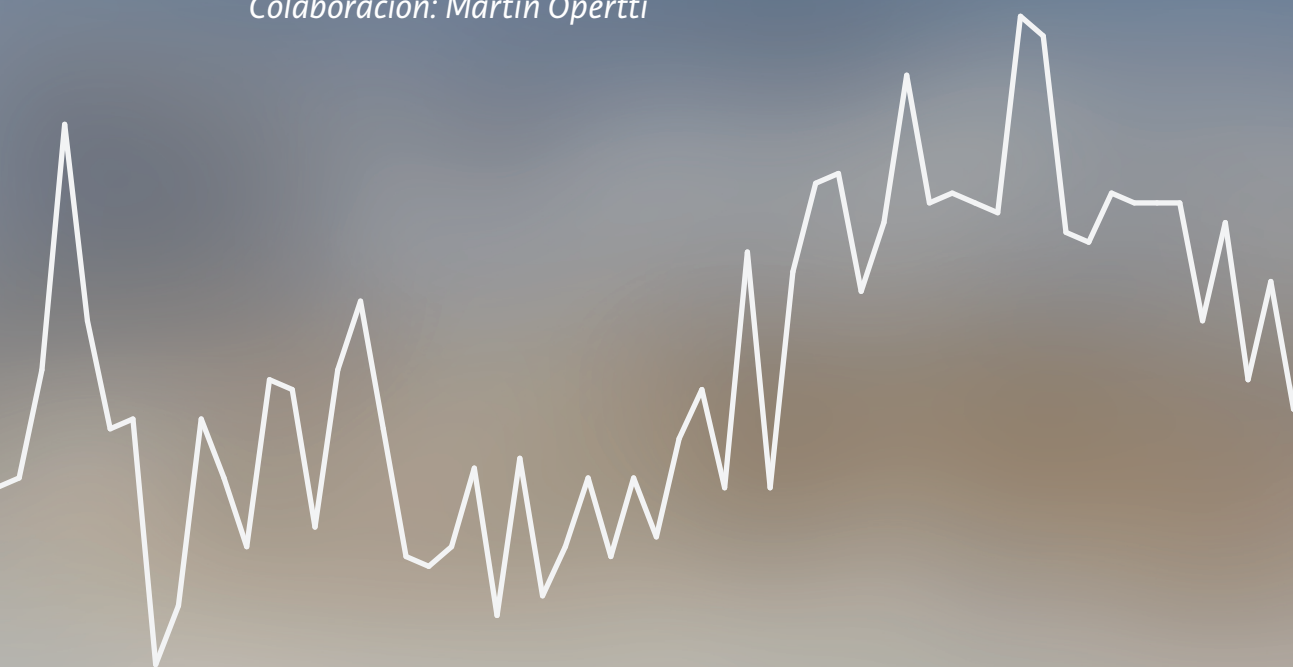


Treinta años de opinión pública en el Uruguay

Ignacio Zuasnabar

Colaboración: Martín Operti



Treinta años de opinión pública en el Uruguay

Treinta años de opinión pública en el Uruguay

Ignacio Zuasnabar

Colaboración: Martín Operti

Montevideo, julio de 2018

© 2018 KONRAD-ADENAUER-STIFTUNG e. V.

FUNDACIÓN KONRAD-ADENAUER
OFICINA URUGUAY
Plaza Independencia 749, of. 201, Montevideo, Uruguay
Tel.: (598) 2902 0943/ -3974
E-mail: info.montevideo@kas.de
www.kas.de
www.dialogopolitico.org

Editor responsable

Dra. Kristin Wesemann

Asistente de redacción

Manfred Steffen

Corrección de estilo

Alejandro Coto

Diseño y armado

Taller de Comunicación
Obligado 1181, Montevideo, Uruguay
Tel.: +598 2708 2793
www.tallerdecomunicacion.com.uy

Impresión

Mastergraf SRL
Hnos. Gil 846, Montevideo, Uruguay
Tel.: +598 2303 47 60
www.mastergraf.com.uy

Depósito Legal xxxxxxxx
Edición amparada al Dec. 218/96

ISBN 978-9974-8440-9-4

Impreso en Uruguay - Printed in Uruguay

Esta investigación forma parte de un proyecto del Departamento de Ciencias Sociales y Políticas de la Universidad Católica del Uruguay.

