



LA CLASE PARLAMENTARIA URUGUAYA. CULTURA POLÍTICA Y DISEÑOS INSTITUCIONALES

Ismael Crespo y Pablo Mieres

Este artículo busca analizar las opiniones, actitudes y valores de la clase parlamentaria uruguaya con relación a dos temas. Por un lado, su grado de cultura política democrática, de acuerdo con distintas dimensiones. Por otro lado, se analizan sus posiciones en torno a las diferentes propuestas institucionales en dos aspectos que deben considerarse centrales en la definición de la arquitectura institucional de un sistema político: las opiniones y preferencias sobre el sistema electoral, y las opiniones y preferencias sobre los distintos tipos de forma de gobierno.

This article analyzes the opinions, attitudes and values of the Uruguayan parliamentary class related to two areas. On one hand, it examines the degree of their democratic political culture, according to different dimensions. On the other hand, an analysis is made of their positions with regards the different institutional proposals for two aspects that should be considered essential for the definition of the institutional architecture of a political system: their opinions and preferences regarding the electoral system, and their opinions and preferences towards different forms of government.

Sistema político, partidos y clase parlamentaria¹

La bibliografía especializada en el análisis del sistema político uruguayo es consensual en destacar el carácter excepcional de

¹ La información que se analiza en este trabajo proviene de una encuesta aplicada durante la segunda mitad de 1996 a una muestra representativa de la Cámara de Representantes. El estudio consistió en la aplicación de un cuestionario que incluyó un conjunto muy amplio de preguntas de las que en este artículo sólo se aborda una pequeña parte. A su vez, esta encuesta forma parte de un estudio comparado, denominado "Elites parlamentarias en América Latina", que incluye a los diputados de 18 países latinoamericanos. En todos los casos se aplicó el mismo cuestionario con las mínimas variaciones correspondientes a su adecuación a las realidades diversas de los sistemas políticos nacionales. El estudio está dirigido por Manuel Alcántara, director del Instituto de Estudios de Iberoamérica y Portugal de la Universidad de Salamanca, y financiado por la Comisión Interministerial de Ciencia y Tecnología.

la estabilidad democrática del país en comparación con el desempeño del resto de la región.²

En efecto, Uruguay asume desde muy temprano en este siglo el criterio electoral como el consensualmente válido para dirimir los asuntos sobre el acceso y distribución del poder. Algunos autores, incluso, sostienen que ciertas prácticas de coparticipación en el gobierno entre los dos partidos mayoritarios y la aceptación de su coexistencia son hechos que se remontan al último cuarto del siglo anterior, aunque bajo modalidades bastante más rudimentarias.³ De este modo, la tradición política uruguaya reconoce muy tempranamente al sistema democrático como la mejor forma de resolver los conflictos y las pugnas políticas. Tal circunstancia no debe llevar a obviar que, en el transcurrir del siglo XX, Uruguay no estuvo exento de experiencias de ruptura institucional.

Pueden señalarse, al respecto, dos momentos de quiebra de las reglas de juego democráticas. El primero en 1933, de corta duración y con características muy peculiares que no impidieron la sucesión de pronunciamientos populares a través del voto, primero para aprobar una reforma de la Constitución (1934) y luego para elegir gobernantes (1938). El segundo, mucho más reciente, fue además en este caso una rotunda interrupción de las reglas de juego democráticas. Inserto en un contexto regional más amplio, caracterizado por lo que se dio en llamar los regímenes de la Doctrina de la Seguridad Nacional (o, en la terminología de O'Donnell, estados burocrático-autoritarios), se trató de un periodo de 11 años (1973-1984) en el que

En el caso uruguayo, la aplicación de la encuesta quedó a cargo del Centro Latinoamericano de Economía Humana de Montevideo. Fueron encuestados 73 de los 99 integrantes de la Cámara de Representantes, respondiendo a una muestra por estratos que tomó en cuenta la distribución de los diputados por partidos. Salvo que se señale expresamente, todos los datos manejados en este artículo sobre el caso uruguayo provienen de los resultados de esta investigación.

² Las referencias bibliográficas al respecto son muy numerosas; a modo de ejemplo y como interpretaciones más generales del proceso político uruguayo, podemos citar a Germán Rama, *La democracia en Uruguay*, Montevideo, Arca, 1987; Luis E. González, *Estructuras políticas y democracia en Uruguay*, Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria, 1993; Gerardo Caetano y José Rilla, *Historia contemporánea del Uruguay. De la Colonia al Mercosur*, Montevideo, Fin de Siglo, 1994, e Ismael Crespo, *Crisis y transformación de las relaciones políticas en Uruguay*, Madrid, Universidad Complutense, 1994.

³ En particular, Romeo Pérez, "Los partidos en el Uruguay moderno", en *Cuadernos del CLAEH*, núm. 31, Montevideo, 1984, pp. 63-80, y "El parlamentarismo en la tradición constitucional uruguaya", en *Cuadernos del CLAEH*, núm. 49, Montevideo, 1989, pp. 107-133.

la actividad política y los partidos fueron prohibidos, la institución militar ejerció de hecho el poder, y la sociedad en su conjunto fue sometida a un régimen fuertemente represivo y autoritario.

La restauración de la democracia demostró, en cada uno de sus momentos, la continuidad y profundidad de las convicciones democráticas tanto de la sociedad como de los partidos uruguayos. Se puede decir, entonces, que el caso en estudio tiene como primera referencia una sólida tradición de estabilidad democrática que, al menos desde las primeras décadas de este siglo y hasta el presente, se ha ido consolidando paulatinamente.

También la bibliografía politológica más reciente ha destacado el papel principal que han tenido los partidos en la gestación y desarrollo del sistema político uruguayo. Es más, se ha afirmado incluso que los partidos uruguayos han sido actores de primera línea en la propia conformación del Estado uruguayo.⁴ En este sentido, el propio dato de la excepcional antigüedad de los dos partidos políticos mayoritarios (el Partido Colorado y el Partido Nacional o Blanco) ratifica la afirmación sobre la importancia que éstos han tenido en el devenir histórico del país. Los partidos uruguayos pueden considerarse centrales en el sistema político y, a su vez, la política ha sido para la sociedad uruguaya una referencia principal. Por lo tanto, los partidos son protagonistas principales en la explicación del proceso histórico de Uruguay desde su propia conformación como Estado-nación.

Junto al papel desempeñado por los partidos, debe señalarse el especial significado que en la sociedad uruguaya posee el mecanismo electoral. Quizá como reflejo de la mencionada estabilidad democrática y de la gravitación central de los partidos, lo cierto es que para los ciudadanos uruguayos la manifestación electoral y el ejercicio del derecho al voto han sido, en la historia moderna del país, unas instancias de primer relieve e importancia. Como indicador fehaciente de dicha constatación es válido recordar que la abstención electoral, tan significativa en muchas de las democracias modernas actua-

⁴ El trabajo que desarrolla con mayor claridad esta idea corresponde a Gerardo Caetano, José Rilla y Romeo Pérez, "La partidocracia uruguaya. Historia y teoría de la centralidad de los partidos políticos", en *Cuadernos de CLAEH*, núm. 44, Montevideo, 1987, pp. 37-62. Sobre la centralidad política de los partidos en Uruguay, véase Ismael Crespo, "La centralidad política de los actores partidistas en Uruguay", en *IV Encuentro de Latinoamericanistas*, Salamanca, Ediciones de la Universidad de Salamanca, 1995, pp. 262-283.

les, es un fenómeno casi inexistente en Uruguay. Y aun en las épocas en que el voto no era obligatorio, los porcentajes de participación electoral de la ciudadanía eran llamativamente elevados.

En cuanto a la conformación de la clase política uruguaya, y también a diferencia de otros casos en América Latina, ésta se produjo con márgenes relativamente importantes de autonomía con respecto a las clases económicamente dominantes.⁵ Esta peculiaridad tiene una relación estrecha con tres elementos del proceso histórico de la sociedad uruguaya: en primer lugar, por la presencia de los dos partidos mayoritarios desde el inicio de la vida independiente, lo que otorgó al poder político una legitimidad propia y directa que no requirió de la mediación y apoyo de sectores económicos, sino que más bien se expresó a través de una vinculación y negociación permanente con ellos; en segundo lugar, por las características peculiares de organización de los partidos políticos, que articularon desde el inicio una coparticipación de elementos "caudillistas" y figuras "doctorales". Junto a ella se verificó una fuerte interacción entre dirigentes y grandes sectores populares que daban apoyo y arraigo popular a los partidos. Es posible afirmar que los partidos uruguayos fueron en su integración y apoyo electoral fuertemente policlasistas; y, por último, por la ausencia de una clase dominante poderosa y estable. Por el contrario, la sociedad uruguaya se fue delineando junto a una clase dominante pequeña y relativamente débil e inestable que no logró desarrollar un poderío equivalente al de los países vecinos. De este modo, la élite política uruguaya mantuvo vínculos permanentes con los sectores o clases económicamente dominantes, pero sin confundirse o identificarse con ellos, sino manteniendo las diferencias, respetándose recíprocamente y articulando sus intereses.

