



XIII JORNADAS DE INVESTIGACIÓN

15 - 17 de setiembre, 2014

¿QUÉ DESARROLLO PARA URUGUAY?

Estudio sobre la imagen pública del Poder Legislativo

Daniel Buquet

**ESTUDIO SOBRE LA IMAGEN PÚBLICA DEL
PODER LEGISLATIVO**

47ª Legislatura

Marzo de 2014

Daniel Buquet
dbuquet@gmail.com

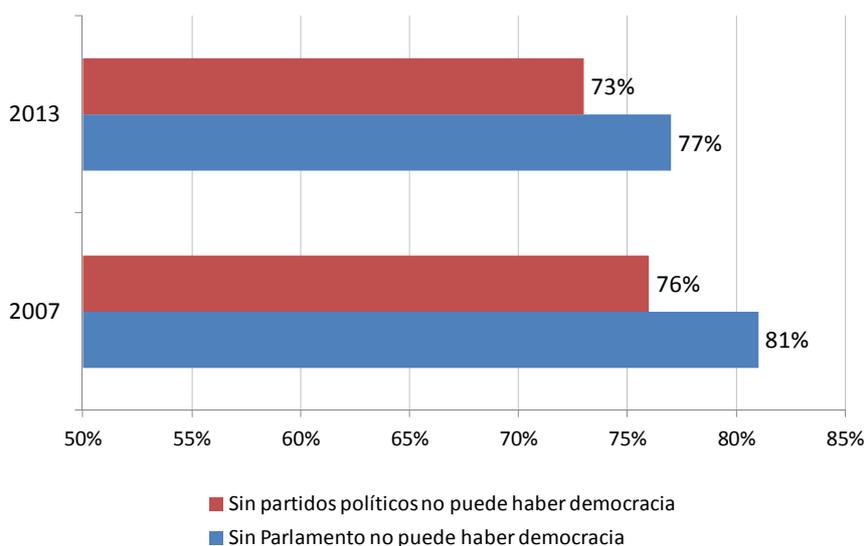
Este capítulo desarrolla un análisis de la imagen pública del Poder Legislativo uruguayo. Más allá de que la imagen del Parlamento es importante para la propia institución y para quienes la integran, su relevancia trasciende ese ámbito específico, por cuanto el Poder Legislativo es una institución central del sistema político democrático, incluso la más importante si nos centramos en el carácter representativo de la democracia. En consecuencia, la imagen pública del Parlamento está ineludiblemente ligada al desempeño de la democracia como tal.

De acuerdo con una línea clásica de estudio, la estabilidad y la calidad de las democracias depende en buena medida de su legitimidad, es decir, de la convicción extendida en la ciudadanía de que la democracia es la forma más adecuada de gobierno. En ese sentido, la existencia de una amplia cultura democrática sería un prerequisite para que la democracia prospere (Almond y Verba 1963). Estudios más recientes han logrado determinar que “...*la cultura por sí sola no determina la viabilidad de la democracia; [...] Pero [...] las características culturales específicas están vinculadas a la aparición y persistencia de las instituciones democráticas. [...] la cultura no es simplemente un epifenómeno. La cultura, [...], puede tener un impacto fundamental [...] actuando como condicionante de la viabilidad de la democracia en determinados países.*” (Inglehart 1988:48). El desempeño democrático de un país depende entonces del apoyo ciudadano al régimen democrático, que puede manifestarse de dos formas: como apoyo difuso –que representa un apoyo genérico al sistema político- y como apoyo específico, lo que da cuenta de una satisfacción concreta con el desempeño del régimen (Easton 1975).

En el terreno del apoyo difuso al régimen Uruguay se distingue por los altos valores de adhesión a la democracia como sistema de gobierno. Los niveles de apoyo a la democracia de los uruguayos son altos y relativamente estables como puede apreciarse en la siguiente tabla (ver tabla). Aunque los últimos años muestran un descenso en el indicador y nuestro país ocupa el tercer lugar en la medición de 2013, el promedio de toda la serie ubica a Uruguay en primer lugar. En términos comparados latinoamericanos, Uruguay ocupa una posición de liderazgo en la materia que está asociada a su temprano desarrollo político democrático, generador de un entramado institucional capaz de dar consistencia y continuidad al sistema. En palabras de Canzani, “...*Uruguay es un país que se caracteriza en el contexto latinoamericano, por valores democráticos relativamente fuertes y, todo sugiere, estables.*” [2000].

También en el terreno del apoyo difuso es relevante el papel que la ciudadanía atribuye al parlamento y a los partidos políticos, porque la cultura democrática que favorece la viabilidad y la estabilidad de la democracia requiere su componente representativo que se manifiesta en el Poder Legislativo a través de los partidos. En ese sentido las encuestas suelen incluir un par de preguntas estándar que dan cuenta de este aspecto. Una de ellas inquiriere sobre la posibilidad de democracia sin partidos y la otra sin parlamento. Nuestro estudio de opinión pública comienza con estas dos preguntas, mostrando que la gran mayoría de la ciudadanía uruguaya considera imprescindibles tanto a los partidos políticos como al parlamento. Concretamente un 73% de los encuestados adhirió a la frase “sin partidos políticos no puede haber democracia” y un 77% coincidió con que “sin parlamento no puede haber democracia. Estos valores nuevamente son de los más altos de la región aunque muestran un pequeño retroceso con relación a los obtenidos en el estudio realizado durante la anterior legislatura. Esta actitud está bastante generalizada dentro de la población y sólo pueden apreciarse diferencias significativas relativas a la edad y al nivel de estudios. Los porcentajes de encuestados que creen que no puede haber democracia sin partidos o sin parlamento aumentan con la edad y el nivel educativo.

Gráfico 1. Importancia del Parlamento y los partidos para la democracia



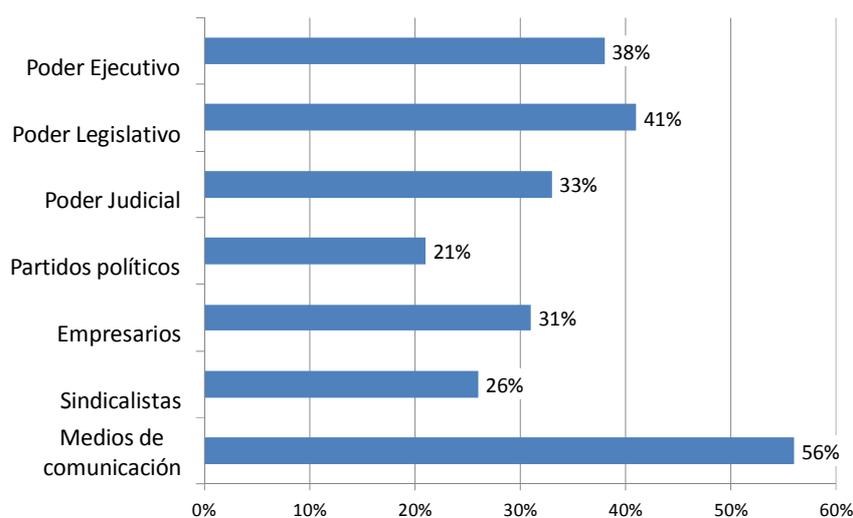
* Preguntas: Hay gente que dice que sin *partidos políticos* / *Parlamento* no puede haber democracia, mientras que hay otra gente que dice que la democracia puede funcionar sin partidos. ¿Cuál frase está más cerca de su manera de pensar?
 Respuestas: i) Sin partidos políticos/Parlamento no puede haber democracia; ii) La democracia puede funcionar sin partidos/Parlamento

Además de que los valores obtenidos en 2013 son inferiores a los de 2007, también puede apreciarse que de forma sistemática, quienes consideran imprescindible al parlamento son más que los que consideran imprescindibles a los partidos políticos. Esto ocurre porque existe un conjunto no despreciable de ciudadanos que considera imprescindible al parlamento y no a los partidos, imaginando seguramente agentes alternativos de representación. Aunque también existen quienes piensan lo contrario, se trata de un número de personas mucho más reducido que el anterior. De cualquier forma el estudio establece de forma clara la permanencia de los fuertes valores democráticos característicos de la cultura política uruguaya y la centralidad que se le asigna dentro de esta visión a los partidos políticos y al parlamento.

Pero el trabajo no está orientado a evaluar los apoyos difusos al sistema político de los uruguayos, sino los más específicos que valoran los desempeños concretos de nuestras instituciones y particularmente del Poder Legislativo. En este sentido el estudio exploró en primer término la confianza que le merecen al encuestado distintas instituciones.

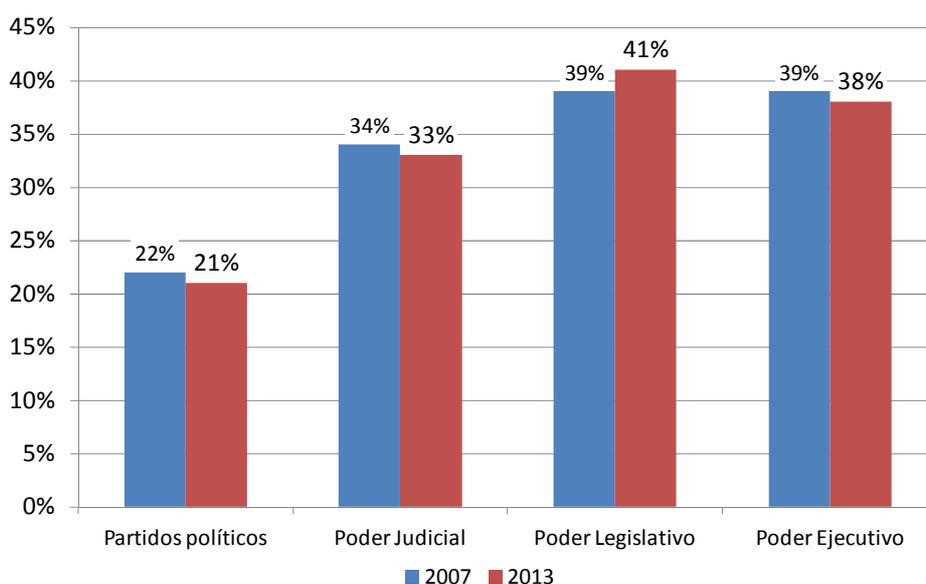
Si bien, en términos generales la confianza que los encuestados muestran hacia estas instituciones o grupos son inferiores a los apoyos difusos al sistema, podemos observar que el Poder Legislativo resulta comparativamente bien valorado.

