional.

Para dar cumplimiento al objetivo general y a los objetivos específicos se ha delineado una metodología que contiene dos técnicas: entrevista y análisis documental.

Las entrevistas tuvieron un carácter semi estructurado y los entrevistados fueron:

Participantes

- 1 Académico
- 1 Legislador
- 1 representante de Partidos Políticos
- 1 representante de organizaciones sociales
- 1 representante de sindicatos
- 3 representantes de las FF.AA. (1 por Fuerza: Ejército, Armada, Fuerza Aérea)

Comité Asesor y Consultivo

2 miembros del Comité

Ministerio de Defensa

Subsecretario de Defensa Nacional

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

Analista de programas encargado del desarrollo del Debate Nacional sobre Defensa

En relación a las entrevistas cabe destacar una muy pronta saturación de las respuestas de los participantes. En efecto, respecto de las dimensiones de análisis propuestas en este trabajo se puede observar, en general,

o bien la misma posición sobre un mismo asunto o bien posiciones dicotómicas claras.

Con respecto al análisis documental se revisaron tanto los documentos de funcionamiento del DNSD como los distintos documentos elaborados y modificados sesión tras sesión en cada Mesa Temática de Debate. En concreto se analizaron los siguientes documentos:

- Debate Nacional sobre Defensa: Programa y Descripción General, Ministerio de Defensa Nacional, 2006.
- Mesas Temáticas de Debate: Definición, Características y Criterios de Funcionamiento, elaborado por el Ministerio de Defensa Nacional, 2006.
- Grandes Lineamientos sobre la Defensa, Ministerio de Defensa Nacional, 2006.
- Todos los documentos base y documentos acordados de las 7 MTD desarrolladas.

Dimensiones de Análisis para explorar el diseño del DNSD

I) Representación

- a) **Diversidad de sectores representados/peso relativo de los sectores**
La intención es analizar si existió algún sector que haya estado sobrerrepresentado, y que por ello sus puntos de vista como sector puedan haber prevalecido por sobre los puntos de vista de otros sectores de la sociedad.
- b) **Existencia de sectores excluidos**
Analizar si existió algún sector con intereses más o menos directos en la temática que hayan estado excluidos en el debate.
- c) **Participación de personas no organizadas**
Analizar si existió la posibilidad real de participación de personas sin capacidad de organización, y si efectivamente lo hicieron.
- d) **Relación entre los representantes que participaron del debate y sus organizaciones.**
Analizar si existió un mandato por parte de la organización al representante en el proceso, y si se discutieron los temas a la interna de la organización. En definitiva, analizar cuáles eran las vías de comunicación entre los representantes y el resto de los miembros de la organización.

II) Modos de comunicación y decisión

- a) **Modo en que se comunicaron los participantes**
Describir la forma de comunicación entre los participantes.
- b) **Modo en que se tomaron las decisiones**
Describir el modo en que se tomaron las decisiones: negociación y votación, deliberación y votación, o decisiones tomadas por autoridades o técnicos.
- c) **Igualdad para expresarse y ser escuchado**
La intención es analizar si el diseño del proceso participativo otorgó iguales condiciones a todos los participantes para expresarse y ser escuchados, y si efectivamente fue percibido así por los participantes.
- d) **Expresión sin intimidación**
La intención es analizar si existieron factores que hagan suponer que pudo haber habido algún tipo de intimidación o coerción para expresarse, por ejemplo por dependencia jerárquica o por vincular la opinión individual con la institucional.

- e) Sectores que monopolizan el uso de la palabra
La intención es analizar si existió algún sector que monopolizó el uso de la palabra y si el diseño contó con herramientas para evitar que esto suceda.
- f) Diferencia de conocimientos entre los participantes
Describir cómo operaron las diferencias de conocimientos entre los participantes.

III) *Incidencia*

Se han definido para este trabajo dos niveles de incidencia:

1º- La incidencia del gobierno y los organizadores en los resultados finales

- a) Manejo de la agenda
El objetivo de este punto es ver cómo se organizó la discusión y cuál fue la incidencia del Poder Ejecutivo en ella.
- b) Diferencia entre los documentos redactados por los organizadores y los documentos finales aprobados
La intención aquí es dar cuenta de los cambios entre el documento original que servía de base a la discusión, y los documentos que se aprobaron como producto del transcurso de la misma.
- c) Composición del Comité Asesor y Consultivo que elaboraba los documentos base para la discusión
El objetivo es analizar el funcionamiento del Comité: cómo se generaban acuerdos y el rol del representante del Ministerio en el marco del mismo.
- d) Forma y tiempos de la convocatoria
La intención es analizar si existen sesgos en cuanto a la participación, en relación a la forma y a los tiempos con que se convocaba a los participantes.
- e) Forma de aprobación de los documentos

2º- La incidencia del debate en la ley presentada al Parlamento

- a) Diferencias de contenido entre los documentos acordados y el proyecto de Ley enviado por el Poder Ejecutivo al Parlamento.
La intención es analizar si el Ministerio de Defensa tomó en cuenta los documentos del DNSD para redactar el proyecto de ley que fue remitido al Parlamento.

6. El Debate Nacional Sobre Defensa

El Contexto: La Izquierda en el Gobierno y las Relaciones Civiles - Militares: Una Coyuntura Crítica, Una posibilidad de Cambio

En las elecciones del 31 de octubre de 2004, por primera vez en la historia del país, la izquierda articulada y unida bajo el lema "Frente Amplio" (FA) ganó las elecciones nacionales obteniendo mayoría parlamentaria. Según el sistema electoral uruguayo si un Partido no logra obtener el 50% más uno de los votos emitidos válidos se realiza una segunda instancia (balotaje) entre los dos candidatos más votados. Sin embargo, el FA pudo ganar en la primera vuelta con un ajustado 50,7% quedándose así con la mayoría parlamentaria en las dos cámaras y con la titularidad del Poder Ejecutivo.

Esta novedosa situación política en un país tradicionalmente bipartidista (Partido Nacional y Partido Colorado) constituyó un interrogante para algunos actores (políticos, burocracias, sociedad civil) sobre las políticas públicas que instrumentaría el nuevo gobierno, y una incertidumbre particularmente en el sector defensa.

Dicha incertidumbre se derivaba de la relación entre la izquierda y las FF.AA. La mayoría de los miembros de los Partidos y Movimientos que integran el FA fueron perseguidos por la dictadura cívico-militar. Muchos de ellos fueron presos políticos durante años, exiliados o trabajaron en la clandestinidad. Además de ello, una vez firmada la ley de Amnistía para los presos políticos en marzo 1985, los miembros del Movimiento de Liberación Nacional-Tupamaros (MLN -T) fueron recomponiéndose humana y políticamente hasta conformar hacia 1989 el Movimiento de Participación Popular (MPP) que se unió al Frente Amplio y dejó atrás la lucha armada.

El MPP fue el sector más votado dentro del FA en las elecciones de 2004 y uno de sus líderes máximos, José Mujica, ganó las elecciones presidenciales de 2009, quedándose con la titularidad del Poder Ejecutivo. Si bien hacia 2004 este sector del Frente Amplio había realizado una serie de coaliciones con grupos de diversos orígenes políticos, conformándose un movimiento plural, los miembros del MLN-T ocupan la cúpula del sector y son los dirigentes de mayor peso político.

Pero además de ello, los sectores que sufrieron en mayor medida la represión militar antes y durante la dictadura son integrantes del FA, tal es el caso del Partido Comunista del Uruguay (PCU).

De esta manera, el nuevo gobierno, las nuevas autoridades nacionales, serían quienes 20 años antes eran definidos como el "enemigo interno" por la dictadura y combatidos ferozmente por ésta.

Esta situación ha sido definida como coyuntura crítica por González Guyer (2008), quien adopta el concepto de Collier y Collier (1991) y lo define como *"aquel momento o período histórico en el cual un hecho o conjunto de hechos, a veces fortuitos y/o de poca importancia considerados aisladamente, cambian el rumbo de un fenómeno y/o abren cauce a un proceso novedoso que se caracteriza como legado"*.

En este sentido, existen al menos tres factores que pueden ser considerados como parte de la situación de coyuntura crítica en el marco de las relaciones civiles-militares uruguayas: el temor a la reacción de los militares, en el sentido de que deberán estar sujetos a autoridades civiles que fueran definidas hasta pocos años atrás por las FF.AA. como el enemigo interno; la promesa frenteamplista de investigación de casos de violaciones a los Derechos Humanos durante la dictadura cometidos por militares y civiles en el marco de la vigencia de la ley de caducidad, considerado por muchos de los militares que se expresaron públicamente como "revanchismo" o afán de venganza; y la manifestación de voluntad política del nuevo gobierno de revisar la legislación sobre defensa y FF.AA.

Con respecto al primer factor, la subordinación militar a las autoridades electas del FA, cabe destacar que no se registró durante el transcurso del gobierno 2005-2010, ningún hecho importante o desestabilizador de

insubordinación militar. Las Fuerzas Armadas uruguayas, aunque con algunas sordas resistencias, sobre todo provenientes de los centros sociales militares que nucleaban efectivos en actividad y retiro, han estado sujetas a las disposiciones constitucionales. De hecho, si bien desde algunos actores de la derecha del espectro político y algunos militares se había puesto en duda la actitud que tomarían las FF.AA. frente a la asunción de un gobierno de izquierda, vale decir que hacia las elecciones de 2004 estas manifestaciones eran mucho menos frecuentes que en años anteriores.

En cuanto al segundo de los factores mencionados, las investigaciones sobre violaciones a los Derechos Humanos durante de la dictadura, el FA había prometido en la campaña electoral del 2004 que respetaría la Ley de Caducidad⁸, pero que dicho respeto implicaba dar cumplimiento al artículo 4° de la misma que establece la posibilidad de investigar y esclarecer los hechos. Todas las consultas realizadas hasta 2005 al Poder Ejecutivo por parte de la justicia fueron contestadas como amparadas en la Ley de Caducidad. Sin embargo, una vez que el FA asume el gobierno, la situación se revierte y el Poder Ejecutivo con una nueva interpretación de la Ley permite a la justicia investigar y juzgar en muchos de los casos a los acusados.

Además de las investigaciones judiciales, el Presidente de la República, Dr. Tabaré Vázquez, ordenó en el primer año de su gestión a los tres Ctes. en Jefe de las FF.AA. la presentación de informes sobre el destino de los detenidos desaparecidos. Si bien los informes fueron entregados, según las organizaciones de defensa de los DD.HH., las FF.AA. continuaban ocultando información. Sin embargo, a partir de algunos de los datos presentados y de otras fuentes confidenciales, se contrató un equipo de antropólogos de la Universidad de la República para comenzar un trabajo de búsqueda de restos humanos en unidades militares. Entre fines de 2005 y principios de 2006 se encontraron los restos de dos personas secuestradas y asesinadas por la dictadura. A pesar de los esfuerzos del equipo de antropología no pudieron ser hallados otros cuerpos.

Por otra parte, las investigaciones judiciales derivaron en el esclarecimiento de varios hechos que habían sido denunciados por organizaciones de DD.HH., pero que eran fuertemente discutidos por muchos sectores políticos y sociales: la coordinación de las dictaduras del Cono Sur en el denominado "Plan Cóndor", el uso sistemático de la tortura, el secuestro de niños y el robo de bienes y dinero de los ejecutados. Como corolario de las investigaciones judiciales fueron procesados con prisión varios militares retirados y civiles incluidos el ex Presidente de facto Gregorio Álvarez (1981-1985), Juan María Bordaberry (Presidente Constitucional 1971-1973/Presidente de facto 1973-1976) y el Dr. Juan C. Blanco, Canciller de la dictadura.

Desde la corporación militar la reacción fue ambigua y no exenta de conflictos internos. Como se dijo, se sospecha que la información que pueden aportar los militares es mucho más de la que efectivamente aportaron. Por otro lado al interior de las FF.AA. se da una doble tensión: por una parte, los Ctes. en Jefe que decidieron colaborar con el gobierno fueron cuestionados por los sectores más "duros" de la oficialidad en retiro, y por otro lado, las generaciones más jóvenes de militares parecen no querer cargar con la historia más negra de su institución (González Guyer, 2008).

