

LA GOBERNABILIDAD EN EL SISTEMA POLÍTICO URUGUAYO

Rubén CORREA FREITAS

SUMARIO: I. *Concepto y objeto de la gobernabilidad.* II. *Supuestos teóricos de la gobernabilidad.* III. *El sistema político uruguayo.* IV. *La elección del presidente de la República.* V. *El voto de confianza al Consejo de Ministros.* VI. *La declaración de falta de respaldo parlamentario.* VII. *La censura a los ministros de Estado y la disolución del Parlamento.* VIII. *La iniciativa privativa del Poder Ejecutivo en materia legislativa.* IX. *Las leyes con declaratoria de “urgente consideración”.* X. *Conclusiones.*

I. CONCEPTO Y OBJETO DE LA GOBERNABILIDAD

La gobernabilidad es un concepto relativamente nuevo en la ciencia política, que aparece en la década de los ochenta, vinculada al restablecimiento democrático en América Latina, que se relaciona con la viabilidad del ejercicio de la función de gobierno. En otros términos, la gobernabilidad tiene que ver con el ejercicio equilibrado y armónico del gobierno, posibilitando que éste tenga las mayorías necesarias para el ejercicio de su gestión, para llevar adelante sus planes y programas de gobierno. A su vez, la gobernabilidad tiene que ver también con el papel a jugar por parte de la oposición, quien tiene a su cargo el control de la gestión gubernativa, pero que debe posibilitar o habilitar en determinadas circunstancias la aprobación de las medidas legislativas o administrativas, imprescindibles para el desarrollo económico y social, o en determinadas circunstancias, para evitar las crisis económicas y sociales o, eventualmente, el caos institucional.

En otros términos, la gobernabilidad tiene que ver con el hecho de evitar que una oposición sistemática y cerril, pueda impedir la implantación de determinadas políticas de Estado, generando con ello crisis, desconfianza, intranquilidad social, paros, huelgas, manifestaciones, lo que conlleva una parálisis del aparato productivo, con graves consecuencias para la economía.

En consecuencia, la gobernabilidad tiene que ver no sólo con la posibilidad de que un gobierno tenga un determinado apoyo parlamentario, que le permita ejecutar su programa de gobierno, sino también con una actitud del sistema político en general, que permita el equilibrio institucional necesario para que hayan políticas de Estado, más allá de los partidos políticos, y para que la oposición se ejerza responsablemente, dentro de un marco de convivencia, respeto y tolerancia.

En Francia, se prefiere el término “governancia”, que no es ni administración ni gobierno, expresando Pierre Calame y André Talmant que “la governancia es la capacidad que tienen las sociedades humanas de proveerse de sistemas de representación, instituciones, procesos, cuerpos sociales, para administrarse ellas mismas en un movimiento voluntario”.¹

Naturalmente, que la gobernabilidad se da en un contexto de reforma del Estado, de integración regional y de globalización, lo que requiere algunas reflexiones para poder entender este proceso de cambios que está viviendo la sociedad moderna.

Los profundos cambios que se están produciendo en la sociedad, que se caracterizan por la velocidad de los mismos, imponen la adaptación de las estructuras y procedimientos en las organizaciones, so pena de quedar obsoletas o lo que es más grave, desaparecer. En los comienzos del siglo XXI, vivimos en una era de globalización de la economía, de apertura de los mercados, de integración regional y de reforma del Estado. Es indudable que hemos dejado atrás la sociedad industrial y que estamos inmersos en la sociedad de la información. Los fenomenales avances producidos en la electrónica y en la informática, nos hacen pertenecer al mundo de las computadoras, del correo electrónico y de internet. Las tradicionales fronteras nacionales han desaparecido, el mundo es una aldea global. Sentados cómodamente en el *living* de nuestra casa, podemos observar por televisión a la vez, un partido de fútbol en Londres, un descu-

¹ Calame, Pierre y Talmant, André, *Con el Estado en el corazón*, Montevideo, Ediciones Trilce, 2001, p. 15.

brimiento científico en una universidad norteamericana, la visita del Papa Juan Pablo II a Cuba, o los preparativos para una guerra en el Golfo Pérsico.

