
LA CULTURA POLÍTICA DEMOCRÁTICA DE LA CLASE PARLAMENTARIA URUGUAYA

Ismael Crespo

Director de Investigación del Centro de Investigaciones Sociológicas

Pablo Mieres

Universidad Católica de Uruguay

RESUMEN

Este artículo analiza las opiniones, actitudes y valores de la clase parlamentaria uruguaya en relación a su grado de cultura política democrática, de acuerdo con distintas dimensiones. Mediante la información obtenida de una encuesta aplicada durante la segunda mitad de 1996 a una muestra representativa de la Cámara de Representantes, este trabajo reafirma la continuidad de la mayor parte de los rasgos que han caracterizado la conformación del sistema político uruguayo. Así, se constata 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. A partir de esta constatación se diseña un panorama de las opiniones políticas de la clase parlamentaria sobre estos temas de forma global.

Este artículo analiza las opiniones, actitudes y valores de la clase parlamentaria uruguaya en relación a diversos temas de cultura política, definida ésta a través de tres dimensiones básicas: la valoración que hacen los diputados de la democracia como sistema; el papel e importancia que atribuyen a los partidos en un régimen democrático, y el valor de la instancia electoral como mecanismo dirimente de las cuotas de poder en un sistema democrático.

La información utilizada proviene de una encuesta realizada durante la segunda mitad de 1996 a una muestra representativa de la Cámara de Representantes uruguaya. 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 la explotación de una pequeña parte de éstas. A su vez, esta encuesta forma parte de un estudio comparado, denominado «Élites Parlamentarias en América Latina», que incluye a diputados de dieciocho países latinoamericanos¹. 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. 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 provienen de los resultados de esta investigación.

I. SISTEMA POLÍTICO Y CLASE PARLAMENTARIA

La bibliografía especializada en el análisis del sistema político uruguayo es consensual en destacar el carácter excepcional de la estabilidad democrática del país en comparación con el desempeño del resto de la región².

En efecto, Uruguay asume desde muy temprano en este siglo el criterio electoral como el consensualmente válido para dirimir los asuntos referidos al 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 rudimentarias³. 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

¹ 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.

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*, Arca, Montevideo, 1987; Charles GILLESPIE y Luis E. GONZÁLEZ: «Uruguay: the Survival of Old and Autonomous Institutions», en L. Diamond *et al.* (eds.), *Democracy in Developing Countries. Latin America*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, 1989 (pp. 207-245); Luis E. GONZÁLEZ: *Estructuras políticas y democracia en Uruguay*, Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo, 1993; Gerardo CAETANO y José RILLA: *Historia contemporánea del Uruguay. De la Colonia al Mercosur*, Fin de Siglo, Montevideo, 1994, e Ismael CRESPO: *Crisis y transformación de las relaciones políticas en Uruguay*, Edcs. Complutense, Madrid, 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 uruguayo», en *Cuadernos del CLAEH*, núm. 49, Montevideo, 1989 (pp. 107-133).

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, supuso una rotunda interrupción de las reglas de juego democráticas. Inserto en un contexto regional más amplio, caracterizado por lo que dio en llamarse los regímenes de la Doctrina de la Seguridad Nacional (o, en la terminología de O'Donnell, Estados Burocrático-Autoritarios), se trató de un período de once años (1973-1984) en el que 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 uruguayo⁴. 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 actuales, es un fenómeno casi inexistente en Uruguay. Y aun en las épocas en que el voto

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*, Ediciones de la Universidad de Salamanca, Salamanca, 1995 (pp. 262-283).

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 dominantes⁵. Esta peculiaridad tiene una relación estrecha con tres elementos del proceso histórico. 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 articulación 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 a la 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 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, existen indicios, hoy en día, en el sentido de que otras posiciones políticas más vinculadas a la «administración», como las figuras de los Intendentes o la 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 desarrollado en los párrafos anterior-

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 patriado uruguayo*, Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo, 1981, y *Uruguay, ¿una sociedad amortiguadora?*, CIESU-EBO, Montevideo, 1984.

res permiten afirmar que en la sociedad uruguaya ha existido, desde hace tiempo, una verdadera «clase política». Ésta 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 bastante desarrollada 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.

II. LA CLASE PARLAMENTARIA URUGUAYA Y LA CULTURA POLÍTICA DEMOCRÁTICA

El análisis de las actitudes que componen la cultura política de una élite es una tarea compleja que trasciende de lejos los objetivos de este artículo. En este caso, nos limitaremos a realizar el análisis de algunos aspectos de ésta que, si bien son componentes relevantes en la caracterización de la cultura política de un grupo, están lejos de agotarla. De este modo, las dimensiones de estudio seleccionadas son: la valoración de la democracia como sistema, y el papel de los partidos y de las elecciones en un sistema democrático.

1. *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 variables 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 posee la democracia 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 I

La democracia es... (%)

	<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 por 100 contesta 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 por 100 en el segundo. 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 encuestados⁶.