Finalmente, debe anotarse que en la medida en que los partidos políticos se adhirieron muy tempranamente a las reglas propias del sistema democrático y que, por lo tanto, la instancia electoral fue reconocida como el criterio de asignación de las diferentes cuotas de poder político, el acceso al Parlamento por parte de los dirigentes

⁵ Carlos Real de Azúa ha desarrollado con especial profundidad y convicción esta idea aportando al respecto una gran cantidad de información y argumentos. Dos de sus trabajos son particularmente esclarecedores sobre el tipo de relación existente entre las élites políticas y las económicas en Uruguay: *El patriciado uruguayo*, Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental, 1981, y *Uruguay, ¿una sociedad amortiguadora?*, Montevideo, CIESU-EBO, 1984.

partidistas se reconoció siempre como ineludiblemente asociado al desarrollo de la carrera política. De hecho, el ejercicio de cargos parlamentarios ha sido valorado por la élite política uruguaya como un espacio relevante de reconocimiento público y como un paso significativo en su "carrera política". A su vez, hoy en día existen indicios, en el sentido de que otras posiciones políticas más vinculadas a la "administración", como las figuras de los intendentes o las de los directores de empresas públicas, se han constituido en lugares de creciente importancia para la gestación o desarrollo de una carrera política, pero ello no implica, en modo alguno, que el Parlamento haya dejado su lugar en este tema.

Todas estas características que hemos descrito en los párrafos anteriores permiten afirmar que en la sociedad uruguaya ha existido, desde larga data, una verdadera "clase política", la cual puede caracterizarse como experimentada, con larga tradición en el manejo de los asuntos públicos, poseedora de un *know how* bastante desarrollado para el ejercicio de la función de gobierno; poseedora, también, de una conciencia muy elaborada sobre su propia existencia y las funciones que cumple; que tiene sus propias reglas de conducta y criterios de mutuo reconocimiento más allá de las diferencias interpartidistas; que no es reductible a los intereses directos de los sectores socioeconómicos dominantes, aunque tampoco resulta ajena a los mismos, y para la que el ejercicio de un papel parlamentario es una posición valorada en dicho reconocimiento político. De modo que analizar las opiniones de los parlamentarios uruguayos constituye una operación razonable para avanzar en el conocimiento del pensamiento de la clase política uruguaya.

La clase parlamentaria uruguaya y la cultura política democrática

La democracia como sistema

El primer componente a tener en cuenta es la valoración que los parlamentarios realizan sobre la democracia como sistema político. A este respecto, las cinco variables utilizadas pueden ordenarse en torno a tres indicadores. El primero de ellos mide, a través de dos va-

riables diferentes, cuál es la actitud global y el grado de preferencia que los parlamentarios manifiestan frente a la democracia como sistema. El segundo corresponde a la determinación de las principales virtudes o ventajas que la democracia posee y se mide a través de otras dos variables. Finalmente, el último indicador se refiere a la evaluación que los parlamentarios realizan sobre la estabilidad democrática actual de su país.

Las dos variables seleccionadas para investigar la actitud global de los parlamentarios frente a la democracia como sistema fueron: el grado de prioridad otorgado a la existencia de la democracia, y la valoración sobre la eventual "peligrosidad" de la democracia como fuente de desorden y desorganización.

Cuadro 1
LA DEMOCRACIA ES...
(PORCENTAJES)

	<i>El mejor sistema político</i>	<i>Peligrosa</i>
Muy de acuerdo	93.2	—
Bastante de acuerdo	6.8	2.7
Poco de acuerdo	—	4.1
Nada de acuerdo	—	93.2

La postura de los parlamentarios uruguayos frente a estas interrogantes es muy contundente. Más del 90% de los encuestados contestan categóricamente a ambas cuestiones ubicándose en el extremo de las opciones favorables a destacar el valor y la importancia de la democracia como sistema de convivencia social. Si sumamos las posiciones de los que admiten una postura favorable, aunque con menor grado de firmeza, los porcentajes incluyen al total de los casos en el primero de los ítems y al 97.3% en el otro. Estos posicionamientos demuestran con claridad el apego de la clase política uruguaya al sistema democrático con independencia del partido político de pertenencia, de la región por la que fueron elegidos o de la edad de cada uno de los parlamentarios encuestados.⁶

⁶ Pero éste no es un elemento nuevo; ya en una encuesta aplicada en 1986, Luis E. González "descubría" la adhesión mayoritaria de los legisladores uruguayos al sistema democrá-

La relación entre las dos variables consideradas y la percepción que sobre éstas manifiesta la clase política uruguaya, refuerza el argumento de que la estabilidad de estas democracias “restauradas” se relaciona de manera directa con el apoyo que éstas sean capaces de generar, en este caso a nivel de la élite parlamentaria. Ya sea la legitimidad democrática definida en términos de creencias, o en relación con la ausencia de opciones (régimenes) preferibles, un elemento que se considera relevante es la determinación del lugar que ocupa la democracia en el ideario colectivo de la clase política. Desde una perspectiva comparada con otras élites parlamentarias latinoamericanas, la democracia como valor parece formar parte (sólidamente) de este ideario en el caso uruguayo. Esta idea se refuerza si se analiza el porcentaje de diputados, en un subconjunto de países latinoamericanos, que considera, de forma simultánea, que la democracia es el mejor régimen político para su país, y que ésta se articula como un sistema para el mantenimiento del orden y la regulación del conflicto político. Sólo los diputados de Uruguay (93.2%) junto con los costarricenses (91.4%) y, en menor medida, los chilenos (82.6%), mantienen unas percepciones altamente positivas de la democracia, frente a un escenario conformado por países como Nicaragua, Honduras o El Salvador, donde se advierten importantes déficits en la creencia democrática, ya que apenas un parlamentario de cada cinco apoya plenamente el régimen democrático.⁷

El segundo de los aspectos a considerar es el análisis de los contenidos de la democracia, que se basa en las valoraciones de las principales ventajas que posee el sistema democrático y de las características más relevantes que le asignan los diputados a la consolidación de la democracia. En definitiva, se intenta establecer qué es lo que los parlamentarios uruguayos esperan y exigen del funcionamiento democrático.

tico: en valores cercanos al total de la muestra los diputados consideraban a la democracia como el mejor sistema político. Véase Luis E. González, *Estructuras políticas y democracia en Uruguay*, Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria, 1993, p. 207.

⁷ Al respecto, véase Antonia Martínez, “Élites parlamentarias y cultura política en América Latina”, en P. del Castillo e I. Crespo (eds.), *Cultura política*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1997, pp. 120-128. El subconjunto de países que trata esta autora está conformado por Costa Rica, Colombia, Chile, El Salvador, Honduras, México, Nicaragua, Perú, República Dominicana y Venezuela.

Con respecto a las ventajas que posee la democracia, las respuestas fueron agrupadas, para un mejor análisis, en tres categorías: las que enfatizan el “respeto a los derechos y libertades ciudadanas”; las que se centran en “la solución a los problemas socioeconómicos de la población”, y las que subrayan “las posibilidades de participación y decisión de los ciudadanos”.

Dos tercios de los encuestados eligió como principal ventaja alguna de las que se relacionan con el respeto a los derechos y libertades ciudadanas, mientras que una cuarta parte prefirió destacar aspectos relacionados con las posibilidades de participación y decisión de los ciudadanos. Sólo un 6.9% entendió que la principal ventaja de la democracia radicaba en la solución de problemas sociales o económicos de la sociedad. Como es posible apreciar, la clase parlamentaria uruguaya considera a la democracia como un marco de reglas de juego que tienen que ver con los derechos y libertades de la ciudadanía y su capacidad de decisión, pero no atribuye a ésta la capacidad de resolver por sí misma problemas socioeconómicos de la población. Esta percepción se manifiesta independientemente de la adscripción partidista de los legisladores, según se observa en el cuadro 2.

Sin embargo, sí se registran alteraciones significativas a la hora de estudiar cuál es el principal atributo asignado a la “consolidación de la democracia”. En este caso, las posturas de los parlamentarios pertenecientes al Frente Amplio se separan de las de los dos partidos tradicionales uruguayos.

Si para el conjunto de los parlamentarios la condición principal para la consolidación de la democracia es el “acuerdo sobre las reglas de juego” (74%), entre los frentistas esta preferencia se reduce significativamente (56%), aumentando en cambio la importancia de llegar a “acuerdos económicos” (36%). Por el contrario, entre los parlamentarios blancos y colorados la preferencia por el “acuerdo sobre las reglas de juego” se acentúa llegando al entorno del 83 por ciento.

