

## 우루과이: 기억하지 않는 정치제도?\*

다비드 알트만(칠레 가톨릭대)

번역: 임수진(경희대)

한국에서 우루과이 소식은 그저 축구로 제한되어 있을 정도로 그 동안 양국의 교류는 미미했다. 우루과이는 경제적으로나 인구지정학적으로는 작은 나라이지만, 중남미 대륙에서는 민주주의의 역사가 가장 오래된 국가다. 그럼에도 불구하고 사회과학자들이 우루과이의 민주주의를 크게 주목하지 않는 것이 현실이다.

나는 이 글에서 인구가 300백만이 조금 넘는 국가이며 남반구의 거대국가인 아르헨티나와 브라질에 둘러싸인 우루과이의 정치에 관해서 말해보

---

\* 이 논문은 FONDECYT(칠레과학재단 #1090294)의 지원에 의한 것임. - 저자 주. 우루과이 태생의 다비드 알트만(David Altman, <http://www.icp.puc.cl/daltman/>)은 미국 노틀담 대학교에서 정치학 박사학위를 취득했고, 민주주의 제도의 효율성, 직접 민주주의의 메커니즘 등과 같은 분야의 비교정치를 연구하고 있다. 현재 칠레 가톨릭대학교 정치학 교수로 재직 중이다. 자세한 소개는 그의 홈페이지를 참조. 번역은 박사논문 준비 차 칠레에서 현지조사를 진행 중인 경희대 정치학과 대학원의 임수진 선생이 맡아주셨다. 정치평론을 투고한 알트만 교수와 번역의 수고를 아끼지 않은 임수진 선생, 그리고 번역문을 우리말로 다듬어준 이현휘 박사에게 각각 감사의 말씀을 드린다. - 편집자 주

고자 한다. 먼저 우루과이를 간단히 소개하면 서반구에서 가장 자유로운 국가이고, 부패지수가 매우 낮으며, 인권이 높은 수준에서 보장되는 국가라고 할 수 있다.<sup>1)</sup> 국제분쟁에 휩싸인 적도 없고, 지금까지 UN의 평화유지활동에서 주도적인 역할을 했다.<sup>2)</sup> 또한 한국과 마찬가지로 단일 국가 중의 하나다. 이제 우루과이에서 진행된 최근의 정치과정에 관해서 얘기해 보도록 하겠다. 우루과이 정치는 세계의 주목을 끌지 못하고 있지만, 지구상에서 한국의 대척점에 위치한 칠레에서 전하는 이 글이 한국정치평론학회 회원의 관심을 끄는 하나의 계기가 되길 희망한다.

2009년 10월 25일은 우루과이 전체국민의 90%에 해당하는 250만 명의 국민이 2014년까지 통치할 대통령, 부통령, 그리고 의회 의원을 선출하는 선거일이었다. 과거 게릴라지도자였던 호세 무히까(José Mujica), 그리고 보수주의자이자 전직 대통령인 루이스 알베르토 라카예(Luis Alberto Lacalle)는 1차 투표에서 과반수 득표에 실패해 결국 11월 2차 결선투표까지 이르러 확대전선(Frente Amplio)의 후보인 무히까가 52%를 득표함으로써 라카예를 누르고 대통령에 당선되었다. 과거 게릴라 지도자였던 무히까가 우루과이의 새 대통령으로 당선된 것은 칠레의 여성대통령인 바첼렛(Bachellet), 볼리비아의 원주민 대통령 모랄레스(Morales), 브라질의 공장노동자 출신 대통령 룰라(Lula), 전직 가톨릭주교인 파라과이 대통령 루고(Lugo), 그리고 쿠데타를 일으켰던 베네수엘라 대통령 차베스(Chávez) 등과 같이 중남미 대륙의 지도자 중 당선 가능성이 적은 대권주자가 승리한 사례에 속한다.

1) 종교연합 자료. <http://www.religionandstate.org>

2) 2010년 8월 말까지 지구상에서 1인당 유엔평화유지군 파병규모가 가장 크며 2,500명이 넘는 병력이 활동하고 있다.

[http://www.un.org/en/peacekeeping/contributors/2010/aug10\\_1.pdf](http://www.un.org/en/peacekeeping/contributors/2010/aug10_1.pdf)

세계 역사상 가장 잘 정비된 조직과 정교한 전술을 활용하면서 도시 게릴라운동(los Tupamaros)을 성공적으로 이끌었던 무히까가 대통령에 당선되었다는 사실은 참 아이러니한 일이다. 차스께띠(Chasquetti 2009)의 말을 빌리자면, 그는 메시아적 소명과 조직운영 능력을 갖춘 지도자로서 자유민주주의를 쟁취하기 위해 무기를 들었다. 또한 확대전선(Frente Amplio)과 같은 화려한 대중운동을 전개했고, 마침내 이번 선거에서 민주주의까지 쟁취함으로써 정부 권력 진입에 성공했다. 조국의 해방과 사회주의를 주장하면서 급진좌파 노선을 걸었던 그가 이제 지난 정권의 노선을 일정하게 계승하면서 온건 중도좌파 정부의 시대를 열어가려고 한다. 무히카는 군사정권(1973-1985) 시절 구금되어 고문까지 당한 적이 있다. 그러나 현재의 정치적 상황을 보면 무히카 역시 따바레 바스께스(Tabaré Vázquez)가 이끈 중도좌파 온건정부(2005-2009)의 노선을 그대로 계승할 가능성이 높다.