II. SUPUESTOS TEÓRICOS DE LA GOBERNABILIDAD

Uno de los supuestos teóricos de la gobernabilidad, tiene que ver con el hecho de que un gobierno debe tener un mínimo de garantías y de seguridad en la aplicación de sus planes y programas de gobierno, requiriéndose para ello un apoyo parlamentario básico o mínimo, que le asegure estabilidad. En tal sentido, pues, podemos afirmar que un primer supuesto teórico de la gobernabilidad, tiene que ver con el apoyo parlamentario que debe tener cualquier gobierno.

Otro de los supuestos teóricos de la gobernabilidad, se refiere a la aplicación de instrumentos constitucionales que faciliten el ejercicio de la función gubernamental y las relaciones entre los poderes del gobierno, esto es entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo. En el derecho comparado encontramos diversos ejemplos, como es el caso del voto de confianza al Consejo de Ministros o gabinete ministerial; el voto de censura constructivo, que permite que el Parlamento censure al gobierno, pero debiendo elegir simultáneamente un nuevo primer ministro o jefe del gobierno. Quiere decir, pues, que un segundo supuesto teórico de la gobernabilidad, es el relacionado con la organización y el funcionamiento del gobierno.

Afirma el sociólogo alemán Heinz R. Sonntag, que la gobernabilidad

...es un concepto que hace referencia a un conjunto de condiciones “técnicas” del sistema político que media entre la sociedad y el Estado: un poder ejecutivo con un proyecto (malo o bueno) para el presente y futuro y con capacidad de articular canales para tomar decisiones, una burocracia que sabe traducirlas mediante el empleo de las reglas de la racionalidad formal que la caracterizan, una fuerza pública que *a)* protege el territorio para asegurar la seguridad externa y *b)* ejerce el monopolio del uso de la violencia para garantizar la seguridad interna.

Precisa los conceptos expresando que:

...la gobernabilidad democrática implica, además de las condiciones técnicas, el control del Poder Ejecutivo por el Legislativo y de este último por los ciudadanos, la posibilidad de la alternación de los que conforman los poderes ejecutivo y legislativo, por ende necesariamente la realización periódica de elecciones y eventualmente la existencia de otras formas de participación como referenda y plebiscitos, la plena vigencia de los derechos políticos y sociales, la conciencia colectiva en torno a la necesidad de la existencia simultánea de reglas formales y condiciones sustantivas, esto es: las condiciones materiales de igualdad y equidad aludidas antes, la adecuación entre medios y fines en el ejercicio de la violencia física por parte del Estado, etcétera.²

III. EL SISTEMA POLÍTICO URUGUAYO

La Constitución de la República vigente de 1967, con las reformas aprobadas por la Ley Constitucional de 1997,³ consagra un sistema político “presidencial atenuado”, que también puede ser calificado como “semi-presidencial”.⁴ En efecto, se consagra el principio de la separación de poderes, con los tres Poderes clásicos, es decir, el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial. Asimismo, se prevén tres órganos de creación constitucional, al mismo nivel institucional que los Poderes del gobierno, que son el Tribunal de Cuentas, la Corte Electoral y el Tribunal de lo Contencioso Administrativo.⁵

El *Poder Legislativo* en la Constitución uruguaya es bicameral, con una Cámara de Senadores, que se integra con treinta miembros más el vicepresidente de la República, y una Cámara de Representantes, que se integra con noventa y nueve miembros. Tanto los senadores como los representantes nacionales, son elegidos directamente por la ciudadanía, por sufragio secreto y obligatorio, mediante el sistema electoral de representación proporcional integral.

² Sonntag, Heinz R., “Gobernabilidad democrática, globalización y pobreza en América Latina hacia el siglo XXI”, *Reforma y Democracia, Revista del CLAD*, Caracas, 1998, núm. 12, p. 10.

³ Sobre la reforma constitucional de 1997, véase Correa Freitas, Rubén y Vázquez, Cristina, *La reforma constitucional de 1997*, Montevideo, FCU, 1997.

⁴ Correa Freitas, Rubén, *Derecho constitucional contemporáneo*, 2a. ed., FCU, Montevideo, 2002, t. I, núm. 70, p. 127; t. II, Montevideo, FCU, 2003, núm. 229, pp. 106-108.

⁵ Sobre los caracteres del sistema constitucional uruguayo vigente, véase Gros Espiell, Héctor, *Evolución constitucional del Uruguay*, 3a. ed., Montevideo, FCU, 2003, pp. 119 y ss.

