

*Tendencias recientes en Uruguay
y el contexto latinoamericano*

Significados del desencanto político en una "democracia dura"

por Agustín Canzani

El autor

Sociólogo, director de Opinión Pública de Equipos/Mori, profesor de Opinión Pública y Metodología de la Investigación Social en la Universidad Católica y la Universidad de la República. Ha trabajado en encuestas de opinión y análisis de opinión pública desde 1984, y ha sido responsable de los espacios de encuestas en el diario El Observador, radio Sarandí y otros medios de comunicación.

1. Introducción

Uno de los más conocidos analistas de la sociedad y la política uruguaya observó cierta vez que acercarse al análisis del país enfrentaba al investigador a dos tentaciones contrapuestas: la *tentación de la especificidad* y la *tentación de la generalidad* (Real de Azúa, 1970).

La singularidad surge porque, para cualquiera que haya estudiado la situación de Uruguay y la haya comparado con la de otros países de América Latina, no hay lugar a dudas sobre la existencia de ciertas peculiaridades.

Entre los rasgos más importantes que justifican dicha diferenciación podrían citarse la conformación de una matriz política que se traduce en una temprana liberalización política y universalización del voto; la construcción de

instituciones políticas estables hasta la década del setenta; la amplia redistribución de bienes; la centralidad de los partidos políticos como agentes de integración social, y la generación de una cultura política democrática y estatista que primó hasta fines los años ochenta (Filgueira y otros, 1988).

A diferencia de otras naciones latinoamericanas, Uruguay consagró el *status* de ciudadano tempranamente y de manera integral (Castellano, 1996), sin pasar por experiencias populistas. La sanción y expansión simultánea de derechos políticos y sociales posibilitó configurar una sociedad capitalista "civilizada", donde los distintos grupos socioeconómicos no sólo tenían lugar, sino que adhirieron efectivamente a las reglas de juego democráticas.

El funcionamiento pleno de un sistema democrático integrador, en el que el Estado era responsable, además del orden y la defensa, del desarrollo económico de la nación y de la protección social de los ciudadanos, fue casi una "marca registrada" del país en el contexto latinoamericano.

Esta articulación armónica entre política y economía pareció sufrir sus primeros signos de deterioro al inicio de los sesenta, con la emergencia de la guerrilla urbana, y se profundizó con el golpe de Estado de 1973.

Para muchos analistas, éste fue el fin de la "originalidad" uruguaya.

La ruptura, además, pareció reforzada por un proceso de exclusión socioeconómica y política que, como ha sido estudiado, se desarrolló durante buena parte de la década de los setenta y comienzos de los ochenta, y asumió características similares a las de otros regímenes burocrático-autoritarios implantados en varios países de América Latina (Canzani y Notaro, 1983).

Pero desde 1984 el proceso de recuperación democrática y, nuevamente, lo que muchos observadores vieron como nuevas originalidades del modelo uruguayo de transición política, ajuste estructural y reconversión productiva, replantearon las dudas sobre las similitudes y diferencias del país.

Es en este contexto de preocupaciones que la visión de la política por parte de la opinión pública uruguaya adquiere una relevancia particular. En primer lugar, porque diversos estudios muestran que ha sido uno de los aspectos que han sufrido variaciones importantes durante los últimos años. En segundo lugar, porque la situación actual de varios de los indicadores de opinión podría estar sugiriendo una "crisis de credibilidad" de la opinión pública que podría, quizás, transferirse a la legitimidad del sistema democrático.

Partiendo de una breve discusión de las visiones sobre democracia, legitimidad política y opinión pública, este artículo describe la evolución reciente de los principales indicadores de cercanía y lejanía hacia la política entre la población uruguaya, analiza la actual situación en comparación con otros países latinoamericanos y trata de identificar similitudes y diferencias, para interrogarse —y, en la medida de lo posible, contestarse— sobre el grado en que la visión sobre la política cotidiana se vincula con la legitimidad democrática.

2. Democracia, legitimidad, política y opinión pública

Resulta difícil llegar a un acuerdo acerca del significado de un sistema político democrático, pero así como se reconoce esta dificultad, se asume también que se hace imprescindible realizar algún tipo de aproximación para conocer los parámetros sobre los cuales se evalúa su rendimiento.

En términos generales, es posible situar la discusión en torno al clivaje entre *democracia mínima* y *democracia máxima* (Moreira, 1997). La primera categoría remite a la existencia de un conjunto de reglas o procedimientos formales que permiten administrar políticamente una nación. En este sentido, la democracia sería el método privilegiado para la producción de gobiernos (Schumpeter, 1994), que se operacionaliza en torno a los ejes participación y oposición (Dahl, 1971), los cuales remiten a la celebración de elecciones libres en un mercado político amplio.

Frente a esta visión procedimental de la democracia surge una noción alternativa, que hace referencia a un sistema político que, además de garantizar igualdad política, asegura ciertos mínimos sociales imprescindibles para que los ciudadanos efectivicen sus derechos políticos. Este tipo de aproximación, la llamada *democracia máxima*, revela que, más allá de la existencia de un conjunto de reglas políticas formales similares en los distintos países, existen democracias altamente disímiles.

Este enfoque se retomó con fuerza en América Latina a partir de los procesos de reapertura democrática de la década del ochenta, en los que se vislumbraba que las categorías *autoritarismo/democracia* no reflejaban las diversas situaciones políticas del continente.

El concepto de *democracia delegativa* (O'Donnell, 1994) ha sido propuesto para caracterizar aquellos sistemas políticos donde existe el repertorio de reglas políticas formales básicas, pero que, sin embargo, no cumplen con las garantías políticas y sociales mínimas que supuestamente respaldarían tales reglas.