Llama la atención que la valoración de la acción política de los actores partidistas situados en los extremos del espectro ideológico no aparezca casi mencionada por ninguno de los encuestados como el principal requisito para la consolidación democrática. En efecto, nadie señaló que la “moderación de la izquierda” fuera relevante para la consolidación, y sólo en un caso se indicó que “la tolerancia de la derecha” era de importancia para conseguir ese objetivo. Esto está

Cuadro 2
LA PRINCIPAL VENTAJA DE LA DEMOCRACIA ES...
 (PORCENTAJES)

	<i>Todos</i>	<i>P. Colorado</i>	<i>P. Nacional</i>	<i>F. Amplio</i>	<i>N. Espacio</i>
El crecimiento económico	1.4	—	—	—	—
Las oportunidades de desarrollo	5.5	—	—	—	—
Una mejor distribución del ingreso	—	—	—	—	—
Subtotal	6.9	18.2	4.6	—	—
Una mejor convivencia	8.2	—	—	—	—
Asegurar la libertad de las personas	50.7	—	—	—	—
El respeto a los derechos humanos	8.2	—	—	—	—
Subtotal	67.1	63.7	68.1	72.0	50.0
La solución pacífica de los conflictos	4.1	—	—	—	—
Elegir a las autoridades de gobierno	13.7	—	—	—	—
Participar en las decisiones	8.2	—	—	—	—
Subtotal	26.0	18.1	27.3	28.0	50.0

indicando que existe una evaluación bastante positiva sobre el comportamiento de los actores políticos ubicados en los extremos del espectro partidista o, al menos, que su incidencia no es significativa o no cuestiona el acontecer político democrático.

De modo que, en términos generales, la clase parlamentaria uruguaya tiene una visión bastante coincidente sobre cuáles son los contenidos y lo que se puede esperar de la democracia. Básicamente existe una visión consensual que interpreta a la democracia como un conjunto de acuerdos básicos que regulan la vida social y política, y que posibilitan el ejercicio de los derechos y libertades ciudadanas así como la propia participación en la toma de decisiones. Sin embargo, es baja la expectativa sobre la posibilidad de que la democracia resuelva otras cuestiones sustantivas, tales como el bienestar económico o las desigualdades sociales. Esta preocupación aparece un poco más acentuada entre los parlamentarios de la izquierda cuando se habla de la consolidación democrática.

Cuadro 3
LA CONDICIÓN MÁS RELEVANTE PARA LA
CONSOLIDACIÓN DEMOCRÁTICA ES...
 (PORCENTAJES)

	<i>Todos</i>	<i>P. Colorado</i>	<i>P. Nacional</i>	<i>F. Amplio</i>	<i>N. Espacio</i>
El acuerdo y el respeto de las reglas democráticas	74.0	86.3	81.8	56.0	75.0
El acuerdo económico y social	17.8	4.5	13.6	36.0	—
La moderación y tolerancia de los partidos	1.4	—	—	4.0	—
El desarrollo de instancias de control y garantías	2.8	4.5	—	—	25.0
Otras respuestas	4.0	4.7	4.6	4.0	—

Por último, la cuestión sobre la valoración de la democracia como sistema tiene que ver con el juicio que la clase parlamentaria hace acerca de la fortaleza del sistema democrático actual. Esta interrogante es particularmente significativa, puesto que se trata de una sociedad que cuenta con una importante tradición democrática y, al mismo tiempo, acaba de transitar por un profundo interregno autoritario.

La respuesta observada indica que la clase parlamentaria en su conjunto cree en la estabilidad¹ democrática del Uruguay actual. Ninguno de los encuestados entiende que la democracia en Uruguay sea poco o nada estable; las opiniones se dividen en mitades entre los que afirman que es muy o bastante estable. En este marco de generalizada conformidad con el “estado de salud” actual de la democracia,

Cuadro 4
LA DEMOCRACIA ES HOY EN URUGUAY...
 (PORCENTAJES)

	<i>Todos</i>	<i>P. Colorado</i>	<i>P. Nacional</i>	<i>F. Amplio</i>	<i>N. Espacio</i>
Muy estable	50.0	68.2	63.3	20.9	50.0
Bastante estable	50.0	31.8	36.4	79.1	50.0
Poco estable	—	—	—	—	—
Nada estable	—	—	—	—	—

se puede observar un matiz de diferencia entre la percepción de los parlamentarios pertenecientes a los partidos tradicionales (que han cumplido funciones de gobierno después del régimen autoritario), más confiados sobre la estabilidad obtenida, y la opinión de los parlamentarios pertenecientes al Frente Amplio (en la oposición desde 1985) que prefieren calificar la situación como de "bastante estable" (79.1%). Los diputados del Nuevo Espacio se ubican en una posición intermedia que es coincidente con la del conjunto de los encuestados.

En definitiva, para la clase parlamentaria uruguaya la estabilidad democrática no está en riesgo, ni se encuentra en situación deficitaria; por el contrario, existe un balance favorable que se agrega a las posturas fuertemente favorables a la defensa del sistema democrático como la mejor opción, incluso en las circunstancias más adversas. Esta percepción es compartida de nuevo, desde una perspectiva comparada, por los diputados de Costa Rica y Chile, que perciben a sus democracias como regímenes sólidos, sin aparentes fuentes de inestabilidad que hagan peligrar la perdurabilidad de sus instituciones democráticas. Por el contrario, la clase política de El Salvador y Nicaragua, junto a la mexicana y dominicana, mantienen unas percepciones que se encuentran en las antípodas de las señaladas para Uruguay. La clase política de estos últimos cuatro países no sólo no considera a sus regímenes como fuertemente inestables, sino que la estabilidad es, sobre todo para los partidos de la oposición de izquierda, uno de los problemas más urgentes de resolver por los actuales ejecutivos nacionales. Por último, los casos hondureño, peruano o colombiano, se mantienen en una posición intermedia, donde su clase política percibe un escenario básicamente estable, aunque se señala que la construcción del régimen democrático sigue siendo un problema pendiente de resolver por los actuales gobiernos.⁸

El papel de los partidos políticos en la democracia

El análisis sobre la percepción por los diputados del papel que los partidos políticos desempeñan en un régimen democrático se realiza a

⁸ Al respecto, véase Ismael Crespo, "La cultura política de la clase parlamentaria centroamericana", en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 59, núm. 1, México, 1997, pp. 125-127. Los países analizados son los mismos que los citados en la nota anterior.

partir de dos temas. El primero intenta determinar hasta qué punto los diputados vinculan la existencia de la democracia con la presencia de partidos. El segundo, busca determinar si los parlamentarios tienen preferencias sobre el número de partidos más adecuado para el mejor funcionamiento de la Cámara de Representantes.

La primera cuestión a considerar hace referencia a la percepción que tiene la clase política uruguaya sobre los partidos como agentes de intermediación política en los regímenes democráticos. La bibliografía sobre partidos políticos ha oscilado entre destacar la centralidad de estas organizaciones en las democracias hasta el debilitamiento de las funciones y el papel que éstas han desempeñado tradicionalmente, subrayando así la idea de que la democracia de partidos es un esquema referencial en crisis. Pero, ¿es posible la existencia de un régimen democrático sin el concurso de los partidos políticos? Sobre la relación existente entre democracia y partidos políticos, la respuesta de los parlamentarios uruguayos es tan contundente como la que se registró con respecto a la aprobación del sistema democrático. El 93.2% de los encuestados manifestó estar "muy" de acuerdo con la interrelación esencial entre la presencia de partidos y la existencia de democracia. Si a esta abrumadora mayoría le agregamos los que manifiestan estar "bastante" de acuerdo el porcentaje se eleva al 97.3 por ciento del total.

Esta estructura de las opiniones es congruente con el papel que los partidos políticos, sobre todo los dos tradicionales, han tenido en el proceso histórico y político de la sociedad uruguaya. Como se afirmó al principio, los partidos han cumplido un papel central en el proceso de gestación del sistema político uruguayo. Desde ese punto de vista no es de extrañar que la clase parlamentaria manifieste una nítida

Cuadro 5
"SIN PARTIDOS POLÍTICOS NO PUEDE HABER DEMOCRACIA"
 (PORCENTAJES)

	<i>Todos</i>	<i>P. Colorado</i>	<i>P. Nacional</i>	<i>F. Amplio</i>	<i>N. Espacio</i>
Muy de acuerdo	93.2	100.0	95.5	84.0	100.0
Bastante de acuerdo	4.1	—	4.5	8.0	—
Poco de acuerdo	—	—	—	—	—
Nada de acuerdo	2.7	—	—	8.0	—

identificación entre la necesidad de existencia de los partidos y el funcionamiento de la democracia, puesto que Uruguay ha sido por largo tiempo una “democracia de partidos”.