El *Poder Ejecutivo* en el Uruguay, es ejercido por el presidente de la República, electo por la ciudadanía por un periodo de cinco años, con un Consejo de Ministros, pudiendo actuar el presidente con uno o varios ministros, en el llamado “Acuerdo”, o con el Consejo de Ministros. Los ministros son responsables políticamente ante el Parlamento, que puede censurarlos, y a su vez, el presidente de la República, en su calidad de jefe de Estado, puede observar el voto de censura pronunciado por la asamblea general y, eventualmente, disolver las Cámaras, convocando simultáneamente a nuevas elecciones parlamentarias.

El *Poder Judicial*, está a cargo de una Suprema Corte de Justicia, integrada por cinco miembros designados por dos tercios del total de componentes de la Asamblea General del Poder Legislativo; por tribunales de apelaciones que se integran con tres miembros, juzgados letrados y juzgados de paz.

La Constitución uruguaya consagra la descentralización por servicios, previendo la existencia de *entes autónomos y servicios descentralizados*, que tienen a su cargo los diversos servicios industriales y comerciales del Estado, así como la enseñanza pública en sus diferentes niveles.

Por último, nos encontramos con los *gobiernos departamentales*, que están a cargo de un intendente, electo en forma directa por la ciudadanía por un periodo de cinco años, y una Junta Departamental, que se compone de treinta y un miembros elegidos por la ciudadanía.

IV. LA ELECCIÓN DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

La reforma constitucional de 1997, introdujo algunas modificaciones de importancia en la forma de elección del presidente de la República, que en buena medida forman parte de la necesidad imperiosa que tenía nuestro país de asegurar la “governabilidad” a que hacíamos referencia anteriormente. Si bien en el Uruguay la elección del presidente de la República se hace en forma directa por la ciudadanía desde la Constitución de 1918, el sistema electoral que se aplicaba hasta la reforma de 1997, permitía la acumulación de votos dentro de los partidos políticos por diferentes candidaturas a la Presidencia de la República, lo que llevaba a que en los hechos el presidente electo tenía un escaso apoyo popular, de apenas un 20 o 25% del cuerpo electoral. Este hecho conspiraba contra la “governabilidad”, en la medida que el presidente de la República tenía

un muy escaso apoyo parlamentario y, en definitiva, muy poca representatividad desde el punto de vista político.⁶

Por ello fue que se reformó el sistema de elección del presidente de la República, con tres bases fundamentales:

- En primer lugar, los partidos políticos están obligados a celebrar elecciones internas, en las que deben elegir un candidato único a la Presidencia de la República.
- En segundo lugar, el presidente de la República se elige por la mayoría absoluta de los votantes.
- En tercer lugar, si ninguno de los candidatos obtuvo la mayoría absoluta requerida, se va a una segunda vuelta o *ballotage*, entre los dos candidatos más votados, en cuya circunstancia resulta electo el que tenga mayor número de votos.

Como se ve, de esta forma se asegura que el presidente de la República tenga un amplio respaldo popular y, además, un amplio respaldo en el Parlamento, lo que puede darse por dos circunstancias: si es electo por la mayoría absoluta en la primera vuelta, tendrá automáticamente mayoría absoluta parlamentaria; pero si se va a una segunda vuelta o “ballotage”, quien resulte elegido deberá haber conformado previamente la coalición necesaria con otros partidos políticos, que le aseguren el respaldo político necesario en el Parlamento.

V. EL VOTO DE CONFIANZA AL CONSEJO DE MINISTROS

Otra de las novedades que introdujo la reforma constitucional de 1997, es el instituto del voto de confianza al Consejo de Ministros, instituto característico del gobierno parlamentario como es la presentación del gabinete o del Consejo de Ministros.⁷

En tal sentido, el artículo 174 de la Constitución, en su inciso cuarto, establece que el presidente de la República podrá requerir de la asamblea

6 Sobre la elección del Presidente de la República en la reforma constitucional de 1997 véase Correa Freitas, Rubén, *Derecho constitucional contemporáneo*, cit., nota 4, t. I, núm. 161, pp. 303 y ss.; y Correa Freitas, Rubén, *Reflexiones sobre la Reforma Constitucional de 1996*, FCU, Montevideo, 1998, pp. 23-39.