En el nuevo contexto de redemocratización, esta categoría analítica es indicativa de la preocupación latinoamericana por la *calidad democrática*, un concepto en el que la participación efectiva de los ciudadanos pasa a ser un requisito básico.

El asunto adquiere particular interés porque la reforma económica agudizó la preocupación sobre el tipo de democracia resultante o emergente de estos procesos de reconversión productiva, tanto por el alto costo social que traen consigo las nuevas medidas como por su forma de implementación. Este último aspecto no debería considerarse un asunto menor, por cuanto expresa las

modalidades políticas de llevar a cabo las reformas, los instrumentos utilizados y la manera de transmitir la situación a la ciudadanía.

En este marco se constataron ciertas tendencias comunes en América Latina, referidas a la concentración de poder en la esfera del Ejecutivo, la exclusión o marginación de los grupos opositores y la aparente tramitación y respaldo técnico de la reforma económica.

En muchos de esos casos se planteó, al menos discursivamente, la separación entre la economía y la política, con fuertes restricciones para el área de acción de la política y los políticos. Los escenarios emergentes fueron catalogados por algunos analistas como *democracias excluyentes o duales* (Acuña y Smith, 1994), concepto que caracteriza contextos en los cuales se verifican procesos de desactivación de actores colectivos, debilitamiento de los mecanismos de negociación y participación y, en la opinión pública, disminución del interés en la política.

La investigación académica parece inclinarse a considerar que el caso uruguayo, aunque puede presentar algunos de sus rasgos, no se ajusta estrictamente a este esquema. En los puntos que siguen se toman como referencia estas preocupaciones, para discutir las en el marco de la relación específica existente entre la evolución de los indicadores de interés en la política y su vinculación con la legitimidad democrática entre la población uruguaya.

3. Los hechos (I): la década del desencanto

3.1. Interés en política

Uno de los indicadores de uso habitual en los estudios referidos al tema es el que mide el nivel de interés de los ciudadanos en la política. Planteado como una pregunta simple con cuatro opciones de respuesta —"mucho", "bastante", "poco" y "nada"—, los resultados pueden utilizarse de variadas maneras, desde un análisis de la evolución de la distribución del porcentaje de respuestas en cada categoría, hasta diversas formas de resumen que implican promedios u otras formas de agregación de la información.

En Uruguay, varios estudios previos han demostrado que una forma razonablemente útil de resumir la información es dicotomizar la variable. Se considera *interesadas* a aquellas personas que dicen tener "mucho" y "bastante" interés en la política, y *desinteresadas* a las que dicen tener "poco" o "nada" de interés en la política. La evolución de ambas categorías se transforma entonces en un indicador de más fácil visualización.

La información que aquí se presenta y analiza comprende datos de la evolu-

ción de la opinión pública uruguaya en los últimos once años. Se trata de una serie con puntos seleccionados, pero un seguimiento aún más detallado del indicador puede ser realizado a partir de las encuestas regulares.¹

Los resultados son contundentes. En el mediano plazo, el nivel de interés manifiesto de la población uruguaya en la política ha descendido paulatinamente, y las variaciones puntuales que se registran se explican por instancias particulares que significan desviaciones lógicas de la tendencia general.

Entre 1989 y 1999 el porcentaje de personas que se declaran interesadas en la política descendió de 44% a 27% —con valores aún menores, de 24%— y, de manera correlativa, la proporción de personas que se manifiestan desinteresadas creció de 54% a 73% —con cifras en algún momento aún más altas, como 76%.

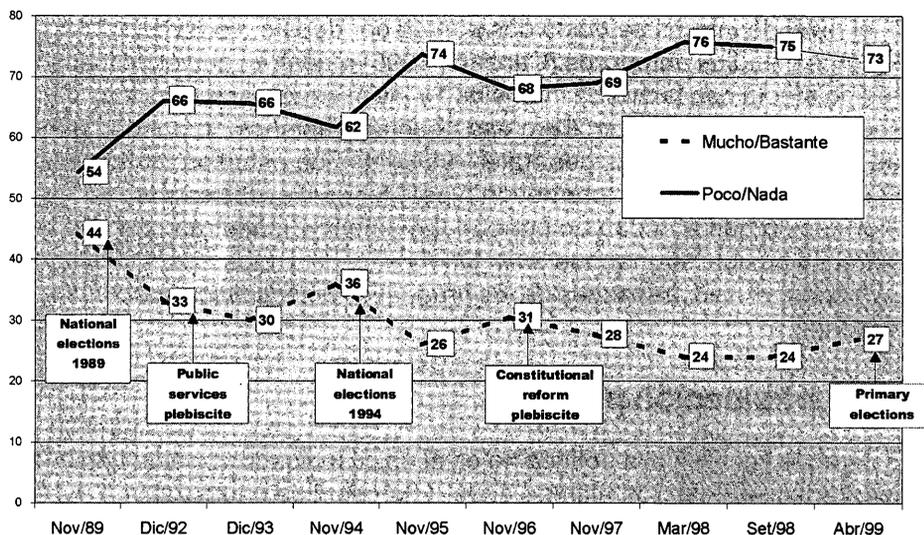
La gráfica 1, que muestra una tendencia general al descenso del interés en la política, indica también ciertas discontinuidades que, como se señala allí mismo, se explican por períodos especiales de "activación" política. Pero aun estas variaciones son útiles para justificar la tendencia de largo plazo.