También los parlamentarios se pronunciaron con claridad en favor del pluralismo partidista; ninguno respondió que el país “estaría mejor” con la presencia parlamentaria de un solo partido. Esta constatación es muy coherente con la tradición política uruguaya que muestra desde sus inicios una estructuración bipartidista y la participación permanente de algunos partidos menores de carácter testimonial. Justamente, los resultados obtenidos indican, incluso, una preferencia que va más allá del bipartidismo: más de dos tercios de los encuestados manifiesta preferir la presencia de más de dos partidos, y la mayoría absoluta dice preferir la presencia de más de tres partidos.

Cuadro 6

URUGUAY ESTÁ MEJOR CON LA PRESENCIA PARLAMENTARIA DE...
(PORCENTAJES)

	<i>Todos</i>	<i>P. Colorado</i>	<i>P. Nacional</i>	<i>F. Amplio</i>	<i>N. Espacio</i>
Un solo partido	—	—	—	—	—
Dos partidos	27.9	50.0	15.0	22.7	—
Tres partidos	13.3	18.2	20.0	4.6	—
Más de tres partidos	58.8	31.8	65.0	72.7	10.0

El análisis por adscripción partidista muestra una diferencia entre los legisladores colorados, que sustentan el gobierno actual, y el resto de diputados. La mitad de los colorados se expresa en favor de la presencia de “dos partidos”, mientras que las tres cuartas partes de blancos y frentistas prefieren la presencia de tres o más partidos. Los parlamentarios del Nuevo Espacio, obviamente, se inclinan de forma unánime por que existan más de tres partidos.

En síntesis, la estructura de opiniones de los parlamentarios uruguayos consagra la preferencia por la existencia de varios partidos, más allá de los matices registrados. Esta opción es compartida de manera mayoritaria por el subconjunto de diputados latinoamericanos que hemos venido utilizando como referencia comparativa. El mayor acuerdo se muestra en torno a esquemas multipartidistas

con más de tres fuerzas presentes en el Parlamento, si bien los valores más cercanos al caso uruguayo se registran en países con tradicionales formatos bipartidistas, como Costa Rica, o con la presencia de partidos dominantes, como Perú, o hegemónicos, como México, frente a porcentajes mucho más elevados (cercaos al 80%) que presentan el resto de los países.⁹

El papel de las elecciones en la democracia

El análisis sobre los componentes de la cultura política de los parlamentarios se completa con el estudio del papel de las elecciones en el régimen democrático. La investigación permite establecer hasta qué punto los diputados uruguayos consideran a los mecanismos electorales como componentes significativos y confiables del funcionamiento del sistema democrático. Al respecto se utilizaron los resultados obtenidos en dos preguntas de la encuesta. Mediante la primera se comprobó si los diputados percibían las elecciones como el mejor medio de expresión de las preferencias políticas. La segunda permitió determinar en qué medida los parlamentarios tienen dudas sobre la confiabilidad de la competencia electoral en su país.

Los resultados registrados en el caso uruguayo expresan una elevada consistencia con las opiniones sobre el valor de la democracia y el papel de los partidos. Más del 80% de los parlamentarios declararon estar "muy" de acuerdo en considerar que las elecciones son siempre el mejor medio de expresión de las preferencias políticas; los casos restantes señalaron que estaban "bastante" de acuerdo con dicha afirmación, de modo que ninguno de los encuestados opinó en contrario del mecanismo electoral como el mejor mecanismo para manifestar las diversas opciones políticas.

Sin embargo, el análisis por filiación partidista revela algunas diferencias en el énfasis puesto en esta afirmación. Estas divergencias se manifiestan al comparar la postura de los legisladores del Frente Amplio con la del resto de diputados. Así, en los tres partidos restantes los porcentajes en la opción "muy" de acuerdo se sitúan por

⁹ Véase Antonia Martínez, "Élites parlamentarias y cultura política en América Latina", en P. del Castillo e I. Crespo (eds.), *Cultura política*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1997, pp. 139-141.

Cuadro 7
“LAS ELECCIONES SON EL MEJOR MEDIO PARA EXPRESAR
OPINIONES POLÍTICAS”
 (PORCENTAJES)

	<i>Todos</i>	<i>P. Colorado</i>	<i>P. Nacional</i>	<i>F. Amplio</i>	<i>N. Espacio</i>
Muy de acuerdo	83.6	100.0	90.9	60.0	100.0
Bastante de acuerdo	16.4	—	9.1	40.0	—
Poco de acuerdo	—	—	—	—	—
Nada de acuerdo	—	—	—	—	—

encima del 90%, mientras que entre los frentistas se reducen significativamente (60%). Este escenario dibujado por la izquierda uruguaya es consistente con los datos observados en otros países, donde se manifiesta una relación entre la valoración de los mecanismos electorales y la ubicación ideológica, de manera que el desplazamiento hacia la izquierda de los grupos parlamentarios se asocia a una peor percepción sobre la función de las elecciones como mecanismo de expresión de las preferencias políticas.¹⁰ Así, en general, los diputados latinoamericanos que muestran su mayor grado de acuerdo sobre la función de las elecciones se sitúan en posiciones de centro, o centro-derecha, mientras que la peor valoración está asociada a posiciones de izquierda, con la única excepción de los partidos chilenos donde esta percepción se invierte.

También las opiniones sobre la confianza en los actos electorales celebrados en Uruguay desde la restauración de la democracia expresan una postura bastante homogénea y contundente. Nueve de cada diez parlamentarios declaran tener la máxima confianza en las elecciones (en una escala de 1 a 5 señalaron el valor máximo), y el 10% restante apenas indicó un grado menos. Esta opinión es más rotunda entre los colorados y los legisladores del Nuevo Espacio, mientras que se reduce levemente entre los blancos y los diputados frentistas; en cualquier caso la diferencia no pasa de ser un matiz, dentro de un contexto general en que ninguno de los encuestados señaló una valoración inferior a 4 sobre 5.

¹⁰ Antonia Martínez, “Élites parlamentarias y cultura política en América Latina”, en P. del Castillo e I. Crespo (eds.), *Cultura política*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1997, pp. 128-135.

En términos comparados, los parlamentarios uruguayos, de nuevo junto con los chilenos y costarricenses, son los únicos del subconjunto latinoamericano que expresan un grado de confianza máximo en los procesos electorales celebrados durante la última década. Para los diputados del resto de países considerados, es todavía una labor pendiente asegurar la credibilidad electoral (y, en algunos casos, la propia competencia).

Cuadro 8

LA CONFIANZA EN LAS ELECCIONES URUGUAYAS DESDE 1984 ES...
(PORCENTAJES)

	<i>Todos</i>	<i>P. Colorado</i>	<i>P. Nacional</i>	<i>F. Amplio</i>	<i>N. Espacio</i>
Máxima (5)	89.0	100.0	81.8	84.0	100.0
(4)	11.0	—	18.2	16.0	—
(3)	—	—	—	—	—
(2)	—	—	—	—	—
Mínima (1)	—	—	—	—	—

La cultura política de la clase parlamentaria. Conclusiones comparadas

A modo de síntesis provisional de las dimensiones analizadas en este apartado sobre la cultura política democrática de la clase parlamentaria uruguaya, es posible reafirmar la continuidad de la mayor parte de los rasgos que han caracterizado la conformación del sistema político uruguayo. Así, se ha constatado un alto grado de coincidencia entre los parlamentarios —tanto en sus juicios de valor como en sus percepciones sobre el funcionamiento del sistema político—, con independencia de su adscripción partidista, origen territorial o edad. Las diferencias observadas son, cuando éstas existen, de matices o escasamente significativas. A partir de esta constatación es posible diseñar un panorama de las opiniones políticas de la clase parlamentaria sobre estos temas de forma global.

En términos generales, resulta significativo el grado de adhesión de los diputados a la democracia como sistema; a la necesidad de la existencia y pluralidad de los partidos políticos, y a la importancia otorgada a las elecciones como el mejor instrumento de ex-

presión de las preferencias políticas de los ciudadanos. También se constató que la concepción predominante sobre los principales contenidos de la democracia define a ésta como un conjunto de procedimientos y reglas de juego tendientes al respeto y consagración de las libertades y derechos de los individuos, más que a contenidos sustantivos sobre logros sociales o económicos específicos. Existe también una percepción muy homogénea sobre el “estado de salud” de instituciones que conforman el sistema político actual. O sea, que el acuerdo en las opiniones sobre estos asuntos también se extiende a la percepción que los diputados tienen sobre la “salud” de la democracia. Tanto la estabilidad democrática como la confianza en las elecciones fueron evaluadas muy positivamente por los parlamentarios.