7 Sobre los antecedentes de la presentación del gabinete en la Constitución uruguaya, véase Correa Freitas, Rubén, *Derecho constitucional contemporáneo*, cit., nota 4, t. II, núm. 232, pp. 111 y ss.

general un voto de confianza expreso para el Consejo de Ministros. En tal caso, el Consejo de Ministros debe comparecer ante la asamblea general, la que se pronunciará, sin debate, por el voto de la mayoría absoluta del total de sus componentes, dentro de un plazo no mayor de setenta y dos horas.

Esta previsión constitucional, tiene a mi juicio, el efecto de asegurar la gobernabilidad, mediante una expresión formal del Parlamento, en este caso del órgano asamblea general que se forma con la reunión de ambas Cámaras. De esta manera, el presidente de la República, que en el sistema político uruguayo es jefe de Estado y jefe de gobierno, se asegura las mayorías parlamentarias necesarias para poder llevar adelante sus planes y programas de gobierno, cuya primera medida será la aprobación del presupuesto nacional.

VI. LA DECLARACIÓN DE FALTA DE RESPALDO PARLAMENTARIO

La reforma constitucional de 1997 incluyó, entre sus novedades, la declaración del presidente de la República, como jefe de Estado, de la falta de respaldo parlamentario al Consejo de Ministros. En efecto, el artículo 175 de la Constitución de la República prescribe que el presidente de la República podrá declarar que el Consejo de Ministros carece de respaldo parlamentario. Dicha declaración de falta de respaldo parlamentario, habilita al presidente de la República a sustituir a uno o más ministros de Estado. Asimismo, el Poder Ejecutivo podrá sustituir total o parcialmente a los directores de los entes autónomos y servicios descentralizados. Estas facultades no pueden ejercerse ni durante el primer año del mandato del gobierno, ni en el último año de gobierno.⁸

Es indudable, que esta norma constitucional persigue como finalidad fundamental asegurar la “gobernabilidad” en el sistema político uruguayo, porque está dando una herramienta de fundamental importancia para que el presidente de la República busque los acuerdos políticos, para tener las mayorías parlamentarias que necesita el gobierno para aprobar las iniciativas legislativas que promueva, así como para evitar que sus políticas de gobierno se frustren como consecuencia de la falta de apoyo político en el Parlamento.

⁸ Véase Correa Freitas, Rubén, *Derecho constitucional contemporáneo*, cit., nota 4, t. II, núm. 235, pp. 119 y ss.

La “governabilidad” que puede tener el presidente de la República en el Uruguay al comienzo de su gestión de gobierno, que en principio se asegura con la forma de elección por mayoría absoluta o por la segunda vuelta o *ballotage*, puede desvanecerse con el transcurso del tiempo. Este instituto de la declaración de falta de respaldo parlamentario o crisis de gabinete, le permite al presidente de la República recomponer el apoyo parlamentario, con base en un nuevo esquema político, evitando la crisis del sistema político y asegurando la gobernabilidad imprescindible para el sistema democrático.

VII. LA CENSURA A LOS MINISTROS DE ESTADO Y LA DISOLUCIÓN DEL PARLAMENTO

La Constitución uruguaya de 1967, si bien consagra un sistema de gobierno que califico como “presidencial atenuado”; sin embargo, contiene algunos institutos propios del sistema parlamentario. Tal como expresara *ut supra*, al describir el sistema político uruguayo, los ministros de Estado son responsables políticamente ante el Parlamento, lo que significa que pueden ser llamados a Sala por parte de la tercera parte de cada una de las Cámaras del Poder Legislativo, conforme a lo previsto por el artículo 119 de la Constitución, y eventualmente pueden ser censurados por la asamblea general, por sus actos de administración o de gobierno, de acuerdo a lo prescripto por los artículos 147 y 148 de la Constitución de la República.⁹

La moción de censura a los ministros de Estado debe ser presentada en cualquiera de las Cámaras, la que debe ser convocada especialmente, con un término no inferior a cuarenta y ocho horas. De acuerdo con el artículo 147 de la Constitución de la República, si la moción fuese aprobada por la mayoría de presentes en la Cámara, se dará cuenta a la asamblea general, la que debe ser citada dentro de las cuarenta y ocho horas.