Gráfico 2. Confianza en Instituciones y actores 2013



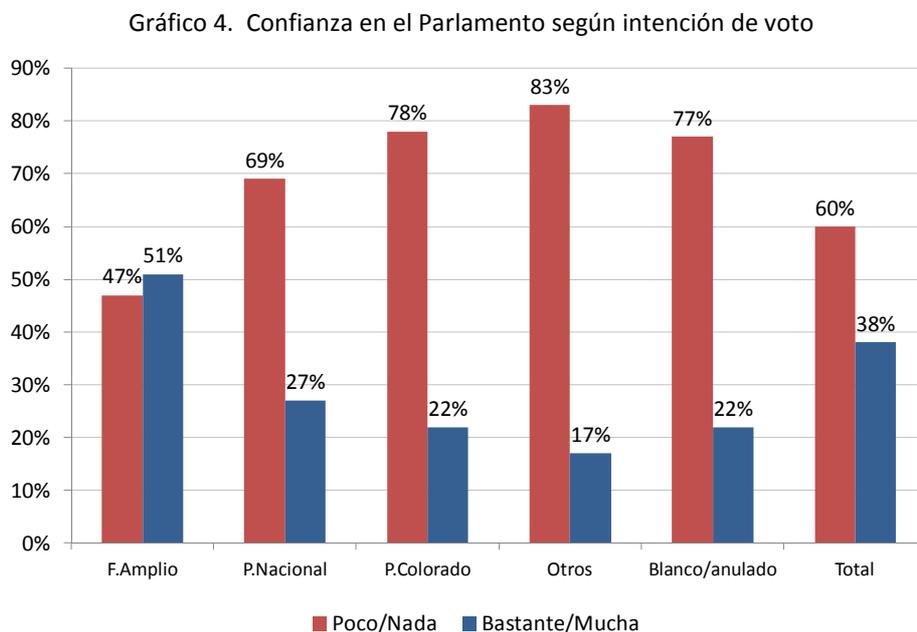
En el estudio realizado anteriormente se incluyeron cuatro de las instituciones o actores relevadas en el presente trabajo y, como puede apreciarse en el gráfico 3, los valores han permanecido muy estables. A pesar de que la confianza en el Poder Legislativo muestra un pequeño aumento, al tiempo que las demás decrecen, no podemos afirmar que existan modificaciones significativas ya que las variaciones de uno o dos puntos porcentuales son inferiores al margen de error de la encuesta.

Gráfico 3. Confianza en los Poderes del Estado y Partidos Políticos. 2007 y 2012



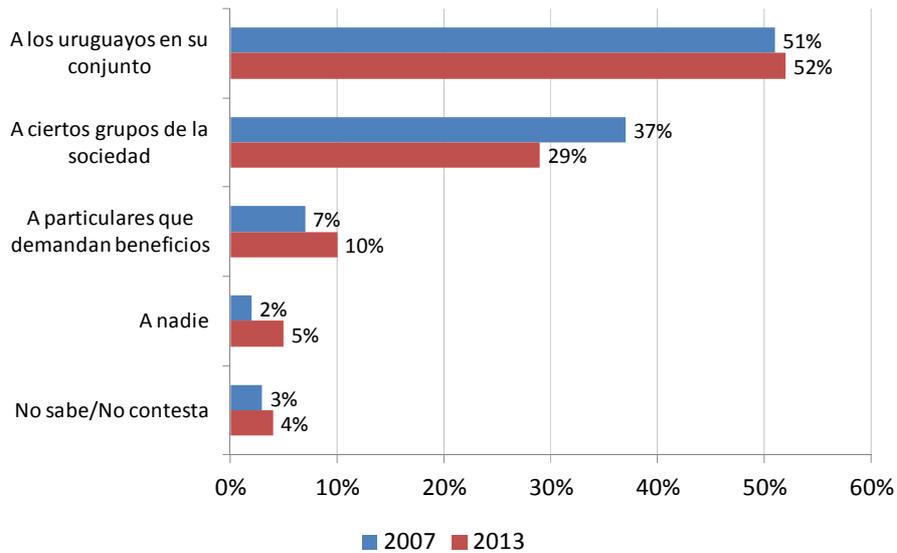
Por otra parte, como también se advirtió en el informe anterior, la confianza ciudadana en las instituciones políticas está sesgada por las preferencias partidarias de los encuestados. Para el caso del Poder Legislativo quienes reconocen haber votado al Frente Amplio en las pasadas elecciones muestran la mayor confianza (la mayoría absoluta dice tener bastante o mucha confianza en el Poder Legislativo), mientras que los votantes de otros partidos y quienes sufragaron en blanco o anularon el voto muestran una fuerte desconfianza. La condición mayoritaria del FA en este ámbito representativo seguramente es el principal factor que lleva a que sus partidarios mayoritariamente le otorguen confianza al mismo tiempo que genera una fuerte desconfianza entre los votantes de las opciones minoritarias, que, además, parece estar asociada al peso legislativo de cada una de ellas. Así, los votantes del P. Colorado desconfían del Poder Legislativo en mayor proporción (78%) que los votantes del P.

Nacional (69%), al tiempo que los votantes de otros partidos son los que ofrecen el mayor porcentaje de desconfianza (83%).



En esta misma línea, el estudio pregunta sobre la representatividad del Poder Legislativo. En un primer ítem se busca saber a quién representa el parlamento desde el punto de vista del encuestado. Como puede verse en el gráfico 5, la mayoría absoluta elige la afirmación que sostiene que el Poder Legislativo representa “a los uruguayos en su conjunto”, al tiempo que una proporción considerable cree que representa “a ciertos grupos de la sociedad”.

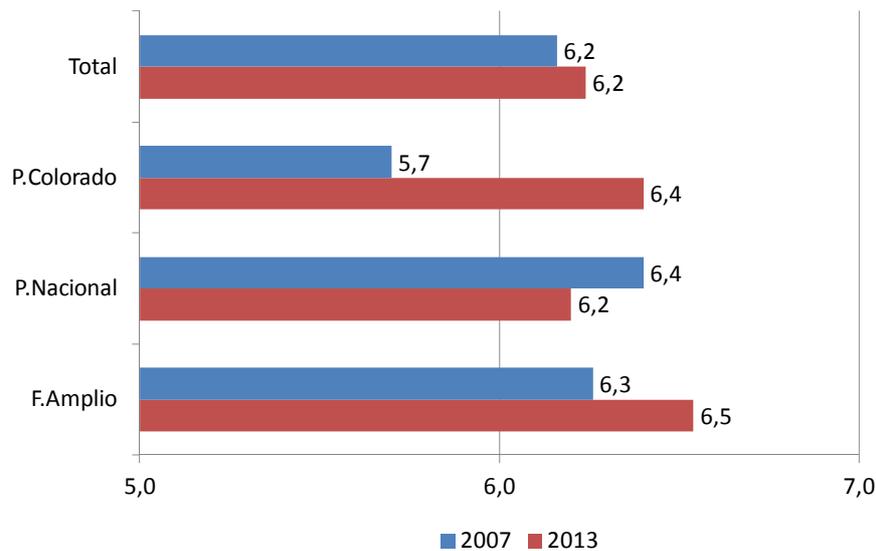
Gráfico 5. ¿A quién representa el Poder Legislativo?



En general, la distribución de respuestas a esta pregunta es muy similar a la que se observó en el estudio realizado durante la anterior legislatura por lo que se puede pensar que se trata de una situación estable, al menos en el contexto de la actual configuración político-partidaria.

Pasando a un terreno más específico se interrogó a los encuestados sobre su valoración de la representación que ejercen los legisladores del partido por el que votó. En este caso utilizamos un índice de representatividad que varía de 0 a 10, donde cero significa muy mal representado y diez muy bien representado.

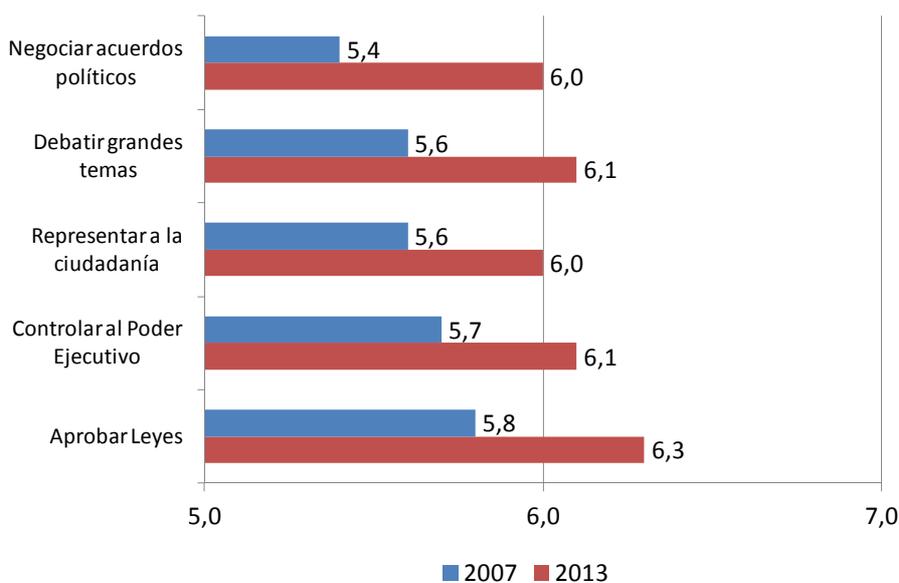
Gráfico 6. ¿Cuán bien representado se siente por el partido que votó? (Min=0 / Max= 10)



Como puede verse la ciudadanía en general se siente razonablemente bien representada por los legisladores de su partido y este indicador muestra estabilidad con respecto a la medición realizada durante la pasada legislatura. Donde se observa una variación importante es en el caso de los votantes del Partido Colorado, que ahora se sienten ahora tan bien representados como los demás a diferencia de la medición anterior que los mostraba rezagados. Debe tenerse en cuenta de todas formas que la sub-muestra de votantes colorados es la menor de todas y que por lo tanto está sujeta a mayores márgenes de error.