El importante grado de apoyo mostrado por los diputados uruguayos hacia la democracia, y hacia algunos de sus elementos más consustantivos, es muy similar al registrado en los casos chileno y costarricense, e introduce un factor de diferenciación entre estos tres países, de larga y estable tradición democrática, y el resto del subconjunto de casos latinoamericanos considerados en el estudio de la profesora Martínez. Posiblemente el factor discriminante de las percepciones y actitudes de estas tres élites con relación al resto de los casos esté vinculado estrechamente a las tradiciones democráticas y a la experiencia de “vivir” en democracia y al aprendizaje político de esas élites, que, tanto en Uruguay como en Chile, protagonizaron, junto con los militares, el retorno a la democracia tras los interregnos autoritarios de las décadas de 1970 y 1980. Sin embargo, los diferentes modos de transición en ambos países plantean el problema de conocer si estas percepciones sobre la democracia —a nivel de élites— son similares a nivel de los ciudadanos. Los resultados del *Latinobarómetro* de 1996 arrojan algunas luces sobre este interrogante.¹¹

Los ciudadanos uruguayos (80%), junto con los costarricenses (80%) y españoles (81%), son los que, en mayor medida, prefieren la democracia por encima de cualquier otra forma de régimen político. Estos resultados se aproximan a los registrados a nivel de las élites para los casos de Uruguay y Costa Rica. No sucede así con Chile, cuyos ciudadanos manifiestan uno de los porcentajes más bajos de adhe-

¹¹ *Latinobarómetro*, 1996.

sión democrática (54%) y, a su vez, uno de los más altos de preferencia de un régimen autoritario (19%). Igual sucede en el caso de la percepción sobre la estabilidad y consolidación de sus democracias. Los ciudadanos uruguayos, junto a los españoles y, en menor medida, los costarricenses, son los que, en mayor medida, destacan que la democracia está plenamente establecida en sus respectivos países; por el contrario, los chilenos muestran un escenario escasamente consolidado, similar a la percepción que mantienen paraguayos o nicaragüenses, y muy distante de las opiniones de los uruguayos. Por último, en Uruguay y España se dan los mayores porcentajes de ciudadanos (el 67% en ambos casos) que manifiestan su confianza en las elecciones como medio de transformar la realidad, valores muy distantes del que se estima para el caso chileno (49%). De los datos expuestos sólo queda por hacer unos breves comentarios.

A nivel de ciudadanía, los resultados de la encuesta en Uruguay son muy similares a los que se muestran en un caso de democracia consolidada como es España, y muy distantes de las percepciones que sobre la democracia tienen en el resto de los países, con la excepción de Costa Rica. Por su parte, las opiniones de la ciudadanía uruguaya son bastante consistentes con la opinión media de sus diputados; no sucede lo mismo en el caso de Chile, donde el aprendizaje político democrático es más bien propio de una democracia joven, y parece no haber sido aún interiorizado por los ciudadanos. Es posible que más allá de la variable "tiempo" de existencia de una democracia (que es similar en los casos de Uruguay, Chile, Costa Rica y, en menor medida, Venezuela y Colombia), haya que ampliar los factores discriminantes hacia otro tipo de variables como son: el tipo y duración del régimen autoritario (para Chile y Uruguay) y las manifestaciones de crisis en los sistemas de formato bipartidista (para los otros tres casos).

La primera variable explicaría la diferencia entre el apoyo a la democracia a nivel de élites y ciudadanos en el caso chileno (caracterizado por un régimen autoritario muy extremo y de larga duración que contó, aun en sus últimos estertores, con un serio apoyo de casi un tercio de la población), y la no existencia de esta diferencia en el caso uruguayo (caracterizado por un régimen de "paréntesis" en su histórica tradición democrática, "restaurada" en sus procedimientos y mecanismos, también en la conformación de sus élites políticas,

tras once años de pausa autoritaria atravesada por sucesivas consultas electorales). La segunda variable explicaría el distinto grado de apoyo a la democracia, tanto a nivel de élites como de ciudadanos, entre los casos de Uruguay y Costa Rica, por un lado, y de Colombia y Venezuela, por el otro. En estos últimos países, la transformación radical de sus sistemas bipartidistas y la crisis de las instituciones centrales del proceso democrático, han producido, a nivel de las élites que recién se incorporan al debate parlamentario, una alta insatisfacción con el funcionamiento de unas democracias “heredadas” de los partidos tradicionales. Esta percepción se refleja igualmente a nivel de la población, que desconfía, ahora más que nunca, de la capacidad del sistema para terminar con los procesos de corrupción descubiertos a raíz de las últimas campañas electorales.

La clase parlamentaria uruguaya y los diseños institucionales

Antecedentes de la discusión sobre la reforma política

La discusión sobre la reforma político-institucional ha estado presente de forma más o menos permanente en la agenda política del país durante la última década. Desde la restauración del régimen democrático (1985), la preocupación por las “reglas de juego” electorales y por la correlación de poder entre el Parlamento y el ejecutivo, han sido temas de gran recurrencia en la agenda política pública. La posibilidad de poner en marcha una reforma política de gran calado, que incluyera cambios sustantivos en el sistema electoral y en la forma de gobierno, ha producido una enorme cantidad de pronunciamientos, análisis, declaraciones, reportajes, reuniones, proyectos concretos y esfuerzos múltiples desde los partidos. En todo caso, el debate sobre la reforma política, que había sido relevado en la agenda inmediata por el debate sobre la reforma del Estado durante los últimos tiempos, ha sido mucho más una preocupación de las élites políticas que de la ciudadanía. Esta última ha sido encuestada en múltiples oportunidades —tanto sobre cuestiones de legislación electoral como sobre la forma de gobierno— y, a la luz de los resultados de estas investigaciones, la sociedad uruguaya parece tener

conocimiento y posición sobre estos temas, pero no constituyen, sin embargo, una prioridad en sus preocupaciones.

Tras múltiples negociaciones, impulsos y frustraciones en torno al tema de la reforma político-institucional, se desarrolló a partir de 1995, con el inicio del periodo de gobierno del Partido Colorado, un esfuerzo renovado por la reforma de la Constitución. Este proceso culminó en diciembre de 1996, cuando mediante un plebiscito de resultado muy ajustado, se aprobó una reforma constitucional que introdujo algunos cambios significativos en las reglas de juego cuyos efectos podrán observarse en los próximos tiempos.¹²

A lo largo del debate sobre la reforma política se observan con claridad dos dicotomías que abarcan las disyuntivas principales en cada uno de los dos grandes temas de la reforma. En cuanto al sistema electoral, la discusión central ha estado pautada por la preferencia entre el mantenimiento del principio de representación "híper" proporcional y la introducción de correctivos de efectos mayoritarios; mientras que en cuanto a la forma de gobierno, la línea divisoria ha ubicado, de un lado, a los partidarios de mantener e incrementar el poder de la Presidencia de la República, y, del otro, a los partidarios de poner en marcha soluciones de corte parlamentarista.

Sin embargo, la reforma aprobada en diciembre de 1996, si bien modifica aspectos sustanciales del sistema electoral (como son la introducción de las candidaturas presidenciales únicas por partido, la elección del presidente mediante "ballotage", y la eliminación de algunas modalidades de acumulación de votos para la elección de legisladores), no modifica el carácter proporcional del sistema electoral uruguayo. Por el otro lado, si bien la reforma aprobada produce algunas modificaciones en las facultades del ejecutivo, no altera sustancialmente la correlación de poder pre-existente entre éste y el Parlamento.

¹² Justamente en el momento de realizarse esta encuesta en Uruguay (agosto-octubre de 1996), los parlamentarios estaban involucrados, en mayor o menor grado, en la discusión de ese proyecto de reforma constitucional que se plebiscitaría pocos meses después. Por lo tanto, los temas que son objeto de análisis en este apartado no fueron para nada ajenos o lejanos de la preocupación de los parlamentarios sino que, por el contrario, constituyeron temas de gran actualidad.

Evaluación del sistema electoral uruguayo

El análisis de las opiniones y actitudes de los parlamentarios con respecto al sistema electoral se organiza en torno a dos indicadores. Con el primero de ellos se trata de conocer la opinión de los diputados sobre cuáles son los criterios de representación prioritarios que deben estar reflejados en un sistema electoral, lo que implica evaluar también sus preferencias con respecto a la conocida problemática sobre el mayor o menor grado de proporcionalidad que debe tener un sistema electoral. El segundo indicador sirve para realizar un diagnóstico del sistema electoral que regía en Uruguay hasta la reforma de finales de 1996 con relación a los criterios ideales analizados en el primer indicador.