¹ Los resultados de encuestas presentados en este párrafo provienen del Banco de Datos de Opinión Pública de Equipos/Mori. En todos los casos las encuestas están basadas en muestras de cobertura nacional con tamaños que van desde un mínimo de 900 casos a un máximo de 1.600. Los datos sobre promedios anuales comprenden, en cada caso, información de al menos diez encuestas que abarcan como mínimo 10.000 casos. Información sobre estos y otros indicadores que se citan en este trabajo ha sido publicada regularmente, desde 1991, en el diario *El Observador* de Montevideo, Uruguay. Además, la página web de Equipos/Mori (www.equipos.com.uy) contiene versiones ampliadas de buena parte de las series aquí manejadas. En los casos en que las mediciones refieren a algún evento —elección, plebiscito—, las encuestas fueron realizadas durante un período no mayor de 15 días respecto al día del evento.

GRÁFICA 1: INTERÉS EN LA POLÍTICA

Evolución 1989-1999.

Fuente: EQUIPOS/MORI



En las tres elecciones realizadas en el período comprendido por la serie, el nivel de interés registrado ha sido, cada vez, inferior al anterior. En las elecciones nacionales de 1989 el nivel de interés se ubicó en 44%; cinco años después, en las elecciones nacionales de 1994, se redujo a 36%; y cinco años más tarde, en las elecciones internas² de 1999, el nivel de interés descendió a 27%.

La misma tendencia se verifica respecto a los plebiscitos.³ En 1992, cuando

² Las elecciones nacionales son de voto obligatorio y los niveles de participación en las últimas dos han estado cerca del 90% del padrón electoral. Las elecciones internas no eran de voto obligatorio, pero aun así alcanzaron la participación de casi 55% del padrón.

³ Las consultas populares bajo la forma de plebiscitos o referendos son relativamente frecuentes en Uruguay desde el retorno a la democracia. En 1992 el 71% de la población se pronunció a favor de derogar la ley que permitía privatizar la mayoría del capital de algunas empresas públicas, como las que tienen el monopolio de la telefonía básica y la electricidad, que continúan en manos del Estado. En 1996 el 50,3% aprobó una reforma a la Constitución que, entre los principales cambios, limita el número de candidatos presidenciales por partido y establece la segunda vuelta o balotaje para el caso de que ningún candidato haya alcanzado el 50% de los votos en la primera vuelta. Hay distintas interpretaciones sobre el sentido de la reforma, pero existe acuerdo en que la consecuencia práctica más importante, desde el punto de vista electoral, es que dificulta el triunfo del partido de izquierda, que en las elecciones de 1994 había perdido por una diferencia de 2%. En ambos casos, el voto era obligatorio.

la población se pronunció sobre una ley que proponía la privatización de las principales empresas públicas de servicios, el nivel de interés en la política se situaba en 33%. Cuatro años más tarde, cuando la población debió pronunciarse sobre la principal reforma constitucional realizada en el último cuarto de siglo, el nivel de interés se ubicó dos puntos por debajo, en 31%.

Algunos estudios anteriores (Canzani, 1995) muestran que el descenso del interés no afecta con la misma intensidad y las mismas características a todos los sectores de la población. Pero esas puntualizaciones no pueden generar dudas sobre las tendencias generales. Los datos de estudios particulares de opinión son muchas veces controvertibles. Menos discutibles parecen series de información que abarcan un período tan amplio y muestran una tendencia tan clara: es posible afirmar que *en la última década, y más allá de variaciones coyunturales, el nivel de interés de los uruguayos en la política descendió paulatinamente.*

3.2. Participación política

El nivel de interés en la política no es el único indicador de este tipo que ha sufrido variaciones en los últimos años. Los estudios comparativos sobre el involucramiento de los ciudadanos en las campañas políticas permiten afirmar que también se verifican diferencias en varios aspectos de la participación política en Uruguay.

Una serie de información que estudia la evolución de los comportamientos del público en las últimas tres elecciones registradas —elecciones nacionales de 1989, elecciones nacionales de 1994 y elecciones internas de 1999— sugiere también mayor distanciamiento del público hacia la política —al menos, de la política entendida como política partidaria.

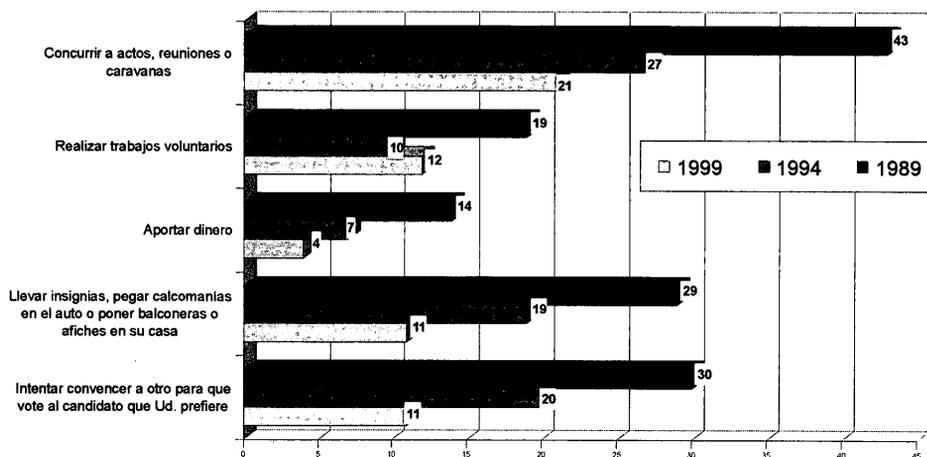
Los indicadores aquí analizados refieren a cinco aspectos que pueden considerarse indicadores más o menos clásicos de participación e involucramiento político: la participación en reuniones o actos partidarios, la realización de trabajos voluntarios para un partido en el marco de la campaña, los aportes económicos para un candidato, la exhibición de distintivos partidarios y la militancia para la persuasión del propio voto a personas de otros partidos o sin definición de voto.