Finalmente, se dedicó una batería de preguntas para evaluar la percepción de la ciudadanía sobre el desempeño del Poder Legislativo en cada una de sus funciones más relevantes. El siguiente gráfico muestra la evaluación que hace la ciudadanía del desempeño del parlamento en diferentes ítems utilizando un índice de evaluación de 0 a 10. Como se puede apreciar en el gráfico, todas las evaluaciones son similares y se ubican en torno a los 6 puntos de la escala, lo que representa una opinión positiva. Se destaca especialmente que todos los puntajes han mejorado respecto de la medición realizada durante la pasada legislatura y que la función propiamente legislativa se mantiene como la mejor evaluada.

Gráfico 7. Evaluación del Parlamento en el cumplimiento de sus funciones
(Min = 0 / Max = 10)



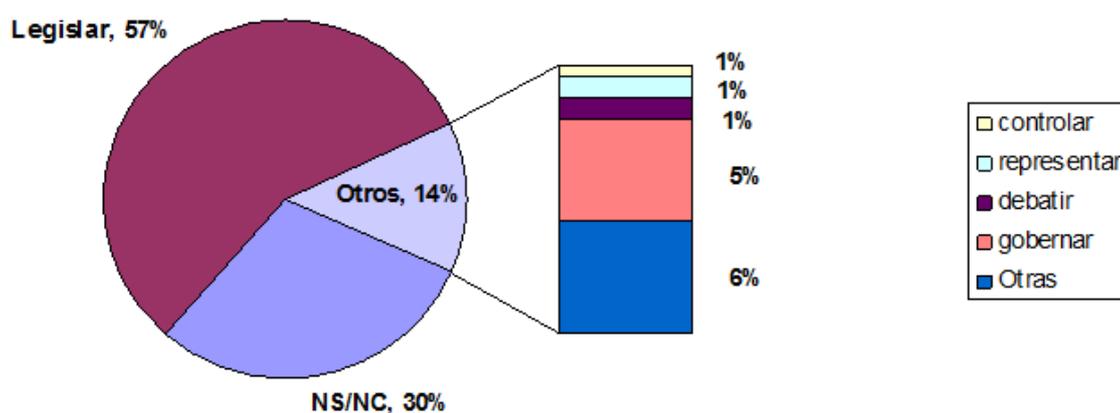
Conocimiento del Parlamento

Yendo más allá de los apoyos, sean difusos o específicos al sistema político y sus instituciones, un aspecto de especial relevancia para el Poder Legislativo es conocer el grado de información que maneja la ciudadanía acerca de su actividad. En ese sentido la encuesta explora el conocimiento de los entrevistados sobre sus funciones y los resultados de su actividad como la aprobación de leyes y llamados a sala.

Funciones del Parlamento

En cuanto a las funciones del Poder Legislativo, se le pidió a los encuestados que nombraran la que consideraban como su principal función.

Gráfico 8. ¿Cuál es la principal función del Parlamento?



Como puede observarse en el gráfico, de forma abrumadoramente mayoritaria los entrevistados identifican la función legislativa como la principal. Dado que se trata de una pregunta abierta, se agruparon en este segmento respuestas que de una forma u otra expresaron que la principal función del parlamento es hacer, aprobar, dictar o sancionar leyes y otras expresiones equivalentes¹. Con relación a esta pregunta conviene advertir que la distribución de respuestas difiere significativamente de la realizada en 2007. Si bien en aquella ocasión la legislación como función principal también se ubicó en primer lugar, quienes se le atribuían al parlamento eran apenas un tercio de los

¹ Por ejemplo algunos encuestados dijeron “aprobar y desaprobando leyes” y algún otro dijo “regularizar las leyes”

encuestados. Es posible que la visibilidad pública del trámite de algunas leyes de particular repercusión durante los últimos años haya puesto de relieve la función legislativa del parlamento². Como se verá más adelante, casi dos de cada tres encuestados mencionan al menos una ley, a diferencia del estudio realizado en 2007 donde algo más de uno de cada tres lo hacía. De todas formas no se puede descartar que, más allá del cambio en el estado de la opinión pública al respecto, haya algún aspecto técnico en el trabajo de campo que pueda haber influido para que se produjera un cambio tan notorio. Sin embargo la modificación de las cifras entre ambos estudios es consistente en la medida en que la proporción de cerca de un tercio de los encuestados que no es capaz de establecer una función para el parlamento, constituye un guarismo muy similar al relevado cinco años antes. De ese modo se puede pensar que aquellos que cinco años atrás destacaban otras funciones del parlamento, como la representación, el debate o el contralor, en esto últimos años han revalorizado la legislación.

Precisamente, los porcentajes de encuestados que destacan otras funciones propias del Poder Legislativo como controlar, representar o debatir representan valores prácticamente marginales. Esta es la contracara de la diferencia encontrada con relación a la función de legislar, porque en el estudio anterior quienes mencionaban esas otras funciones alcanzaban casi al 20 por ciento. También existe un pequeño grupo que le atribuye al parlamento funciones más propias del Poder Ejecutivo que aquí fueron agrupadas bajo el rótulo de “gobernar”. Este porcentaje (5%) es inferior pero bastante similar a los que en el estudio anterior fueron clasificados como “resolver problemas” (4%) y “administrar” (4%). Finalmente existe otro segmento pequeño de encuestados que expresa otro tipo de funciones que están más alejadas del ámbito legislativo, algunas de las cuales tienen implicaciones claramente negativas³.

Actividad legislativa del Parlamento

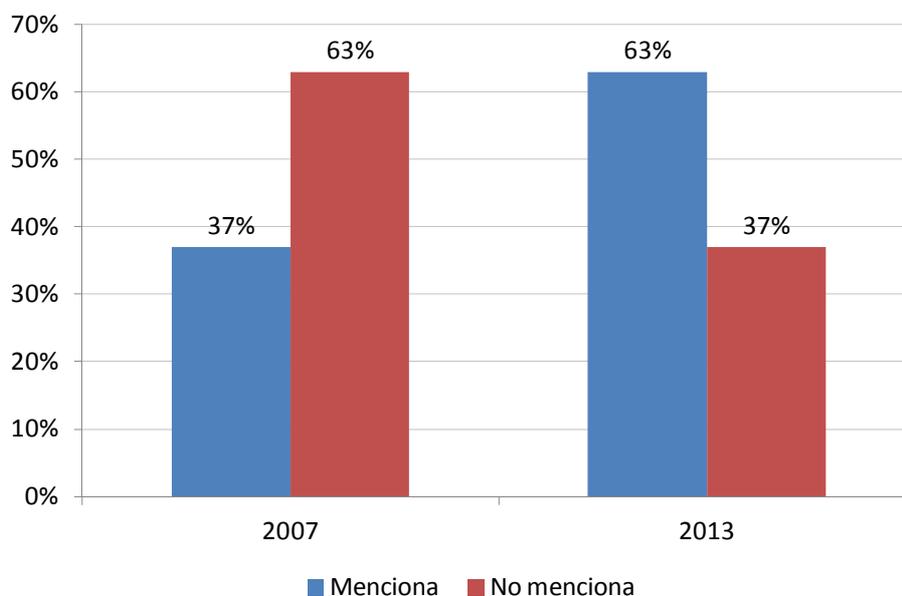
Luego de la exploración sobre las funciones genéricas del Poder Legislativo el estudio buscó establecer el conocimiento concreto de la población sobre diversas actividades parlamentarias. En primer término se pidió a los encuestados que mencionaran dos leyes

² Las leyes con mayor repercusión pública fueron la legalización de la interrupción voluntaria del embarazo, el matrimonio igualitario y la regulación de la producción, distribución y venta de cannabis.

³ En este rubro se incluyen expresiones como “robar”, “joder a la gente”, “cobrar el sueldo y no hacer nada”, “manipular a la gente”, así como a los encuestados que afirman que el parlamento no hace nada o hace muy poco.

aprobadas en la presente legislatura. Como ya se mencionó, un porcentaje relativamente alto mencionó al menos una ley, lo que contrasta fuertemente con el estudio realizado durante la anterior legislatura.

Gráfico 9. Mención de leyes sancionada por el Poder Legislativo*

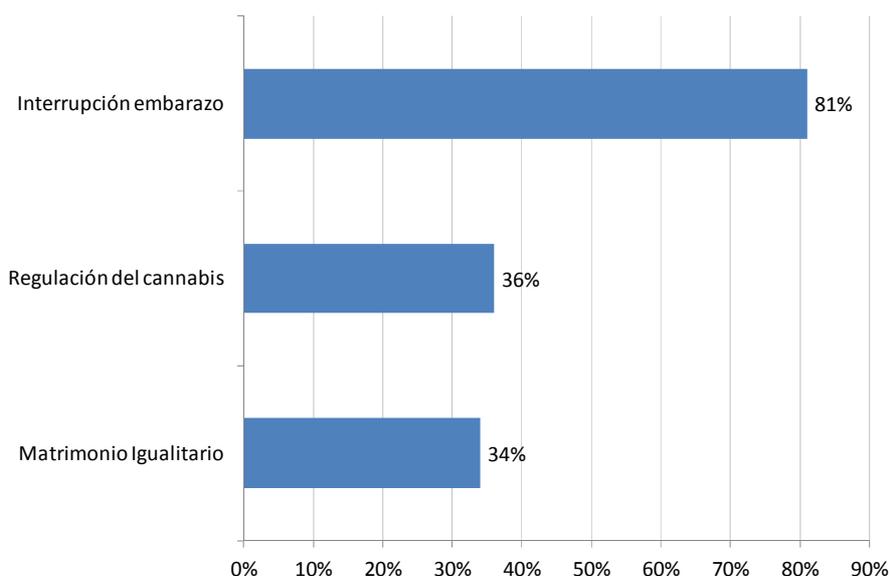


* Pregunta: "Podría mencionarme dos leyes que hayan sido aprobadas en la presente legislatura?"