확대전선이 권력을 처음 창출했던 2005년, 우루과이는 역사상 가장 심각한 경제 위기에 직면했다. 전체인구의 1/3 이상이 빈곤층에 속했고, 산업생산은 붕괴되어 최악의 상태에 이르렀다. 이런 상황에서 새 정부의 경제정책이 긍정적으로 작용해서 5년 후 우루과이 경제는 극적으로 회복되었다. 공공재정이 안정되면서 서반구에서 발생한 2007-2009년의 금융위기를 피해간 몇 되지 않은 국가들 중 하나가 되었다. GDP 역시 6년째 성장세를 보인다. 우루과이 좌파정책기조를 계승한 신중한 경제 정책을 실시함으로써 빈곤층의 비율을 5년 전의 50% 수준으로 낮출 수 있었고, 조세 제도의 현대화 노력도 게을리하지 않았다(Buquet 2009, Chasquetti, 2008). 당시 우루과이는 사상 최악의 경제위기라는 악조건에 처했지만, 놀랍게도 “아동 한 사람 당 한 대의 컴퓨터”(One Computer per Child) 프로그램을 성공적으로 정착시킨 세계 첫 번째 국가가 되었다. 이로써 모든 공립학교 학생뿐만 아니라 교사까지 국가에서 제공하는 수혜를 입게 되었다(Trucano, 2009). 또 이 운동의 성공에 힘입어

우루과이는 중남미에 소프트웨어를 수출하는 주요국가로 부상했다. 그러나 우루과이의 생산구조는 여전히 농축수산물(육류, 쌀, 모직, 콩, 밀 등)에 집중되어있다. 2009년 선거 직전 인플레이션은 걱정할 대상이 아니었고, 실업률 또한 역사상 최저치를 기록했으며, 일인당 GDP도 괄목할만한 성장세를 보였다. 사실 정당으로써는 자신들이 가진 역량 이상을 해낸 것이다.

## I. 정치 체제

대부분의 라틴아메리카 국가와 마찬가지로 우루과이는 대통령제-다당제 국가다. 선거제도는 비례대표제를 채택했고, 양원에서 정당간의 의석 배분을 위하여 전체국가를 하나의 선거구로 확정한다. 이처럼 한 정당이 전체 투표의 10%를 득표하면, 의석의 약 10%를 배분 받는다. 의회의 규모를 보면 하원은 99명이고, 상원은 30명이다. 또 모든 정당은 국가로부터 선거자금을 지원받는데, 이전의 선거결과에 비례하여 공적 자금을 받는다.

우루과이 선거 과정은 네 단계로 구성된다. 정당이 주도하는 의무경선(2009년 6월 28일), 대통령 선거와 의회선거(2009년 10월 25일 동시선거), 대선에서 과반을 득표한 후보자가 없을 때 실시하는 결선투표(2009년 11월 29일), 지방자치선거(2010년 5월 9일)가 각각 그것이다.

아마도 우루과이의 정치환경의 기초는 동시에 실시되는 행정부와 입법부 후보에 대한 의무경선에서 찾아볼 수 있다. 이처럼 경선결과가 발표되면, 2009년 6월부터 2010년 5월까지의 선거운동 기간 동안 정당에 의해 후보가 교체되는 일은 없기 때문이다. 내가 아는 한 이러한 선거방식은 전세계 민주주의 국가 중 우루과이가 유일할 것이다.

한편 대부분의 국가에서 경선의 방식과 시행은 각 정당의 책임하에 치르지만, 우루과이는 모든 경선 과정을 독립기관인 우루과이 선거관리위원회의 감독 하에 치르며 정당의 역할은 입회인으로 제한된다.

각 정당은 대통령 후보, 전국단위 후보, 지방단위 후보를 선출해야 할 의무가 있다. 전국단위 경선의 경우 대통령과 부통령 후보를 선출하게 되는데, 유효표의 50% 이상을 득표하거나, 또는 40% 이상 득표하고 차점자와 차이가 10% 이상 날 경우 후보로 선출된다. 이는 오픈 프라이머리 체제로서 모든 시민들이 참여할 수 있으나, 각 시민은 한 정당의 경선에서만 투표할 수 있다.

정당내부의 후보자명부가 많다는 것은 당내 경선이 활발하게 이루어진다는 증거다. 이러한 경쟁을 통해 정당과 내부 파벌은 선거지원을 위한 노력을 확대한다. 2009년 정당이 선거관리위원회에 등록한 명부는 2,800개 이상이었다. 그렇다면 176,516명의 우루과이 국민이 후보자로 등록했다는 말이 된다. 다시 말하면 전체 국민의 7%가 경선에서 후보로 추대되었다는 뜻이다. 또 절반 가까이인 48%의 후보자가 여성이었다.

한국의 관점에서 보면, 대한민국의 유권자를 3,800만 정도로 추산했을 때 그 중 2,645,000명의 국민이 경선에서 후보자로 참여했다는 말이 된다. 더욱이 한파가 기승을 부린 한 겨울날 치러진 경선이었음에도 불구하고, 100만이 조금 넘는 45%의 유권자가 투표에 참여했다.