Esta percepción de la clase política uruguaya refuerza el argumento de que la estabilidad de estas democracias «restauradas» se relaciona de manera directa con el apoyo que 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 por 100), junto con los costarricenses (91,4 por 100) y, en menor medida, los chilenos (82,6 por 100), mantienen unas percepciones altamente positivas de la democracia, frente a un escenario conformado por países como Nicaragua, Honduras o El Salvador, donde se

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 democrático: 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*, Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo, 1993 (p. 207).

adverten importantes déficits en la crencia democrática, ya que apenas un parlamentario de cada cinco apoya plenamente el régimen democrático⁷.

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.

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».

CUADRO II

La principal ventaja de la democracia es... (%)

	Todos	Partido Colorado	Partido Nacional	Frente Amplio	Nuevo Espacio
El crecimiento económico	1,4				
Las oportunidades de desarrollo	5,5				
Una mejor distribución del ingreso	—				
<i>SUBTOTAL</i>	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				
<i>SUBTOTAL</i>	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				
<i>SUBTOTAL</i>	26,0	18,1	27,3	28,0	50,0

Dos tercios de los diputados eligieron 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 posibi-

⁷ Al respecto, véase Antonia MARTINEZ: «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.

lidades de participación y decisión de los ciudadanos. Sólo un 6,9 por 100 entendió que la principal ventaja de la democracia radicaba en la solución de problemas sociales o económicos. 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 algunos de los problemas socioeconómicos de la población. Esta percepción se manifiesta independientemente de la adscripción partidista de los legisladores, según se observa en el cuadro II.

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 a la coalición de izquierdas Frente Amplio se separan de las de los dos partidos tradicionales uruguayos.

CUADRO III

La condición más relevante para la consolidación democrática es... (%)

	<i>Todos</i>	<i>Partido Colorado</i>	<i>Partido Nacional</i>	<i>Frente Amplio</i>	<i>Nuevo 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	—

Si para el conjunto de los parlamentarios la condición principal para la consolidación de la democracia es el «acuerdo sobre las reglas de juego», entre los frentistas esta preferencia se reduce significativamente, aumentando en cambio la importancia de llegar a «acuerdos económicos». 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 100.

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 objeti-

vo. Esto está 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 posee 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 ciudadanos, 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.

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

CUADRO IV

La democracia es hoy en Uruguay... (%)

	<i>Todos</i>	<i>Partido Colorado</i>	<i>Partido Nacional</i>	<i>Frente Amplio</i>	<i>Nuevo 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	—	—	—	—	—

La respuesta observada indica que la clase parlamentaria en su conjunto cree en la estabilidad 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, 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».

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.

Desde una perspectiva comparada, esta percepción es compartida de nuevo 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 gobiernos⁸.

2. *El papel de los partidos políticos en la democracia*

El análisis sobre la percepción por parte de los diputados del papel que desempeñan los partidos en un régimen democrático se realiza a partir de tres indicadores. El primero de ellos 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 poseen preferencias sobre el número de partidos más adecuado para el mejor funcionamiento de la Cámara de Representantes. El tercero, y último, se centra en intentar establecer cuál es la percepción actual sobre el estado de las relaciones entre partidos y sociedad.

Una 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 éstos en las democracias hasta el debilitamiento de sus funciones y del papel que tradicionalmente han desempeñado, subrayando así la idea de que la democracia de partidos es un

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.

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 por 100 de los encuestados manifestó estar «muy» de acuerdo con la interrelación esencial entre la presencia de partidos y la existencia de la democracia. Si a esta abrumadora mayoría le agregamos los que manifiestan estar «bastante» de acuerdo, el porcentaje se eleva al 97,3 por 100 del total.

CUADRO V

«Sin partidos políticos no puede haber democracia» (%)

	Todos	Partido Colorado	Partido Nacional	Frente Amplio	Nuevo Espacio
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	—

A pesar de esta contundencia, la diferencia de opiniones por filiación partidista distingue de nuevo el comportamiento de los frentistas con respecto a los demás grupos parlamentarios. Así, entre los legisladores del Frente Amplio las opiniones que señalan el grado máximo de acuerdo con la vinculación entre partidos y democracia se reducen al 84 por 100, existiendo un 8 por 100 que manifestó estar «nada» de acuerdo con esta vinculación.

Esta estructura de 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 con anterioridad, los partidos han cumplido un papel central en el proceso de gestación del sistema político uruguayo. Desde ese punto de vista, no es extraño que la clase parlamentaria manifieste una nítida 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 manifiestan preferir la presencia de más de dos partidos, y la mayoría absoluta dice preferir la presencia de más de tres partidos.

CUADRO VI

Uruguay está mejor con la presencia parlamentaria de... (%)

	<i>Todos</i>	<i>Partido Colorado</i>	<i>Partido Nacional</i>	<i>Frente Amplio</i>	<i>Nuevo 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	100,0

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 de tres partidos. Los parlamentarios del Nuevo Espacio, obviamente, se inclinan de forma unánime porque existan más de tres partidos.

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 (cerca de 80 por 100) que presentan el resto de los países⁹.