Dichos sectores "duros" de la oficialidad en retiro cuestionaron duramente a los militares que colaboraron así como al gobierno por lo que se consideró un afán de revancha de los vencidos en la guerra interna. A pesar de estos cuestionamientos, las investigaciones y el accionar de la justicia se han llevado a cabo sin actos significativos de indisciplina militar.

Con respecto al tercero de los factores mencionados, la intención de modificar la legislación militar, el FA impulsó el Debate Nacional sobre Defensa para que distintos actores políticos y sociales debatieran acerca de diferentes temáticas relacionadas con las FF.AA. y la Defensa Nacional para, sobre esta base, elaborar una ley de defensa que sería la primera en la historia del país, y modificar también las leyes orgánicas de las FF.AA.

⁸ Ley de caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado por medio de la cual el Estado renuncia a juzgar a militares por violaciones a los Derechos Humanos durante la dictadura. Ratificada en 1989 por plebiscito y no anulada por un referéndum que impulsaba su anulación del ordenamiento jurídico nacional en octubre de 2009, junto a las elecciones nacionales.

Objetivos, Diseño, Convocatoria, Actores Involucrados en la Organización del Debate Nacional sobre Defensa

Los Objetivos:

El DNSD fue impulsado por el Ministerio de Defensa Nacional con el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y el Instituto de Ciencia Política-Facultad de Ciencias Sociales-Universidad de la República. Se desarrolló durante el año 2006 y contó con 2 fases diferenciadas que serán descritas más adelante.

Según el documento oficial "Debate Nacional sobre Defensa: programa y descripción general" del MDN, el objetivo general del debate era *"contribuir al perfeccionamiento de la gobernabilidad democrática y a la construcción de una democracia de ciudadanos y ciudadanas así como al fortalecimiento de la integración regional y de la paz internacional, a través de la transformación de las políticas públicas de defensa nacional en políticas transparentes y de Estado"*. Si bien el objetivo general fue por demás ambicioso, la intención del Ministerio se aclara cuando indica: *"En particular, se busca promover los más amplios acuerdos sobre políticas de defensa nacional como fruto de la amplia participación y el intercambio informado de muy diversos actores sociales: parlamentarios, funcionarios civiles y militares, diplomáticos, políticos, académicos, expertos, sociedad civil organizada, comunicadores sociales, etc"* (Debate Nacional sobre Defensa: programa y descripción general, MDN, 2006)

En la entrevista realizada al Subsecretario de Defensa Nacional, el actual Diputado Dr. José Bayardi, explicaba que la idea de realizar un debate con amplia participación social para reformar la legislación del sector de la defensa fue generada en el ámbito de la Comisión de Defensa del FA y aprobada por la fuerza política en 2004. En palabras de Bayardi *"el Debate Nacional sobre Defensa fue definido como instrumento para avanzar en que los temas de defensa fueran abiertos a más sectores... el objetivo era al conjunto de los sectores que pudieran tener algún interés en el marco de la sociedad, pero en definitiva, sacarlo del gueto en el que habían estado históricamente planteados los temas de defensa, un gueto restrictivo que solo afectaba a militares o a cuadros de gobierno"*.

De esta manera, el Debate Nacional sobre Defensa se propone romper con el monopolio militar y del Poder Ejecutivo en sus más altas esferas en lo concerniente a las definiciones en materia de defensa y generar el involucramiento de nuevos actores: sociedad civil, Parlamento (todos los parlamentarios estuvieron invitados al proceso de debate), y diversas agencias estatales que pudieran tener algún interés en la temática. En palabras de uno de los miembros del Comité Asesor y Consultivo encargado de la organización del debate, Mag. Julián González, la idea era manejar un concepto amplio de defensa nacional como aquello que nos involucra a todos, Estado y Sociedad, y que no es privativo de quienes se encargan del componente militar de la defensa. Además de ello, el DNSD pretendía oficial como mecanismo para colocar el tema de defensa y militar en la agenda pública.

Concretamente, una de las dos fases del DNSD, las mesas temáticas de debate (MTD) se plantearon como objetivo generar discusiones y registrar en diversos documentos los consensos y disensos producto de las mismas, que sirvieran como insumo para la redacción de una ley de defensa nacional y la reforma de las leyes orgánicas de las FF.AA.

El Diseño:

Este proceso participativo denominado Debate Nacional sobre Defensa que se proponía elaborar una ley de defensa y reformar las leyes orgánicas de las FF.AA., tuvo dos componentes:

- a) La realización de un seminario internacional y uno nacional que sirvieran como primera aproximación a la temática de defensa, así como para recoger experiencias de otros países sobre procesos de reforma del sector defensa. Estos seminarios fueron abiertos al público en general y

lograron una gran convocatoria. Las personas que exponían pertenecían tanto al ámbito académico como político a nivel nacional e internacional. A su vez, el interés generado por estas instancias en la prensa nacional contribuyó al objetivo de colocar, al menos en el año que duró el debate, el tema en la agenda pública.

- b) La instalación de las mesas temáticas de debate (MTD) en las cuales un conjunto de actores sociales y políticos discutió los temas planteados por el Comité Asesor y Consultivo, organismo creado para orientar el proceso. Este trabajo se centra en el segundo componente, el proceso participativo de las MTD.

Las MTD se encontraban organizadas en dos grandes módulos, uno referido a defensa nacional y otro referido a FF.AA.

En el primer módulo, las MTD tenían como misión la elaboración de documentos en base a la discusión sobre 5 ejes⁹ relativos a la defensa nacional. Dichos documentos servirían como insumos para la elaboración de un proyecto de Ley de Defensa Nacional que el MDN enviaría al parlamento. En un segundo módulo, una vez concluida la discusión sobre defensa nacional, se elaborarían documentos como insumos para la reforma de las Leyes orgánicas de las FF.AA. en base a 2 ejes¹⁰.

En total, se establecieron 7 MTD en forma sucesiva en el tiempo (5 MTD para defensa nacional y 2 para FF.AA.), cada MTD llevaba el nombre del eje sobre el cual se iba a discutir. La única excepción fue el funcionamiento de la MTD 5 sobre Justicia Militar que funcionó en forma paralela al funcionamiento de la MTD 4. Las MTD funcionaban en un régimen de una sesión semanal de 4 horas, 4 sesiones por eje temático o MTD, aunque se podía contar con una sesión extraordinaria en caso de que se necesitara. El proceso completo de funcionamiento de las 7 MTD tuvo una duración total de 7 meses.

La organización de las MTD fue llevada a cabo por el Comité Asesor y Consultivo, creado para la organización general del Debate en sus dos etapas (seminario internacional y nacional y MTDs). Para el funcionamiento de las MTD, el Comité elaboraba un documento (denominado documento base) sobre el cual se organizaba la discusión. Este documento base, iba siendo modificado sesión tras sesión de acuerdo a la discusión y los acuerdos, hasta que en la última sesión de la MTD se aprobaba por consenso el documento que iba a servir de insumo para la elaboración de las leyes. Este documento aprobado registraba consensos y disensos.

Las intervenciones orales en las sesiones de trabajo se limitaban a 5 minutos y las propuestas de modificación del documento base se hacían por escrito, con una extensión máxima de una carilla. La incorporación de las modificaciones que llegaban al Consejo se exponían en las sesiones para su consideración, y podían ser incluidas o no.

⁹ MTD 1. 4 sesiones. 8 de junio a 27 de julio de 2006. La Defensa Nacional: definición. La conducción política de la defensa nacional. Conceptos, componentes, competencias institucionales, la ciudadanía y su relación con la defensa nacional. MTD 2. 5 sesiones. 29 de junio a 27 de julio de 2006. Política Exterior y Defensa. Definiciones estratégicas de la Política Exterior. Seguridad internacional y seguridad regional. Cooperación Militar. Operaciones de Paz. MTD 3. 4 sesiones. 3 a 24 de agosto de 2006. Ministerio de Defensa Nacional. Competencias y lineamientos de un diseño institucional. MTD 4. 3 sesiones. 18 de agosto a 8 de setiembre de 2006. Justicia Militar. Organización, jurisdicción. Código Penal Militar, Código de Procedimiento Penal Militar, Código de Organización de los Tribunales Militares. MTD 5. 4 sesiones. 31 de agosto a 21 de setiembre de 2006. Fuerzas Armadas: Componente militar de la defensa. Definiciones generales sobre misiones. Pertinencia de misiones policiales y de otro tipo no militar.

¹⁰ MTD 1. 5 sesiones. 26 de octubre a 30 de noviembre de 2006. Recursos Humanos de las FF.AA.: Perfiles de Ingreso a las FF.AA. Ascensos y Regulación de cuadros. Sistemas de calificación en los componentes de las Fuerzas Armadas. Reservas. MTD 2. 3 sesiones. 30 de noviembre a 14 de diciembre de 2006. Instituciones de Formación dependientes del Ministerio de Defensa Nacional. Educación de los Profesionales Militares: Lineamientos generales respecto a su interrelación e inserción en el sistema nacional de educación terciaria o superior y en particular con la Universidad de la República (UdeAR), a su régimen estudios, programas y plantel docente. La formación del personal superior de las reservas y la formación pre-militar.

Uno de los aspectos más importantes remarcados en el reglamento de funcionamiento de las MTD fue que los documentos aprobados servirían como insumos para la elaboración de la Ley de Defensa y la reforma de las Leyes orgánicas de las FF.AA. Estaba aclarado desde el principio en el documento donde se explicitaban las reglas de juego, que las resoluciones de las MTD tendrían un carácter consultivo, no eran vinculantes para el Ministerio, pero existía un compromiso de tomar en cuenta los puntos de vista reflejados en los documentos acordados. En este sentido, quien tenía la responsabilidad de redactar los proyectos de ley sería el MDN y se suponía que reflejaría en éstos los documentos emanados del debate, aunque no había ninguna garantía de que ello sucediera así.

Otro de los elementos a destacar es el carácter reservado del régimen de trabajo, estableciendo un compromiso de "no asignación". Esto implicaba que si bien se elaboraban relatorías que reflejaban el contenido del debate, en ningún momento se establecía quién había opinado de tal o cual forma. También se pedía a los participantes que evitaran hacer comentarios que implicaran verter públicamente las opiniones de las personas que participaban. El carácter reservado se refería más bien a la asignación de opiniones a personas concretas ya que todos los documentos (base, acordados, materiales de apoyo, relatorías) tenían un carácter público.

La Convocatoria

La convocatoria no fue abierta sino que se convocó a organizaciones y personas a través de invitaciones que se distribuían antes del comienzo de cada MTD, existiendo algunas variaciones en los invitados de acuerdo al eje temático de la MTD. Además de los invitados a las MTD, existía otra forma de participación a través de un foro creado en la página web del Ministerio de Defensa, en el cual cualquier persona podía acceder y dejar sus comentarios, los cuales serían recogidos por el Comité y si así se consideraba, integrados a la discusión.

Los Roles de los Actores: Ministerio de Defensa, PNUD, Universidad de la República.

En cuanto al papel desempeñado por los actores que impulsaron el proceso se puede indicar que el Ministerio de Defensa, sobre todo a través del Subsecretario de entonces, Dr. José Bayardi, lideró el proceso con un fuerte apoyo desde el comienzo del equipo del Programa de Investigación sobre Seguridad Regional, FF.AA. Política y Sociedad (PRISFAS) del Instituto de Ciencia Política (ICP) coordinado por el Mag. Julián González Guyer. El PRISFAS tuvo un rol activo desde el comienzo, como miembro del Consejo Asesor y Consultivo y asumiendo la Coordinación General del Debate. Esto implicó tareas de apoyo al MDN en la elaboración de la propuesta al PNUD, la organización de los seminarios de la primera fase del DNSD, la elaboración de los documentos base sobre los cuales se iniciaba la discusión por eje temático y la definición de los mismos, tareas de apoyo logístico en el desarrollo de las MTD y los seminarios, entre otras. Por otra parte, el rol fundamental del PNUD fue el financiamiento del DNSD ya que no tuvo incidencia en los contenidos sustantivos de los insumos elaborados para el proyecto de Ley de Defensa Nacional. En efecto, no participó de las MTD en ninguna instancia¹¹, en el entendido de que era un proceso nacional en el cual el PNUD no tenía que incidir sino a través de posibilitar su desarrollo y asegurar un proceso participativo inclusivo. Según la representante del organismo internacional entrevistada, los roles del PNUD en el DNSD fueron: el financiamiento¹², asegurarse de que fuera un proceso de amplia participación y el aporte de fondos para un trabajo de comparación de experiencias de reforma del sector Defensa de varios países, desarrollado por el equipo del ICP. Además de ello, el PNUD discutió con los representantes del Ministerio y el ICP las reglas de juego que serían aplicadas al proceso.