Con relación a las preferencias de los diputados sobre los criterios de representación que debe cumplir un sistema electoral, éstas se concentraron en torno a dos afirmaciones: un poco más de un tercio entendió que un sistema electoral debe cumplir, como principal criterio, con la “garantía de la representación equitativa y fiel de todas las opiniones y corrientes políticas”, mientras que otro tercio se inclinó por subrayar que el sistema electoral debe “garantizar la máxima libertad al elector para configurar las listas”. Las restantes opiniones sólo obtuvieron menciones en torno al 10%. Esta estructura de opiniones se modifica relativamente al considerar en forma conjunta las tres primeras opciones de cada parlamentario: la preferencia por garantizar la representación equitativa y fiel de todas las opiniones y corrientes políticas sigue siendo la más señalada, pero las principales respuestas restantes se equiparan en los apoyos recibidos.

En todo caso, las divergencias más significativas se manifiestan al analizar las opiniones de los diputados según su adscripción partidista. En efecto, entre los colorados las preocupaciones centrales son: facilitar la conformación de mayorías de gobierno y, en segundo lugar, facilitar el desarrollo de los partidos políticos; mientras que entre los blancos la preferencia principal es garantizar la representación equitativa y fiel de todas las opciones políticas y, en segundo término, facilitar la conformación de mayorías. Por su parte, entre los frentistas el criterio prioritario es la representación de todas las opiniones y corrientes, y en el Nuevo Espacio las prioridades se dis-

Cuadro 9
EL SISTEMA ELECTORAL DEBE...
 (PORCENTAJES)

	<i>1ª preferencia</i>	<i>2ª preferencia</i>	<i>3ª preferencia</i>
Garantizar la libertad del elector para configurar las listas	32.9	41.1	46.6
Garantizar la representación equitativa de todas las opciones	37.1	65.9	75.4
Facilitar la conformación de mayorías de gobierno	12.3	38.3	53.4
Facilitar el desarrollo de los partidos políticos	8.2	35.6	61.6
Estimular la participación del electorado en las decisiones	6.8	16.4	39.7
Otras respuestas	2.7	2.7	23.3

Multirrespuesta. Máximo tres respuestas por orden de preferencia.

tribuyen entre esta opción y las de garantizar las libertades del elector y facilitar el desarrollo de los partidos políticos. De esta manera, entre los colorados la preocupación por garantizar el poder para el ejercicio del gobierno es una cuestión prioritaria, mientras que entre los blancos existe un mayor equilibrio entre esa preocupación y la representatividad del sistema. Las opciones ubicadas más a la izquierda, por su parte, destacan nítidamente la preocupación por la representatividad del sistema.

Estos resultados son, una década después y en las postrimerías de una reforma electoral, prácticamente idénticos a los obtenidos en una encuesta aplicada en 1988 entre los legisladores de la primera legislatura postautoritaria.¹³ En esa fecha, los diputados del partido gubernamental (colorados) tendieron a jerarquizar, en mayor medida que los demás, los efectos del sistema electoral sobre el sistema de partidos y sobre la conformación de mayorías capaces de gobernar; los diputados blancos, por su parte, subrayaron de manera prioritaria los efectos del sistema electoral sobre la representación de opiniones y corrientes políticas, mientras que los legisladores del Frente

¹³ Equipos Consultores Asociados. *Élites políticas y reforma constitucional. La opinión de los legisladores*. Montevideo. FESUR. 1988.

Amplio enfatizaron aspectos relacionados con una mayor participación del electorado en la toma de decisiones políticas. De esta manera, si se comparan los datos mostrados en los cuadros 10 y 11, se observa una permanencia en el eje temporal de las opiniones de la clase parlamentaria uruguaya (con leves matizaciones en el caso del Frente Amplio) que, como ya se adelantó, mantenía desde hacía bastante tiempo una visión interpartidista dispersa, pero estable sobre los criterios que debe satisfacer un sistema electoral.

Esta estructura de opiniones se expresa con mayor contundencia al evaluar en forma directa las preferencias de los diputados uruguayos entre un sistema proporcional y uno mayoritario: así, una mitad de los parlamentarios se vuelca claramente en favor del criterio proporcional, mientras que la otra mitad opta por una postura más afín a los postulados de un sistema mayoritario atenuado.

En este caso, el análisis de las opiniones según adscripción partidista muestra una diferenciación realmente importante. Entre los miembros del partido en el gobierno, ocho de cada diez prefieren un régimen electoral mayoritario atenuado, mientras que siete de cada diez frentistas —y todos los diputados del Nuevo Espacio— son

Cuadro 10
EL SISTEMA ELECTORAL DEBE...
(PORCENTAJES)

	<i>P. Colorado</i>	<i>P. Nacional</i>	<i>F. Amplio</i>	<i>N. Espacio</i>
Garantizar la libertad del elector para configurar las listas	59.2	31.8	44.0	75.0
Garantizar la representación equitativa de todas las opiniones	49.9	86.4	88.0	75.0
Facilitar la conformación de mayorías de gobierno	72.7	77.3	20.0	25.0
Facilitar el desarrollo de los partidos políticos	63.6	59.1	60.0	75.0
Estimular la participación del electorado en las elecciones	31.8	27.3	72.0	50.0
Otras respuestas	40.8	18.1	16.0	—

Multirrespuesta. Máximo tres respuestas por orden de preferencia.

Cuadro 11
EL SISTEMA ELECTORAL DEBE...
 (1988-PORCENTAJES)

	<i>P. Colorado</i>	<i>P. Nacional</i>	<i>F. Amplio</i>	<i>U. Cívica</i>
Garantizar la libertad del elector para configurar las listas	56	57	43	100
Garantizar la representación equitativa de todas las opiniones	35	76	68	50
Facilitar la conformación de mayorías de gobierno	81	62	58	—
Facilitar el desarrollo de los partidos políticos	68	59	33	100
Estimular la participación del electorado en las elecciones	31	33	86	50
Otras respuestas	24	15	9	50

Multirespuesta. Máximo tres respuestas por orden de preferencia.

FUENTE: Equipos Consultores Asociados, *Elites políticas y reforma constitucional. La opinión de los legisladores*, Montevideo, FESUR, 1988.

partidarios de la representación proporcional. Finalmente, entre los blancos, que habían asumido la Presidencia de la República entre 1990 y 1995, las posiciones están divididas exactamente por mitades, de igual modo que entre el total de legisladores encuestados.

Desde una perspectiva comparada con los resultados de 1988,¹⁴ se observa, para todos los partidos, una tendencia hacia la creación de escenarios de corte mayoritario, aun atenuado: así, los “mayoritaristas” ganan posiciones en el Partido Colorado (13 puntos porcentuales), en el Nacional (12 puntos) y en el propio Frente Amplio (14 puntos), convertido ahora en una alternativa real de gobierno. Por lo tanto, y aunque las divergencias de opiniones se mantienen entre los partidos, la estructura de las mismas se ha modificado sustancialmente; y si los partidarios de esquemas “proporcionalistas” eran significativos en 1988 entre los colorados (32%), y predominantes entre los blancos (60%) y frentistas (85%), una década después

¹⁴ *Ibidem.*

Cuadro 12
EL SISTEMA ELECTORAL...
 (PORCENTAJES)

	<i>Todos</i>	<i>P. Colorado</i>	<i>P. Nacional</i>	<i>F. Amplio</i>	<i>N. Espacio</i>
Debe garantizar la fiel representación de todas las opciones políticas	43.1	9.2	38.1	68.0	100.0
Debe garantizar la fiel representación de todas las opciones que superen un determinado número de votos	5.6	4.5	9.5	4.0	—
Debe garantizar a las minorías la capacidad de controlar al gobierno, pero asegurando a la mayoría la capacidad efectiva de gobernar	48.6	81.8	47.6	28.0	—
Mayoritario es el único capaz de asegurar la gestión de gobierno eficaz	2.7	4.5	4.8	—	—

han perdido peso en las tres formaciones, representando el 14% entre los colorados, el 48% entre los blancos y el 72% entre los frentistas.

En términos generales, la opinión sobre el funcionamiento del sistema electoral uruguayo indica el predominio de una visión crítica, lo que quizás es un indicador de la inminencia con la que se iba a producir su modificación. En este caso, fueron dos las dimensiones sometidas a examen: en primer lugar, se buscó establecer si el sistema electoral uruguayo garantizaba las libertades del elector y, en segundo término, si contribuía a tener un sistema de partidos eficaz.

En el primer caso, sólo un 31.9% de los parlamentarios señaló que el sistema electoral vigente garantizaba las libertades del elector, mientras que la cifra se elevó al 44.9% al medir el acuerdo con la idea de que el sistema electoral uruguayo ayudaba a configurar un sistema de partidos eficaz. Por tanto, la mayoría sostuvo que ni en uno ni en otro tema el sistema electoral uruguayo funcionaba bien. Es más, el porcentaje se reduce al 20.3% si tomamos en cuenta a los

que piensan que el sistema electoral contribuía a los dos objetivos a la vez, y, por el contrario, se eleva hasta el 43.5% entre los que creen que no cumple con ninguno de los dos objetivos. Esta postura crítica con el sistema electoral vigente es congruente con el hecho de que desde hacía bastante tiempo se pretendía su modificación, al menos en algunas de sus disposiciones (y, como ya se dijo, al momento de aplicar la encuesta se encontraba en discusión un proyecto de reforma constitucional que proponía modificaciones importantes justamente en este tema).