Los resultados presentados en la gráfica 2 muestran que, casi sin excepciones, el descenso del nivel de involucramiento del electorado uruguayo en estas cuestiones de campaña ha sido claro y paulatino.

GRÁFICA 2: PARTICIPACIÓN POLÍTICA DURANTE CAMPAÑAS

Evolución 1989 - 1999.

Fuente: EQUIPOS/MORI



En la campaña por las elecciones nacionales de 1989, algo menos de la mitad (43%) manifestó que había concurrido a algún tipo de acto o reunión, o que formó parte de caravanas partidarias. Cinco años después, en las elecciones nacionales de 1994, esa proporción descendió a 27%. Y en las elecciones internas de 1999 bajó a 21%.

Algo similar ocurre con el aporte de dinero para las campañas: 14% de los electores dijo haber realizado algún donativo en 1989; la proporción se redujo a 7% en 1994 y descendió aún más, a 4%, en las recientes elecciones internas.

De la misma forma, también disminuye la proporción de personas que dijo haber exhibido distintivos partidarios en las elecciones. En la campaña de 1989 la proporción alcanzaba a algo menos de un tercio (29%). Cinco años después, en 1994, cayó diez puntos y se ubicó en 19%, mientras que en la campaña para las elecciones internas se redujo a 11%.

Una tendencia similar muestra un indicador especialmente relacionado con la participación política: la proporción de personas que trataron de convencer a otro elector de que votara por determinado partido político. Esta conducta, que clásicamente ha sido considerada un indicador clave de involucramiento político, también descendió de manera significativa en la última década. En las elecciones de 1989 alcanzó a 30%, se redujo a 20% en las elecciones de 1994 y cayó casi a la mitad (11%) en las de 1999.

La única variación en sentido algo diverso es la realización de trabajos voluntarios, pero aun ese desvío puede explicarse por otros factores. En la campaña de 1989, 19% de los entrevistados manifestaron que habían desarrollado algún tipo de tareas para algún partido, una proporción que se redujo a 10% en las elecciones de 1994, pero creció levemente (12%) en las de 1999. Puede argumentarse, sin embargo, que esa variación al alza no cambia la tendencia general, al menos por dos razones. La primera es que se trata de un solo indicador que avanza en sentido diferente de los otros cuatro. La segunda, que por el tipo de elección que se verificó en 1999 —que era, en la práctica, la primera elección interna de los partidos para definir los candidatos presidenciales—, la relación militantes/votantes puede haberse incrementado precisamente por tratarse de un evento de características únicas, sin antecedentes para las estructuras políticas uruguayas y, por ende, más necesitado de "control" partidario.

Lo cierto es que, se acepte o no esta relativización, los resultados globales de este *set* de indicadores son contundentes: *en la última década se redujo de manera sustancial y progresiva el nivel de involucramiento de los uruguayos en campañas políticas.*

3.3. La aceptación de las elites políticas

La verificación de cambios en el ámbito de la opinión pública no se limita a estas variaciones. La información también sugiere que el nivel de aceptación del elenco político ha disminuido progresivamente durante los últimos años.

Para medir esta dimensión, el estudio construyó un índice tomando en cuenta los indicadores de simpatía/antipatía hacia los principales líderes políticos en cada momento. El estudio consideró los *termómetros de popularidad*⁴ de los diez líderes políticos más conocidos y realizó un promedio del nivel de simpatías que recibían y del saldo neto (simpatías menos antipatías), una medida que puede considerarse un juicio global sobre la figura política de que se trate.

Los resultados muestran una tendencia similar a la descrita en los párrafos anteriores, que no implica otra cosa que mayor distancia hacia la política en la opinión pública uruguaya. Los resultados presentados en la gráfica 3 muestran que, considerado como promedio anual, en 1989 el nivel de simpatía hacia ese

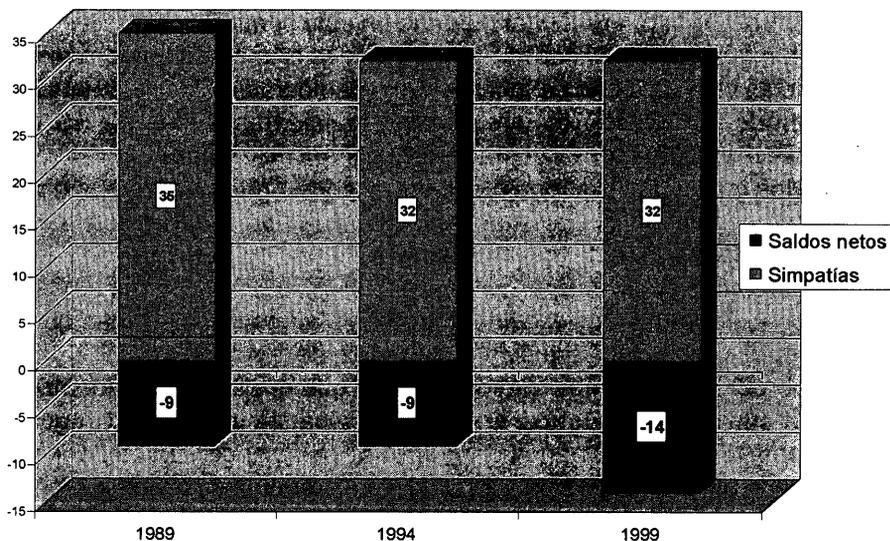
⁴ Los llamados *termómetros de popularidad* consisten en una escala de 0 a 10 utilizada en las encuestas de opinión para que los entrevistados califiquen, en términos de simpatías y antipatías, su posición ante los diferentes líderes políticos. La escala ordinal se divide luego en cinco tramos —mucho simpatía, simpatía, neutro, antipatía y mucho antipatía— que han probado ser una buena categorización para determinar actitudes de los votantes, tales como simpatías partidarias o intención de voto.

grupo de políticos se situó en 35%. En las elecciones siguientes, en 1994, descendió a 32% y en los primeros meses de 1999 se mantuvo, aunque lo más previsible es que se reduzca, ya que tradicionalmente se verifica un cierto comportamiento cíclico que hace que, sobre final de año, los niveles de simpatías promedio disminuyan. A su vez, el indicador de juicio global del elenco político también es hoy más crítico que el de diez años atrás. En 1989 el valor promedio se ubicó en -9, siguió en el mismo nivel en 1994 —aunque las simpatías descendieron—, y en los primeros meses de 1999 se situó en -14.