¹¹ El PNUD participó activamente en la realización de los seminarios nacional e internacional realizados en el marco del proceso de Debate.

¹² Una parte fue financiada con fondos regulares del PNUD y otra parte mediante la postulación y posterior aceptación del acceso a recursos provenientes del fondo fiduciario España-PNUD

7. Análisis del Diseño participativo en el DNSD

7.1 Representatividad:

Peso relativo de los sectores: Diversidad de sectores representados

La intención en este punto es analizar si existió algún sector que haya estado sobre representado y por ello sus puntos de vista como sector puedan haber prevalecido por sobre los puntos de vista de otros sectores de la sociedad.

Este punto será dividido en dos partes: la primera parte abarca las 5 MTD del primer módulo del debate y la segunda las 2 MTD que corresponden a la segundo módulo de reforma de las leyes orgánicas de las FF.AA.

En ambos casos se realiza una categorización de los invitados por sectores y luego se los agrupa en "autoridades políticas civiles", "militares" y "sociedad". En el cuadro 1 se clasificaron los participantes por sectores para ver el peso relativo de los mismos. Los que se muestran aquí son los que realmente participaron y no los que fueron invitados, que en algunos casos, como sociedad civil o legisladores, son muchos más de los que efectivamente tomaron parte.

Como puede verse en el cuadro los sectores más representados en las MTD son el Estado, los legisladores (o sus asesores) y la academia, aunque también tienen un peso relativo bastante alto los representantes de las FF.AA.

Cuadro 1: peso relativo de los sectores. 1º Fase MTD Ley de Defensa (1 a 5) (en porcentaje)¹³

	Estado	Soc. Civil	Legisladores	Partidos	FF.AA.	Ministerio de Defensa	Centros de estudio (vinculado militar)	Academia	Intendencias	Otros	Total
MTD 1	15,5	11,3	18,3	7	9,9	8,5	9,8	12,7	1,4	5,6	100
MTD 2	17,9	9,5	17,9	4,8	8,3	8,3	8,3	15,5	3,6	5,9	100
MTD 3	17,1	9,2	15,8	4	10,5	19,7	5,3	11,8	2,6	4	100
MTD 4	20,9	9	13,4	4,5	16,4	10,4	3	13,4	3	6	100
MTD 5	20,6	2,9	11,8	5,9	14,7	11,8	5,9	20,6	2,9	2,9	100

Para ver con mayor claridad el peso de los sectores, el cuadro 2 muestra los sectores agrupados en tres categorías. Tanto para el primer módulo como para el segundo, en la categoría "Autoridades políticas civiles" se agrupan todas las dependencias del Estado que no son militares y que participaron del debate (excluyendo la Casa Militar de Presidencia, que fue incluida en "Militares"), incluye Ministerios, Presidencia, Entes Autónomos, SS.DD., Legisladores, Intendencias y Ministerio de Defensa. En este último caso, la categoría fue revisada y aquellas dependencias militarizadas del Ministerio o cuyos representantes en el Debate eran militares pasaron a formar parte de la categoría "Militares". Esta modificación se realizó en el entendido de que la formación en una institución cohesionada como la militar, influye en los puntos de

¹³ La categoría "Estado" incluye Ministerios, organismos de Presidencia, Entes Autónomos y Servicios Descentralizados. "Sociedad civil" incluye organizaciones sociales y sindicatos. "Legisladores" incluye Diputados y Senadores o sus asesores. "Partidos" personal de los partidos políticos, comisiones o institutos de los mismos. "FF.AA." incluye órganos que dependen de las FF.AA. más allá de que también dependan del MDN, forman parte de la estructura de las FF.AA., "Ministerio de Defensa" incluye dependencias que no están dentro de la estructura de las FF.AA. y dependen del MDN. "Centros de estudio (vinculado militar)" incluye centros de estudio de cualquier orientación ideológica que se dedica a estudiar temas relativos a la defensa y a la cuestión militar. "Academia" incluye académicos de universidades y facultades públicas y privadas. "Intendencias" incluye Intendentes o representantes de los mismos. "Otros" aquí se incluyen comunicadores sociales, centros de reservistas, entre otros.

vista de quien la recibe. Por lo tanto, las autoridades que tienen esta formación pero ocupan cargos en el Ministerio (cargos civiles) consideramos que tienen puntos de vista más cercanos a los de sus colegas militares.

En la categoría "Militares" se incluyó a las dependencias militarizadas del Ministerio y/o que sus representantes en el DNSD eran militares, a los centros de estudios que se dedican a estudiar temas de defensa y están integrados por militares retirados en su mayoría, a las asociaciones de reservistas, a militares que fueron como representantes de los partidos y a toda la categoría "FF.AA."

Por último, en la categoría "Sociedad" se incluyó a la categoría "sociedad civil" más la "academia" y los "comunicadores sociales" que estaban en la categoría "otros".

Cuadro 2: Peso relativo de los sectores por categorías. 1º Fase MTD Ley de Defensa (1 a 5) (en porcentaje)

	Autoridades políticas civiles	Militares	Sociedad	Total
MTD 1	40,8	29,6	29,6	100
MTD 2	41,7	27,4	30,9	100
MTD 3	40,8	34,2	25	100
MTD 4	37,3	35,8	26,9	100
MTD 5	41,2	35,3	23,5	100
Promedio	40,36	32,46	27,18	100

El cuadro 2 muestra un peso relativo mayor de autoridades políticas civiles que de militares y sociedad en las 5 MTD del primer módulo. Sin embargo las diferencias de peso relativo entre los sectores no son demasiado importantes, en el sentido de que difícilmente pueda afirmarse un predominio hegemónico de algún sector, si bien la diferencia entre "autoridades políticas civiles" y "sociedad" es de más de 13 puntos porcentuales.

Segundo Módulo: Reforma de las leyes orgánicas

En la segunda etapa, en la cual se discutía la reforma de las leyes orgánicas de las FF.AA. podemos observar que el peso relativo de las FF.AA. es igual en la MTD 1 y mayor en la MTD 2, al peso del Estado. Además de ello, se observa que en comparación con las 5 MTD del primer módulo, las FF.AA. adquirieron mayor protagonismo y participaron más activamente. Ello era de suponerse en la medida en que los temas que se abordaban en esta etapa eran muy sensibles para las FF.AA., como es el caso de la educación militar, los recursos humanos, y las misiones de las FF.AA.

Cuadro 3. Peso relativo de los sectores. MTD Leyes orgánicas. (MTD 6 y 7) (en porcentaje)

	Estado	Soc. civil	Legisladores	Partidos	FF.AA.	MDN	C. de estudio (militar)	Academia	Intend.	Otros	Total
MTD 1	22	9,8	2,4	12,2	21,9	7,3	2,4	9,8	2,4	9,8	100
MTD 2	17,8	5,4	5,4	10,7	28,6	7,1	3,6	10,7	3,6	7,1	100

Con respecto al cuadro Nro.4, cuando se agrupan las categorías vemos que, a diferencia de lo que pasaba en el primer módulo, los militares tienen un peso relativo mayor que el Estado. Si tomamos en cuenta la cantidad de sectores que incluye la categoría "Estado" se puede afirmar que la presencia militar en este segundo módulo del Debate fue considerablemente alta.

Tanto en el primer módulo como en el segundo, la sociedad civil tiene una participación relativa bastante menor que el Estado y los militares.

Cuadro 4. Peso relativo de los sectores por categorías. MTD Leyes orgánicas (MTD 6 y 7) (en porcentaje)

	Autoridades políticas civiles	Militares	Sociedad	Total
MTD 1	31,7	34,15	34,15	100
MTD 2	28,6	42,8	28,6	100
Promedio	30,1	38,5	31,4	100

En el cuadro 5 se hace un promedio entre las 7 MTD (5 del primer módulo y 2 del segundo) que muestra que el Estado tuvo un peso mayor que los militares y la sociedad. En el promedio general, se destaca un peso relativo mayor de los militares frente al estado, en comparación con el peso de la Sociedad frente al Estado.

Cuadro 5. Peso promedio de los sectores por categoría. Fase I y II (MTD Ley de Defensa y MTD Leyes Orgánicas, MTD 1 a 7) (en porcentaje)

	Autoridades políticas civiles	Militares	Sociedad	Total
MTD 1	40,8	29,6	29,6	100
MTD 2	41,7	27,4	30,9	100
MTD 3	40,8	34,2	25	100
MTD 4	37,3	35,8	26,9	100
MTD 5	41,2	35,3	23,5	100
MTD 1 (LOFA)	31,7	34,15	34,15	100
MTD 2 (LOFA)	28,6	42,8	28,6	100
Promedio Total	37,4	34,2	28,4	100

Existencia de sectores excluidos



En este punto el objetivo es analizar si existió algún sector con intereses más o menos directos en la temática que haya sido excluido del debate.

Existió un único sector del cual se pudo tener registro, que quiso participar pero fue explícitamente excluido. Este fue el caso de la Agrupación de Trabajadores de Meteorología Nacional (ATMN). Tal como lo explica Julián González *“Al único que se había invitado y después se le retiró la invitación fue al sindicato de Meteorología, pero eso fue una decisión de la Ministra que no reconocía el sindicato”*.

En este sentido, el representante del sindicato de Controladores Aéreos indicó: *“nosotros fuimos portavoces de la gente de Meteorología que la Ministra, en un capricho muy particular de ella, se negó a darles participación porque eran equiparados pero eran equiparados por una situación particular, no porque tuvieran vocación de equiparados”*.

De esta manera, si bien el Subsecretario de Defensa que era quien se encargaba de cursar las invitaciones había incluido en la lista de invitados a la ATMN, la Ministra de entonces, Azucena Berrutti, decidió dejar a este grupo sin voz en el Debate, por no reconocerlo como interlocutor legítimo de los trabajadores del sector.

Participación de personas no organizadas

El objetivo en este punto es analizar si existió la posibilidad real y si efectivamente participaron personas sin capacidad de organización.

El diseño del Debate previó la existencia de un mecanismo de participación para personas que no estuvieran invitadas porque no formaban parte de las organizaciones convocadas, o por otros motivos. Dicho mecanismo fue un foro colocado en la página web del MDN en el cual cualquier persona podía dejar comentarios, sugerencias, críticas y aportes. Según el reglamento de funcionamiento del DNSD, el Comité revisaría los comentarios dejados a través del foro y los mismos serían tenidos en cuenta en los documentos elaborados por ellos.

Sin embargo, este mecanismo no funcionó en forma fluida. Como explica Julián González *“Prácticamente no hubo aportes, fue muy poquito, (...) yo no recuerdo nada significativo del foro”*.

La no utilización del mecanismo pudo haberse debido a falta de difusión del mismo o a que las personas y organizaciones más interesadas en la temática estaban convocadas a participar de las discusiones.

Si bien la intención del diseño del Debate fue que las personas no organizadas tuvieran un mecanismo de participación por la vía de internet, también hay que tomar en cuenta que este medio no es accesible a todos los ciudadanos.

Relación entre los representantes que participaron del proceso y sus organizaciones.

El objetivo en este punto es analizar si existió un mandato, por parte de la organización, al representante en el DNSD y, si se discutieron los temas a la interna de la organización. En definitiva, cuáles eran las vías de comunicación entre los representantes y el resto de los miembros de la organización.