두 번째 단계는 의회의 대통령 선거다. 이 선거는 다른 경선과 달리 의무투표이므로 모든 국민들은 의무적으로 투표권을 행사해야 한다. 즉 한 정당의 대통령 후보를 선택하고, 각 정당의 여러 의원 후보 중 한 명을 선택하게 되는 것이다. 만약 폐쇄형 후보자 명부를 채택한 선거제도가 잘 작동한다면, 의회선거에서 우루과이 국민들은 명부에 올라있는 후보자의 순서를 바꿀 수도 없고, 새로운 후보를 다시 추대할 수도 없다. 그럼에도 불

구하고 학자들이 우루과이 선거제도를 “선호투표제”로 규정할 정도로 선거 때마다 후보자명부의 수는 상당히 많은 편이다.

대선 1차 투표에서 과반득표에 이르는 후보자가 없을 경우 한 달 후 두 가지 원칙에 의해 결선투표를 시행한다. 첫째, 투표용지에서 정당명은 삭제하고 후보 개인의 명성만으로 경쟁한다. 둘째, 선거시기는 2010년 5월까지로 정해서 지방단치단체장과 기초의원선거를 실시한다.

2009년 선거는 지난 정부의 국정운영에 대해 평가받는 첫 선거였다. 최근 20여 년간 세 개의 주요정당이 정권을 잡았고, 1985년 민주화 이후부터는 다양한 정당이 각축하면서 선거가 한층 더 치열했다. 중도좌파의 집권 연장이냐 아니면 중도우파로 정권교체를 할 것인가 하는 정치적 논쟁은 선거 때마다 등장하는 주요 쟁점 사항이었다. 당시 선거전의 주요 이슈는 우루과이의 경제회복이 수출성장 요구와 국제경제 호황의 영향으로 가능했는지 아니면 정부가 성공적으로 경제정책을 수행했는지 여부를 묻는 것이었다. 아마도 양쪽 의견 모두 맞는 말일 것이다.

무히카는 지난 확대전선 정권이 이룩한 정책 성공의 계승자로서 브라질의 룰라 대통령과 비교된다(베네수엘라의 차베스와는 차이가 있다). 그럼에도 불구하고 그의 선거운동은 아르헨티나의 네스토르와 크리스티나 정부에 대한 혹평처럼 국내외에서 문제가 되었다. 무히카가 가끔 정치적인 방향을 잃어버린 것처럼 보였다면 라카예는 이에 비해 더욱 무능한 것처럼 보였기 때문이다.

만약 라카예가 당선되었다면 틀림없이 전기톱처럼 공공지출은 줄이고 거지처럼 정부의 직접보조금만 늘렸을 것이다. 이러한 표현은 행정경험이 풍부한 라카예의 자질을 폄하할 뿐만 아니라 공공안보, 조세개혁, 그리고 현정부에 의해 이행되고 있는 다양한 사회정책 등에 대해 비판적이라는 편견을 제공했다. 결국 대선의 승자는 실수가 더 적으면서 상대후보의 실

수에는 즉각적이고 적절하게 대응하는 후보자가 될 가능성이 컸다. 그만큼 지난 대선에서 이데올로기에 근거한 경쟁은 거의 없었다.

## II. 결 과

지난 10월 선거를 앞두고 제기된 주요 쟁점은 확대전선의 공식후보인 무히까가 결선투표 없이 1차 투표에서 당선될 수 있을까 하는 것이었다. 선거 결과 아주 조금 모자랐을 뿐 절반에 가까운 지지를 받았다. 확대전선은 전체득표의 49.3%를 얻었고, 국민당(Partido Nacional)은 29.9%, 콜로라도(Colorado)당이 17.5%를 획득했다(표1). 기타 정당은 3.5%를 득표했다. 일반적으로 유권자들은 같은 정당에 소속된 대통령 후보와 의회 후보를 선택하는 경향이 있기 때문에, 이번 선거에서도 대선, 총선 모두 비슷한 지지율을 얻었다. 이처럼 확대전선은 49.9%라는 높은 지지를 얻어 양원 모두에서 다수를 형성했다(표2). 선거 참여율은 전체 등록유권자의 89.9%에 달했다.

총선과 동시에 우루과이 국민들은 헌법개혁을 위한 주민 직접선거를 실시했다. 하나는 우루과이에 거주하는 이민자들에게 투표권을 부여할 것인지에 대한 질문이었고(통과된다면 선거인구의 20%가 늘어난다), 다른 하나는 헌법 개헌을 위한 주민발의를 묻는 것으로써 1986년 폐지된 법안인 제 15,848조의 소멸에 대한 내용을 담았다. 이 법은 1989년 국민투표에 의해 통과되었던 것으로 1973년부터 1985년까지의 독재 기간 동안 국가에 의해 자행된 범죄에 대해 처벌을 금하는 내용을 담았다. 이 두 가지 헌법개혁안에 대해 국민들은 각각 38%와 47%의 지지를 보냄으로써 부결시켰다.

우루과이는 스위스, 이탈리아, 리히텐슈타인처럼 국가차원에서 직접민주주의를 시행하는 국가이다. 우루과이의 직접민주주의는 스위스에서 시행되는 모든 양식을 보여준다. 즉 의회에서 발의된 개헌안에 대한 의무적인 국민투표, 의회에서 통과된 법률을 거부할 수 있는 국민투표, 개헌을 위한 국민발안제가 각각 그것이다. 그럼에도 불구하고 오래 전부터 제도화된 우루과이의 정치현실은 직접민주주의 연구에서 주목하지 않고 있다.