Con las prevenciones mencionadas más arriba (posibles impactos del trabajo de campo) no se pudo discutir que, al momento de realizar la última encuesta, la población tenía presentes algunas leyes de reciente sanción de forma mucho mayor que cinco años antes. La principal hipótesis para explicar semejante modificación apunta a la materia tratada por las leyes en cuestión.

Como puede verse en el gráfico 10 casi la totalidad de los encuestados que mencionaron alguna ley incluyeron la legalización de la interrupción voluntaria del embarazo, el matrimonio igualitario o la regulación de la producción, distribución y venta de cannabis. En cambio, en el estudio anterior, la ley que más menciones recibió por lejos fue la que estableció el IRPF. Esto conduce a pensar que cuando el parlamento legisla en materias de orden social, más que político o económico, y cuando esa materia se vincula a cuestiones de moral pública más que con cuestiones de índole material, el público muestra mayor interés y, consecuentemente, resulta mejor informado.

Gráfico 10. Mención de Leyes sancionadas recientemente por el Parlamento



* "¿Podría mencionarme dos leyes que hayan sido aprobadas en la presente legislatura?"

A su vez, merece destacarse que la ley que recibió más menciones por lejos fue la que reguló la interrupción voluntaria del embarazo. Evidentemente se trata de un asunto de gran trascendencia para la ciudadanía ya que cuatro de cada cinco encuestados que mencionaron al menos una ley la incluyó entre sus menciones. La presencia de esta ley en la opinión pública se realza ya que recibe un número muy superior de menciones que las otras dos más nombradas a pesar de que ellas tuvieron su tratamiento más próximo en el tiempo a la realización de la encuesta⁴.

En cualquier caso, la capacidad de los encuestados de recordar leyes está fuertemente asociada a su nivel educativo.

Cuadro 1. ¿Podría mencionar 2 leyes aprobadas en la presente legislatura? (según nivel educativo)

	Primaria completa	Secundaria incompleta	Secundaria completa	Estudios terciarios	Total
No menciona leyes	62.0%	37.8%	34.5%	21.3%	36.9%
Menciona una ley	11.7%	17.6%	15.5%	12.9%	14.5%
Menciona dos leyes	26.3%	44.6%	50.0%	65.9%	48.6%
Total	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

⁴ De hecho la ley de regulación del cannabis sólo tenía media sanción cuando se realizó el trabajo de campo de la encuesta.

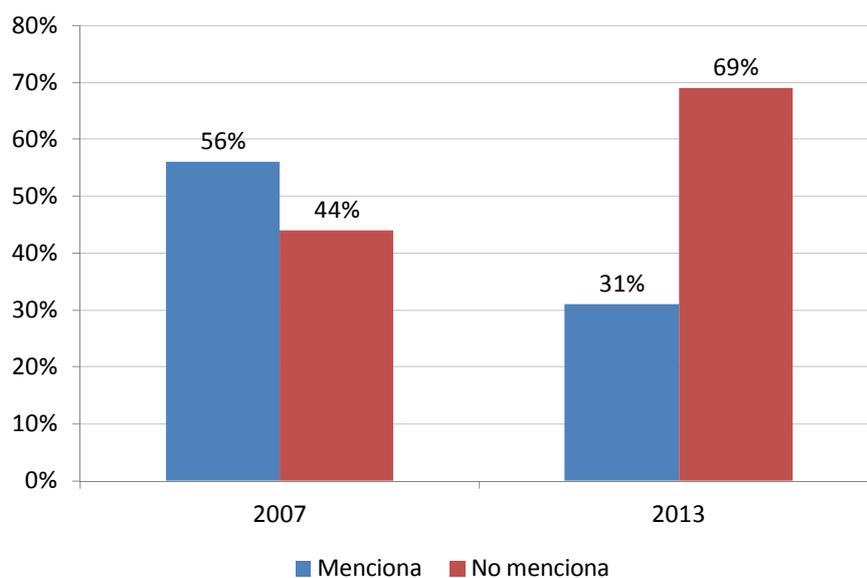
Como puede verse en el cuadro, casi dos tercios de quienes cuentan sólo con estudios primarios no logran mencionar ninguna ley. En cambio, dos de cada tres encuestados con estudios terciarios menciona dos leyes, tal como se le solicitó. Los que se ubican en niveles educativos intermedios también tienen un desempeño intermedio en este rubro. En particular la mitad de los encuestados que culminaron la educación secundaria menciona dos leyes tal como se le solicitó.

Actividad de fiscalización del Ejecutivo: Interpelaciones

A continuación del conocimiento de leyes la encuesta incursiona en el conocimiento de interpelaciones realizadas en la presente legislatura. En este punto se verifica la contrapartida del incremento de la visibilidad de la legislación. Así como el destaque de la función legislativa se complementó con un claro descenso de quienes privilegian la función de contralor, el alto porcentaje de los encuestados que logran mencionar al menos una ley es la contracara del bajo porcentaje que logra mencionar una interpelación. El estudio le solicitó al encuestado que mencionara hasta dos interpelaciones que recordara indicando el nombre del ministro interpelado, el nombre del legislador interpelante y el tema de la convocatoria.

Como puede apreciarse en el gráfico 11, el porcentaje de encuestados que logró mencionar al menos una interpelación, ya sea recordando el tema, el nombre del ministro interpelado o el nombre del legislador interpelante es muy inferior al relevado en el estudio anterior.

Gráfico 11. Mención de interpelaciones realizadas por el Poder Legislativo*



* Pregunta: "Y, ¿podría mencionarme dos interpelaciones realizadas durante la presente legislatura?"

Con las prevenciones ya establecidas para el caso de la legislación, este cambio reafirma la idea que para el periodo en que fue realizada la encuesta la opinión pública tenía mucho más presente la tarea de legislar que la de contralor.

Por su parte, las respuestas específicas sobre temas y ministros interpelados están fuertemente concentradas en muy pocas opciones. Como puede apreciarse en el cuadro 2, el tema de la seguridad pública y el ministro Eduardo Bonomi son mencionados por la mayoría absoluta de los encuestados que recuerdan interpelaciones. La visibilidad de ambos resulta naturalmente de la conjunción de dos factores. Por un lado, el tema de la inseguridad se ubica en el tope de las preocupaciones de la opinión pública y, por otro, que el Ministro del Interior ha sido uno de los más convocados al parlamento (ver Informe sobre Legislación y Fiscalización). Sin embargo, este último factor por sí sólo no explica la presencia en la opinión pública de la interpelación, ya que el Canciller Almagro ha sido interpelado el mismo número de veces que su par del Interior (ver Informe sobre Legislación y Fiscalización) y, sin embargo, sólo recibe un número marginal de menciones. Esto ocurre porque los temas de política exterior tienen escasa relevancia para la opinión pública.

Cuadro 2. Recordación de temas, ministros interpelados y legisladores interpelantes*

Tema	Ministro interpelado		Legislador interpelante		
Seguridad	65%	MI (Bonomi)	66%	Nombra un legislador	24%
PLUNA	43%	MEF (Lorenzo)	37%	Carlos Moreira	41%
ASSE	10%	MTOP (Pintado)	10%	Pedro Bordaberry	23%

* Porcentajes sobre el total de encuestados que mencionan una interpelación (31% del total).

Por su parte, el tema de Pluna y el Ministro de Economía y Finanzas Fernando Lorenzo son los que ocupan el segundo lugar en las menciones de los encuestados. En este caso, más allá del impacto de la cuestión, la presencia del tema también obedece a la coincidencia temporal entre la interpelación y la realización de las entrevistas. Seguramente por esta razón el Senador Carlos Moreira es el legislador interpelante con más menciones entre los encuestados, aunque en este punto hay que notar que menos de la cuarta parte de los encuestados que mencionan una interpelación son capaces de mencionar a un legislador interpelante.

Autoridades del Poder Legislativo

Finalmente, en lo que concierne al conocimiento público del Poder Legislativo, la encuesta relevó el conocimiento de sus principales autoridades y la recordación del voto legislativo de los encuestados. En cuanto al voto legislativo se le pidió a los encuestados que dijeran a quién habían votado para Senador. Como puede apreciarse en el gráfico 12 sólo uno de cada cinco proporcionó un nombre (aunque un 15% de ellos mencionó políticos que no fueron candidatos a la Cámara de Senadores). También cerca de un quinto de los encuestados –que no pudo indicar un nombre- mencionó la “lista” que votó, normalmente a través del número de la hoja de votación pero también usando el nombre del sector. Otro tanto sólo pudo mencionar al partido por el que votó. Finalmente, el quinto restante se divide entre los que no votaron, los que lo hicieron en blanco o anularon el voto y quienes no recordaban o no respondían la pregunta.

A continuación se hizo lo propio con el voto para Representante obteniendo resultados similares, aunque en este caso la capacidad de los encuestados para identificar a los candidatos individualmente *es menor aún*. Sólo un 14% logró mencionar un nombre incluyendo una quinta parte que no corresponden a candidatos a la cámara baja (ver gráfico 13). Por otra parte se repiten los dos quintos que –aunque no identifiquen al individuo- logran mencionar al sector político o, al menos al partido. La

baja visibilidad de los legisladores, en este caso en su condición de receptores de votos, responde, en principio, a dos factores bien conocidos. Por un lado, el sistema electoral proporcional con listas partidarias o de sectores le quita protagonismo a los candidatos individualmente y, por otro, las identidades políticas de los uruguayos se mantienen fuertemente vinculadas –aunque en menor medida que en el pasado- a los partidos políticos o sus fracciones internas, de forma que para una buena parte de la ciudadanía, el grupo político es más importante que el candidato.