*Esta publicación se distribuye exclusivamente sin fines de lucro, en el marco de la cooperación internacional de la Fundación Konrad Adenauer.
Los textos que se publican son de la exclusiva responsabilidad de sus autores y no expresan necesariamente el pensamiento del editor. Se autoriza la reproducción total o parcial del contenido con inclusión de la fuente.*

Tabla de contenidos

Introducción.....	11
El sentido de este libro	11
Estructura del trabajo	12

Capítulo 1.

Grandes tendencias de la opinión pública uruguaya	15
Las percepciones sobre la economía	15
La evaluación de la gestión del presidente	20
El interés en la política	23
El aprecio por los líderes políticos.....	26
El apoyo a la democracia	29

Capítulo 2.

Grandes tendencias de cambio de valores.....	33
La tolerancia a la diversidad.....	34
Actitudes hacia la pobreza	41
Confianza	46
Valores de autoridad	51

Capítulo 3:

<i>In memoriam</i> César Aguiar y Luis Eduardo González.....	57
César Aguiar:	
Explicando el crecimiento del Frente Amplio hasta 1999 ..	57
Luis Eduardo González:	
La evolución del sistema de partidos hasta 2014.....	75

Capítulo 4:

<i>Bonus track</i>	97
El nacimiento de una comunidad de profesionales de opinión pública en América Latina.	97
La opinión pública uruguaya previa al golpe de 1973.....	109

Introducción

El sentido de este libro

Podría decirse que la historia moderna de las encuestas de opinión pública en Uruguay comienza a fines de los años ochenta y, por tanto, que se están cumpliendo aproximadamente tres décadas de ese momento fundacional.

Algún lector podrá sostener que esta afirmación no es totalmente correcta, y tiene parte de razón: en Uruguay hubo encuestas mucho antes de los ochenta. Durante fines de los sesenta y buena parte de los setenta se realizaron encuestas en nuestro país, conducidas por la firma Gallup en el plano comercial, y algunos estudios académicos.

Pero los contenidos de estos estudios son difíciles de integrar hoy en un análisis unificado. Por un lado, casi no se conservan ejemplares de esa época (salvo algunos estudios esporádicos). Por otro, muchos de los indicadores utilizados no continuaron aplicándose en la historia reciente, por lo que su comparabilidad sería cuestionable. Finalmente, durante el período de dictadura militar (1973-1984) los estudios de opinión no fueron frecuentes y es razonable pensar que los que se hicieron tuvieran una validez discutible, dado el contexto de fuerte represión existente sobre las opiniones contrarias al régimen.

Por tanto, es razonable afirmar, como se hizo al inicio, que la *historia moderna* de los estudios de opinión en Uruguay comienza a fines de los ochenta, hace aproximadamente tres décadas.

De hecho, comenzaron a realizarse estudios de opinión apenas recuperada la democracia. En 1984, la firma Equipos Consultores, creada en 1976 para realizar investigación social y de mercado, comenzó a incursionar en investigación de opinión pública. Pero durante los primeros años estos estudios fueron exclusivamente montevideanos, lo que limita su potencial.

El autor de esta publicación no está seguro de cuál fue el momento preciso de inicio de los estudios sistemáticos de opinión pública de alcance nacional. Pero la fecha debería estar entre 1986 y 1988. Ya en 1989 el sistema nacional de medición de Equipos Consultores estaba totalmente instalado y pocos años después, a comienzos de los noventa, al menos otras tres firmas (Cifra, Factum e Interconsult) también realizaban encuestas de carácter nacional ampliamente difundidas en los medios de comunicación.

Por tanto, año más o año menos, se están cumpliendo aproximadamente tres décadas de trabajo sistemático de la realización de investigación de opinión pública de cobertura nacional.

En estas décadas no solo se ha consolidado una industria de encuestas locales sistemáticas y generalmente publicadas en los medios de comunicación, sino también algunos estudios internacionales (Estudio Mundial de Valores, Latinobarómetro, LAPOP) que permiten el abordaje de una perspectiva comparada.