### Ⅲ. 전 망

지난 선거에서 진행된 투표 과정을 보면 어떤 불상사도 없었고, 개표 과정에서는 물리적 충돌이나 부정행위가 발생하지 않았다. 호세 무히카는 결선투표에서 52%의 지지를 받았고, 라카예는 43%, 기권과 무효표는 각각 2%였다. 투표참여율은 10월의 1차 투표 때와 같은 수준이었다. 이미 앞에서 서술한 것처럼 인민전선은 의회의 상원과 하원 선거에서도 다수를 형성했고, 정부연합도 구성했다. 이처럼 협력의 구도를 이미 형성했음에도 불구하고 무히카는 자신과 노선이 다른 야당뿐만 아니라 공기업 대표, 시민사회에까지 대화의 문을 활짝 열어놓고 있다.

아이러니하게도 무히카가 직면한 어려움은 그 자신의 정당에서 비롯되었다. 따라서 그의 원칙은 정당 내 급진적인 세력들을 만족시킬 뿐만 아니라 과도한 실용주의의 요구에 대해서도 균형을 맞추게 될 것이다. 다시 말해 무히카 정부의 성공은 부통령의 리더십에 놓여있는 온건한 당파와 대통령 통제하에 놓여있으면서 선거기간 내내 대통령을 지지해준 인민참여운동(movimiento de participación popular)과 공산당 조직간의 조화를 어

떻게 유지하고 균형을 이루게 하는가에 달렸다고 할 수 있다. 앞으로 이러한 개혁들은 연합의 지도자로서 또 대통령으로서 무히까의 역량을 시험하게 될 것이다.

&lt;표 1&gt; 선거 결과

	1999	결선투표	2004	2009	결선투표
Frente Amplio	40.1	45.86 <sup>(1)</sup>	51.7	49.3	52,39 <sup>(4)</sup>
P. Blanco	22.3		35.1	29.9	43,51 <sup>(5)</sup>
P. Colorado	32.8	54.13 <sup>(2)</sup>	10.6	17.5	
P. Independiente	..		1.9	2.6	
Nuevo Espacio	4.5		(..)	(..)	
기타	0.3		0.7	0.7	
등록유권자	2,402,160	2,402,160	2,487,816	2,563,397	2,563,285
기권	22,433	42,574	31,031	37,238 (3)	53,100
무효	22,240	21,469	21,383	26,950	40,103
투표 유권자	2,204,884	2,204,529	2,229,611	2,304,686	2,285,958
참여율 (%)	91.7	91.8	89.6	89.9	89.2

.. N/A; (..) 후보자 없음.

(1) 대통령 후보구도: Tabaré Vázquez-Rodolfo Nin Novoa

(2) 대통령 후보구도: Jorge Baille-Luis Hierro

(3) 이 가운데 14,410명은 기권했으나 일반투표에는 참여.

(4) 대통령 후보구도: José Mujica-Danilo Astori

(5) 대통령 후보구도: Luis A. Lacalle-Jorge Larrañaga

자료: 우루과이 선거관리위원회 (<http://www.corteelectoral.gub.uy>), 저자 자료

&lt;표 2&gt; 의회 선거 결과, 1994-2009

	상원 (30 명)			하원 (99 명)		
	00-04	05-09	10-14	00-04	05-09	10-14
<b>Frente Amplio(확대전선)</b>	<b>12</b>	<b>16</b>	<b>16</b>	<b>40</b>	<b>52</b>	<b>50</b>
M. de Participación Popular	2	6	6	5	20	25
Partido Socialista	4	2	2	14	10	9
Vertiente Artiguista	2	2	1	4	4	1
Partido Comunista	1	1	1	1	1	1
CAP-L			1			2
Espacio Renovador	1	1		5	4	1
Asamblea Uruguay	2	3		8	8	6
Nuevo Espacio		1			4	3
Independientes				3	1	2
<b>Partido Nacional (블랑꼬)</b>	<b>7</b>	<b>11</b>	<b>9</b>	<b>22</b>	<b>36</b>	<b>30</b>
Unidad Nacional (Herrerismo)	5	3	5	18	7	19
Alianza Nacional	2	6	4	4	19	11
Correntada Wilsonista		2			10	
<b>Partido Colorado(플로라도)</b>	<b>10</b>	<b>3</b>	<b>5</b>	<b>33</b>	<b>10</b>	<b>17</b>
Vamos Uruguay			3			14
Propuesta Batllista (Proba)			2			3
Foro Batllista	5	1		18	7	
Lista 15	5	2		15	3	
<b>Partido Independiente (독립당)</b>	<b>.</b>	<b>.</b>	<b>.</b>	<b>.</b>	<b>1</b>	<b>2</b>
<b>Nuevo Espacio (새로운 세상)</b>	<b>1</b>	<b>.</b>	<b>.</b>	<b>4</b>	<b>.</b>	<b>.</b>

출처: 레뿌블리카 대학교 사회과학대학 자료은행과 저자 자료

## Uruguay: ¿Un Ejemplo Olvidado?\*

David Altman(Pontifical Catholic University of Chile)

Probablemente las noticias sobre Uruguay disponibles en la República de Corea sean virtualmente nulas y las muy pocas que existan se limiten simplemente al fútbol; y en general, eso de por sí ya son buenas noticias. Uruguay es posiblemente el país con la mayor y la más larga tradición democrática del continente latinoamericano, lo que combinado con un peso menor tanto en lo económico, lo poblacional, como lo geopolítico, invisibilizan de alguna manera al país. Sin embargo, constantemente desafía a los analistas sociales ya que si bien comparte tantas cosas con sus vecinos es, sin embargo, bien distinto en notables aspectos.