Nuevamente la adscripción partidista se convierte en un factor discriminante de las opiniones y actitudes ante el sistema electoral uruguayo. El juicio es bastante menos crítico entre los colorados, existe una postura intermedia entre los blancos, se convierte en bastante crítico entre los frentistas y es unánimemente crítico entre los legisladores del Nuevo Espacio.

En síntesis, existe un grado bastante alto de disconformidad entre los parlamentarios con el sistema electoral que estaba vigente en el momento de aplicarse la encuesta. Los niveles de insatisfacción no son homogéneos sino que varían según la adscripción partidista, el origen territorial y la edad de los diputados,¹⁵ pero de todos modos se trata de una realidad cuestionada. Sin embargo, ese estado de opinión crítico sobre la realidad del sistema electoral no va acompañado de una postura consensual sobre las alternativas. Por el contrario, como se indicó más arriba, las opiniones se dividen en forma bastante pareja entre los que preferirían una solución que mantenga la proporcionalidad en la representación política y los que postularían por una solución de corte mayoritario, aunque atenuado.

Presidencialismo y parlamentarismo: realidades y preferencias

El segundo tema de análisis sobre la institucionalidad política uruguaya es el que tiene que ver con las preferencias en materia de forma de gobierno. La clásica dicotomía entre parlamentarismo y pre-

¹⁵ Como era de esperar, las opiniones críticas sobre el sistema electoral uruguayo vigente en el momento de aplicar la encuesta son más fuertes entre los parlamentarios de origen montevideano que entre los del interior del país, y entre los más jóvenes que entre los de mayor edad.

Cuadro 13
EL SISTEMA ELECTORAL URUGUAYO...
 (PORCENTAJES)

	<i>Todos</i>	<i>P. Colorado</i>	<i>P. Nacional</i>	<i>F. Amplio</i>	<i>N. Espacio</i>
Sólo garantiza la libertad del elector	11.6	14.3	15.0	8.3	—
Además de garantizar la libertad del elector, contribuye a tener un eficaz sistema partidista	20.3	23.8	40.0	4.2	—
Contribuye a tener un eficaz sistema partidista, pero no garantiza la libertad del elector	24.6	47.6	15.0	16.7	—
No garantiza la libertad del elector, ni tampoco contribuye a tener un eficaz sistema partidista	43.5	14.3	30.0	70.8	100.0

sidencialismo es el criterio analítico que se maneja en este apartado. A este respecto, se analizarán tres tipos de enfoque: las preferencias de los diputados entre uno y otro tipo de forma de gobierno; la consideración sobre cuál debería ser la forma de gobierno más adecuada a la realidad uruguaya, y la percepción sobre cuál es la forma de gobierno existente en Uruguay.

Con relación a las preferencias de los parlamentarios entre uno y otro tipo de forma de gobierno, la paridad en sus opiniones sobre este tema es asombrosa: aproximadamente un tercio de los encuestados se inclina por un régimen mixto (30.1%); otro tercio prefiere el parlamentarismo en sus diversas formas (35.6%), y el tercio restante es partidario del presidencialismo, también en sus diversas modalidades (34.3 por ciento).

La composición de las preferencias en tres tercios muy parejos es el resultado de una combinación heterogénea desde el punto de vista de las adscripciones partidistas. De manera similar que en el caso de las preferencias sobre el sistema electoral, los diputados de los diversos partidos tienen tendencias fuertemente diferenciadas. Dos tercios de los colorados son presidencialistas y apenas un 5% se de-

fine como proclive al parlamentarismo. A su vez, la mayoría de los colorados cercanos a fórmulas presidencialistas se manifiesta partidaria de una modalidad atenuada. No debe obviarse, en todo caso, que el 27.3% de los legisladores colorados se manifiesta en favor de una forma de gobierno mixta o semipresidencial. De modo que la postura media del legislador colorado es favorable a un presidencialismo atenuado.

Por su parte, la mitad de los diputados blancos se adscribe a soluciones presidencialistas, casi en su totalidad de carácter atenuado. Los "parlamentaristas" son algo más de una cuarta parte entre los blancos y otro tanto se manifiesta en favor de un régimen mixto. O sea, que la postura media del grupo parlamentario blanco oscila entre un presidencialismo atenuado y un régimen mixto.

La situación se invierte entre los parlamentarios de las formaciones situadas más hacia la izquierda. Los frentistas se dividen casi en mitades entre "parlamentaristas" (56%) y partidarios de un régimen mixto (44%), de modo que su postura media oscila entre el régimen mixto y un parlamentarismo atenuado. Finalmente, para todos los legisladores del Nuevo Espacio la solución preferible es de tipo parlamentarista, postura muy lógica si tenemos en cuenta el carácter minoritario de este partido y el papel de "bisagra" que puede tener en un futuro no muy lejano.

Desde una perspectiva comparada, estos resultados tienen una distribución interpartidista similar a la registrada en la encuesta aplicada en 1988. En aquella ocasión, se estableció también un escenario polarizado entre los colorados, masivamente "propresidencialistas" (64%), y los frentistas, mayoritariamente defensores de posturas "parlamentaristas" (63%). En términos generales, esta dicotomía se mantiene una década después, con la importante salvedad de que en todas las formaciones políticas se manifiesta una tendencia hacia la "presidencialización" del régimen político. Efectivamente, entre los colorados se reducen los partidarios de diseños parlamentaristas en 12 puntos porcentuales, entre los blancos en 19 puntos y entre los frentistas en 7 puntos. Por lo tanto, al igual que lo que sucedía en el tema de las preferencias sobre el sistema electoral, también en este caso se asiste a una modificación sustantiva de las opiniones en el eje temporal, si no en la distribución interpartidista, sí en la estructura de las opiniones en su conjunto, que re-

Cuadro 14
¿DE QUÉ TIPO DE FORMA DE GOBIERNO SE SIENTE
USTED MÁS CERCANO?
 (PORCENTAJES)

	<i>Todos</i>	<i>P. Colorado</i>	<i>P. Nacional</i>	<i>F. Amplio</i>	<i>N. Espacio</i>
Parlamentarismo puro	15.1	4.5	9.1	28.0	25.0
Parlamentarismo atenuado	19.2	—	18.2	28.0	75.0
Forma de gobierno mixta	30.1	27.3	22.7	44.0	—
Presidencialismo atenuado	28.8	50.0	45.5	—	—
Presidencialismo puro	6.8	18.2	4.5	—	—

Cuadro 15
¿DE QUÉ TIPO DE FORMA DE GOBIERNO SE SIENTE
USTED MÁS CERCANO?
 (1988-PORCENTAJES)

	<i>Todos</i>	<i>P. Colorado</i>	<i>P. Nacional</i>	<i>F. Amplio</i>	<i>N. Espacio</i>
Parlamentarismo puro	s.d.	5	9	36	—
Parlamentarismo atenuado	s.d.	12	37	27	100
Forma de gobierno mixta	s.d.	19	43	33	—
Presidencialismo atenuado	s.d.	59	3	4	—
Presidencialismo puro	s.d.	5	8	—	—

FUENTE: Equipos Consultores Asociados, *op. cit.*

fleja una prioridad de la función de gobierno sobre la de representación.

En resumen, al igual que en el caso del sistema electoral, las líneas divisorias entre los diputados expresan equilibrios muy importantes. También se puede identificar una fuerte correlación en las posiciones asumidas en los dos temas: los partidarios de un sistema electoral mayoritario tienden a ser más proclives a mantener posturas propresidencialistas, mientras que los afines al sistema electoral

proporcional tienden a ser más proparlamentaristas. En cualquier caso, más allá de la claridad de la discrepancia entre unos y otros, también debe señalarse que la misma no está planteada en términos extremos, sino que las soluciones más aceptadas son de carácter atenuado, lo que evita que las distancias en las concepciones políticas sean demasiado grandes.

En este marco general de diferencias de opinión sobre la forma de gobierno "ideal", se produce una reducción de las preferencias proparlamentaristas cuando los diputados valoran la forma de gobierno más adecuada para el diseño institucional del sistema político uruguayo. En este caso, las preferencias por las alternativas parlamentaristas se reducen en 10 puntos cuando se pasa de la preferencia "ideal" a la valoración de la adecuación de esta forma de gobierno al caso uruguayo. Por el contrario, el apoyo al presidencialismo no sufre modificación alguna al valorar su adecuación a Uruguay. Por lo tanto, uno de cada tres partidarios del parlamentarismo se inclinan por una solución "mixta" cuando se les solicita su opinión sobre lo que sería más adecuado para el país.