Este texto pretende resumir algunos de los principales datos sobre la evolución de la opinión pública de estos treinta años, describir algunas tendencias de mediano plazo y reflexionar sobre estas.

Una parte del trabajo es original, e incluso se publica algún material inédito de encuestas de opinión. Otra parte se basa en artículos ya publicados, propios y de colegas.

El trabajo aspira a dejar documentada y analizada, aunque sea parcialmente, esta parte relevante de la historia de nuestro país. Aspira también a ser una especie de homenaje a algunos de los fundadores de esta disciplina en el Uruguay. Pero, por sobre todas las cosas, aspira a ser una contribución a una mejor comprensión de la sociedad uruguaya, de sus dinámicas de estabilidad y de sus dinámicas de cambio.

Estructura del trabajo

Este trabajo se basa en la recopilación de información de opinión, en buena parte inédita, alguna publicada parcialmente o esporádicamente, alguna relativamente sencilla de encontrar (sobre todo la más actual), otra que requirió un laborioso proceso de búsqueda o de procesamiento de información que no se encontraba fácilmente disponible.

Para varios de los indicadores incluidos se pudieron recuperar series desde el primer día. Para otros, lamentablemente no fue posible construir series tan largas o esas series están interrumpidas en el tiempo en algún momento, ya sea porque el indicador se dejó de utilizar circunstancialmente o porque no fue posible obtener la información para algunos años.

En cualquier caso, el ejercicio de recopilación y sistematización de esta información ha generado un producto valioso, que permite visualizar continuidades y cambios en la opinión pública uruguaya durante las últimas décadas.

La información se organiza de la siguiente forma. En la primera parte se presentan datos sobre *grandes tendencias de opinión pública*, principalmente sobre indicadores de coyuntura. ¿Cómo han percibido los uruguayos en estos treinta años la marcha de la economía, cuánto interés tienen en la política, cómo han evaluado a sus gobernantes y al liderazgo político en general, cuánto valoran la democracia? Estos temas se abordan principalmente a partir de datos de encuestas regulares de Equipos Consultores y, en algún caso, de Latinobarómetro.

En la segunda parte se analizan cambios de la sociedad uruguaya desde las *grandes tendencias de cambio de valores*, el plano más profundo de los estudios de opinión pública. A partir de resultados del Estudio Mundial de Valores de 2011, y tomando como base fragmentos de documentos ya publicados sobre esta temática, el trabajo analiza cuatro elementos de cambio de valores en la sociedad uruguaya de estas décadas: la confianza interpersonal, la tolerancia a la diversidad, las visiones y actitudes hacia la pobreza y los valores de autoridad.

En la tercera parte se publican columnas *in memoriam* de dos de los padres fundadores de la disciplina de investigación de opinión pública en Uruguay: César Aguiar y Luis Eduardo González. Ambos tuvieron reflexiones muy valiosas y profundas sobre la evolución de nuestro sistema de partidos, las preferencias electorales y las tendencias de opinión pública de mediano y largo plazo que explicaban estos cambios. Los fragmentos seleccionados, escritos en momentos de tiempo distintos, tienen un valor sustancioso para entender las dinámicas mencionadas. Cumplen también con un sentido de homenaje a estas dos figuras, aunque evidentemente no llegan a representar cabalmente la enorme contribución que hicieron a la disciplina.

En la parte final, a modo de *bonus track*, se publican otros dos textos que se consideran valiosos para los interesados en estas temáticas y para un libro con estas características. Por un lado, un artículo sobre César Aguiar describe el proceso de consolidación de los estudios de opinión pública en América Latina que deriva en la conformación de WAPOR Latinoamérica. Por otro lado, se presenta una encuesta inédita realizada por la firma Gallup poco antes del golpe de Estado en Uruguay en junio de 1973, en la que se puede analizar el estado de opinión del momento.

Capítulo 1.

Grandes tendencias de la opinión pública uruguaya

Las percepciones sobre la economía

Las percepciones del público sobre la marcha de la economía han sido de los primeros elementos que abordaron las encuestas de opinión, en el mundo entero y también en nuestro país. La forma en que los ciudadanos perciben la marcha económica del país se considera un indicador importante del *humor* colectivo.