Estoy hablando de un país de poco más de tres millones de habitantes, rodeado por los gigantes del sur, Argentina y Brasil. Como una brevísima introducción diré que es sistemáticamente señalado como uno de los países con mayor desarrollo humano de la región, menos corruptos, y como uno de los países más liberales del continente y por cierto, el más secular del hemisferio (y de los más seculares del mundo).<sup>1)</sup> Uruguay es un país que

---

\* Este trabajo se encuadra en el proyecto FONDECYT #1090294.

virtualmente no ha tenido conflictos internacionales y ha tenido tradicionalmente un rol protagónico en la esfera de las operaciones de paz de Naciones Unidas.<sup>2)</sup> Al igual que Corea, uno de los países más étnicamente homogéneos del mundo. En las próximas páginas intentaré dar una mirada global a los últimos procesos que han ocurrido en Uruguay y ojalá, así generar algún tipo de interés en los colegas de la *Asociación Coreana de Ciencia Política* sobre este “casi” olvidado rincón del mundo.

Hace poco menos de un año, el 25 de octubre de 2009, el 90% de los ciudadanos uruguayos (2,5 millones de personas) acudieron a las urnas para elegir al presidente, vice presidente y el Congreso que regirá el país hasta 2014. El ex líder guerrillero, José Mujica, y un conservador, el ex presidente Luis Alberto Lacalle, combatieron en la segunda vuelta de las elecciones presidenciales de noviembre. Mujica, candidato del oficialista, el Frente Amplio, venció por escaso margen Lacalle, ganando el 52% de los votos. Su victoria, sin embargo, sigue la secuencia de la elección de líderes poco probables en América Latina: una mujer en Chile (Bachelet), un indígena en Bolivia (Morales), un obrero industrial en Brasil (Lula), un ex obispo Teología de la Liberación en Paraguay (Lugo), y un ex-golpista en Venezuela (Chávez). Ahora fue el turno de Uruguay, eligiendo un ex líder guerrillero, José Mujica, como Presidente de la República.

La elección de Mujica es particularmente irónica dado su papel como

---

1) Association of Religion Data Archives. <http://www.religionandstate.org/>

2) A fines de Agosto de 2010, Uruguay el mayor contribuyente per-cápita del planeta a las tropas de Cascos Azules de Naciones Unidas con un contingente de un poco más de 2,500 activos. [http://www.un.org/en/peacekeeping/contributors/2010/aug10\\_1.pdf](http://www.un.org/en/peacekeeping/contributors/2010/aug10_1.pdf)

líder de uno de los más sofisticados e ingeniosos movimientos de insurgencia de guerrillera urbana en el mundo, los Tupamaros. Él es, en palabras de Chasqueti (2009), la misma persona que “se alzó en armas contra la democracia liberal, con una concepción mesiánica y foquista, llega al gobierno a través de aquella democracia y en hombros de un espectacular movimiento de masas como el Frente Amplio. Quien de la izquierda más radical pregonó la liberación nacional y el socialismo, se apresta hoy a iniciar un segundo gobierno moderado de centro izquierda.” A pesar de Mujica haber sido detenido y torturado durante el régimen militar (1973-1985), todas las señales indican que su gobierno será una continuación natural de aquel de Tabaré Vázquez (2005-2009), es decir, otro ejemplo de un gobierno moderado de centro-izquierdas.

Cuando el Frente Amplio asumió el poder por primera vez en 2005, el país estaba comenzando a mostrar signos de recuperación de una de las más profundas crisis económicas que se había enfrentado en su historia. Más de un tercio de la población estaba debajo de la línea de pobreza, la producción industrial se había derrumbado, y la frustración -si no de desesperación- era generalizada. En tales circunstancias, prácticamente cualquier medida que adoptara el entonces nuevo gobierno era probable que se viera como algo positivo-no había ninguna otra dirección a tomar. Cinco años después, el país ha cambiado drásticamente. Las finanzas públicas están en orden, Uruguay es uno de los pocos países en el hemisferio occidental que evitó caer en recesión debido a la crisis financiera de 2007-2009, y lleva seis años de continuo crecimiento del PIB. Por otra parte, a través de una serie de políticas cuidadosamente focalizadas, la pobreza se redujo en más del 50%

y modernizó su sistema impositivo, ambas políticas insignia de la izquierda uruguaya (Buquet, 2009; Chasquetti, 2008). Cabe destacar, que a pesar de sus limitaciones económicas, Uruguay también es el primer país del mundo a implementar con éxito el programa “One Computer Per Child”. Todo estudiante de escuela pública en el país está en línea con un nuevo ordenador portátil entregado por el Estado, así como todos los maestros (Trucano, 2009). Posiblemente también sea el mayor exportador de software de América Latina, a pesar que su pirámide productiva aun se concentra en productos agropecuarios (carne, arroz, lana, soja, trigo, etc). En vísperas de las elecciones de 2009, la inflación no era una preocupación y el desempleo se encontraba en un mínimo histórico, todo esto en un contexto de crecimiento significativo del PIB per cápita. De hecho, habría sido casi imposible para el partido en el poder tenerlo mucho mejor.