La desaprobación o censura, puede ser individual, plural o colectiva, es decir, que puede afectar a un ministro de Estado, a varios ministros o al Consejo de Ministros. La censura debe ser aprobada por la mayoría absoluta del total de componentes de la asamblea general, es decir, por

⁹ Véase Correa Freitas, Rubén, *Derecho constitucional contemporáneo*, cit., nota 4, t. II, núm. 228, pp. 105 y ss.

sesenta y seis votos por la afirmativa, según lo expresa el artículo 148 de la Constitución. La desaprobación aprobada por la asamblea general, determina la renuncia del ministro, de los ministros o del Consejo de Ministros, en su caso.

Pero la Constitución prevé que el presidente de la República, como jefe de Estado, es decir, con su sola firma, puede observar el voto de censura, cuando haya sido pronunciado por menos de dos tercios del total de componentes de la Asamblea General, es decir por menos de ochenta y siete votos conformes. Quiere decir, pues, que si la desaprobación es pronunciada por dos tercios o más del total de componentes de la asamblea general, el presidente de la República no puede observar el voto de censura.

Presentada la observación del voto de censura por parte del presidente de la República, si la Asamblea General mantiene el voto de censura por un número inferior a los tres quintos del total de sus componentes, es decir, por setenta y ocho votos, el presidente de la República puede dictar un decreto manteniendo al ministro, ministros o Consejo de Ministros censurados, disolver las Cámaras y convocar a elecciones legislativas el octavo domingo siguiente a la decisión.

Una vez realizadas las nuevas elecciones legislativas, se reunirá la asamblea general debiendo resolver si mantiene o revoca el voto de desaprobación consentido por la disuelta asamblea general. Si la nueva asamblea general mantiene el voto de censura pronunciado oportunamente, caerá el Consejo de Ministros. Esta solución marca una diferencia con las Constituciones uruguayas de 1934 y de 1942, en las que se consagraba un sistema similar de responsabilidad política de los ministros del Poder Ejecutivo, pero en caso de disolución del Parlamento, si la nueva Asamblea General mantenía el voto de censura, caía el Consejo de Ministros y el presidente de la República, con lo que se acentuaba el carácter de sistema de gobierno parlamentario.

VIII. LA INICIATIVA PRIVATIVA DEL PODER EJECUTIVO EN MATERIA LEGISLATIVA

La iniciativa en materia de leyes, puede tener lugar en cualquiera de las dos Cámaras del Poder Legislativo, o también puede formular iniciativa legislativa el Poder Ejecutivo, conforme a lo previsto por el artículo

133 de la Constitución uruguaya. Pero la Constitución prevé que en determinados asuntos o materias, solamente tiene iniciativa legislativa el Poder Ejecutivo. ¿Por qué? Porque uno de los aspectos trascendentes en cuanto a la “governabilidad”, es que el Poder Ejecutivo tenga la iniciativa privativa en determinados tipos de leyes, para evitar la demagogia propia de los órganos parlamentarios, donde es más fácil que los sectores interesados, tales como gremios, sindicatos, corporaciones, grupos de interés, etcétera, logren influir para conseguir sus objetivos, que muchas veces no coincide con el interés general.¹⁰

Es así como la Constitución uruguaya prevé en diversas disposiciones, como por ejemplo en los artículos 86, 133 y 214, 231 y 298, que el Poder Ejecutivo tiene la iniciativa privativa para la creación de empleos, dotaciones o retiros, o sus aumentos, asignación o aumento de pensiones o recompensas pecuniarias, establecimiento o modificación de causales, cómputos o beneficios jubilatorios, exoneraciones tributarias, la fijación de salarios mínimos, precios de adquisición a los productos o bienes de la actividad pública o privada.

Siendo el Poder Ejecutivo el responsable de la política económica, es obvio que hay que darle las herramientas necesarias para que pueda llevar adelante sus planes y programas de gobierno, evitando que eventuales o circunstanciales mayorías parlamentarias, puedan aprobar leyes que afecten las finanzas públicas, comprometiendo la estabilidad fiscal y provocando déficits, que luego tienen que ser cubiertos con nuevos impuestos o con endeudamiento público.