¿Y esto por qué es importante? No solo porque el tema tenga atractivo en sí mismo, sino porque el humor económico tiene efectos directos en distintos planos de la sociedad. Por un lado, las percepciones económicas repercuten sobre el funcionamiento de la economía real. Alientan o desalientan decisiones de gasto o inversión, con todas las consecuencias que esto tiene. En muchos países (también en Uruguay desde hace una década), se desarrollan índices de confianza del consumidor que son utilizados por agentes públicos y privados para monitorear el humor económico y anticipar movimientos de los mercados.¹

Por otro lado, la confianza económica también repercute sobre la dinámica política. Cuando hay percepciones positivas sobre la marcha de la economía, los partidos en el gobierno tienen mayores probabilidades de ser reelectos que cuando se instalan percepciones negativas. Adicionalmente, si las percepciones económicas son buenas, los gobiernos tienden a recibir mayores niveles de respaldo popular. No se trata de una relación mecánica. Las decisiones electorales, y los apoyos a los gobiernos, se explican también por muchas otras cosas. Pero la economía subjetiva es un factor que juega un rol relevante en ambos casos.

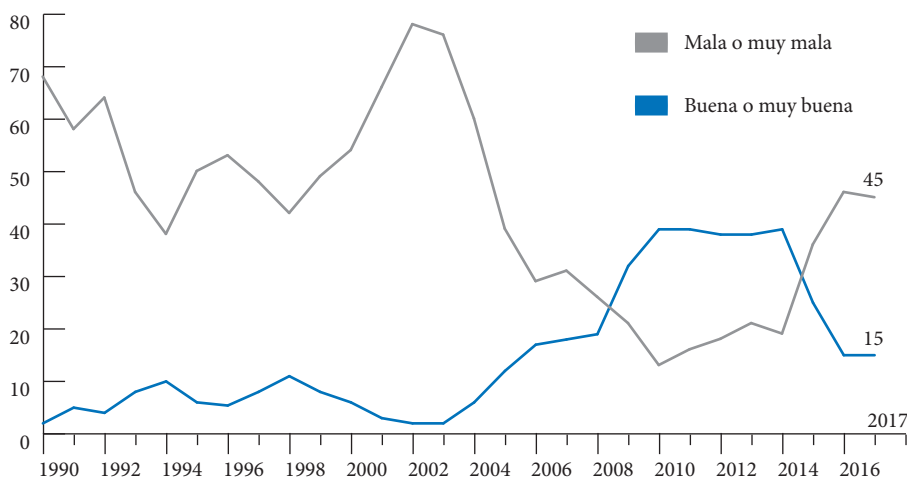
¿Cómo han visto los uruguayos la economía en las últimas décadas? La mirada larga muestra que la mayor parte del tiempo el balance ha sido negativo. Con excepción del período 2009-2014, en todos los años restantes desde 1990 en adelante ha habido una percepción más negativa que positiva sobre la situación económica del país. Esto llevó a que durante un buen tiempo se instalara en análisis académicos y

¹ En Uruguay se publica regularmente *el índice de confianza del consumidor* de la Cátedra SURA de Confianza Económica, de la Universidad Católica del Uruguay, desarrollado a partir de encuestas de Equipos Consultores.

periodísticos la idea del *pesimismo* uruguayo como una característica casi estructural (algo de lo que se ha hablado menos, por motivos evidentes, en la última década).

Dentro de este tono generalmente crítico, es posible señalar sin embargo muchos matices. Para el humor colectivo no es lo mismo cuando la insatisfacción alcanza a mayorías contundentes de la población (2002-2003) que cuando el grupo crítico está en el entorno del 40% (1994, 1998, 2004), o del 30% (2006-2008). De hecho, en estos últimos casos la mayoría absoluta de la población tenía juicios intermedios («ni bueno ni malo») sobre el funcionamiento económico, por tanto, las visiones globales podrían calificarse de matizadas.

Gráfico 1. Promedio anual de la evaluación de la situación económica actual de la economía del país, en porcentajes. 1990-2017



Fuente: Elaboración propia, con datos de Equipos Consultores.

Los juicios de los uruguayos sobre la economía pueden diferenciarse, gruesamente, en seis períodos.