Las personas que participaron del debate fueron designadas por sus propias organizaciones. A pesar de ello, como lo expresaron los miembros del Comité, se intentó asegurar que tuvieran libertad para expresarse en forma individual.

En este sentido, el documento de funcionamiento de las MTD elaborado por el MDN establecía *“sus opiniones (de los participantes) tampoco supondrán compromisos institucionales para los organismos que representen”*. Según las intenciones de los organizadores, el carácter reservado de las sesiones de trabajo y

el criterio de “no asignación”, contribuirían a generar la confianza necesaria para opinar en forma personal y no ligado a las posturas institucionales. De esta manera, la intención era generar la deliberación y, en ese sentido, se consideró que las personas que concurren eran *“nombradas por... pero no tenían que hablar en nombre de esa organización. Se supone que las personas cuando deliberan hablan en forma personal, si no, no habría deliberación (...) eso varió en función de características personales pero también de situaciones institucionales”* como explicó Julián González en la entrevista realizada.

Con respecto a las opiniones de los entrevistados, hubo dos tipos de respuestas. Por un lado, aquellos quienes no tuvieron ningún tipo de interacción con sus organizaciones, ni previa ni posteriormente a cada sesión y por lo tanto hablaron en forma totalmente individual y, por otro lado, quienes opinaron en base a posturas que ya tenían asumidas de antes respecto a los temas tratados, y que, cuando surgía algún tema no trabajado de antes por la organización a la cual representaban, podían opinar individualmente.

7.2 Modos de comunicación y decisión

Modo en que se comunicaron los participantes

Describir la forma de comunicación entre los participantes: espectadores de las negociaciones entre grupos de interés y gobierno, o desarrollo de las preferencias y deliberación.

En cuanto a la forma de comunicación en el Debate, existía una lista de oradores y un moderador que otorgaba la palabra. Cada participante tenía 5 minutos para hablar y expresar sus preferencias y podía hacerlo en varias ocasiones durante el desarrollo de la sesión.

En este sentido, la forma escogida en el diseño del Debate para comunicarse favoreció el desarrollo de las preferencias y la deliberación, la argumentación *cara a cara* y la justificación de las posiciones. De esta manera, el modo de comunicación corresponde al tercer mecanismo mencionado por Fung (2005), que tiene como característica el desarrollo de las preferencias que pueden variar en el transcurso del debate, se dan argumentos *cara a cara* en un relacionamiento horizontal, existe la posibilidad de *“explorar, desarrollar y quizá transformar sus preferencias y perspectivas”*.

Cuando se consultó a los participantes entrevistados sobre el mecanismo de comunicación, todos estuvieron de acuerdo en que tuvieron la misma posibilidad que el resto de los participantes de expresarse y ser escuchados. A pesar de ello, uno de los participantes consideró que *“no se le dio la profundidad que se le podría haber dado (a los distintos temas) porque el método en el cual se hacían los debates, entre comillas, porque el debate implica que la persona diga su verdad y la otra pueda decir no, no estoy de acuerdo, eso es un verdadero debate pero cuando cada uno dice su verdad y tiene un tiempo muy limitado para exponer y si te pasás de tiempo te cortan la exposición, eso no es debate, es como una especie de catarsis (...) Esto no fue un debate, vino Mengano y dijo su visión de la cosa, vino Sultano y dijo su visión de la cosa, ¿dónde está el debate?”*

Modo en que se tomaron las decisiones

Describir el modo en que se tomaron las decisiones: negociación y votación, deliberación y votación, o decisiones tomadas por autoridades o técnicos

Las decisiones que se tomaron en el transcurso de las MTD fueron la aprobación de los documentos que servirían como insumo para la redacción de las Leyes por parte del Ministerio, en cada eje temático. La forma de tomar decisiones fue por consenso y en ningún caso hubo votación. Esta forma de tomar decisiones resulta novedosa, ya que en las formas de arribar a decisiones en foros participativos que analiza Fung (2006) no está contenido el consenso como una de ellas.

El documento base sobre el cual se iniciaba la discusión sobre un tema iba siendo modificado por el Comité

Asesor y Consultivo sesión tras sesión según los aportes y las discusiones generadas. En la última sesión de cada MTD (de cada eje temático) el documento era aprobado por consenso pero además se dejaba constancia de los principales disensos.

La forma de llegar a un consenso se efectuaba a través de la proyección del documento base de modo que fuera visible para todas las personas y se iba corrigiendo entre todos.

En este sentido, la mayoría de los entrevistados consideró que dado el carácter no vinculante de los documentos, la forma de aprobación de los mismos estuvo acorde y fue adecuada.

Igualdad para expresarse y ser escuchado

En este punto el objetivo es analizar si el diseño del proceso participativo otorgó iguales condiciones a todos los participantes para expresarse y ser escuchado y si efectivamente ello fue percibido así por los participantes.

Por una parte, el diseño del Debate permitía que todos los participantes pudieran expresar sus opiniones durante 5 minutos por intervención, tantas veces como lo requirieran. Por otra parte, los participantes entrevistados coincidieron en que existió la posibilidad de expresarse y tuvieron la sensación de ser escuchados. Algunos, sin embargo, cuestionaron el mecanismo de hablar durante 5 minutos ya que consideraron que no era el tiempo adecuado para exponer con claridad los argumentos.

Expresión sin intimidación

En este punto el objetivo es analizar si existieron factores que hagan suponer que pudo haber habido algún tipo de intimidación o coerción para expresarse, por ejemplo por dependencia jerárquica o por vincular la opinión individual con la institucional.

Esta dimensión se pensó en base a la presencia de militares de distintas jerarquías en el debate así como la presencia del entonces Sub Secretario de Defensa, José Bayardi, quien representa para las FF.AA. el mando superior.

En este punto, cabe destacar que si bien las FF.AA. son una burocracia más del Estado, sus lógicas de funcionamiento son distintas a las de otras burocracias y ello se relaciona con el *ethos* de la institución. No se puede profundizar en este trabajo sobre este aspecto pero cabe mencionar que los militares, por su formación, tienen una lógica de funcionamiento basado al extremo en la obediencia sin dilaciones, la disciplina, la jerarquía, el respeto al mando, la verticalidad, entre sus valores más caros¹⁴. Estas características de los militares no favorecen el debate frontal y sincero con el mando. Por ello, resulta interesante la consulta, sobre todo a los militares, sobre cómo se sintieron argumentando en las diferentes temáticas frente al mando civil que conduce el componente militar de la defensa nacional.

Sobre este aspecto, Bayardi hizo una diferencia no menor, entre los militares que participaron: *“había militares que participaban representando a sus Ctes. y había militares que participaban porque venían de ámbitos académicos de cada una de las Fuerzas. Hay una diferencia, el que participaba como representante de su Cte. tenía que representar a su Comandante por lo cual podía tener sanciones si no lo*

¹⁴ Sobre ethos militar y diferencias entre civiles y militares Ver -LÓPEZ, Selva. 2006 (a) “Ethos, ética e ideología del profesional militar”. Ponencia presentada en el ciclo *Hacia una política pública de Defensa en Uruguay*. Centro de Estudios Estratégicos del Uruguay. Montevideo. Marzo 2006. LÓPEZ, Selva. 2006 (b) “Ciudadanía, ethos y formación militar”. En *Aportes para una nueva ley orgánica de las FF.AA.* pp. 25 e 45. Julián González Guyer (comp.). MDN/PNUD/UdelaR. Montevideo.

representaba, así que probablemente ese tuviera más limitada su libertad. Pero me consta que los que participaron, militares en actividad, que no representaban a los Ctes. tuvieron mucha libertad y creo que se sintieron así. Tuvieron la garantía y yo había exigido a los Ctes. que se contara con ese grado de libertad para los debates, y creo que lo tuvieron”.

Por otra parte, entre los entrevistados hubo dos tipos de opiniones contrarias y un consenso. Este último fue resaltar el énfasis que hizo el MDN en el principio de “no asignación” y por lo tanto, la garantía de no sancionar a los participantes (militares) por opiniones que fueran dichas en ese ámbito. Las dos opiniones contrarias fueron por un lado, aquellos que sostuvieron que ningún militar en actividad, por más que las autoridades del Ministerio le digan que puede expresarse libremente, lo hace. Ejemplo de estas expresiones son: *“nadie estando en actividad va a hablar, va a criticar porque aparte está prohibido por más que Bayardi les decía que estaban liberados. No ¿qué liberado? no. De los que estaban ahí muchos se jugaban el ascenso, los que se jugaban para Gral. ¿Te creés que iban a criticar algo? En este sentido, se indicó también: “no hay una declaración de buenas intenciones que evite de que yo estoy en presencia de parte del Mando Superior de las FF.AA. Nunca pierdo mi condición de Oficial Superior por el hecho de que alguien haga una declaración de que yo puedo decir cualquier cosa”.*

Por otro lado, otro grupo de entrevistados opinó que los militares fueron libres de expresarse manteniendo y defendiendo sus opiniones, que eran opiniones institucionales. Ejemplos de expresiones en este sentido fueron: *“Ellos no están acostumbrados a la sujeción al poder civil. Ellos usaron eso (el debate) como lobby político para dar su visión de la cosa, no había sujeción al Subsecretario ni a la Ministra, había sujeción a los mandos militares, la sujeción era a los Comandos Generales”. Al mismo tiempo, otro participante indicó: “Los militares iban como cuerpo ahí (...) Ellos fueron con sus posturas y las defendieron todas y cada una”.*

Entre los tres militares entrevistados, 2 de ellos sostuvieron que se sintieron totalmente libres para expresar sus opiniones y así lo hicieron y el 3° si bien indicó que expresó sus opiniones con libertad, las garantías que otorgó el MDN no eran reales y que por más que hayan existido buenas intenciones, la subordinación al mando superior no queda suspendida. En este sentido, opinó que quizá muchos militares no expresaron todo lo que tenían para decir por temor a ser sancionados.

Sectores que monopolizan el uso de la palabra

El objetivo de este punto es analizar si existió algún sector que monopolizó el uso de la palabra y si el diseño contó con herramientas para evitar que esto suceda.

Para analizar este punto se tomaron dos de las MTD (la MTD 2 y la MTD 4) y se midió el tiempo utilizado por persona a lo largo de las sesiones correspondientes a cada una. Luego las personas que tomaron la palabra fueron categorizadas en “Autoridades Políticas Civiles”, “Militares” y “Sociedad”.

De esta manera se analizaron todas las sesiones correspondientes a la MTD 2 cuyo eje temático era “Política Exterior y Defensa: Definiciones Estratégicas de la Política Exterior: Seguridad Internacional y Seguridad Regional. Cooperación militar. Operaciones de Paz” y la MTD 4 “Fuerzas Armadas: Componente Militar de la Defensa. Definiciones Generales sobre Misiones. Pertinencia de Misiones Policiales y de otro tipo no militar. Interoperabilidad entre Fuerzas y doctrina conjunta: grandes lineamientos hacia su diseño e implementación”.

El criterio utilizado para elegir estas dos MTD, la MTD 2 y la 4, fue que la primera era una temática genérica de la cual muchos civiles, de la sociedad o integrantes de organismos estatales podían tener conocimientos e interés, y la segunda, la MTD 4, era un tema bien específico de las FF.AA.

Los resultados arrojados por la medición, demostraron que en la MTD 4 sobre FF.AA., el uso del tiempo y la expresión de las opiniones fueron mayormente de los militares, superando al Estado y con una

diferencia considerablemente grande respecto del tiempo utilizado por las organizaciones de la sociedad civil. Por el contrario, en la MTD 2 los representantes del Estado utilizaron el tiempo en mayor medida que los militares y las personas de organizaciones de la sociedad.

Ahora bien, la sociedad civil utilizó la palabra en menor medida que el Estado y los militares en ambas mesas. Por un lado, las organizaciones sociales se encontraban presentes en número menor que militares y Estado, pero por otro lado, la diferencia de conocimiento e información pudo haber jugado un rol importante a la hora de opinar y expresar preferencias.