La valoración de estas diferencias en función del origen partidista de los legisladores indica que esta modificación de opiniones se produce entre los integrantes de los partidos ubicados más a la izquierda del espacio ideológico. Así, entre los frentistas el porcentaje de los que cambian de opinión en el sentido mencionado asciende a 20 puntos porcentuales. O sea, que uno de cada cinco frentistas (y uno de cada cuatro legisladores del Nuevo Espacio) entienden que, más allá de sus preferencias teóricas, su país parece no ser un caso adecuado para el desarrollo de experiencias parlamentaristas. De esta manera, mientras los partidarios del presidencialismo no modifican en lo más mínimo su opinión al trasladar la cuestión al caso uruguayo, los "proparlamentaristas" entienden que esta forma de gobierno no sería la más adecuada para el país.¹⁶

Justamente, la respuesta a esta valoración se encuentra al analizar las opiniones que los legisladores mantienen acerca de cómo

¹⁶ En este sentido, ha habido numerosas expresiones públicas de dirigentes de izquierda explicando que si bien el parlamentarismo tiene mayores virtudes que el presidencialismo, aquél constituiría una alternativa ajena a las tradiciones del país para la cual la sociedad uruguaya no se encuentra preparada.

Cuadro 16
¿CUÁL CREE USTED QUE ES LA FORMA DE GOBIERNO
MÁS ADECUADA PARA URUGUAY?
 (PORCENTAJES)

	<i>Todos</i>	<i>P. Colorado</i>	<i>P. Nacional</i>	<i>F. Amplio</i>	<i>N. Espacio</i>
Parlamentarismo puro	8.2	—	4.5	16.0	25.0
Parlamentarismo atenuado	16.4	—	22.7	20.0	50.0
Forma de gobierno mixta	39.7	36.4	22.7	64.0	—
Presidencialismo atenuado	28.8	45.4	45.6	—	25.0
Presidencialismo puro	6.9	18.2	4.5	—	—

califican la forma de gobierno actualmente vigente en Uruguay. Dos de cada tres parlamentarios no dudan en calificar a la actual solución institucional como presidencialista, mientras que tan sólo un 7% percibe que se trata de un parlamentarismo atenuado y casi una cuarta parte opina que se trata de una forma de gobierno mixta. Debe anotarse, no obstante, que entre los que creen que existe un régimen presidencialista, casi todos ellos lo califican como de “presidencialismo atenuado”.

En un análisis histórico de las soluciones institucionales adoptadas en el país con respecto a la forma de gobierno, debe reconocerse que, con la excepción del breve periodo de duración de la Constitución de 1942 (que consagraba un régimen de gobierno dotado de institutos propios del parlamentarismo atenuado), la gran mayoría del tiempo las soluciones vigentes fueron siempre de tono “presidencialista”. Esta anotación abona en favor de la tesis de que es más difícil postular una solución parlamentarista puesto que, efectivamente, esta solución carece de antecedentes probados en Uruguay, constituyéndose en una postura altamente innovadora.

El análisis de las opiniones de los legisladores en función de su origen partidista indica que los pertenecientes a partidos proclives al “parlamentarismo” son más categóricos en calificar al actual régimen como presidencialista que los que pertenecen a partidos proclives a soluciones “presidencialistas”. Pero, de todos modos, las opiniones

Cuadro 17
¿CÓMO CALIFICARÍA LA FORMA DE GOBIERNO
QUE TIENE ACTUALMENTE URUGUAY?
 (PORCENTAJES)

	<i>Todos</i>	<i>P. Colorado</i>	<i>P. Nacional</i>	<i>F. Amplio</i>	<i>N. Espacio</i>
Parlamentarismo puro	—	—	—	—	—
Parlamentarismo atenuado	7.0	14.4	4.8	4.0	—
Forma de gobierno mixta	25.4	42.8	28.6	8.0	25.0
Presidencialismo atenuado	59.2	42.8	57.1	72.0	75.0
Presidencialismo puro	8.4	—	9.5	16.0	—

en los cuatro partidos reconocen mayoritariamente la existencia en la actualidad de un régimen “presidencialista atenuado”.

De modo que, aunque las opiniones sobre las preferencias personales de los parlamentarios muestran una división muy pareja entre ambas opciones, en la disyuntiva de resolver entre una y otra forma de gobierno el parlamentarismo aparece bastante más débil. Por un lado, debido a que una parte de sus partidarios parece no estar muy convencida de que esta solución sea la más adecuada para su país, y por otro, porque el presidencialismo ha sido la opción experimentada durante la mayor parte de la historia de Uruguay. Además, la valoración crítica que se registraba en el análisis del rendimiento del sistema electoral no se expresa con igual fuerza en la valoración del funcionamiento de la forma de gobierno, por lo que la demanda de un cambio no debería poseer la misma intensidad.

Finalmente, cabe destacar que si bien las posturas analizadas muestran diferencias de opinión y de valoración sobre la forma de gobierno, las posiciones extremas son siempre minoritarias. Efectivamente, sólo el 21.9% de los legisladores declaró preferir como forma de gobierno una solución “pura”, sea parlamentarista o presidencialista. Este porcentaje se reduce significativamente al 15.1% cuando la interrogante se orienta a establecer cuál sería la forma de gobierno más adecuada para su país, de modo que el 84.9% restante entiende que Uruguay necesita soluciones “mixtas” o “atenuadas”,

y tan sólo el 8.4% cree que la solución actual vigente en el país corresponde a una modalidad "pura".

Clase parlamentaria y diseños institucionales. Conclusiones

En el momento de presentar las conclusiones, la primera constatación que surge con firmeza es la diferente estructura de actitudes y opiniones de los legisladores sobre los dos temas centrales aquí analizados: la cultura política de la clase parlamentaria y sus opiniones sobre la reforma política y los diseños institucionales. Mientras que en materia de cultura política se observa un neto predominio de la homogeneidad en las valoraciones de los parlamentarios con independencia de su adscripción partidista, su origen territorial o su edad, las opiniones sobre las soluciones político-institucionales manifiestan unas divergencias significativas, muy acordes con la reciente historia política del país y la estructura del sistema de partidos.

Con relación a los indicadores utilizados para el análisis de la cultura política, destaca la solidez de las convicciones básicas y la casi unanimidad existente en las definiciones centrales que componen una cultura política democrática. Como ya se ha dicho, esta configuración de actitudes y opiniones es consistente con los antecedentes histórico-políticos de la sociedad uruguaya. Las posturas de los parlamentarios ratifican punto por punto las afirmaciones señaladas en la bibliografía especializada sobre el sistema político uruguayo.

A su vez, la heterogeneidad de las opiniones en los temas relacionados con las soluciones institucionales debe ser calificada como moderada; si bien existen diferencias claras, que en algunos casos dividen en mitades a los legisladores, las preferencias mayoritarias se orientan, sin embargo, hacia soluciones "atenuadas", tanto en materia de sistema electoral como de forma de gobierno. En estos temas, las discrepancias no se formulan en forma de propuestas y alternativas extremas, sino que manifiestan distancias reales bastante cortas y posibilidades de transacción (y de consenso) elevadas.

Los partidarios de fórmulas presidencialistas optan por su variante atenuada; otro tanto ocurre con los "proparlamentaristas", e igualmente con aquellos que manifiestan preferir un sistema electoral mayoritario. De este modo, la distancia entre los extremos em-

píricamente observados es mucho más corta que la teóricamente posible. Pero además, la estructura de opiniones registra un *continuo* sin grandes brechas o vacíos. Así, entre las posturas extremas en cada uno de los dos ejes de análisis se presenta un número significativo de opiniones ubicadas en posiciones intermediaías. Esta circunstancia agrega a la moderación indicada la existencia de importantes “puentes” o posibilidades de diálogo entre todos los legisladores sobre las variantes posibles de la reforma política. La propia posición de los partidos políticos en estos temas también aboga en favor de esta interpretación.

Si en los temas de cultura política casi no se registran diferencias, o cuando existen son realmente de escasa entidad, éstas se expresan en toda su amplitud en las cuestiones de diseño institucional. Pero en todo caso, la distribución de las opiniones muestra también un continuo sin interrupciones en las posiciones de los legisladores a nivel de partido político. Así, mientras que los diputados colorados se sitúan en un extremo (“promayoritaristas” y “propresidencialistas”) y los frentistas (y también los legisladores del Nuevo Espacio) representan el extremo contrario (“pro-proporcionalistas” y “pro-parlamentaristas”), los legisladores blancos ocupan una posición intermedia en ambas cuestiones. Esta estructura de opiniones, caracterizada por la moderación de las posturas y la continuidad en las posiciones nos señala un esquema partidista de alta integración política y significativa estabilidad en su funcionamiento.

recibido en junio de 1997
aceptado en noviembre de 1997