El primero de ellos, que es el inmediatamente posterior a la recuperación democrática, no está registrado en la serie actual. Aunque aquí no hay encuestas que lo demuestren, en general se asume que una parte importante de la población entendía que la apertura democrática iba a ser el camino para recuperar la buena senda económica del país, acuciado por la crisis de 1982. Esas expectativas pueden haberse mantenido elevadas durante algún tiempo pero, al comenzar la década del noventa, según se aprecia en los datos, la sensación extendida en la población era

ya de pesimismo. En 1990, en promedio, muy pocos uruguayos calificaban la situación económica como positiva (2%), y una amplia mayoría (68%) como negativa. No es difícil imaginarse el humor colectivo de la época. La *primavera* democrática parecía haber durado poco.

El segundo período abarca casi la última década del siglo. Entre 1990 y 1998, las visiones sobre la economía tendieron a mejorar: muy fuertemente entre 1990 y 1994, y con subidas y bajadas desde 1995 a 1998. Aunque no se revertía el balance negativo, el cambio de clima económico era notorio: las visiones críticas disminuyeron, de una mayoría contundente de casi 70% a un escenario más dividido, con predominio de opiniones intermedias. Fueron años, sobre todo los primeros, con acontecimientos económicos importantes. Por un lado, en 1992, los uruguayos se manifestaron en un plebiscito categóricamente en contra de la iniciativa de incorporar capital privado a las empresas públicas. Por otro lado, fue un período, al menos hasta 1994, de mejora en muchos indicadores económicos y sociales (bajó el desempleo, creció el PBI, se redujo la pobreza), que probablemente contribuyeron a la mejora del humor colectivo.

El tercer período fue el de la crisis. Desde 1999 hasta 2004, las opiniones críticas entran en un *rally* muy fuerte, y la opinión negativa sobre la economía batió récords en la historia encuestada. En 2002 y 2003 los juicios negativos sobre la marcha económica treparon a casi el 80% como promedio anual, aunque varios meses puntualmente estuvieron muy por encima de eso, acercándose incluso al 90%. Durante estos años no solo eran mayoría quienes calificaban en términos críticos la economía en ese momento, sino también los que veían negativamente el futuro, dando cuenta del nivel de pesimismo instalado en torno a la economía del país. Todos los indicadores económicos y sociales involucionaron y el país pareció azotado por «las siete plagas de Egipto», al decir del expresidente Jorge Batlle. Es evidente que la consolidación de visiones negativas sobre la economía fue un factor (aunque no el único) que contribuyó al triunfo del Frente Amplio en la elección del 2004, como analiza César Aguiar en un artículo publicado en el capítulo 3 de este libro.

El cuarto período puede haber comenzado en 2004 (de hecho, en el segundo semestre de ese año ya se vio una mejora significativa que quedó disimulada por el promedio anual), pero más claramente comenzó en 2005 y se arrastró hacia 2008. El crecimiento de la economía real, asociado al cambio político del país, generó un *shock* de confianza en una parte significativa de la ciudadanía. Durante esos años, sostenidamente, entre los uruguayos ya no predominaron con claridad los juicios negativos, sino los intermedios («ni buena ni mala»). Los juicios positivos llegaron a niveles nunca vistos anteriormente (del entorno del 20%) y la pequeñez de la brecha entre positivos y negativos

no tenía antecedentes. De la mano de una mejora en varios indicadores de la economía real (como el nivel de desempleo y el crecimiento del PBI), los uruguayos comenzaban a modificar su clásico patrón de negativismo. En mitad de este período comenzó a implementarse además una reforma tributaria que, si bien —como se verá más adelante— generó algunos costos políticos al gobierno de turno, no parece haber impactado sustantivamente en la confianza económica como tal.