GRÁFICA 3: POPULARIDAD PROMEDIO DE LA CLASE POLÍTICA

Evolución, 1989-1999.

Fuente: EQUIPOS/MORI



También en este aspecto los resultados parecen concluyentes. *En la última década disminuyó el nivel promedio de aceptación que el elenco político obtiene de la opinión pública uruguaya.*

Los resultados comentados permiten afirmar, sin duda alguna, que el grado de lejanía de los uruguayos respecto a la política ha crecido durante la última década.

La pregunta que queda planteada es si esos indicadores suponen, de alguna manera, una caída en el grado de legitimidad popular del sistema democrático en Uruguay. Y, adicionalmente, si esto hace al país más parecido al resto de sus vecinos latinoamericanos.

4. Los hechos (II): Uruguay en el contexto latinoamericano

4.1. Visiones sobre la democracia y la política

La visión *diferenciadora* de Uruguay respecto a otros países latinoamericanos ha estado apoyada no sólo en los análisis sobre la conformación de su matriz institucional nacional descritos en el punto 2, sino también en las características diferentes que sugieren varios indicadores clave medidos recientemente en estudios comparativos de opinión pública. Lo que puede considerarse la fuente más importante en los últimos tiempos, el Latinobarómetro,⁵ arroja varios resultados que pueden interpretarse en este sentido.

Es posible reunir los resultados en dos grandes grupos. El primero refiere a las referencias y valoraciones explícitas de la democracia como sistema político. El segundo, a indicadores que podrían considerarse más sutiles y, por ende, quizás representativos del grado de *calidad democrática*.

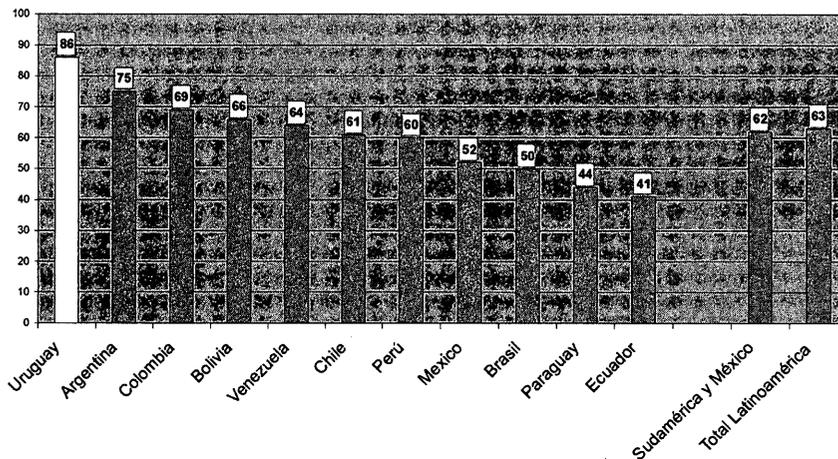
Hay varios indicadores disponibles para el primer grupo, pero como representativos de esa dimensión se manejan aquí los resultados respecto a dos de ellos: el grado de preferencia por el sistema democrático y el grado de satisfacción con la democracia.

En ambos casos, los datos latinoamericanos muestran algo más que una diferencia de grado entre Uruguay y el promedio de la región.

La proporción de personas que consideran que el sistema democrático es preferible a cualquier otra forma de gobierno alcanza a 86% en Uruguay, el puntaje más alto de toda América del Sur (gráfica 4), once puntos por encima del país que le sigue (Argentina) y más de veinte puntos superior al promedio del subcontinente más México o de todos los países latinoamericanos. El dato, además, no es una casualidad: los tres últimos estudios han mostrado diferencias de magnitud similar (Lagos, o. cit).

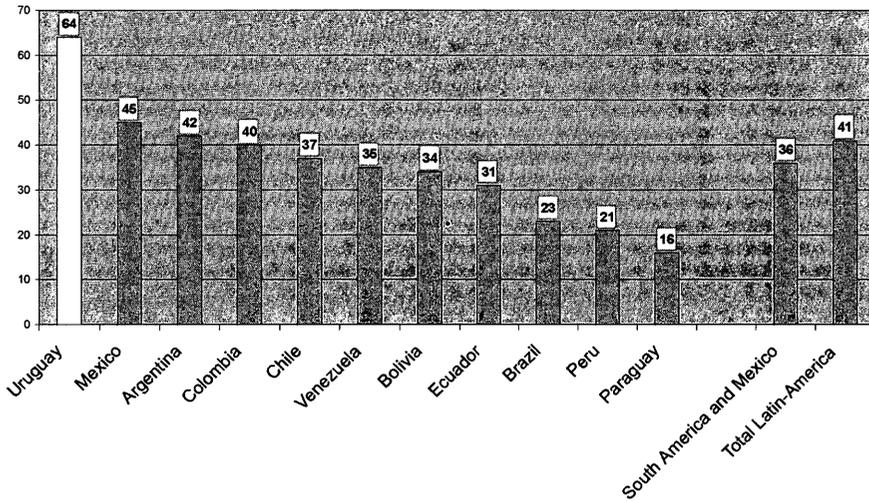
⁵ El Latinobarómetro es la fuente de información sobre variables de opinión pública más importante en Latinoamérica. Se realiza anualmente, desde 1995, y cubre en la actualidad la gran mayoría de los países de la región. Es realizado por la Fundación Latinobarómetro, con sede en Santiago de Chile, y en cada país participan diferentes empresas de estudios de opinión pública. El autor ha participado como responsable de los trabajos realizados en Uruguay, Paraguay y Bolivia. Un detalle de los resultados más recientes puede verse en Lagos (1999).