Cuadro Uso del tiempo MTD 2 (en porcentaje)

Autoridades políticas civiles	43,8
Militares	37,2
Sociedad	19
Total	100

Cuadro Uso del tiempo MTD 4 (en porcentaje)

Autoridades políticas civiles	36,7
Militares	54,23
Sociedad	9
Total	100

Diferencia de conocimientos entre los participantes

El objetivo en este punto es analizar cómo operaron las diferencias de conocimientos entre los participantes

Por un lado, el entonces Subsecretario de Defensa, José Bayardi señaló *“había una idea deliberada de poner a profesionales militares que se supone que están formados en materia de defensa (...) con personas de la sociedad civil que no tuvieran ningún tipo de experiencia. Creo que esto era lo más interesante que tenía el proceso fermental que se planteaba porque era lograr el involucramiento de la sociedad civil en un tema en que el diagnóstico decía que nunca se había introducido ni la sociedad civil ni el espacio académico civil”*.

Por otra parte, un grupo de respuestas de los entrevistados se orientó a remarcar la importancia de tener en cuenta la mayor parte de las opiniones que puedan generarse desde la sociedad o grupos que carecen del conocimiento técnico, para la elaboración de políticas públicas. Ejemplo de este tipo de respuestas son: *“La gente que venía representando organizaciones de funcionarios como por ejemplo los controladores aéreos quizás sus posiciones eran no tanto académicas sino provenientes del ámbito de la experiencia pero yo creo que ese es un equilibrio necesario para formular políticas públicas. Creo que el legislador o el PE cuando va a redactar una ley precisa tener un equilibrio entre la teoría y lo práctico (...)”*. En el mismo sentido, otro entrevistado indicaba: *“Uno puede decir que cualquier tema tiene una expertise propia, pero cualquier tema si entra en debate público o debiera ser objeto de decisión política, debieran poder opinar todas las corrientes de opinión que existen en la sociedad más allá (...) de los componentes técnicos que pueden haber en la especialidad, sobre todo teniendo en cuenta que la cuestión de defensa y militar hacen a la definición misma del Estado y por lo tanto no puede ser objeto de una autonomización y, justamente, buena parte de lo que se discute en esos temas es en qué medida la autonomización técnica no termina*

autonomizando la organización y haciendo un estado separado del estado (...)¿En qué podía incidir o no incidir lo del conocimiento? Bueno justamente en esto, en qué medida estaba cargado la temática esta del lenguaje exclusivamente castrense o entraban otros resortes políticos y esa parte yo la veo positiva”.

Otro grupo de entrevistados, consideró que la diferencia de conocimientos técnicos y de acercamiento a los temas influyó en la participación de cada sector. *“Lógicamente si estás hablando de la defensa, para ellos (los militares), es una cosa de todos los días, para un grupo de la sociedad civil (...) no. En ese sentido era media decorativa nuestra presencia, te sentías incómodo por ese lado”.* En el mismo sentido, otro de los entrevistados destacó cómo la diferencia de conocimiento se relacionó con la influencia en la redacción de los documentos: *“Había gente que realmente daba su aporte pero... yo creo que tuvieron más influencia en la redacción los que tenían el conocimiento del tema que se trataba”.*

Algunos entrevistados coincidieron en remarcar el rol técnico que hubiera tenido que tener el debate en contraposición a la participación de personas no formadas en la temática junto a los técnicos. Ejemplo de estas opiniones son: *“Nosotros (...) estábamos muy enfocados en el tema nuestro, yo no voy hablar del tema militar (...), además de que no me importa (...) no estoy capacitado ni preparado, no es mi materia, escucho y todo pero no voy a opinar”.* En el mismo sentido, se indicó *“Hubiera faltado más discusión por lo menos en dos niveles, (...) en un nivel tiene que entrar toda la sociedad, todos los interesados, pero después tiene que haber un espacio para que haya discusiones técnicas. O como se hacen en los ateneos de repente, que vos puedas discutir y los otros estén en la tribuna escuchando pero los que discuten son los que están discutiendo y los otros escuchan”*

Atendiendo a la dimensión sobre usos de la palabra, se puede indicar que los técnicos, en general militares o civiles muy vinculados al tema, tuvieron un rol protagónico en la redacción de los documentos, sobre todo cuando los temas abordados en la agenda tenían un carácter muy específico y técnico.

7.3 Incidencia

7.3.1 Incidencia del gobierno y los organizadores en los resultados finales:

Manejo de la Agenda

El DNSD tuvo como característica el manejo de la agenda por parte del Comité Asesor y Consultivo. En efecto, a través de los documentos base que contenían definiciones conceptuales se disparaba la discusión. Ello implica que era el Comité el que determinaba qué temas se iban a tratar y reflejaba las posiciones acordadas en el seno del mismo.

A partir de ello, se le consultó a los entrevistados cuál consideraban que había sido el rol del Ministerio y de los organizadores, es decir, cuál fue la incidencia del Comité y por lo tanto del gobierno (MDN) en los resultados y en las posiciones adoptadas en los documentos elaborados.

En primer lugar, Bayardi indicó *“Había un documento que permitía introducir los temas, ahora, vamos a entendernos, gran parte de los documentos sufrieron transformaciones en el proceso de debate y no necesariamente pretendieron acotar el debate, sino que lo que se pretendía era centrar la discusión sobre algunos ejes”.* Además de ello señaló que los documentos elaborados por el Comité para centrar la discusión en algunos temas particulares no reflejaban la posición del Frente Amplio ni la del MDN solamente, sino que reflejaba las opiniones de todos los miembros del Comité que *“no eran compañeros todos en el sentido de partido y habíamos llegado a un nivel importante de acuerdo”.* Sostuvo además que *“los materiales tenían un carácter indicativo de las mesas pero no quedaba restringido a eso, cada cual podía hablar de lo que quisiera, en todo caso si hubo fue más autocensura”.*

Tanto Bayardi como los miembros del Comité entrevistados defendieron la forma en que se orientó la discusión. En este sentido, Otero indicó *“Quizás obviamente hay una influencia porque tú tenés que llevar*

la discusión en un sentido, de nada nos sirve enfrascarnos en una discusión que después no concluya en algo productivo para la redacción de la ley (...). Este debate es muy instructivo, desde mi punto de vista personal, si uno lo compara con el debate que se produjo en el ámbito de la educación. Este debate (de defensa) fue comparativamente mucho más productivo o por lo menos el resultado final se concretó en una ley que tiene aspectos más programáticos que la ley de educación”.

Otro de los miembros del Comité, Julián González Guyer, relacionó la forma en que se organizó la dinámica de la discusión con el tipo de burocracia implicada en el DNSD también tomando como referencia el debate que se desarrolló en el ámbito de la educación. En este sentido expresó *“hay una gran diferencia que es de las propias burocracias públicas que están implicadas en uno u otro debate (...) la metodología que se usó para la educación hubiera sido absolutamente inaplicable para el Ministerio de Defensa, para discutir con los militares y viceversa. Si a los militares vos le planteás una agenda abierta, los tipos se te quedan mirando, y en el mejor de los casos que sería el peor de los mundos, te van a caer con documentos estructurados avalados por los Comandantes en Jefe, entonces ahí ¿qué hacés?”*

Por otro lado, la mayoría de los entrevistados reconoció una orientación clara del gobierno y los organizadores sobre la agenda y los temas a debatir, así como la prevalencia de sus posturas.

En este sentido, uno de los entrevistados indicó: *“era un debate con determinados márgenes de acción, no era un debate totalmente abierto, estaba muy organizado a diferencia del debate educativo que era totalmente abierto (...) estaba claro que el gobierno tenía las riendas (...)”*. Asimismo, otro de los entrevistados señaló: *“Yo creo que se iba a lograr tal cosa, inconscientemente o conscientemente, yo creo que se quería hacer una ley como la que salió. Se quería ir hacia determinado lugar (...)”*

En el mismo sentido, se indicó *“Siempre sentí que había un guión, que estaba guionado, tácita o implícitamente. Caminamos sobre un derrotero marcado, como una carretera que tenía 7 metros de ancho y que tenía la raya amarilla en el medio, entonces nos movíamos 3 metros y medio para cada lado, cuando alguno se quería volar para afuera de la carretera esa, el sistema te volvía a meter adentro por la vía del documento base”*.

Diferencia entre los documentos redactados por los organizadores al inicio de cada sesión y los documentos finales aprobados.

En este punto el objetivo es analizar cómo influyó la dinámica de la discusión en función de un documento base sobre el cual discutir, el cual era elaborado por los organizadores, y lo que todos los participantes aprobaron por consenso al final de cada MTD. La intención es analizar cómo influyó, si lo hizo, el manejo de la agenda por parte del gobierno y el Comité, en los documentos finales que serían utilizados como insumos para la redacción de las leyes.

Para poder analizar las diferencias entre los documentos base y los documentos aprobados se realizó un análisis en profundidad de ambos tipos de documentos. En primer lugar, se enumeraron las ideas generales contenidas en el documento base y luego se las comparó con las ideas contenidas en el documento acordado. A partir de dicha comparación se clasificaron estas ideas generales o conceptuales en:

Diferencias: aquellas ideas contenidas en el documento base que se encuentran reflejadas en el documento acordado pero que marcan diferencias conceptuales respecto a las primeras.

Innovaciones: En esta categoría entran tanto aquellas ideas que surgieron en el debate y fueron incluidas en los documentos acordados y que no estaban en el documento base, como aquellas que estando en dicho documento fueron ampliadas definiéndose aspectos nuevos.

Ideas no retomadas: En esta categoría entran aquellas ideas que fueron explicitadas en el documento base pero que no son ni siquiera mencionadas en el documento acordado.

Este ejercicio sólo pudo ser realizado con los documentos de las MTD 1, 2 y 3 ya que los documentos base de las MTD 4 y 5 se limitan a marcar una agenda pero no hacen explícitas definiciones conceptuales.

De acuerdo a ello, para el análisis de las MTD 4 y 5 se realizó una nueva clasificación.

Diferencias entre documentos bases y acordados			
	Diferencias	Innovaciones	Ideas no retomadas
MTD 1	5	2	4
MTD 2	2	6	3
MTD 3	2	16	0

Diferencia entre agenda base y documentos acordados		
	Temas no discutidos	Temas nuevos
MTD 4	1	2
MTD 5	0	2

Como puede observarse en los cuadros precedentes, la agenda de las MTD 4 y 5 fue abordada en casi la totalidad de los temas propuestos por el Comité. En este sentido, se refuerza la idea del rol orientador del Ministerio en cuanto a los temas que fueron tratados. A pesar de ello, como puede observarse de las MTD 1, 2 y 3 las discusiones iban generando distintas y nuevas ideas que quedaban reflejadas posteriormente en el documento acordado. Ello implica que más allá del rol orientador del Ministerio en cuanto a la agenda, las ideas y conceptos emanados en el proceso de discusión iban siendo reflejadas en los documentos elaborados sesión tras sesión y en el documento final aprobado.

Composición del Comité organizativo que elaboraba los documentos base para la discusión

Según el Subsecretario de Defensa, Dr. José Bayardi, se utilizó un criterio amplio para conformar el Comité Asesor y Consultivo. La intención era *“que no quedara limitado solo a gente que sabíamos que venía de la fuerza política Frente Amplio sino integrar a otras personas que habían seguido los temas de defensa desde asesoramiento a sectores políticos o por intereses personales de preocupación por el tema”*.

El Comité estaba integrado por Julián González Guyer como responsable, Beatriz Otero, quien se desempeñaba como asesora del Senador del Partido Nacional, Gustavo Penadés en temas de Defensa; y Félix Besio, Oficial (R) de la FAU y Licenciado en Ciencia Política. Estas tres personas junto al Subsecretario conformaban el Comité.

En los inicios también integraban el Comité el Cnel. (R) Saverio Casella, destituido durante la dictadura y ex integrante de la comisión de defensa del FA, y Walter Vener, Diputado por el Foro Batllista e integrante de la Comisión de Defensa Nacional entre 1995 y 2005. Según González, ambos se retiraron aludiendo motivos personales.