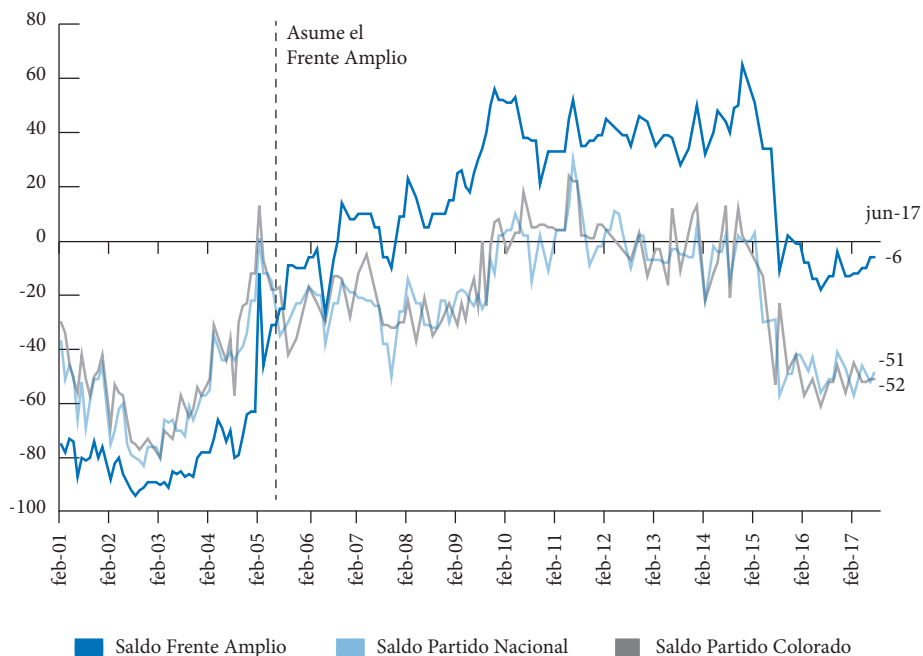
El quinto período transcurrió entre 2009 y 2014. Si anteriormente había un clima algo *atípico* entre los uruguayos, lo que ocurrió en este sexenio quizá era difícil de imaginar algunos años antes. Por primera vez en la historia encuestada, en 2009 —en plena campaña electoral— los uruguayos que veían la economía del país con buenos ojos superaban a los que la veían críticamente. Este grupo de ciudadanos, que en su peor momento había reunido casi al 80% de la población, se mantuvo todo este período por debajo del 20%. El humor económico colectivo batía sostenidamente todos los registros conocidos.

El sexto período es el más reciente, el actual, que va de 2015 a 2017. El clima de opinión positivo que había perdurado el sexenio anterior, y que estaba haciendo dudar a muchos sobre la idea del *pesimismo estructural* de los uruguayos, cambió repentinamente en 2015. Expresiones públicas de este autor en distintos medios de prensa al terminar ese año afirmaban que en diez meses de 2015 el humor de los uruguayos había cambiado más abruptamente que en los diez años anteriores. Las explicaciones de este cambio se asociaron a alguna oscilación negativa (moderada) de la economía real, que pudo haber generado temor; a algunos errores en la gestión comunicacional de los actores que manejan la política económica del país; y al ajuste de tarifas e impuestos que el gobierno realizó en estos años. ¿Este período está llamado a durar tanto como los anteriores o será un temporal pasajero? Esa pregunta no tiene aún respuesta. La misma pregunta estaba en el aire cuando se produjo el cambio abrupto de percepciones en 2015. Mirado desde hoy, se puede afirmar que ese fenómeno no se trató de un momento puntual, porque ha perdurado más de dos años, lo que justifica considerarlo como un período en sí mismo. También resulta bastante claro que, si el clima de pesimismo se mantiene, será un factor amenazante para el Frente Amplio y sus posibilidades de mantenerse en el gobierno. Es prematuro anticipar si estos efectos se visualizarán específicamente en 2019 y con qué fuerza (como ya se ha dicho, la economía no es el único factor ni tampoco el principal que determina el voto). Pero, así como la visión negativa sobre la economía fue un factor que contribuyó al desgaste electoral de los partidos tradicionales en su momento, también puede llegar a serlo para el Frente Amplio en el corto o mediano plazo.

¿Cómo forman los individuos su percepción económica? Algunas investigaciones señalan que las percepciones sobre la economía varían con la información, la exposición a los medios, actitudes políticas, experiencias personales y características demográficas (Duch, Palmer y Anderson, 2000). Todas estas cosas influyen. Pero uno de los sesgos más importantes es el que causa la identificación partidaria. En el paradigmático libro *The American Voter*, Campbell et al. (1960) sugerían que la identificación con un partido político crea una especie de pantalla perceptual mediante la cual los individuos tienden a ver lo que es favorable a su orientación partidaria. Cuanto más fuerte es el lazo con el partido, más exagerado será este proceso. En otras palabras, la identificación partidaria condiciona la visión del individuo sobre la realidad en múltiples aspectos, incluida la economía.