**GRÁFICA 4: GRADO DE ACEPTACIÓN DEL SISTEMA
DEMOCRÁTICO EN AMÉRICA LATINA.**
(% que prefiere la democracia a cualquier otra forma de gobierno)
Latinobarómetro, 1997



De la misma forma, el nivel de satisfacción con la democracia es, en Uruguay, el más alto de América Latina (gráfica 5). Las casi dos terceras partes (64%) de los uruguayos que se muestran satisfechos con la democracia están casi veinte puntos por encima de México y a una distancia todavía mayor del promedio de Sudamérica y del total latinoamericano.

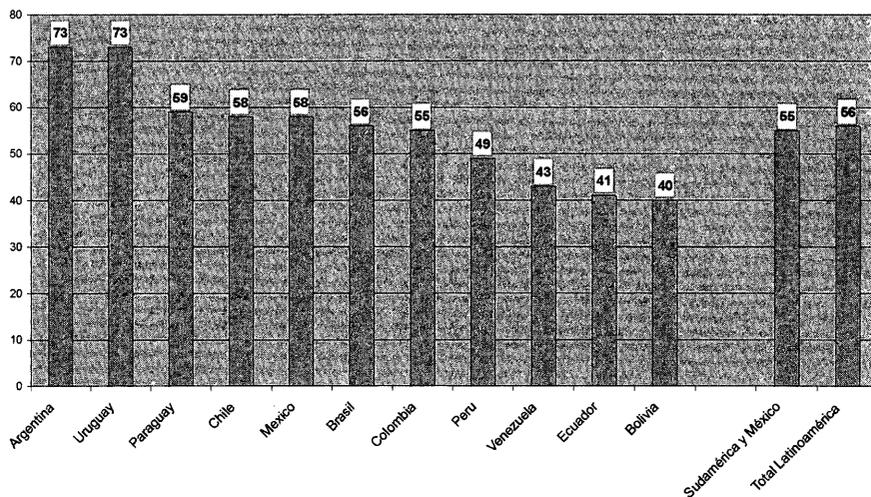
GRÁFICA 5: GRADO DE SATISFACCIÓN CON LA DEMOCRACIA
 (% de muy satisfecho y bastante satisfecho)
 Latinobarómetro, 1997



El segundo grupo de indicadores también muestra marcadas diferencias; aquí se presenta información sobre tres de ellos: la importancia otorgada al voto como factor de cambio, la creencia en la posibilidad de un sistema democrático sin las instituciones políticas básicas y la importancia otorgada a la política.

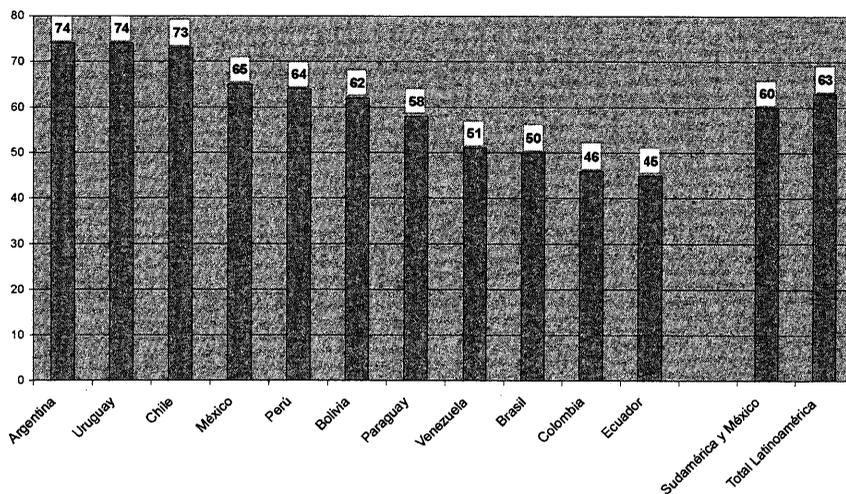
En Uruguay, la proporción de personas que consideran que "la forma en que uno vote puede hacer cambiar las cosas en el futuro" alcanza a más de siete de cada diez personas (73%), el segundo porcentaje más alto de América Latina y una proporción claramente superior al promedio de Sudamérica y México (55%) y de toda América Latina (56%) (gráfica 6).

GRÁFICA 6: OPINIÓN ACERCA DE LA IMPORTANCIA DE VOTAR
 (% que piensa que la forma en que uno vote puede hacer cambiar las cosas en el futuro). Latinobarómetro, 1997.



En el mismo sentido marchan otros indicadores, como la proporción de personas que consideran que sin Parlamento no puede haber democracia. En Uruguay esta proporción alcanza a 74%, bien por encima del promedio latinoamericano, de 63%.

**GRÁFICA 7: IMPORTANCIA DEL PARLAMENTO PARA EL
FUNCIONAMIENTO DE LA DEMOCRACIA**
(% de personas que piensa que sin Parlamento no puede haber
democracia). Latinobarómetro, 1997.