Por último, el juicio sobre el estado de la relación entre partidos y sociedad indica una percepción bastante crítica: casi ocho de cada diez diputados seña-

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).

lan que existe «un progresivo alejamiento entre la sociedad y los partidos», aunque se reconoce la existencia de éstos como puntos de referencia para muchos o la mayoría de los ciudadanos. De modo que, aunque la sociedad uruguaya ha otorgado una significativa importancia al papel de los partidos políticos, los diputados no son ajenos a un proceso existente a escala mundial de creciente distanciamiento y crisis de los partidos con respecto a sus electores. La tradicional proximidad entre partidos y electores en Uruguay se encuentra hoy en «entredicho», expresando dificultades crecientes¹⁰.

Sintetizando lo analizado en este punto, debe anotarse que para la clase parlamentaria uruguaya los partidos son un componente esencial inherente a la propia existencia de la democracia, prefiriendo la presencia de una pluralidad de partidos. Desde ese punto de vista, la visión que los diputados tienen sobre el papel de los partidos es consistente con la historia de su sistema político. Esta concepción se presenta junto a una percepción de crecientes dificultades en la relación entre éstos y la sociedad que, sin embargo, no llega a cuestionar, hasta el momento, la capacidad de representación política de aquéllos.

3. *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 tenían 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 por 100 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.

¹⁰ Véase, al respecto, Pablo MIERES: *Desobediencia y lealtad. El voto en el Uruguay de fin de siglo*, CLAEH/Ed. Fin de Siglo, Montevideo, 1994.

CUADRO VII

«Las elecciones son el mejor medio para expresar opiniones políticas» (%)

	Todos	Partido Colorado	Partido Nacional	Frente Amplio	Nuevo Espacio
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	—	—	—	—	—

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 encima del 90 por 100, mientras que entre los frentistas se reducen significativamente. 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 políticas¹¹. 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 por 100 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.

¹¹ 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).

CUADRO VIII

La confianza en las elecciones uruguayas desde 1984 es... (%)

	<i>Todos</i>	<i>Partido Colorado</i>	<i>Partido Nacional</i>	<i>Frente Amplio</i>	<i>Nuevo 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)	—	—	—	—	—

De una entidad similar es la diferencia de opiniones registrada al analizar a los parlamentarios según sus edades. En este caso se puede anotar que la confianza en los actos electorales es inversamente proporcional a la edad, dentro de rangos de alta confiabilidad. En efecto, entre los parlamentarios menores de 45 años, un 93,3 por 100 expresa el grado máximo de confianza, mientras que este porcentaje se reduce al 90,5 por 100 entre los de 45 a 54 años y baja al 81,8 por 100 entre los mayores de 55 años. En cualquier caso, estamos en presencia de una clase parlamentaria que expresa un importante grado de confianza en los actos electorales. Esta constatación es nuevamente consistente con los elementos de diagnóstico sobre la trayectoria y características del sistema político uruguayo contemporáneo.

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).

III. CONCLUSIONES COMPARADAS

A modo de síntesis de las dimensiones analizadas sobre la cultura política democrática de la clase parlamentaria uruguayo, 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. 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 expresión de las preferencias políticas de los ciudadanos. También se constató que la concepción predominante sobre los principales contenidos de la democracia refiere a ésta como un conjunto de procedimientos y reglas de juego tendentes 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 poseen sobre la «salud» de la democracia. Tanto la estabilidad democrática como la confianza en las elecciones fueron evaluadas muy positivamente por los parlamentarios. Igualmente, en relación a la interacción entre partidos y sociedad, las opiniones son también coincidentes, pero el resultado del balance expresa preocupación. La relación es valorada como en situación de crisis, aunque no extrema. Éste es, en el balance final, el único punto en que la visión de los parlamentarios registra un aspecto negativo sobre el rendimiento de la democracia uruguaya.

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 en relación al resto de los casos esté vinculado estrechamente a las tradiciones democráticas; 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 interrogante¹².

Los ciudadanos uruguayos (80 por 100), junto con los costarricenses (80 por 100) y españoles (81 por 100), 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 adhesión democrática (54 por 100) y, a su vez, uno de los más altos de preferencia de un régimen autoritario (19 por 100). Igual sucede en el caso de la percepción sobre la estabilidad y consolda-

¹² Latinobarómetro 1996.

ción de sus democracias. Los ciudadanos uruguayos, junto a los españoles y, en menor medida, 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 por 100 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 por 100).

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 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 otro lado. 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.

ABSTRACT

This paper analyses the opinions, attitudes and values of the Uruguayan parliamentary class in relation to its level of democratic political culture, in accordance with various dimensions. Drawing on the findings of a survey conducted in the second half of 1996 among a representative sample of the House of Representatives, this work shows that most of the features that have characterised the way the Uruguayan political system is shaped have remained in place. A high level of concurrence is thus noted among members of parliament —both in terms of their value judgements and their perceptions of the working of the political system— irrespective of their party affiliation, territorial origin or age. On the basis of this observation, the author sketches a scenario of the parliamentary class's political opinions of these subjects at global level.