## I. Sistema político

Como casi todos los países latinoamericanos, Uruguay tiene un régimen presidencialista-multipartidista. Una proporcionalidad estricta se ha convertido en uno de los pilares de la representación en Uruguay. Para la distribución de escaños entre los partidos en ambas cámaras del Congreso, la totalidad país conforman un único distrito nacional. Así, si un determinado partido obtiene 10% de la votación, recibirá aproximadamente 10% de los escaños, tanto en la Cámara de Diputados (n=99), como en la Cámara de Senadores (n=30). Además, los partidos políticos reciben del Estado

recursos públicos para financiar sus campañas electorales, en una base proporcional a los resultados electorales anteriores y los de la elección en consideración.

El proceso electoral uruguayo consiste potencialmente en cuatro etapas: primarias obligatorias por partido (28 de junio de 2009), elecciones presidenciales y legislativas (25 de octubre de 2009), una posible segunda vuelta si ningún candidato obtiene más de la mitad de los votos (29 de noviembre de 2009), y las elecciones municipales (9 de mayo de 2010).

Quizás una de las originalidades del ámbito electoral del Uruguay radica en la realización de primarias obligatoria, simultaneas, vinculantes para todos los partidos que compitan por el ejecutivo y el legislativo nacional. Asimismo, los resultados de las primarias están limitados con la “cláusula candado” que establece que nadie (elegido o no) puede cambiar de partido durante el ciclo electoral que va desde Junio de 2009 hasta mayo de 2010. Hasta lo que yo entiendo, es la única democracia en el mundo con este tipo de elección.

Considerando que, en la mayoría de los países, las normas y la realización de las elecciones primarias, si es que existen, son responsabilidad los partidos, en Uruguay la totalidad proceso es-al igual que con las elecciones generales-es controlada por la autoridad electoral independiente, la Corte Electoral del Uruguay y los partidos se limitan a simplemente ser observadores en el proceso.

Cada partido tiene la obligación de elegir a un candidato a la presidencia, así como a sus delegados para la convención nacional y las convenciones regionales. La Convención Nacional es responsable de elegir al candidato a la vicepresidencia y posiblemente también el candidato a la

presidencia sí, el principal contendiente no obtiene más de la mitad de los votos válidos del total del partido (o por lo menos cuarenta por ciento de los votos con una ventaja de diez puntos sobre el segundo candidato). Estas son primarias abiertas para todos los ciudadano, pero estos sólo pueden votar en la primaria de un único partido.

La proliferación de listas dentro de los partidos es evidente en las elecciones internas, ya que en esta oportunidad los partidos y sus grupos internos hacen enormes esfuerzos para ampliar su apoyo electoral. En 2009, más de 2800 listas (que combinan los partidos y sus grupos) fueron registradas y aceptadas por las autoridades electorales. En esta oportunidad, 176.516 ciudadanos corrieron como candidatos titulares o suplentes en las listas. En otras palabras, un sorprendente 7% de la ciudadanía fue candidato en algún nivel en las primarias. Casi la mitad (48%) de estos eran mujeres.

En términos coreanos, significaría que un poco más de 2,645,000 ciudadanos de la República de Corea hubiesen participado como candidatos en la elección! (Estimado sobre una población votante de casi 38 millones de ciudadanos). Por otra parte, a pesar que el voto tiene carácter facultativo, y que las primarias que se celebran en un día extremadamente frío en las profundidades del invierno, el 45% del electorado (poco más de 1 millón de ciudadanos) votó.

La segunda etapa consiste las elecciones legislativas y presidenciales. En esta oportunidad, a diferencia de las primarias, el voto es obligatorio y los ciudadanos están obligados a votar con una boleta única, es decir, elegir dentro del mismo partido al candidato presidencial y dentro de los distintos grupos de legisladores que presenta cada partido. Si bien el sistema

electoral se basa en listas cerrada y bloqueadas: en la elección legislativa los ciudadanos uruguayos no pueden cambiar el orden de los candidatos o de incorporar nuevos nombres en las listas. Sin embargo, el número de listas de candidatos es tan grande en las diferentes etapas de la ciclo electoral que algunos estudiosos han caracterizado a la sistema uruguayo como uno con un “voto preferencial” (Colomer, 2004; Marengo, 2006; Rose, 2000).

Si ninguna fórmula presidencial (el término usado para el presidente y vicepresidente) gana más de la mitad de los votos en la primera ronda, una segunda vuelta electoral se lleva a cabo un mes después por las dos principales fórmulas. Para esta elección, etiquetas partidistas son eliminados de las boletas dejando sólo los nombres de los individuos compiten por las posiciones. Por último, el ciclo electoral se cerró en mayo de 2010 con la elección de alcaldes y concejales locales.

Las elecciones de 2009 fueron las primeras en los últimos años en que los principales partidos se pudieron enfrentar cara a cara con sus respectivos “curriculum-vitae” de gobierno. Los tres grandes partidos habían gobernado Uruguay algún momento durante los últimos veinte años. También se vió probablemente una de las campañas más polarizadas, con un alto nivel de ataques *ad hominem*, desde el retorno de la democracia en el año 1985. Las disputas rara vez trataron sobre políticas específicas, sino que hubo una elección clara entre el centro-izquierda de la continuidad y la centro-derecha como opción de cambio. Gran parte de la campaña giró sobre si la recuperación uruguaya (algo reconocido por todos tanto del gobierno como de la oposición) se debió a un contexto económico internacional favorable y por lo tanto a una demanda expansiva de las

exportaciones del país, o si el gobierno nacional debía ser consagrado por el éxito. Probablemente algo de verdad existía en ambas visiones.