Gráfico 12. ¿A quién votó para senador en la pasada legislatura?
Tipo de respuestas

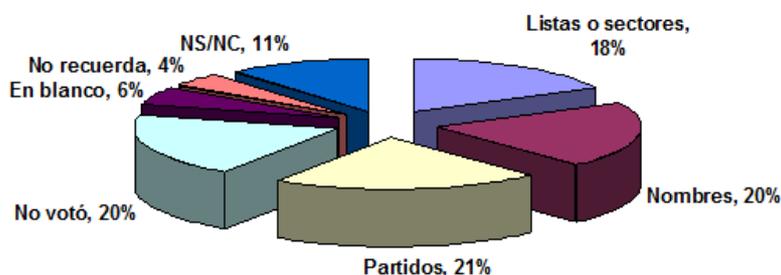
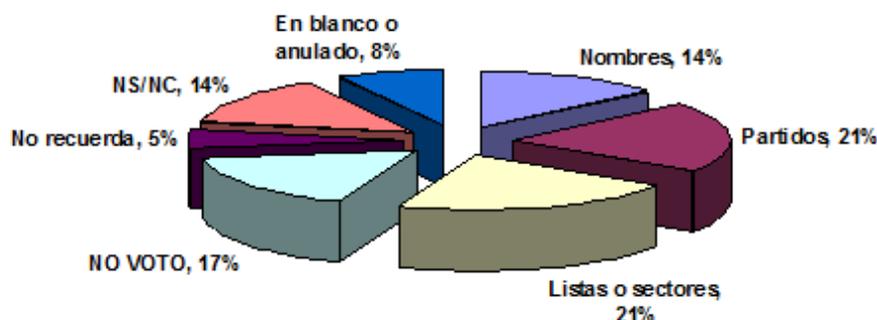


Gráfico 13. ¿A quién votó para diputado en la pasada elección?
Tipo de respuestas



De todas formas el bajo conocimiento de los legisladores en forma individual no se manifiesta únicamente en el terreno electoral. Este grado de desconocimiento general es consistente con el bajo porcentaje de encuestados que son capaces de identificar a los presidentes de ambas cámaras del Poder Legislativo.

Cuadro 3: Nivel de conocimiento de los Presidentes de las Cámaras

	Presidente del Senado		Presidente Cámara Representantes	
	2007	2013	2007	2013
No sabe/No contesta	67%	68%	90%	94%
Responde correctamente	31%	25%	8%	3%
Otras respuestas	2%	7%	2%	4%

* Preguntas: "¿Usted sabe quién es el presidente de la Cámara de Senadores?, ¿podría decirme el nombre?", "Y, ¿sabe quién es del presidente de la Cámara de Representantes?, ¿podría decirme el nombre?"

El estudio muestra que sólo la cuarta parte de los encuestadas mencionó correctamente el nombre del Presidente de la Cámara de Senadores, Danilo Astori, y apenas un 3% nombró al Diputado Germán Cardozo como Presidente de la Cámara de Representantes. Por un lado, las cifras son similares a la encontradas en el trabajo anterior, como se puede apreciar en el cuadro, lo que sugiere que se trata de un rasgo estructural de la opinión pública nacional; aproximadamente dos tercios de la ciudadanía reconoce no saber el nombre del Presidente de la Cámara de Senadores y al menos nueve de cada diez uruguayos dicen no saber quién es el Presidente de la Cámara de Representantes. Claramente el desconocimiento es mucho más acentuado en el segundo caso que en el primero, lo que se mantiene constante en el tiempo.

Pero el desconocimiento de figuras relevantes de la política no es ni de cerca una singularidad uruguaya. En los EEUU, por ejemplo, en 1987, sólo 8% de los encuestados era capaz de nombrar al presidente de la suprema corte William Renhquist y sólo el 7% logró identificar a Alan Greenspan como el sucesor de Paul Volcker al mando de la Reserva Federal (Morin 1987, tomado de Page y Shapiro 1992).

De todas formas, también se observó en este último estudio una disminución de entre cinco y seis puntos en el porcentaje de quienes sí eran capaces de identificar a las mencionadas autoridades. Aunque este descenso pueda deberse al avance del proceso de largo plazo de deterioro del interés ciudadano en la política y, obviamente también a errores de estimación implícitos en la inferencia estadística, es posible especular con algunos factores coyunturales que expliquen las diferencias entre ambos estudios. Por un lado, el Vice-presidente Astori es una figura política de alta visibilidad, pero es posible que buena parte de la población, a diferencia de lo que ocurría con el Senador Rodolfo Nin Novoa en su momento, no lo identifique con su función en el Poder Legislativo sino más bien en el ámbito del gobierno nacional. Por otra parte, el

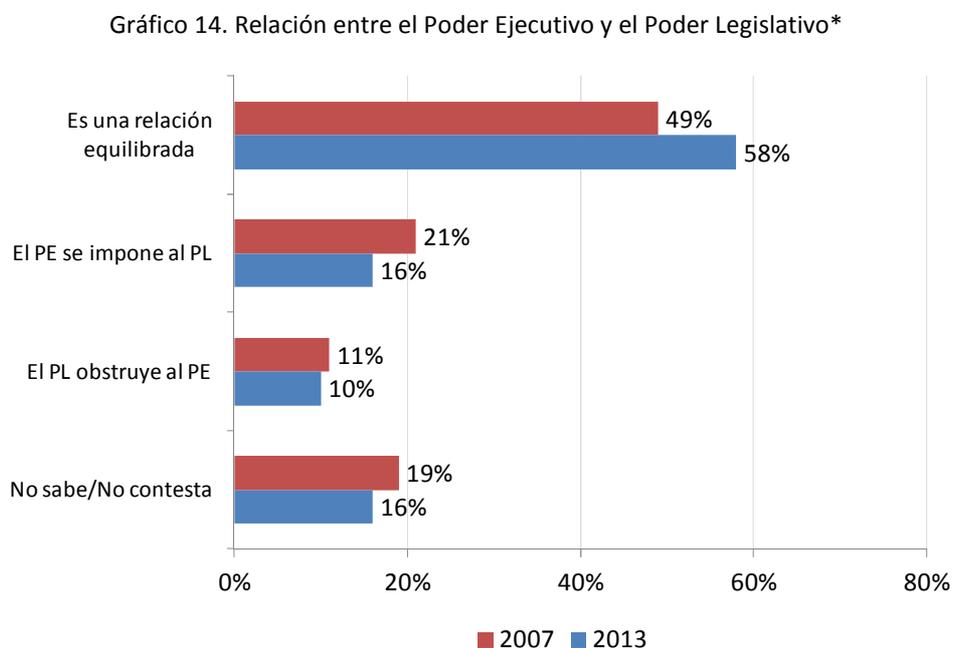
Diputado Germán Cardozo, por ser una figura de reciente desempeño en el ámbito de la política nacional y por provenir del interior, puede estar menos identificado como presidente del cuerpo que lo que estuvo en su momento el actual Ministro de Transporte y Obras Públicas, Enrique Pintado.

En síntesis, el conocimiento público del Poder Legislativo es relativamente bajo y estable. ETC.

Evaluación del Parlamento y de los partidos políticos

El funcionamiento de una democracia representativa como la uruguaya requiere de un adecuado funcionamiento institucional donde las piezas centrales son el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. En esos ámbitos los partidos políticos juegan un papel sustancial, combinando actitudes de cooperación y competencia en el desempeño de sus respectivos roles como gobierno y oposición.

En primer término se pregunta en la encuesta por el tipo de relación que predomina entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo ofreciendo tres opciones.

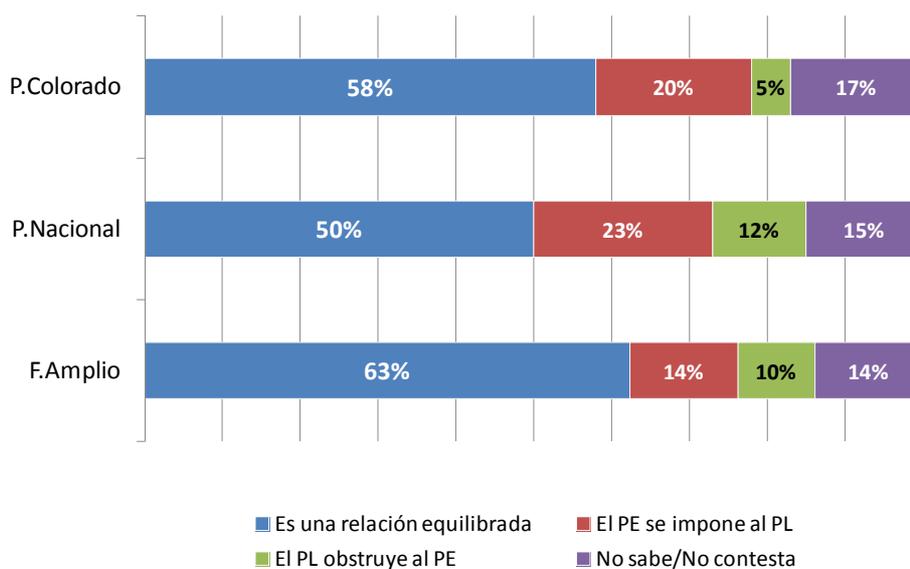


* Pregunta: “¿Cómo diría Ud. que es la relación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo?”

Una clara mayoría absoluta de los encuestados opina que la relación entre poderes es equilibrada en nuestro país, al tiempo que porcentajes menores optan por las

alternativas extremas. Los valores encontrados difieren de los que se obtuvieron en el estudio anterior, mostrando que ha crecido la idea del equilibrio entre poderes respecto a cinco años atrás. Asimismo, aunque estas evaluaciones están sesgadas políticamente, puede verse que la mayoría de los votantes de los tres partidos principales coincide en la visión equilibrada.