En Uruguay, país de identificaciones partidarias fuertes, este efecto es apreciable. Los votantes del partido de gobierno tienden a ver la economía sistemáticamente mejor que los votantes de los partidos de

Gráfico 2. Saldo de evaluación de la situación económica actual del país (evaluación positiva menos evaluación negativa), por voto en elección anterior. 2001-2017



Fuente: Elaboración propia, con datos de Equipos Consultores.

oposición. El gráfico 2 representa la evaluación de la situación económica actual desagregada por voto en la elección anterior. La evidencia permite apreciar la importante brecha en la evaluación que hacen de la economía las dos grandes mitades del electorado uruguayo. Hasta 2005, los votantes del Partido Nacional y del Partido Colorado (coalición gobernante) evaluaban la marcha de la economía mejor que los del Frente Amplio. A partir de 2005 los resultados se invierten y son los votantes del Frente Amplio (ahora en el gobierno) quienes consolidan visiones más optimistas que los de los partidos tradicionales.

En el período más reciente, la caída en las percepciones económicas colectivas se explica porque el optimismo cae en todos los grupos partidarios. Pero, aún así, la brecha entre unos y otros permanece: los votantes del Frente Amplio continúan sosteniendo juicios más positivos que los votantes de los partidos tradicionales.

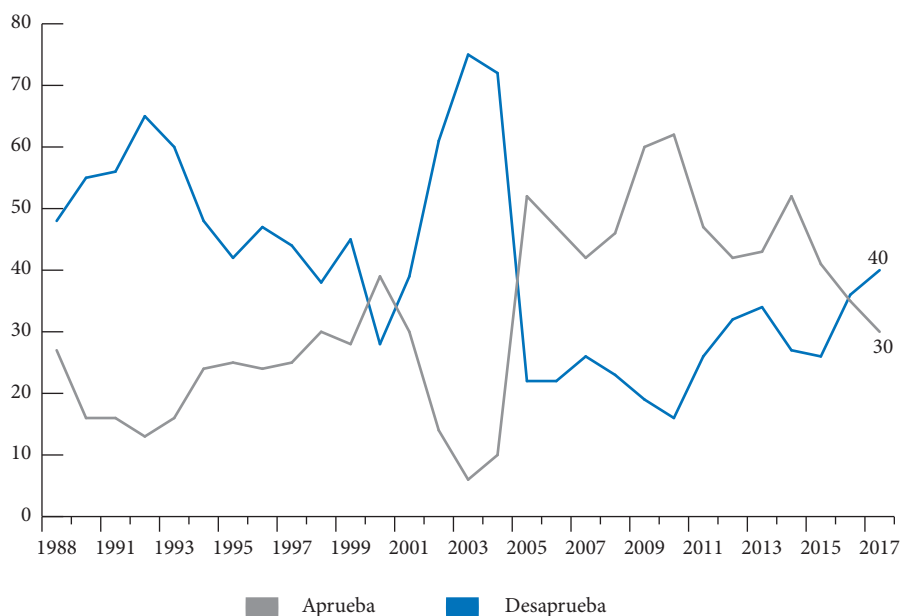
La evaluación de la gestión del presidente

Uno de los indicadores más clásicos de los estudios de opinión pública, particularmente en los sistemas presidencialistas, es la evaluación del desempeño del presidente.

El gráfico 3 tiene prácticamente toda la *historia encuestada* sobre el tema en encuestas de alcance nacional —hay algunos datos adicionales previos, pero en encuestas solo de alcance montevideano—. Son casi tres décadas, en las que se aprecian con nitidez cuatro períodos diferentes en las visiones de los uruguayos sobre el desempeño del presidente de turno, cuatro fases distintas en términos de opinión pública.