Mujica se presentó como el heredero y continuador de las políticas (exitosas) de la administración pasada del Frente Amplio, y en notable sintonía con el presidente brasileño Lula (y por tanto marcando diferencias con la Venezuela de Chávez). Sin embargo, su campaña no fue sin controversia, su dura crítica a las administraciones de Néstor y Cristina Kirchner en Argentina le crearon notables dolores de cabeza tanto en el ámbito nacional e internacional. Si Mujica parecía a veces haber perdido su brújula política, Lacalle pareció aún más inepto.

Lacalle afirmó que, si fuese electo, reduciría el gasto público con una moto-sierra y describió a los que recibieron las subvenciones directas del Estado como “vagabundos” (atorrantes). Estas expresiones socavaron los intentos de Lacalle de presentarse a sí mismo como una persona con gran experiencia ejecutiva, y sin duda dio un sesgo negativo a sus preocupaciones a menudo expresadas como la seguridad pública, la reforma impositiva y varias de las políticas sociales implementadas por la actual administración. Ya que la campaña fue bastante poco profunda en términos ideológicos, el ganador era probable que fuese el candidato que cometiera la menor cantidad de errores y mostrara la mayor capacidad para responder rápidamente a los errores de sus oponentes.

## II . Resultados

En la víspera de las elecciones de octubre, la principal cuestión era si el

candidato oficialista Mujica obtendría más de la mitad de los votos y por lo tanto fuese proclamado presidente sin necesidad de una segunda vuelta. La respuesta resultó ser ‘no’, pero sólo por apenas. El Frente Amplio recibió el 49,3% de los votos, el Partido Nacional 29,9% y el Partido Colorado 17,5% (Cuadro 1). Todos los partidos restantes recibieron un total combinado de 3,5% de los votos. Como los votantes votan solo dentro de un mismo partido, y los miembros del Congreso son elegidos a lo largo de líneas altamente proporcionales, la distribución en el parlamento es muy similar. Sin embargo, la ligera ventaja que el sistema ofrece a los partidos más grandes fue suficiente para transformar el 49,3 del Frente de Amplio en una estrecha mayoría en ambas casas (Cuadro 2). De acuerdo con los niveles anteriores de participación electoral, la participación fue del 89,9% del total de los inscritos en el Registro civil.

Al mismo tiempo de las elecciones generales, uruguayos también emitieron su voto directo en dos instancias directas para reformar la constitución. Uno de estos votos, activado por el apoyo de dentro de la legislatura, se refería a la posible extensión de los derechos de voto a los miembros de la enorme diáspora uruguaya (que, dependiendo de cómo se cuenta, podría constituir hasta el 20% del electorado). La otra era una iniciativa popular para la reforma constitucional. La propuesta de la reforma era la derogación de la Ley de Caducidad de 1986 (Ley 15.848, o Ley de Caducidad Punitiva del Estado). Este ley, prohíbe el castigo por los crímenes del Estado en relación a las actividades políticas cometidas por las autoridades durante la dictadura de 1973-1985, había sido ya ratificado en otro referéndum nacional en 1989. Ninguna de estas dos reformas

constitucionales fue aprobada por los ciudadanos, consiguiendo 38% y 47% de apoyo respectivamente.

Cabe destacar que Uruguay es el cuarto país del mundo en usar mecanismos de democracia directa en el ámbito nacional (después de Suiza, Italia y Liechtenstein). La democracia directa en Uruguay se da en casi todas las formas que existen en Suiza; es decir: iniciativas populares para la reforma constitucional, referéndums contra leyes aprobadas por la legislatura, referéndums obligatorios para cualquier reforma constitucional propuesta por el parlamento, así como también contrapropuestas hechas por la legislatura frente a una iniciativa popular. Al igual que en Suiza, cualquier análisis serio de la realidad política uruguaya que omita el estudio de la democracia directa carecerá de uno de las instituciones políticas que han moldeado al país durante las últimas decenas de años. Evidentemente, estos arreglos institucionales también diferencian al país del resto de América Latina.

### III. El futuro

Mirando las elecciones de forma general, estas transcurrieron sin incidentes, el recuento de votos realizado sin tropiezos, y no existe evidencia de irregularidades electorales. José Mujica ganó el 52% de los votos en la segunda vuelta y Lacalle el 43%, el resto correspondió a los votos blancos y nulos (2% cada uno). La participación fue casi exactamente en el mismo nivel que en la ronda de primero de octubre. Como se ha señalado, el Frente Amplio consiguió

mantener su la mayoría en ambas cámaras del Congreso, haciendo innecesaria una coalición ejecutiva. Sin embargo, por el mismo estilo de José Mujica, el presidente abrió la puerta de la cooperación y los partidos de la oposición se han incorporado a los organismos de control del Estado, así como también a los directorios de las empresas públicas y servicios descentralizados.

Irónicamente, los principales desafíos a los que Mujica se enfrenta provienen de su propio partido. Su desafío será satisfacer a los grupos radicales y en el balancear sus demandas con enormes dosis de pragmatismo. En otras palabras, el éxito del gobierno de Mujica' dependerá del equilibrio que mantenga entre las fracciones moderadas lideradas por el vicepresidente de la República, y los grupos más radicales que el propio Mujica controla (el Movimiento de Participación Popular y el Partido Comunista) y que, indiscutiblemente formaron la máquina electoral que se tradujo en su elección. El acto de equilibrio será tanto más difícil dado que Mujica se ha comprometido a hacer frente a dos reformas importantes-del sistema educación y de la administración estatal-que implicará la confrontación con los sindicatos más duros del país. Estas reformas proporcionará la prueba de fuego de las capacidades de Mujica como líder de la coalición y como presidente.