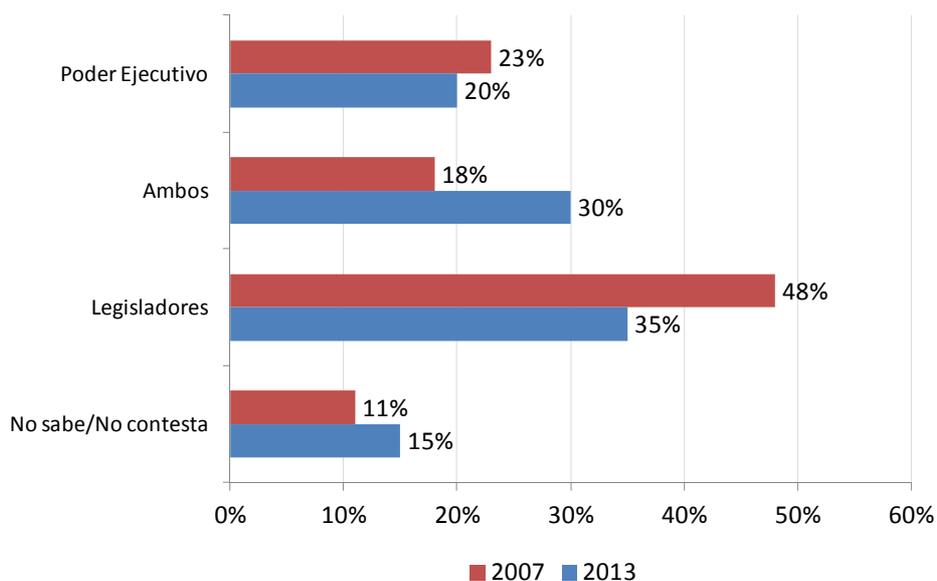
Gráfico 15. Relación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo según voto*



En esa misma dirección la encuesta explora por las nociones que maneja la opinión pública acerca del proceso legislativo, tanto en materia de iniciativa legislativa, como con relación al trámite parlamentario y la aprobación de las leyes.

En cuanto a la iniciativa legislativa, casi la mitad de los encuestados cree que la mayor parte de las leyes que se aprueban son propuestas por los propios legisladores, es decir, la ciudadanía le atribuye al parlamento un rol más proactivo del que realmente tiene. Esta percepción ha crecido durante los últimos cinco años, aunque la proporción de quienes le atribuyen ese rol al Poder Ejecutivo también ha crecido.

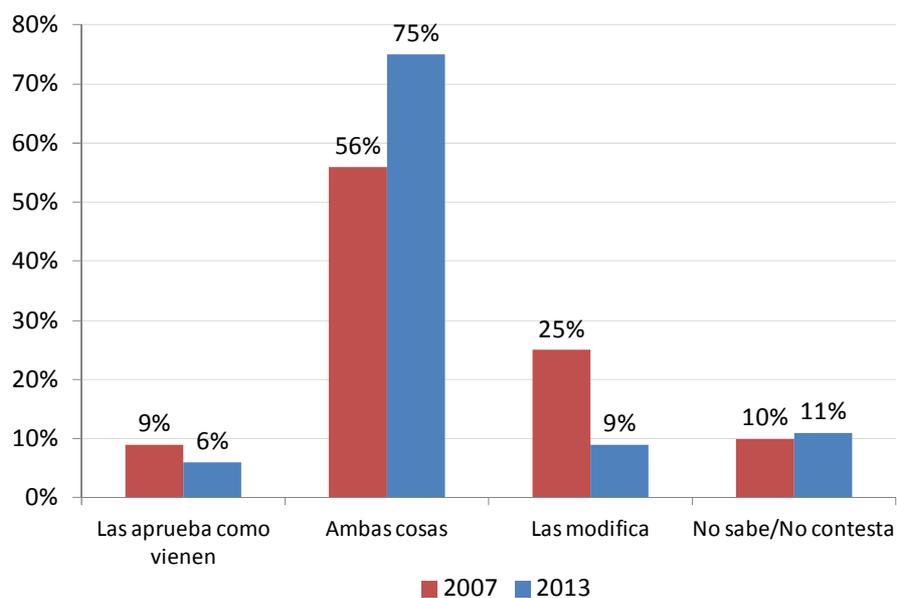
Gráfico 16. ¿Quién inicia las leyes?*



* Pregunta: "En su opinión, ¿la mayoría de las leyes que aprueba el Parlamento, quien las propone?"

De forma coincidente, una holgada mayoría absoluta de los encuestados percibe que el parlamento modifica los proyectos de ley que envía el Poder Ejecutivo antes de aprobarlos. Esta percepción también se incrementó considerablemente durante los últimos cinco años. De todas formas, y similarmente al ítem anterior, el porcentaje de los que creen que el parlamento aprueba los proyectos como vienen se mantuvo estable. Es decir, lo que cae en ambos casos son las visiones intermedias.

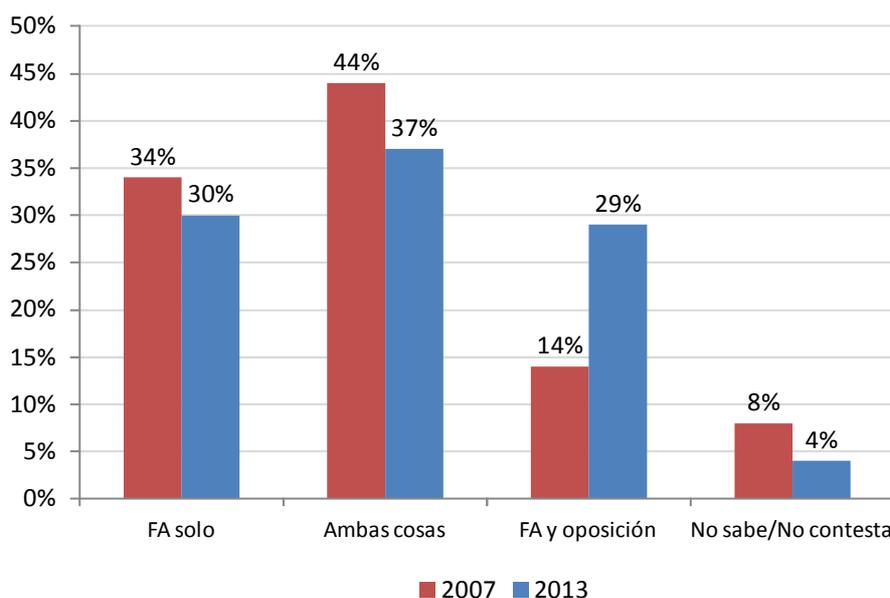
Gráfico 17. Actitud del Parlamento ante los proyectos del PE*



* Pregunta: "En general, ¿qué cree Ud. que hace el Parlamento con los proyectos que propone el Ejecutivo?"

Finalmente, el estudio muestra que también ha crecido considerablemente el porcentaje que percibe que las leyes son aprobadas mayoritariamente por legisladores de diferentes partidos a la vez que ha disminuido levemente la proporción de los que creen que la mayor parte de las leyes son aprobadas sólo por el Frente Amplio.

Gráfico 18. ¿Quién aprueba la mayoría de las leyes?*

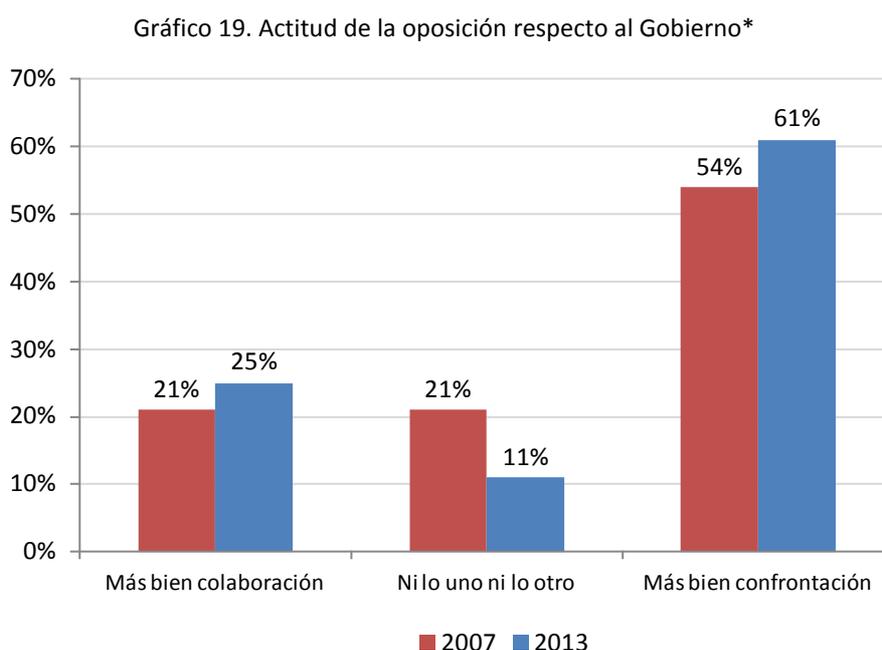


* Pregunta: “En su opinión, ¿la mayoría de las leyes que aprueba el Parlamento las vota sólo el Frente Amplio o también las votan los partidos de oposición?”

Esta batería de preguntas sugiere que la opinión pública le atribuye de forma creciente al parlamento la función de ser un ámbito de negociación y acuerdos entre los diferentes partidos políticos más que una instancia de mero trámite del programa del partido gobernante. Esta interpretación es consistente con el fuerte crecimiento del porcentaje de encuestados que privilegia la función legislativa sobre el resto y, especialmente, con la fuerte presencia en la opinión pública de ley que regula la interrupción voluntaria del embarazo. Dicha ley contó con iniciativa dentro del propio Poder Legislativo, tuvo un trámite complejo y terminó aprobándose con un acuerdo interpartidario. Algo similar puede decirse de las otras dos leyes que recibieron más menciones en la encuesta, el matrimonio igualitario y la regulación del cannabis. Aunque esta última tuvo iniciativa del Poder Ejecutivo y fue aprobada sólo con los votos del oficialismo, el tema ya había adquirido notoriedad cuando con anterioridad

habían surgido distintas propuestas dentro del Poder Legislativo y se desarrollaron negociaciones inter partidarias al respecto.

Sin embargo, cuando la encuesta pregunta por las actitudes del gobierno y la oposición, uno respecto al otro, la ciudadanía no percibe que predomine la mutua cooperación. Por el contrario, la mayoría absoluta de los encuestados cree que la actitud de la oposición con respecto al gobierno es más bien de confrontación.