IX. LAS LEYES CON DECLARATORIA DE “URGENTE CONSIDERACIÓN”

Por último, nos encontramos con que la Constitución uruguaya de 1967 introdujo como facultad del Poder Ejecutivo, el instituto de las leyes con declaratoria de “urgente consideración. En tal sentido, el artículo 168, ordinal 7, de la Constitución, establece que el Poder Ejecutivo puede remitir al Parlamento, proyectos de ley con declaratoria de urgente consideración, potestad que debe ser ejercida necesaria y obligatoria-

10 Sobre la iniciativa privativa del Poder Ejecutivo en materia legislativa, véase Correa Freitas, Rubén, *Derecho constitucional contemporáneo*, cit., nota 4, t. II, núm. 214, pp. 68-70.

mente por el presidente de la República en acuerdo con el Consejo de Ministros.¹¹

Las Cámaras tienen un plazo determinado para su consideración, que es de cuarenta y cinco días para la primera Cámara y de treinta días para la segunda Cámara. En caso de que el proyecto de ley remitido por el Poder Ejecutivo con declaratoria de urgente consideración, no haya sido expresamente desechado por el Parlamento, o se haya aprobado un proyecto de ley sustitutivo, se considerará sancionado. Quiere decir, pues, que en este caso el silencio de las Cámaras equivale a la aprobación del proyecto de ley.

La Constitución prevé que no pueden merecer la declaratoria de urgente consideración, los proyectos de ley de presupuesto, ni aquellos que requieran para su sanción las mayorías especiales de tres quintos o de dos tercios del total de componentes de cada Cámara.

A mi juicio, este es otro ejemplo prístino de un instituto que asegura la gobernabilidad del sistema político uruguayo, por cuanto de esta manera el Poder Ejecutivo se asegura un tratamiento rápido y urgente de aquellas iniciativas que son de fundamental importancia para su gestión o, eventualmente, para enfrentar una coyuntura especial de crisis económica, financiera, social, etcétera.

X. CONCLUSIONES

El sistema político uruguayo tiene una serie de instrumentos e institutos consagrados en la Constitución de la República, que aseguran la gobernabilidad, esto es, la viabilidad del ejercicio de la función de gobierno en condiciones de normalidad institucional. Por supuesto, que la gobernabilidad no quiere decir, ni mucho menos, que no puedan existir crisis de cualquier naturaleza, ni que la mera existencia de estos instrumentos e institutos eviten la producción de crisis en el sistema político, como consecuencia de hechos o circunstancias que es muy difícil de prever.

Pero lo que sí permite la gobernabilidad es poder salir rápidamente de situaciones críticas, dentro del marco constitucional, sin apartarse de la legalidad del sistema democrático. Es indudable que la gobernabilidad habilita instancias de negociación, permite buscar los caminos para sor-

11 Sobre las leyes de “urgente consideración” en la Constitución uruguaya véase Correa Freitas, Rubén, *Derecho constitucional contemporáneo*, cit., nota 4, t. II, núm. 220, pp. 79 y ss.

tear los momentos cruciales en la vida política de una nación y, fundamentalmente, evita confrontaciones extremas que pueden producir una erosión de tal magnitud en el sistema político, que haga imposible una salida institucional.

En el caso uruguayo, considero que la forma de elección del presidente de la República por mayoría absoluta de la ciudadanía o en una segunda vuelta o *ballotage*, así como el relacionamiento entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo, por medio de diversas instancias como la declaración de confianza al Consejo de Ministros, la declaración de falta de respaldo parlamentario, la censura a los ministros de Estado y la eventual disolución del Parlamento, así como la iniciativa legislativa privativa del Poder Ejecutivo en determinados asuntos o materias, pudiendo además remitir proyectos de ley al Parlamento con declaratoria de urgente consideración, es una demostración clara de la voluntad del constituyente de dotar al sistema político de mecanismos que permitan un funcionamiento acorde con los requerimientos del Estado moderno, que debe ser eficiente y eficaz, que debe dar respuestas rápidas y adecuadas a un mundo globalizado.¹²

El desafío de la globalización en que vivimos impone respuestas por parte del sistema político a una sociedad que cada vez más exige y demanda más del Estado y de sus gobernantes.

12 Véase Correa Freitas, Rubén, *Los nuevos desafíos del Estado*, Montevideo, Ed. Byblos, 1994, pp. 75 y ss.; Guariglia, Carlos E., "El reto de la responsabilidad", *Misión y visión del Estado contemporáneo*, Montevideo, Polo, 2003, pp. 175 y ss.