Y quizás el indicador más contundente sea la proporción de personas que consideran que la política es, en sí misma, importante. En Uruguay comparte esta opinión el 81%, contra un promedio sudamericano de 60%, y de 61% en todo el continente.

La segunda dimensión refiere a lo que el autor considera *elementos de legitimidad del sistema*, entre los que incluye el porcentaje de personas que se muestran satisfechas o muy satisfechas con la democracia, el porcentaje de los que consideran que en su país la democracia se encuentra plenamente establecida, el promedio obtenido por cada país en una escala de *grado de democracia* y el porcentaje de los que consideran que en su país las elecciones son limpias.

El autor buscó, mediante un modelo basado en la aplicación de una técnica de construcción de *clusters* jerárquicos, "obtener agrupamientos naturales de países caracterizados por una alta homogeneidad interna respecto a las variables".

Los resultados son concluyentes. En un agrupamiento de cuatro *clusters*, Uruguay aparece como un país que no se reúne con ningún otro. En un agrupamiento de tres *clusters*, Uruguay aparece con Costa Rica en un agrupamiento que el autor denomina "democracias fuertes y legitimadas", separado del grupo integrado por Argentina, Chile y México (caracterizado como "democracias medianamente fuertes y medianamente legitimadas") y del grupo integrado por Colombia, Venezuela, Bolivia, Perú, Brasil, Paraguay y Ecuador (caracterizado como "democracias débiles y de baja legitimidad").

Los dos enfoques no dejan lugar a dudas: es posible afirmar de manera clara que Uruguay es un país que se caracteriza, en el contexto latinoamericano, por valores democráticos relativamente fuertes y, todo sugiere, estables.

¿Cómo se vinculan, entonces, los evidentes signos de desencanto político con este tipo de valores? ¿Se trata de una asincronía que se corregirá con el tiempo, en uno u otro sentido? ¿Hay una especie de visión esquizofrénica entre valores generales de cultura política y valoración de la política cotidiana? ¿O se trata de un cambio en los tipos de participación política del estilo de los señalados por algunos autores? (Inglehart, 1991).

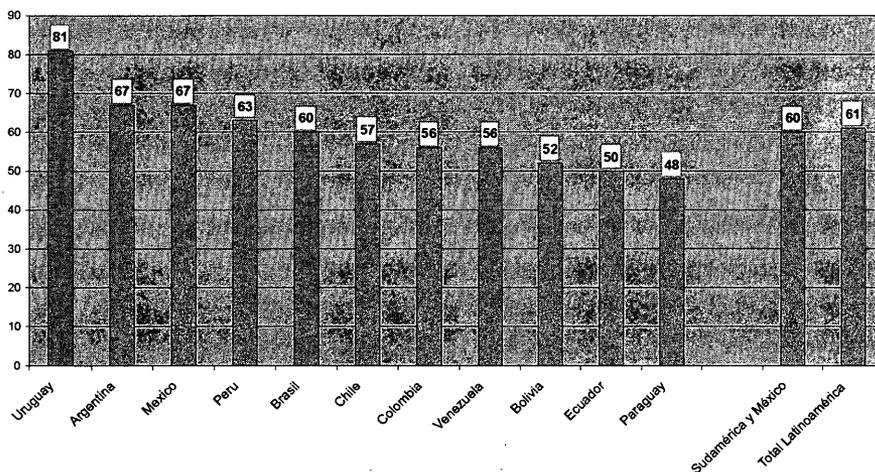
4.3. Los significados del desencanto político

En este contexto tiene sentido interrogarse sobre los significados del progresivo desencanto de la sociedad uruguaya ante la política, en un marco de valores democráticos firmes y constantes.

Si la respuesta es la primera interpretación, que alude a una *asincronía* entre diferentes tipos de indicadores, las consecuencias para el sistema democrático uruguayo pueden ser muy importantes.

La teoría sugiere que las actitudes son orientaciones para la acción y, entonces, pueden dar lugar a comportamientos en consonancia con esas orientaciones. Dicho de otra forma: el desencanto político puede traducirse en valores democráticos paulatinamente menos firmes, lo que acercaría al Uruguay a otros

GRÁFICA 8: OPINIÓN SOBRE LA IMPORTANCIA DE LA POLÍTICA
 (% que considera que la política es importante)
 Latinoabrómetro, 1997.



4.2. Un análisis agregado

Las comparaciones no se limitan únicamente a indicadores individuales. En la práctica, un análisis reciente (Luna, 1999) que toma en cuenta una visión agregada, arriba a resultados similares mediante la construcción de *clusters* sobre la base de los datos del Latinobarómetro.

Para su construcción el autor diferencia dos dimensiones.

La primera dimensión, que refleja factores de fortaleza del sistema, incluye indicadores referidos al porcentaje de personas que prefieren la democracia por sobre cualquier otro sistema político, el porcentaje de los que consideran que la manera como voten puede cambiar las cosas en el futuro, el porcentaje de los que niegan la posibilidad de que la democracia exista sin Parlamento, el porcentaje de los que niegan la posibilidad de que la democracia exista sin partidos políticos, el porcentaje de los que consideran que la política es "importante" o "muy importante", y el porcentaje de los que dicen estar "interesados" o "muy interesados" en política.

países de la región. En la hipótesis más negativa, estos cambios pueden generar deslegitimación y, consecuentemente, un potencial debilitamiento del sistema democrático, que puede verificarse en momentos en que se vea amenazado por otros factores contextuales como, por ejemplo, los costos de la reconversión productiva, los procesos de integración regional o la consecuencias de ciertos ajustes económicos estructurales. En una versión más matizada, el desencanto podría expresarse en diversas manifestaciones de "cinismo político" que reducirían la democracia a sus versiones más formales.