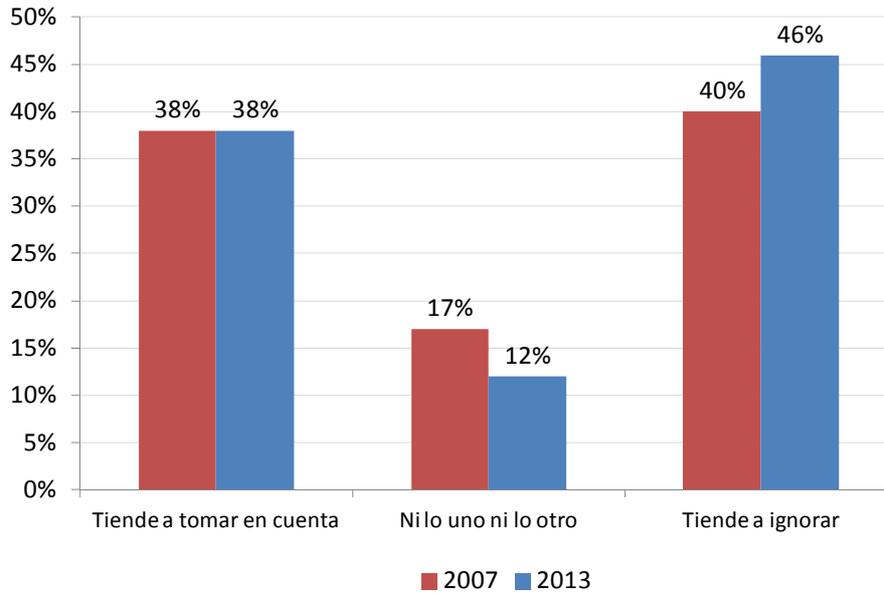
* Pregunta: "En cuanto a la oposición política en Uruguay, ¿cree Ud. que su actitud es más bien de colaboración o más bien de confrontación con el gobierno?"

Adicionalmente ese porcentaje creció con relación al observado en el estudio anterior, aunque también creció un poco la proporción de quienes opinan que la relación es más bien de colaboración. Es decir que la opinión pública aparece también más polarizada en esta cuestión, ya que la proporción de los que piensan que no predomina ninguna de esas actitudes se redujo prácticamente a la mitad.

Del mismo modo, predomina en la opinión pública la idea de que el gobierno tiende a ignorar a la oposición más que a tomarla en cuenta. Asimismo la proporción de quienes así piensan también se incrementó con respecto al estudio anterior. Por cierto que estas percepciones están muy sesgadas en términos partidarios, ya que entre los votantes del Frente Amplio en realidad predomina la creencia de que el gobierno tiende

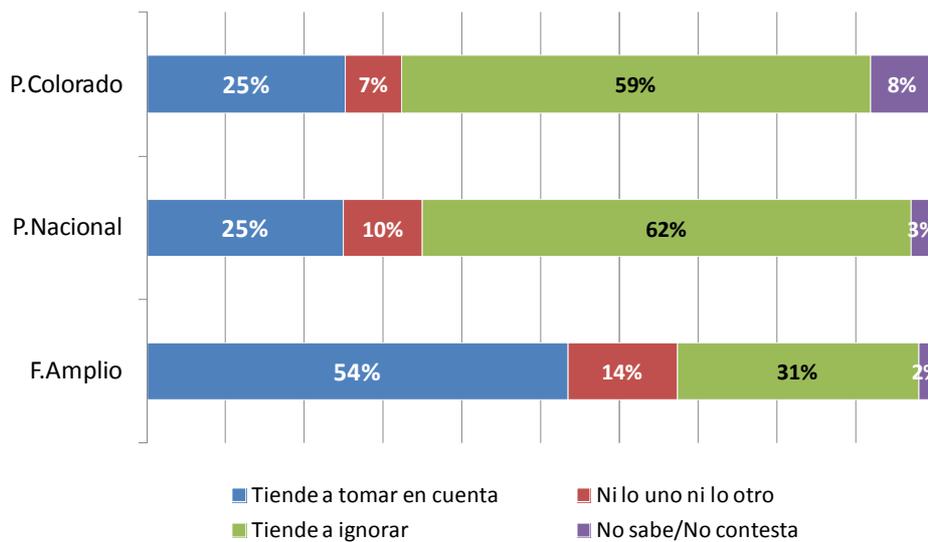
a tomar en cuenta a la oposición al tiempo que entre los votantes de los partidos tradicionales una abrumadora mayoría piensa que el gobierno tiende a ignorar a la oposición.

Gráfico 20. Actitud del gobierno respecto a la oposición*



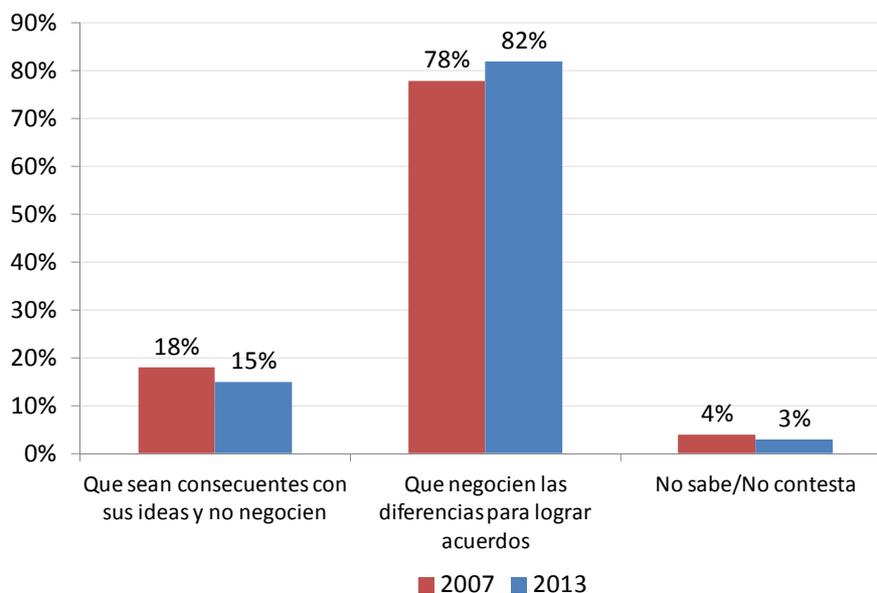
* Pregunta: “Y, en cuanto al gobierno, ¿Usted cree que tiende a tomar en cuenta los planteos de la oposición o que tiende a ignorarlos?”

Gráfico 21. Actitud del gobierno respecto a la oposición según partido



En cualquier caso es interesante hacer notar que la ciudadanía muestra percepciones discrepantes acerca la actividad legislativa por un lado y respecto de las relaciones entre gobierno y oposición por otro. En este último caso predomina una visión confrontativa mientras que en el primero se observa una visión más cooperativa. Esta discrepancia seguramente obedece que la población no percibe que las relaciones entre gobierno y oposición se desarrollen fundamentalmente en la arena parlamentaria si no más bien en el terreno de los medios de comunicación. Es posible que la fecha de realización del trabajo de campo, coincidente con los albores de la campaña electoral haya influido en que la población perciba al gobierno y a la oposición más enfrentados que cuando se realizó el estudio anterior.

Gráfico 22. ¿Qué espera de los partidos?*



* Pregunta: "En política normalmente los partidos defienden diferentes ideas. ¿Qué cree Ud. que es mejor?"

De todas formas debe advertirse que semejante visión tiene un contenido crítico ya que una abrumadora mayoría de la opinión pública cree que los políticos deben negociar sus diferencias más que ser consecuentes. Esta actitud de la ciudadanía es muy contundente y también estable en el tiempo, por lo cual no puede dudarse acerca de que predomina un sentimiento favorable a la negociación y los acuerdos.

Bibliografía

Almond Gabriel Abraham, y Sidney Verba. 1963. *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Newbury Park CA: Sage Publications, Inc.

Easton, David. 1975. "A Re-Assessment of the Concept of Political Support," *British Journal of Political Science* 5 (4):435-457.

Inglehart, Ronald 1988. "Cultura política y democracia estable". *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* 42:45-65.

Page, Benjamin I. y Robert Y. Shapiro (1992). *The Rational Public Opinion: Fifty years of trends in Americans' Policy Preferences*. Chicago: Chicago University Press.

Ficha Técnica de la Encuesta de Opinión Pública

Empresa seleccionada:
Consultora DIGITOS
Dirección: Dodera 945, Maldonado, Uruguay. CP: 20000
Teléfono: 598 42 249074
Email: administracion@digitos.com.uy
Web: www.digitos.com.uy
RUT: 100371280016
Razón Social: José Andrés Pereyra de Brun

Muestra: Encuesta telefónica a una muestra representativa de la población mayor de edad residentes en hogares individuales de todas las localidades cuya población total supera los 3.000 habitantes.

Se desarrolló el marco muestral a partir del Censo de Población del INE. En los casos en que las “zonas ANTEL” abarcan más de una “localidad INE” se consideró como población de la localidad la de la “zona ANTEL”. A modo de ejemplo, Ciudad de la Costa (abarca cerca de 10 “localidades INE”), Maldonado (abarca 5 “localidades INE” que conforman una única unidad urbana), etc.

La muestra fue de 917 casos válidos, y su distribución geográfica se realizó de la siguiente forma:

Se segmentaron todas las localidades del Uruguay en tres estratos:

- E1: Montevideo
- E2: Localidades del Interior de 20.000 y más habitantes
- E3: Localidades de 3.000 a 20.000 habitantes.

Los 917 casos se distribuyeron en los 3 segmentos proporcionalmente a la población de cada uno de estos (por ejemplo, 20% de los 917 casos en el E3).

La muestra se seleccionó de la siguiente forma: se dividió Montevideo en 35 zonas, según la delimitación exacta de las centrales de ANTEL. Como a cada una de esas zonas geográficas corresponde una característica o un grupo de características bien definidas, se superpusieron los datos del Censo de Población de 2004 a las mismas zonas utilizando un Sistema de Información Geográfica (AGEMAP).

En el Interior, los números de teléfono se eligieron al azar manteniéndose fijas las diferentes características existentes en cada localidad, según una fórmula similar a la aplicada en los diferentes barrios de Montevideo.

La información fue relevada por encuestadores especializados que integran el plantel habitual de Grupo RADAR, y todas las encuestas se realizaron desde el call-center de la empresa.

El trabajo de campo se realizó entre el 1 y el 30 de setiembre de 2013.