&lt;Cuadro 1&gt; Resultados electorales

	1999	Segunda Vuelta	2004	2009	Segunda Vuelta
Frente Amplio	40.1	45.86 <sup>(1)</sup>	51.7	49.3	52,39 <sup>(4)</sup>
P. Blanco	22.3		35.1	29.9	43,51 <sup>(5)</sup>
P. Colorado	32.8	54.13 <sup>(2)</sup>	10.6	17.5	
P. Independiente	..		1.9	2.6	
Nuevo Espacio	4.5		(..)	(..)	
Otros	0.3		0.7	0.7	
Votantes registrados	2,402,160	2,402,160	2,487,816	2,563,397	2,563,285
Votos en Blanco	22,433	42,574	31,031	37,238 <sup>(3)</sup>	53,100
Votos Nulos	22,240	21,469	21,383	26,950	40,103
Total votos	2,204,884	2,204,529	2,229,611	2,304,686	2,285,958
Participacion (%)	91.7	91.8	89.6	89.9	89.2

.. No existía; (..) no compitió como partido independiente.

<sup>(1)</sup> Fórmula presidencial: Tabaré Vázquez-Rodolfo Nin Novoa

<sup>(2)</sup> Fórmula presidencial: Jorge Batlle-Luis Hierro

<sup>(3)</sup> De este número, 14,410 votos fueron en blanco pero apoyaron los votos populares.

<sup>(4)</sup> Fórmula presidencial: José Mujica-Danilo Astori

<sup>(5)</sup> Fórmula presidencial: Luis A. Lacalle-Jorge Larrañaga

Fuentes: Corte Electoral del Uruguay (<http://www.corteelectoral.gub.uy>) y datos del autor.

&lt;Cuadro 2&gt; Resultados Parlamentarios, 1994-2009

	Senado (30 Miembros)			Diputados (99 Miembros)		
	2000-2004	2005-2009	2010-2014	2000-2004	2005-2009	2010-2014
<b>Frente Amplio</b>	<b>12</b>	<b>16</b>	<b>16</b>	<b>40</b>	<b>52</b>	<b>50</b>
M. de Participación Popular	2	6	6	5	20	25
Partido Socialista	4	2	2	14	10	9
Vertiente Artiguista	2	2	1	4	4	1

Partido Comunista	1	1	1	1	1	1
CAP-L			1			2
Espacio Renovador	1	1		5	4	1
Asamblea Uruguay	2	3		8	8	6
Nuevo Espacio		1			4	3
Independientes				3	1	2
<b>Partido Nacional (Blanco)</b>	<b>7</b>	<b>11</b>	<b>9</b>	<b>22</b>	<b>36</b>	<b>30</b>
Unidad Nacional (Herrerismo)	5	3	5	18	7	19
Alianza Nacional	2	6	4	4	19	11
Correntada Wilsonista		2			10	
<b>Partido Colorado</b>	<b>10</b>	<b>3</b>	<b>5</b>	<b>33</b>	<b>10</b>	<b>17</b>
Vamos Uruguay			3			14
Propuesta Batllista (Proba)			2			3
Foro Batllista	5	1		18	7	
Lista 15	5	2		15	3	
<b>Partido Independiente</b>	<b>.</b>	<b>.</b>	<b>.</b>	<b>.</b>	<b>1</b>	<b>2</b>
<b>Nuevo Espacio</b>	<b>1</b>	<b>.</b>	<b>.</b>	<b>4</b>	<b>.</b>	<b>.</b>

Fuentes: Banco de Datos de la Facultad de Ciencias Sociales (FCS) de la Universidad de la República y datos del autor.

## Referencias

- Buquet, Daniel. 2009. "Uruguay 2008: de las reformas a la competencia electoral". *Revista de Ciencia Política* 29 (2): 611-632.
- Chasquetti, Daniel. 2008. "Uruguay 2007: el complejo año de las reformas". *Revista de Ciencia Política* 28 (1), 385-403.
- \_\_\_\_\_. 2009. "El resultado del domingo y el próximo gobierno". *Zoom Politkon Columna de Análisis Político*, portal Montevideo. Comm.  
<[http://blogs.montevideo.com.uy/blognoticia\\_32199\\_1.html](http://blogs.montevideo.com.uy/blognoticia_32199_1.html)>.
- Colomer, Josep (Ed.). 2004. *Handbook of Electoral System Choice*. New York and London: Palgrave-Macmillan.
- Garcé, Adolfo. 2006. *Donde Hubo Fuego. El Proceso de Adaptación del MLN-Tupa maros a la Legalidad y a la Competencia Electoral (1985-2004)*. Montevideo: Fin de Siglo.
- Marengo, André. 2006. "Path-Dependency', Instituciones Políticas y Reformas Electorales en Perspectiva Comparada". *Revista de Ciencia Política* 26 (2): 53-75.
- Rose, Richard. 2000. *International Encyclopedia of Elections*. Washington: Congressional Quarterly Press.
- Trucano, M., 2009. "Uruguay's Plan Ceibal: The World's Most Ambitious Roll-out of Educational Technologies?" *World Bank Blogs*, 18 September. Available at:<http://blogs.worldbank.org/edutech/videos/uruguays-plan-ceibal-the-worlds-most-ambitious-roll-out-ofeducational-technologies>.