En cuanto a la dinámica en la cual trabajaba el Comité, tanto el Subsecretario como González y Otero coincidieron en que más allá de que la última palabra le correspondía a Bayardi, los temas eran discutidos y

debatidos entre los integrantes, quienes en general llegaban a un acuerdo. Respecto al relacionamiento con Bayardi, Otero sostuvo: *“todos pudimos hablar, nunca sentí que hubiera una imposición”*.

Por otra parte, cabe destacar que, en el caso de Beatriz Otero y su vinculación con el Partido Nacional, ella aclara *“Si bien yo no estuve institucionalmente en representación del Partido Nacional de alguna manera mi vinculación a ese partido también le daba extraoficialmente la posibilidad al Partido de tener un canal de contacto directo y de información directa de cómo se estaba haciendo el debate, de qué temas se estaban discutiendo, sin perjuicio de la discusión posterior que se dio en el Parlamento (...)”*

También respecto a la dinámica del Comité, Otero indicó que comenzaron a reunirse en febrero y fueron definiendo en conjunto los temas que querían tratar en cada una de las MTD: *“De esa manera íbamos teniendo reuniones que marcaron la agenda de lo que íbamos a tratar en la mesas, sobre todo también una vez que se fijaba el tema que se iba a tratar en las mesas, los diferentes puntos que hacen a la temática adentro de cada tema, qué aspectos queríamos profundizar y bueno de esa manera se fue a lo largo del año haciendo reuniones de coordinación que fijábamos en forma previa y marcábamos los puntos que queríamos tratar después en la mesa de debate”*.

Por otra parte, los miembros del Comité ejercían su función sin recibir un pago por ello, salvo González que ejercía el cargo de Coordinador General del Debate además de ser integrante del Comité. Según González, se hicieron gestiones para obtener financiación para retribuir económicamente a los otros miembros, pero las mismas fueron infructuosas.

Este trabajo honorario de parte de dos de los miembros del Comité también era un factor que hacía que se tomara muy en cuenta su opinión y sus posturas, según indicó González Guyer.

Forma y tiempo de la convocatoria

Según indicó González se enviaron las invitaciones con bastante anticipación: *“te diría que por lo menos un mes de anticipación, con una carta en la que se explicaba de qué se trataba y se elaboró un cronograma con la temática que se iba a tratar y cada mesa empezaba con una especie de documento borrador que era elaborado por el Consejo asesor y Consultivo que se enviaba... eso sí a veces fue un poco “sobre el pucho” digamos... sobre todo en el transcurso de las mesas que el documento iba sufriendo modificaciones y cambios y a veces el documento con el que se iba a trabajar los jueves llegaba de repente el miércoles”*.

Por otra parte, todos los entrevistados coincidieron que las convocatorias a cada mesa llegaban con suficiente anticipación. A pesar de ello, algunos sostuvieron, coincidiendo con González, que en el transcurso del desarrollo de las MTD los documentos modificados llegaban muy sobre la reunión en la cual iban a ser tratados y ello podía generar que se fuera a la mesa sin el conocimiento previo de las modificaciones realizadas por el Comité al documento base.

Forma de aprobación de los documentos

La forma de aprobación de los documentos fue por consenso en todos los casos. En la última sesión correspondiente a cada MTD se proyectaba el documento en la pantalla y se lo iba leyendo y modificando de acuerdo a los aportes de los participantes. Los consensos y disensos que iban a figurar en los documentos se acordaban entre los presentes. Los entrevistados consideraron que fue una buena forma de arriba a acuerdos.

7.3.2 Diferencias de contenido entre los documentos acordados y el proyecto de Ley enviado por el Poder Ejecutivo al Parlamento.

El análisis de contenido comparado entre los documentos acordados en cada MTD y la Ley remitida por el PE al Parlamento en febrero de 2008 muestra al menos dos elementos de importancia para el análisis: en

primer lugar, salvo algunas innovaciones, la enorme mayoría de las definiciones conceptuales plasmadas en el proyecto de Ley emanan textualmente o casi textualmente de los documentos acordados en el marco de las MTD. En segundo lugar, si bien el proyecto recoge casi todas sus definiciones de los documentos acordados en el DNSD, las mismas se refieren a cuestiones generales, dejando de lado las definiciones más específicas o que introducirían cambios de mayor magnitud.

Un ejemplo claro de esta constatación puede verificarse en el caso del documento acordado de la MTD 2. Allí existen algunas definiciones importantes respecto a política exterior y defensa que no fueron recogidas por el proyecto redactado: propiciar el multilateralismo en seguridad internacional, atención prioritaria a los vínculos con Latinoamérica considerando alianzas estratégicas con la sub región y el Mercosur, revisión del TIAR (Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca), así como una propuesta concreta para garantizar la transparencia y la coherencia con los objetivos de política internacional de los ejercicios reales o virtuales, conjuntos y/o combinados con FAS de otros países. Todos estos elementos no fueron incluidos en el proyecto de ley remitido al Poder legislativo.

Asimismo, con respecto a la MTD 3 se dejaron afuera del proyecto definiciones que aparecían en el documento acordado sobre política de RR.HH. del MDN, así como la recomendación de puesta en marcha de procesos de evaluación de la ubicación institucional de servicios que se encuentran en la órbita del MDN que no necesariamente tendrían que estar allí, como es el caso de la Dirección Nacional de Meteorología, la Dirección Nacional de Aviación Civil, la Dirección de Pasos de Frontera, entre otros.

De la MTD 4 lo más determinante que no fue tenido en cuenta por el proyecto enviado, fueron las definiciones con respecto a las funciones de orden interno de las FAS y la definición de las llamadas “nuevas amenazas” como tareas inherentes al Ministerio del Interior. También respecto de la MTD 5 se dejaron afuera definiciones importantes como las áreas de responsabilidad militar: ética y moral, disciplinaria y penal y la recomendación de evaluar y modificar la legislación en cuanto a las mismas.

Con respecto al documento acordado de la MTD 1 se recomendaba la creación de una Secretaría de Asuntos Estratégicos lo cual no fue tenido en cuenta.

En síntesis: si bien el Ministerio de Defensa tomó en cuenta los documentos emanados del DNSD y el proyecto de ley enviado al Parlamento es reflejo de las discusiones dadas en ese marco, los documentos acordados en el proceso participativo fueron mucho más amplios que el proyecto de ley remitido al Parlamento.

Por otra parte, esta constatación de la generalidad de las definiciones contenidas en el proyecto de ley fue percibida también por la mayoría de los entrevistados. En este sentido, uno de los entrevistados indicó: *“Los documentos del debate fueron mucho más ricos de lo que salió en la ley. Es más te diría que en el debate se hablaron de un montón de cosas que en la ley se pusieron otras que no estaban en el debate”*. Otro entrevistado señaló *“la ley de defensa (...) lo que hace es una postulación de grandes principios, de grandes valores o que deberían de orientar y la incorporación del concepto de defensa en todo caso como un concepto importante para el orden normativo de Uruguay, esa en todo caso fue su principal novedad porque en realidad lo que se anunció al final (leyes orgánicas) es lo que tiene más incidencia en lo cotidiano, una cosa son los grandes principios normativos y después están los que organizan regularmente las organizaciones”*

8. Balance General

Cuando se consultó a los entrevistados sobre fortalezas y debilidades del proceso del DNSD las respuestas fueron similares. En efecto, la mayoría destacó como fortaleza la instancia de intercambio entre sectores diversos y en algunos aspectos enfrentados, y la argumentación pública de opiniones y posturas. Uno de las debilidades que remarcaron todos los entrevistados fue que en el DNSD se discutió sobre leyes orgánicas de las FF.AA. pero en los hechos no se ha avanzado un solo paso en el sentido de la reforma de dichas leyes. Al mismo tiempo, muchos destacaron la lentitud con que se procesó el tema por parte de los políticos, primero en el Ministerio con la redacción del proyecto inicial de Ley de Defensa Nacional y luego en su proceso en el Parlamento. Como puede detectarse, las debilidades tienen más que ver con los “frutos” del debate o con las instancias post-debate que con la dinámica del mismo o con cuestionamientos a la realización del mismo.

Resumen de Fortalezas que encontraron los entrevistados:

- Distintos actores políticos, sociales y académicos discutieron sobre un tema jamás discutido con esa amplitud.
- Todos pudieron explicitar sus opiniones, los militares tuvieron que escuchar a los civiles.
- Los militares tuvieron que hacer explícitas posiciones, argumentar y justificar determinados enfoques
- Sirvió para colocar en la agenda un tema que no genera interés.
- Legitimar la posición de los políticos y sobre todo del gobierno frente a las cúpulas militares (Al gobierno le resulta más fácil tomar posiciones contrarias a las de los militares en un ámbito así, que en uno cerrado)
- A los militares les permitió expresarse libremente y opinar, algo que en general tienen vedado.
- Generar nuevas relaciones de confianza entre sectores enfrentados a través de la escucha de argumentos.
- Dejó en evidencia la falta de preparación de los civiles en estos temas.

Resumen de Debilidades que encontraron los entrevistados:

Sobre el DNSD:

- Al armar algo de tanto tiempo los que pueden ir son los que están más vinculados al tema.
- Poco tiempo para un debate tan vasto.
- Debieron participar más actores ajenos al sector.

Debilidades Post- Debate

- La prolongación en el tiempo para la sanción de la ley de defensa que impidió encarar otras transformaciones, particularmente la reforma de las leyes orgánicas de las FF.AA.
- La demora por parte del MDN en redactar el proyecto de ley inicial y el proceso dentro del Frente Amplio que demoró el ingreso al parlamento
- No haber cambiado nada respecto a las leyes orgánicas de las FF.AA., la ley de defensa no cambia nada, lo que hubiera generado cambios es la reforma de las Leyes orgánicas de las FF.AA.
- Legitimación en sentido negativo: el gobierno hizo lo que quiso y lo legitimó a través del DNSD.
- Luego del DNSD la gente implicada volvió a ser la misma de siempre. No generó nuevos intereses de personas extrañas al sector.

Trámite parlamentario de la ley de defensa.

Resulta interesante tratar de acercarse, al menos en parte, a los motivos que causaron la demora de 4 años entre la realización del DNSD y la aprobación final de la Ley.

En primer lugar, el 18/02/2008 (más de un año después de terminado el DNSD), el PE remitió el proyecto de ley al Parlamento. En este sentido, Bayardi explica que una vez concluido el DNSD, el Ministerio convocó a distintos abogados de su cartera, que habían seguido el DNSD para que redactaran un primer borrador de la Ley de Defensa a partir de los documentos del DNSD, para luego ser discutido en la esfera ministerial, así como con la fuerza política. De esta manera, el año 2007 transcurrió entre la redacción del

proyecto, las discusiones a nivel ministerial, a nivel del Ministerio con el FA (particularmente con los legisladores integrantes de las comisiones de defensa de Senadores y Diputados) y, además de ello, hubo una instancia de consulta a las FF.AA. para que hicieran las sugerencias que consideraran pertinentes, al proyecto que se estaba considerando.

Con respecto a la consulta a las FF.AA. los militares entrevistados confirmaron su realización y sostuvieron que hubo una reunión entre altos mandos de las tres Fuerzas en las cuales se hicieron una serie de sugerencias a la Ministra Berrutti a partir del proyecto enviado por su cartera. Los militares entrevistados coincidieron en que la mayoría de las propuestas elevadas no fueron tomadas en cuenta por el Ministerio y, por lo tanto, no fueron incluidas en el proyecto. Tampoco hubo una instancia de diálogo o intercambio entre el MDN y las FF.AA. más allá de esta consulta.

Durante el año 2008, el proyecto de Ley se trabajó en la Comisión de Defensa del Senado en la cual se discutió sin versión taquigráfica y se citó en varias oportunidades a las autoridades del MDN. En diciembre de 2008, el proyecto de ley aprobado en comisión entró al plenario del Senado con algunas modificaciones importantes con respecto al proyecto remitido. Dichas modificaciones fueron producto de los intercambios realizados entre legisladores del gobierno, Ministerio y oposición que finalmente acordaron la aprobación del proyecto con modificaciones. La modificación más importante en este sentido, fue la definición de las competencias del Estado Mayor de la Defensa, como órgano de asesoramiento ministerial que tiene a su mando a un Oficial en actividad de la misma jerarquía que los Comandantes en Jefe.