Formulario de la encuesta

INSTITUTO DE CIENCIA POLÍTICA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES

ENCUESTA SOBRE PARLAMENTO

ENCUESTADOR	
FORMULARIO	

001 T1	¿Cómo calificaría en general la situación económica actual del país? ¿Diría Ud. que es	Muy buena Buena Ni buena ni mala Mala Muy Mala NS/NC	5 4 3 2 1 0			
002 T2	¿Considera Ud. que la situación económica actual del país está mucho mejor, un poco mejor, igual, un poco peor, o mucho peor que hace doce meses?	Mucho mejor Un poco mejor Igual que ahora Un poco peor Mucho peor NS/NC	5 4 3 2 1 0			
003 T2	Y ¿considera Ud. que su situación económica personal está mucho mejor, un poco mejor, igual, un poco peor, o mucho peor que hace doce meses?	Mucho mejor Un poco mejor Igual que ahora Un poco peor Mucho peor NS/NC	5 4 3 2 1 0			
004 T2	En los próximos doce meses ¿cree Ud. que, en general, la situación económica del país será mucho mejor, un poco mejor, igual, un poco peor, o mucho peor que ahora?	Mucho mejor Un poco mejor Igual que ahora Un poco peor Mucho peor NS/NC	5 4 3 2 1 0			
005 T3	Cambiando de tema ¿ud. cuánto diría que le interesa la política, mucho, bastante, poco o nada?	Mucho Bastante Poco Nada NS/NC	4 3 2 1 0			
006 T4	Hay gente que dice que sin partidos políticos no puede haber democracia, mientras que hay otra gente que dice que la democracia puede funcionar sin partidos. ¿Cuál frase está más cerca de su manera de pensar?	Sin partidos políticos no puede haber democracia La democracia puede funcionar sin partidos NS/NC	2 1 0			
007 T5	También hay gente que dice que sin Parlamento no puede haber democracia, mientras que hay otra gente que dice que la democracia puede funcionar sin Parlamento. ¿Cuál frase está más cerca de su manera de pensar?	Sin Parlamento no puede haber democracia La democracia puede funcionar sin Parlamento NS/NC	2 1 0			
T3	A continuación le voy a nombrar una serie de Instituciones y grupos. Quisiera que me indique cuánta confianza tiene Ud. en					
008		Mucha	Bastante	Poca	Nada	NS/NC
009						
010	El Poder Ejecutivo	4	3	2	1	0
011	El Poder Legislativo	4	3	2	1	0
012	El Poder Judicial	4	3	2	1	0
013	Los Partidos políticos	4	3	2	1	0

014	Los empresarios	4	3	2	1	0	
	Los sindicalistas	4	3	2	1	0	
	Los medios de comunicación	4	3	2	1	0	
T3	Si tuviera que evaluar el grado de corrupción que existe en distintos ámbitos, ¿cuánta corrupción diría Ud. que existe entre los....						
		Mucha	Bastante	Poca	Nada	NS/NC	
015	El Poder Ejecutivo	4	3	2	1	0	
016	El Poder Legislativo	4	3	2	1	0	
017	El Poder Judicial	4	3	2	1	0	
018	Los Partidos políticos	4	3	2	1	0	
019	Los empresarios	4	3	2	1	0	
020	Los sindicalistas	4	3	2	1	0	
021	Los medios de comunicación	4	3	2	1	0	
022	Dígame cuál es para Ud. la principal función que cumple el Poder Legislativo en Uruguay. (ABIERTA)			ANOTAR			
023 T6	En su opinión, ¿a quién representa el parlamento uruguayo?	A los uruguayos en su conjunto A ciertos grupos de la sociedad A particulares que demandan beneficios A nadie NS/NC				4 3 2 1 0	
024	¿Ud. sabe quién es el presidente de la Cámara de Senadores? (¿Podría decirme el nombre?)	Danilo Astori Otro (anotar) NS/NC				2 1 0	
025	Y, ¿ud. sabe quién es del presidente de la Cámara de Representantes? (¿Podría decirme el nombre?)	Germán Cardozo Otro (anotar) NS/NC				2 1 0	
026	Me podría decir ¿a quién votó Ud. para Senador en las pasadas elecciones? (Explorar Nombre Sector Lista Partido)	Anotar nombre y código de sector NS/NC					
027	Y, ¿a quién votó para diputado? (Explorar Nombre Sector Lista Partido)	Anotar nombre y código de sector NS/NC					
T1	¿Qué tan bien representado se siente Usted por los legisladores del partido al que votó? Y, ¿por los legisladores del sector al que votó?						
		Muy bien	Bien	Ni bien ni mal	Mal	Muy mal	NS/NC
028	Partido	5	4	3	2	1	0
028	Sector	5	4	3	2	1	0

030	En lo que va del actual período de gobierno, ¿ha intentado comunicarse con algún legislador o con alguien de su equipo de trabajo? SISI ¿Logró comunicarse? SISI ¿Le respondieron? SISI ¿Quedó satisfecho con la respuesta o no quedó satisfecho?		No intentó (pasa a)		5		
			Intentó pero no logró		4		
			Logró pero no respondieron		3		
			Quedó satisfecho		2		
			No quedó satisfecho		1		
			NC		0		
031 T8	¿Me puede decir por cuál motivo intentó comunicarse con un legislador o con alguien de su equipo de trabajo?		Con relación a un proyecto de ley Solicitar ayuda en trámites administrativos Solicitar algún tipo de asistencia Solicitar un puesto de trabajo Otro NC		5 4 3 2 1 0		
032	En lo que va del actual período de gobierno, ¿ha visitado la página web del parlamento?		Si No NC		2 1 0		
033	Podría mencionarme dos leyes que hayan sido aprobadas en la presente legislatura? (ABIERTA)		ANOTAR NS		0		
034	Y, ¿podría mencionarme dos interpelaciones realizadas durante la presente legislatura? (ABIERTA)		Anotar Legislador interpelante y Ministro interpelado NS		0		
035 T9	En su opinión, ¿cuál es la utilidad de las interpelaciones?		Sirven para que el gobierno modifique su política Sirven para que el gobierno explique su política Sirven para que la oposición marque sus diferencias con el gobierno Sirven para que la gente se informe No sirven para nada NS/NC		5 4 3 2 1 0		
036	En su opinión, ¿la mayoría de las leyes que aprueba el Parlamento las propone el Poder Ejecutivo o las elaboran los legisladores?		Poder Ejecutivo Ambos Legisladores NS/NC		3 2 1 0		
037	En su opinión, ¿la mayoría de las leyes que aprueba el Parlamento las vota sólo el Frente Amplio o también las votan los partidos de oposición?		El Frente Amplio solo Ambos FA y oposición NS/NC		3 2 1 0		
038	En general, ¿qué cree Ud. que hace el parlamento con los proyectos que propone el Ejecutivo: los vota como vienen o los discute, negocia y modifica antes de aprobarlos?		Como vienen Ambos Modifica NS/NC		3 2 1 0		
T1	Ahora le voy a mencionar algunas funciones que le corresponden al Poder Legislativo. Dígame si Ud. piensa que el Parlamento uruguayo cumple bien o mal esas funciones						
		Muy bien	Bien	Ni bien ni mal	Mal	Muy mal	NS/NC
039	Aprobar leyes	5	4	3	2	1	4
040	Controlar al Poder Ejecutivo	5	4	3	2	1	4
041	Representar a la ciudadanía	5	4	3	2	1	4
042	Debatir grandes temas	5	4	3	2	1	4
043	Negociar acuerdos políticos	5	4	3	2	1	
044 T10	¿Cómo diría Ud. que es la relación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo?		Es una relación equilibrada El PE se impone al PL El PL obstruye al PE NS/NC		3 2 1 0		

045	En relación al Poder Legislativo, ¿considera Ud. que el tiempo que se toma normalmente para sancionar una ley es excesivo, adecuado o insuficiente?	Excesivo Adecuado Insuficiente Depende de la ley NS/NC	4 3 2 1 0
046 T2	Respecto a gobiernos anteriores: ¿cree Ud. que el funcionamiento del parlamento ha mejorado, sigue igual o ha empeorado?.	Mucho mejor Un poco mejor Igual que ahora Un poco peor Mucho peor NS/NC	5 4 3 2 1 0
47 T11	En política normalmente los partidos defienden diferentes ideas. ¿Qué cree Ud. que es mejor..	Que sean consecuente con sus ideas y no negocien Que negocien las diferencias para lograr acuerdos NS/NC	2 1 0
48	En cuanto a la oposición política en Uruguay, ¿cree Ud. que su actitud es más bien de colaboración o más bien de confrontación con el gobierno?	Más bien colaboración Ni lo uno ni lo otro Más bien confrontación NS/NC	3 2 1 0
49	Y, en cuanto al gobierno, ¿Ud cree que tiende a tomar en cuenta los planteos de la oposición o que tiende a ignorarlos?	Tiende a tomar en cuenta Ni lo uno ni lo otro Tiende a ignorar NS/NC	3 2 1 0

050 E3	En términos de izquierda y derecha, ¿dónde se ubicaría Ud. ideológicamente en esta escala?	Centro puro.....11 Ninguno, NS/NC...0	
051	¿Cuál es su ocupación principal?	Desocupado Rentista Jubilado Miembro de una cooperativa de producción Trabajador no remunerado Patrón con personal a su cargo Trabajador por cuenta propia con local e inversión Trabajador por cuenta propia sin local ni inversión Empleado u obrero privado Empleado u obrero público	10 9 8 7 6 5 4 3 2 1
052	¿Cuál es el máximo nivel de estudios que Ud. cursó?	Universidad completa Universidad incompleta Estudios terciarios completos Estudios terciarios incompletos Secundaria completa Secundaria incompleta Primaria Completa Primaria incompleta Otros	9 8 7 6 5 4 3 2 1
053	¿Podría indicarme aproximadamente a cuánto ascienden los ingresos mensuales totales del hogar?	Menos de 5.000 Entre 5 y 10.000 Entre 10 y 15.000 Entre 15 y 20.000 Entre 20 y 30.000 Entre 30 y 50.000 Entre 50 y 100.000 Más de 100.000	
54 55	¿Cuál es la fecha de su nacimiento? (DOS DIGITOS)	AÑO MES DIA SEXO Femenino Masculino	1 0



Universidad de la República. Facultad de Ciencias Sociales. Uruguay