La interpretación de la asincronía no puede descartarse, aunque la trayectoria democrática uruguaya no la haga demasiado plausible. De hecho, Uruguay fue probablemente el país en que la clase política menos se involucró con el gobierno militar, y un indicador del rechazo al régimen autoritario se hizo patente con la derrota en un plebiscito del proyecto de Constitución de los militares.

La segunda interpretación, que refiere a una aparente "esquizofrenia" entre la evaluación de la vida política cotidiana y los valores políticos más profundos, es más difícil de discernir. Los datos aquí presentados apoyarían esta visión. Sin embargo, una explicación de esta división de juicios podría darse por lo que son las diferentes visiones sobre los resultados del sistema democrático en las áreas política y económica.

Todos los indicadores sistemáticos sobre ambos campos sugieren que los uruguayos están convencidos de la adecuación y eficacia del sistema democrático como sistema de gobierno, pero fuertemente disconformes con el desempeño de los últimos gobiernos en materia económica. Esta disconformidad se manifiesta en los bajos niveles de aprobación de la gestión de los tres gobiernos democráticos desde 1985, y en los resultados de las dos elecciones que renovaron autoridades, en las que en ambos casos fue derrotado el partido en el gobierno. La discordancia que se verifica sería un indicador de la separación entre los planos económico y político que se ha señalado como una característica de la instrumentación "tecnocrática" de las reformas económicas en las nuevas democracias.

Finalmente, la tercera interpretación, que refiere al surgimiento de nuevos tipos de participación política, también parece tener algún sustento empírico, al menos incipiente. En los últimos años, las mediciones de opinión pública han verificado la caída del grado de confianza en los principales actores políticos tradicionales, ya sean estos el gobierno, el Parlamento, los partidos políticos o los sindicatos. Este proceso, por sí solo, permitiría explicar el desencanto con la política cotidiana ante la falta de protagonistas de nuevo tipo, como, por ejemplo, nuevos actores sociales o la reconversión de los actores tradicionales. A diferencia de otros países latinoamericanos, no se registra en Uruguay el surgimiento de grupos de importancia política, como organizaciones sociales de base local, movimientos de género o expresiones de minorías.

En la práctica, este estudio no permite avanzar más allá de constatar el actual estado de la opinión en los diferentes ámbitos —la visión sobre la política doméstica y los valores políticos más generales— y de realizar un inventario primario de posibles interpretaciones, sin poder aceptar ni rechazar plenamente ninguna de ellas.

Pero parece claro que la importancia del asunto plantea un desafío para la investigación en opinión pública, tanto a escala nacional como regional: el desarrollo de indicadores y fuentes de información sistemática que, en el futuro, permitan dar cuenta de estos fenómenos y avanzar más allá de las descripciones informadas.

Un asunto pendiente que, como cuestión académica, es por lo menos una interrogante bien interesante y, como cuestión político-institucional, una duda sustantiva.

Bibliografía

- ACUÑA, Carlos, y W. SMITH (1994): "The Political Economy of Structural Adjustment: The Logic Support and Opposition to Neoliberal Reform", en *Latin American Political Economy in the Age of Neoliberal Reform*, C. Acuña, W. Smith y E. Gamarra (orgs.), Transaction Publishers, Estados Unidos.
- CANZANI, Agustín (1995): "Minorities Democracy. The uruguayan elections of 1994", paper presentado a la Conferencia Regional de WAPOR, Isla Margarita, 10-12 de enero de 1995.
- CASTELLANO, Ernesto (1994): *Uruguay: un welfare de partidos*. Artículo de tesis de licenciatura del Departamento de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República (mimeo).
- DAHL, Robert (1971): *Polyarchy: participation and opposition*, New Haven, Yale University.
- INGLEHART, Ronald (1991): *El cambio cultural en las sociedades industriales avanzadas*, CIS, Madrid.
- FILGUEIRA, Carlos, y otros (1989): *De la transición a la consolidación democrática: Imágenes y cultura política en el Uruguay*. Informes nº 38, CIESU, Montevideo.
- LAGOS, Marta (1999): "¿Quo vadis, América Latina? El estudio de la opinión regional en el Latinobarómetro", *Contribuciones*, 2/1999, Buenos Aires.
- LUNA, Juan Pablo (1999): "¿Qué opinan los ciudadanos? Hacia una clasificación de los regímenes políticos sudamericanos", versión preliminar, Montevideo.
- MOREIRA, Constanza (1997): *Democracia y desarrollo en Uruguay. Una reflexión desde la cultura política*, Trilce, Montevideo.
- O'DONNELL Guillermo (1994): "The State, Democratization, and some Conceptual Problems", en *Latin American Political Economy in the Age of Neoliberal Reform*, C. Acuña, W. Smith y E. Gamarra (orgs.), Transaction Publishers, Estados Unidos.

SCHUMPETER, Joseph (1984): *Capitalismo, socialismo e democracia*, Zahar, Rio de Janeiro.

Resumen

El artículo parte de una breve relación de los rasgos que configuran la "singularidad uruguaya" en relación con los demás países latinoamericanos. Tras discutir las visiones sobre democracia, legitimidad política y opinión pública, describe la evolución reciente de ciertos indicadores que revelan que el nivel de involucramiento de los uruguayos en la política se ha reducido en forma sostenida a lo largo de la última década. No obstante, en el conjunto de la región, Uruguay se destaca por su categórica valoración de la democracia. La coexistencia de ambas situaciones plantea desafíos a la investigación en opinión pública y obliga a interrogarse por las razones del progresivo desencanto de los uruguayos ante la política, en un marco de sólidos y estables valores democráticos.