Como muestra de la falta de interés de los parlamentarios sobre los temas de defensa, baste considerar que el proyecto estuvo casi un año para ser analizado y que fue aprobado el 29 de diciembre de 2008, casi al comienzo del receso parlamentario. A este respecto, el Senador Penadés (UNA/Partido Nacional) indicó en la sesión del Senado del 29/12: *“Este proyecto ha tenido suficiente tiempo de análisis y discusión y ha contado con el asesoramiento pertinente para la construcción de acuerdos. Debemos reconocer que, lamentablemente, se trata de un tema al que el Parlamento nacional le dedica poco tiempo y que no se comprende en su debida magnitud y trascendencia”*. Finalmente, el proyecto es aprobado por unanimidad.

A fines de enero de 2009 (28/01/09) el proyecto de ley ingresó a la Cámara de Representantes para su consideración y fue tratado en la comisión de dicha cámara donde también concurrieron las autoridades del MDN hasta que la ley fue sancionada en la sesión del 18 de agosto de 2009, 7 meses después de su ingreso y en un año clave por el desarrollo de la campaña electoral hacia las elecciones presidenciales y legislativas de octubre.

Con respecto al intercambio entre parlamentarios y Ministerio y la posterior aprobación de la ley por unanimidad, González Guyer indica: *“A mí me parece que ahí lo que hay es una combinación de elementos: por un lado, hay una voluntad fuerte de Bayardi para que la ley se apruebe por unanimidad como se aprobó. Una cosa que ya venía bastante masticada del propio debate, pero ahí vos te chocás con el fenómeno de que es un tema que no le interesa a nadie entonces cualquier otro tema se vuelve más importante y posterga a lo que tiene que ver con defensa, entonces me parece que tanto en senadores como en diputados sucedió eso (...) entonces en realidad me parece que no se puede pedir mucho más de lo que pasó (...) una vez que entró al parlamento pasó lo que tenía que pasar, incluso pasó lo mejor que podía pasar, porque se terminó aprobando por unanimidad, es una ley que tiene un gran consenso”*.

Luego de su sanción, el proyecto de ley fue enviado al PE para su promulgación. Sin embargo el PE observó parcialmente el proyecto 6 días antes del comienzo del receso parlamentario¹⁵, el 9 de setiembre de 2009. El PE envió un mensaje al PL donde se observa el artículo 16 letra C) literales e), f), g) y h) del proyecto de ley sancionado.

¹⁵ El receso parlamentario comienza el 15 de setiembre en años electorales según establece la Constitución de la República en su artículo 104.



El aspecto observado por el PE fue el de la jerarquía del Jefe de Estado Mayor. En este sentido, el PE propone *“El Jefe de Estado Mayor de la Defensa será un Oficial General en actividad o retiro, designado por el Poder Ejecutivo”*. El proyecto sancionado establecía que el Jefe del Estado Mayor tendría la misma jerarquía que los Comandantes en Jefe por lo cual el PE consideró que era *“inconveniente modificar la actual estructura del mando de las Fuerzas Armadas, el que podría verse alterado al establecerse que el cargo del Jefe de Estado Mayor de la Defensa tenga la misma jerarquía que los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas”*.

Las observaciones del PE fueron *“levantadas”* por la Asamblea General por unanimidad el 09/02/2010, 6 días antes de la asunción de los nuevos legisladores y en pleno receso. En ocasión de dicha sesión de la AG, el Diputado Javier García justificaba la posición de su partido: *“el Partido Nacional votará el levantamiento de la observación, por la sencilla razón de que lo que se observa en el proyecto que remite el Poder Ejecutivo fue uno de los argumentos fundamentales por los que el Partido Nacional votó el proyecto de ley de Defensa Nacional. Es un aspecto de modernidad que consideramos muy importante, como la creación del Estado Mayor de Defensa, con las atribuciones que se le dan en el proyecto que votamos en la Cámara de Diputados y se votó en el Senado, y no con el vaciamiento de funciones que se haría por medio de las observaciones remitidas por el Poder Ejecutivo en caso de mantenerse el veto”*.

9. Participación en el Debate Nacional sobre Defensa: Integrando las Dimensiones de Análisis

En cuanto a la representatividad del DNSD, cabe destacar que si bien fue un debate en el cual sólo participaron aquellas organizaciones o instituciones que fueron seleccionados para hacerlo (es decir que no era un debate compuesto por personas representativas de toda la población) ello no implica en sí mismo que la política emanada como resultado de las decisiones que se tomaron carezca de legitimidad. Como se indicó, en las instancias consultivas, como fue el caso del DNSD, la responsabilidad por la toma de decisiones sigue siendo de las autoridades electas.

Además de ello, también se indicó que, en todo caso, la legitimidad de las decisiones y de la política emanada de procesos participativos deriva de la participación de todos los sectores que puedan ser afectados por la política o programa en cuestión. En este sentido, se puede afirmar que la mayoría de las personas entrevistadas percibió que todos los sectores que quisieron participar pudieron hacerlo. Según esto y atendiendo también a las planillas de asistentes, se puede afirmar que la casi totalidad de los sectores interesados o que iban a ser afectados por la política (sólo se registró un sector interesado que fue excluido) tuvieron la posibilidad de participar.

Asimismo, en cuanto a la representación por sectores, cabe destacar un peso relativo mayor de las autoridades políticas y los militares respecto a la sociedad, si bien el peso numérico de ninguno de ellos puede considerarse hegemónico.

Ahora bien, la exclusión deliberada de la Asociación de Trabajadores de Meteorología Nacional (ATMN) puede considerarse como un problema de representatividad en tanto la Dirección Nacional de Meteorología se encuentra inserta en la estructura institucional del MDN y los trabajadores de la misma forman parte de los sectores que tenían interés en participar porque podían llegar a ser afectados por la política de defensa expresada en la ley que se elaborara en base a los documentos del debate. Además de ello, las autoridades de dicha Dirección estaban convocadas, participaron del proceso y dieron su punto de vista cuando se discutió sobre el tema. En ese sentido, parece al menos problemático no haber contado con la opinión de los trabajadores de la Dirección, más allá de los problemas políticos o personales que pudieran haber llevado a la Ministra de Defensa Nacional a no reconocer a este sindicato como un interlocutor válido.

En este sentido, en el marco teórico de este trabajo se había mencionado como un problema de representatividad *“la exclusión de sectores importantes para la temática que se aborda que pueden llegar a tener puntos de vista distintos a los del gobierno y/o el resto de los sectores participantes”*. La exclusión del sindicato de meteorología constituye, en este sentido, un problema de representatividad que hace a la legitimidad del proceso. Esto no quiere decir que el proceso de DNSD carezca de legitimidad, sino que es probable que, entre los trabajadores de este sector y otros afines, tanto la política como el proceso participativo carezcan de legitimidad.

En segundo lugar, se había mencionado como un posible problema de representatividad la relación de los participantes del proceso con las organizaciones, es decir, que los participantes no tengan al tanto ni informen a los miembros de la organización a los que representan de los temas tratados y las posiciones asumidas. Acá conviene recordar que se había anunciado oficialmente que los participantes no hablarían por la institución que representaban sino que lo harían en forma personal. A juzgar por las entrevistas realizadas, hubo de los dos casos, aquellos que ni siquiera discutieron el tema con sus organizaciones y aquellos que tenían posiciones claras surgidas de las discusiones adentro de la institución u organización a la que representaban.

Lo que surge aquí es el debate entre los procesos participativos que buscan formas deliberativas de arribar a las decisiones y los procesos en los cuales los delegados de distintas instituciones y organizaciones, siguiendo el mandato de las mismas, llegan a un acuerdo negociado. La contradicción se produce entre *“la generación endógena de las preferencias”* producto de la deliberación o la negociación con posiciones pre asumidas con muy pocos márgenes de cambio. En el caso del DNSD, puede decirse que hubo de las dos cosas, personas que opinaron en forma personal y estuvieron abiertos a formar sus preferencias a partir de

las discusiones y personas que fueron a plantear posiciones que tenían firmemente elaboradas en sus organizaciones.

En tercer lugar, el acceso o no de personas no organizadas al proceso de participación puede verse como un problema que tiene que ver con el acceso o la capacidad de participar y, en forma más general, con el ejercicio de la ciudadanía política, entendiéndola ésta como la participación en los asuntos públicos, no sólo cuando se vota, sino en otros ámbitos donde ésta puede ser ejercida, tal es el caso de los foros participativos.

En el caso del DNSD, si bien existió un mecanismo diseñado para permitir que las personas que no estaban invitadas al debate, pudieran participar, el mismo resultó ineficaz. Más allá de las causas que determinaron el no funcionamiento de este mecanismo –ya sea falta de difusión o simplemente falta de interés- está claro que en la redacción de los documentos insumos para la elaboración de la ley de Defensa participaron sólo sectores organizados.

En cuanto al modo de comunicación y toma de decisiones, cabe destacar que el mecanismo elegido fue la deliberación y el consenso respectivamente.

El proceso de deliberativo se organizó en torno a los temas que el documento elaborado por el Comité indicaba y cada participante tuvo oportunidad de opinar, desarrollar sus preferencias y justificarlas durante 5 minutos pero interviniendo cuantas veces lo considerara necesario. En este sentido, los participantes percibieron que tuvieron las mismas oportunidades que el resto para expresarse.

En cuanto al componente de coacción o intimidación en el uso de la palabra, éste fue relativo en el caso de los militares y no resulta sencillo hacer afirmaciones categóricas. A partir de las entrevistas y del análisis de distintos documentos se puede destacar como un aspecto importante que los organizadores del DNSD previeron esta situación e intentaron dar garantías de libre expresión a los militares, mediante el reglamento de funcionamiento y la insistencia en el tema por parte del Comité, que incluía al mando civil de las FF.AA. Más allá de eso, quizá lo determinante fue la vinculación o situación institucional concreta de los militares en el momento en que se desarrolló el DNSD.

Por otra parte, el análisis sobre el uso y la administración de la palabra muestra que, en los temas específicos y/o técnicos relativos a las FF.AA., los representantes de esta institución intervinieron en bastante mayor medida que el resto de los sectores. Sin embargo, en los temas “generales”, no tan específicos, la participación de los militares fue importante pero mucho más lo fue la del Estado. En cuanto a la sociedad, las intervenciones orales fueron menores a las de los militares y el Estado, pero pudieron tener una participación más activa cuando los temas eran más generales o menos técnicos. En este sentido, el rol de los técnicos fue determinante cuando los temas revistieron un carácter técnico y su influencia fue mayor que la de los participantes que carecían de tales conocimientos. Cabe destacar que el diseño del DNSD preveía la generación de materiales para facilitar la intervención de aquellas personas que no tenían conocimientos. De esta manera, se colgaban en la página web del MDN las relatorías de todas las sesiones anteriores y distintos materiales aportados por los participantes o de los seminarios realizados en la primera fase del DNSD.

En torno a los conocimientos técnicos y su rol en la discusión, pueden hacerse las siguientes consideraciones: en primer lugar, la percepción general de lo positivo que resulta para la toma de decisiones de políticas públicas el involucramiento de personas que carecen de conocimientos técnicos pero que pueden tener puntos de vista distintos y novedosos. Más allá de esto, y en segundo lugar, tanto en cuanto a los usos de la palabra como a la influencia posterior en la toma de decisiones, quienes tienen un manejo fluido de conocimientos teóricos y prácticos sobre las temáticas que se abordan, pueden influir en mayor medida que los que no lo tienen.

Respecto a la primera dimensión de incidencia, la de los organizadores y el gobierno en los documentos aprobados, se constata un claro manejo de la agenda por el Comité Asesor y Consultivo. Los temas

planteados para la discusión variaron poco respecto a los temas propuestos por dicho Comité. Ahora bien, ello no implica necesariamente una influencia directa sobre las decisiones que se tomaron. Como se indicó en el análisis, desde el documento base de cada MTD, hasta el documento final acordado, pueden observarse considerables cambios, temas nuevos y diferencias conceptuales. Es decir, que el documento aprobado por consenso refleja en mayor o menor medida las discusiones entre los participantes.

Sobre este punto cabe hacer algunas consideraciones adicionales: en primer lugar, la relativa diversidad de los miembros del Comité y el funcionamiento horizontal de este espacio, permitía que la elaboración de los documentos base contuviera sus puntos de vista diversos. Ello pudo haber facilitado una buena recepción por parte de los participantes que vieron en general reflejadas sus posturas. En segundo lugar, como sostuvieron algunos participantes, el diseño del DNSD daba el espacio como para plantear temas nuevos, que no estuvieran contenidos en la agenda. Además de ello, la amplitud de la misma, generaba que existieran pocos temas que quedaran por fuera.

Con respecto a la incidencia de los insumos generados en el DNSD en la ley enviada del Poder Ejecutivo al Parlamento, a través del análisis documental se corroboró que si bien el Ministerio de Defensa tomó en cuenta los documentos emanados del DNSD y el proyecto de ley enviado al Parlamento es reflejo de las discusiones dadas en ese marco, los documentos acordados en el proceso participativo fueron mucho más amplios y sobre todo mucho menos generales y más específicos que el proyecto de ley remitido al Parlamento.

De todas formas, la generalidad de los conceptos contenidos en el proyecto de ley marco pudieron haber facilitado la aprobación por unanimidad en el Parlamento.

10. Consideraciones Finales

En este trabajo se ha intentado describir, en base a las dimensiones construidas a tales efectos, las características de la participación pública en el DNSD, dando cuenta de las principales fortalezas y debilidades del proceso. Al mismo tiempo, desde el marco teórico se ha argumentado la importancia de los procesos participativos como complementos importantes para la legitimidad de la toma de decisiones en las democracias representativas.

Las fortalezas y debilidades del proceso de debate fueron descritas en detalle en el punto 9 de este trabajo, se intentará en estas consideraciones finales, adoptar una visión más macro de todo el proceso vinculado a los supuestos del marco teórico.

De esta manera, es posible señalar al menos dos grandes cuestiones que tienen que ver con las posibilidades de esta instancia de otorgar mayor legitimidad a la política de defensa. Una de estas cuestiones opera en sentido positivo, y la otra en sentido negativo:

- 1) Más allá de los problemas encontrados durante la descripción del Debate, el mismo es valorado positivamente por todos los actores involucrados entrevistados para este trabajo. Esta valoración positiva tiene que ver con: a) argumentar y justificar posiciones públicamente b) “democratizar” en el sentido de abrir el espacio para integrar a muchos sectores y personas en la discusión sobre temas de defensa c) generar intercambio entre militares y civiles
- 2) El principal problema se vincula con la sensación de “pérdida de tiempo” en el sentido de haber estado dos meses discutiendo sobre la reforma de las leyes orgánicas de las FF.AA. y que esa discusión no tenga ningún resultado. Si bien es cuestionable evaluar los procesos participativos en base a sus resultados, esta sensación puede opacar los resultados positivos y generar problemas de legitimidad, ya no para la política de defensa, si no para el proceso de debate en sí mismo.

Al mismo tiempo, esta mirada global del proceso permite considerar otros aspectos. El DNSD está enmarcado en una serie de debates públicos impulsados por el primer gobierno del Frente Amplio en Uruguay. Este contexto permite considerar que el gobierno intentó, con resultados disímiles, generar procesos de discusión abiertos en temas sustanciales para el país, como es el caso de la defensa nacional, la educación y la seguridad social.

En este marco, se puede arriesgar como hipótesis que el primer gobierno del Frente Amplio impulsó mecanismos participativos para la elaboración de políticas públicas con el objetivo de que las mismas adquirieran mayores niveles de legitimidad. En efecto, tanto la seguridad social como la educación y la defensa constituyen temas que generan profundas diferencias entre los actores involucrados y la opinión pública en general. De esta manera, la participación de distintos actores (directamente involucrados o ciudadanos involucrados indirectamente) en ámbitos de discusión y debate intentaba generar acuerdos a partir de los cuales emprender reformas.

En este sentido, dichos mecanismos oficiaron como complemento de la democracia representativa, ya que todos ellos tuvieron un carácter consultivo y generaron insumos, con mayor o menor incidencia, para las decisiones tomadas posteriormente por la vía parlamentaria o administrativa. Escapa a este trabajo el análisis de cómo contribuyeron (y si lo hicieron) estos procesos participativos a la legitimidad de las políticas una vez que éstas se materializaron en leyes o resoluciones en el caso del Diálogo sobre Seguridad Social y el Debate Educativo Nacional.

Sin embargo, en relación al Debate Nacional sobre Defensa, se puede mencionar que el mismo constituyó el primer intento de las autoridades uruguayas para dar mayor legitimidad a una política de defensa tradicionalmente elaborada en pequeñas cúpulas político-militares pasando a ser elaborada en un marco de participación ciudadana con sectores civiles y militares potencialmente afectados directa o indirectamente.

En efecto, es innegable que más allá de los problemas registrados en este trabajo, se amplió y democratizó la discusión sobre la defensa nacional concibiéndola como un problema de todos los ciudadanos, del Estado, y no sólo de los militares.

Por otra parte, a través del DNSD se intentó llenar el vacío legal en materia de defensa en base a la generación de amplios consensos sociales y políticos, no sólo a través del DNSD sino que ello fue buscado también en el Parlamento mediante la generación de acuerdos interpartidarios, que llevaron a la aprobación unánime de la Ley.

Además de ello, el MDN adquirió en la reforma del sector de la defensa, un rol proactivo y protagónico que no había tenido hasta el momento como parte del Mando Superior de las Fuerzas Armadas y como encargado político-estratégico de la elaboración e implementación de las políticas de defensa.

El mayor desafío para el nuevo gobierno frenteamplista será implementar las disposiciones de la Ley de Defensa y retomar la reforma de las leyes orgánicas, fundamentales para una reforma democrática de las FF.AA. Queda pendiente conocer si para implementar esas reformas, serán tomadas en cuenta las discusiones generadas en el DNSD, lo cual imprimiría un sello positivo fundamental a todo el proceso.

11. Bibliografía Citada

- Amado, Fernando (2008) "Ascensos a la Cúpula Militar en Uruguay 1990-2007" Monografía de Licenciatura en Ciencia Política. Facultad de Ciencias Sociales-Universidad de la República.
- Annunziata, Rocio (2009) "La proximidad como vínculo político. Dispositivos participativos y legitimidad democrática en los municipios argentinos de Morón y Rosario". Disponible en <http://lasa.international.pitt.edu/esp/>
- Bobbio, Norberto (1991) *Liberalismo y democracia*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Bobbio, Norberto (1993) "Las promesas Incumplidas de la Democracia" en Revista Zona Erógena, Nº 14, Bs. As., Argentina.
- Calame, Pierre (2009) *Hacia una Revolución de la Gobernanza: Reinventar la Democracia* Ed. LOM. Chile
- De Souza Santos, Boaventura (2004) "Democracia de Alta Intensidad: Apuntes para Democratizar la Democracia". *Cuadernos de Diálogo y Deliberación*. Ed. Unidad de Análisis e Investigación del Área de Educación Ciudadana de la Corte Nacional Electoral, La Paz, Bolivia.
- Donadio, Marcela (2004) "Fortalezas y debilidades del Control Parlamentario de la Defensa en la Argentina". www.ser2000.org
- Diamint, Rut. (2004) "Defensa pública de la Defensa como política pública". En *Mirador de Seguridad*. Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Pública.
- Elster, Jon (Ed.) (1998) *Deliberative Democracy* Cambridge University Press
- Font, Joan y Blanco, Ismael. (2005) "¿Qué hay detrás de la oferta de participación? El rol de los factores instrumentales e ideológicos en los mecanismos españoles de participación". *CLAD Reforma y Democracia* Nº 31
- Font, Joan (2004) "Participación ciudadana y decisiones públicas: conceptos, experiencias y metodologías" en: Ziccardi, Alicia (coord.) *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*, UNAM-Instituto de Investigaciones Sociales, México
- Font, Joan et al (2000) "Mecanismos de Participación Ciudadana en la Toma de Decisiones Locales: una visión panorámica". Tercer Premio del XIV Concurso de Ensayos del CLAD "Administración Pública y Ciudadanía". Caracas. www.ciad.ve.org
- Fung, Archon (2006) "Varieties of Participation in Complex Governance" *Public Administration Review* Nº 66 John F. Kennedy School of Government, Harvard University
- Fung, Archon (2003) "Survey Article: Recipes for Public Spheres: Eight Institutional Design Choices and Their Consequences" en *The Journal of Political Philosophy* Nº 3 John F. Kennedy School of Government, Harvard University
- Gonnet, Diego (2005) "El Desafío Camuflado: Subordinación Militar y Teoría Democrática en Sudamérica". Monografía de Licenciatura en Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.

- Gonnet, Diego; Rumeau, Dominique; Alonso, Reinaldo; Perdomo, Sandra (2006) "Sistematización Comparativa del Marco Jurídico de la Defensa en Argentina, Brasil, Chile, España y Uruguay". *Inédito*.
- González Guyer, Julián (2008) "Uruguay. Relaciones FFAA y Sociedad. De anomalías democráticas con viejas raíces". En: Sepúlveda, Isidro y Alda, Sonia *La Administración de la Defensa en América Latina (II). Análisis Nacionales*. Inst. Univ. Gutiérrez Mellado, Madrid, España
- González Guyer, Julián (2007) "Relações entre Forças Armadas e Sociedade no Uruguai: Exercício Comparativo com o Chile". En Saint-Pierre, Héctor (Coomp.) *Controle Civil sobre os Militares e Política de Defesa na Argentina, no Brasil, no Chile e no Uruguai*. Ed. Unesp, San Pablo, Brasil
- González Guyer, Julián (2002) "La Política Exterior del Uruguay en el Ámbito de la Defensa. Toma de Decisión en un Tema Opaco. Un Avance en la Interpretación de las Relaciones FFAA y Sociedad en el Uruguay del Siglo XX" Tesis de Maestría en Ciencia Política- Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.
- Greppi, Andrea (2006) *Concepciones de la Democracia en el Pensamiento Político Contemporáneo*. Ed. Trotta, Madrid, España
- López, Selva (2006) "Ethos, ética e ideología del profesional militar". Ponencia presentada en el ciclo *Hacia una política pública de Defensa en Uruguay*. Centro de Estudios Estratégicos del Uruguay. Montevideo. *Inédito*
- López, Selva (2006) "Ciudadanía, ethos y formación militar". En *Aportes para una nueva ley orgánica de las FF.AA.* pp. 25 a 45. Julián González Guyer (comp.). MDN/PNUD/UdelaR. Montevideo.
- Máiz, Ramón (2006) "Deliberación e inclusión en la democracia republicana" en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* Nº 11
- Maronna, Mónica y Trochon, Yvette (1998) "Militares y Política en los Años Veinte". *Cuadernos Del Claeh 2ª Serie Año 13 Nº4*. Montevideo
- O'Donell, Guillermo, et. al. (2003). *Democracia, Desarrollo Humano y Ciudadanía: Reflexiones sobre la Calidad de la Democracia en América Latina*, Ed. Homo Sapiens, Rosario, Argentina
- Paternain, Rafael (2003) "Las Fuerzas Armadas Uruguayas: De la Soledad a la Barbarie" en Enrique Mazzei (coomp.) "El Uruguay desde la Sociología II" Departamento de sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.
- Real de Azúa, Carlos (1969) "Ejército y Política en el Uruguay" *Cuadernos de Marcha* Nº 23 Montevideo
- Rumeau, Dominique (2008) "Control civil sobre el micro-managment de la defensa. Un estudio de caso". Monografía de Licenciatura en Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.
- Subirats, Joan (2000) "Democracia, Participación y Eficiencia" en *Revista Foro Internacional* Vol. 40, No. 3. Colegio de México
- Velasco, Juan Carlos (2006) "Deliberación y calidad de la democracia", en *Claves de la Razón Práctica*, Nº 167