La primera podría denominarse la *etapa del pantano*, y va desde 1988 hasta 2001. Esto es, el final del primer gobierno de Sanguinetti (1988-1990), todo el gobierno Lacalle (1990-1995), el segundo gobierno de Sanguinetti (1995-2000) y los primeros dos años del gobierno de Batlle (2001). En todos estos años los presidentes uruguayos gobernaron con climas de opinión divididos pero de saldo desfavorable. Gruesamente hablando, los niveles de aprobación se ubicaban entre 20% y 30% de la población, y los de desaprobación, entre el 40% y 50%. Más allá de esta estabilidad, se observa en este primer período lo que parece ser una tendencia creciente: entre 1990 y 2001 los juicios positivos tendían a crecer moderadamente, y los juicios negativos a caer: en el final de esta fase los juicios en promedio son más favorables a los gobernantes que al inicio. Esto está influido, en parte, por el primer año de gobierno de Jorge Batlle (2000), pero no solo por esto: los juicios positivos también crecían hasta 1999.

Gráfico 3. Promedio anual de la evaluación de la gestión del presidente.
1988-2017



Fuente: Elaboración propia, con datos de Equipos Consultores.

Ese año 2000 fue muy particular en la historia encuestada del país, porque por primera vez se tenían registros de saldo positivo de un presidente a nivel nacional. La *luna de miel* de Jorge Batlle en su primer semestre de gobierno fue muy intensa, gracias al impulso de algunas medidas de alta sensibilidad para el público uruguayo y particularmente para la izquierda (la investigación de violaciones a los derechos humanos durante la dictadura, con la creación de la que en ese momento se denominó Comisión para la Paz). Batlle terminó su primer año de gobierno con un saldo positivo de alrededor de diez puntos. El año siguiente, sin embargo, los juicios habían vuelto a la normalidad, más parecidos a la etapa previa, y culminó con un saldo negativo de nueve puntos.

La segunda fase es la de la *crisis*, tan breve como intensa. Entre 2002 y 2004, en medio de una crisis social, económica y política sin precedentes, los juicios sobre el desempeño de Jorge Batlle asumieron una negatividad inusual. Una parte de esta insatisfacción estaba explicada por el deterioro económico descrito en el punto anterior, pero también hubo elementos propios de la dinámica política, la que durante muchos

momentos de esos años mostró fuertes fragilidades. El conflicto diplomático con Argentina provocado por las desafortunadas declaraciones *off the record* del presidente fue un elemento más de un collar interminable de eventos adversos al prestigio presidencial.² Aunque la economía y la política tendieron a recobrar la senda positiva al final de su período, los juicios críticos sobre Batlle persistieron incluso en el año electoral de 2004.

La tercera fase es la del *optimismo*, que transcurre entre 2005 y 2015. Esta década abarca la primera presidencia de Tabaré Vázquez y la presidencia de José Mujica. Vázquez tuvo una importante *luna de miel* al asumir y alcanzó en 2005 récords positivos en materia de aprobación presidencial. Más allá de algunas caídas puntuales en medio de la discusión de algunas políticas (2007, con la reforma tributaria), los juicios se mantuvieron con un balance muy favorable todo el período, y Vázquez llegó al final de su mandato con niveles históricos de aprobación, superiores al 60% en algunos meses. El gobierno de Mujica transcurrió por carriles similares. Más allá de algunas oscilaciones en los años intermedios del período, siempre gobernó con saldos muy favorables.

El cuarto y último ciclo es el del *regreso al pantano*, que se produce en 2016 y 2017. En 2016, por primera vez en los gobiernos del Frente Amplio, la aprobación al presidente bajó del 40% y pasó a un escenario de opinión dividida con balance equilibrado (saldo neto cercano a 0). Y en 2017 esta tendencia se agudizó, pasando a un escenario de saldo negativo. Vázquez recibió a lo largo del año un saldo neto del entorno de -10. Es un resultado algo más positivo del que solían recibir los presidentes en los años ochenta y noventa pero que muestra un estado de opinión claramente diferente al de los dos primeros períodos de gobierno.

Este indicador se suma al de las percepciones económicas, para constituir la idea de un *cambio de ciclo* en términos de opinión pública. Durante 2016 y 2017 se atravesó una fase en la que el *humor* colectivo sobre la marcha de las cosas es más negativo que en las etapas previas y afecta las visiones sobre la economía, el desempeño del gobierno y —como se verá más adelante— el aprecio por el elenco político en su conjunto.

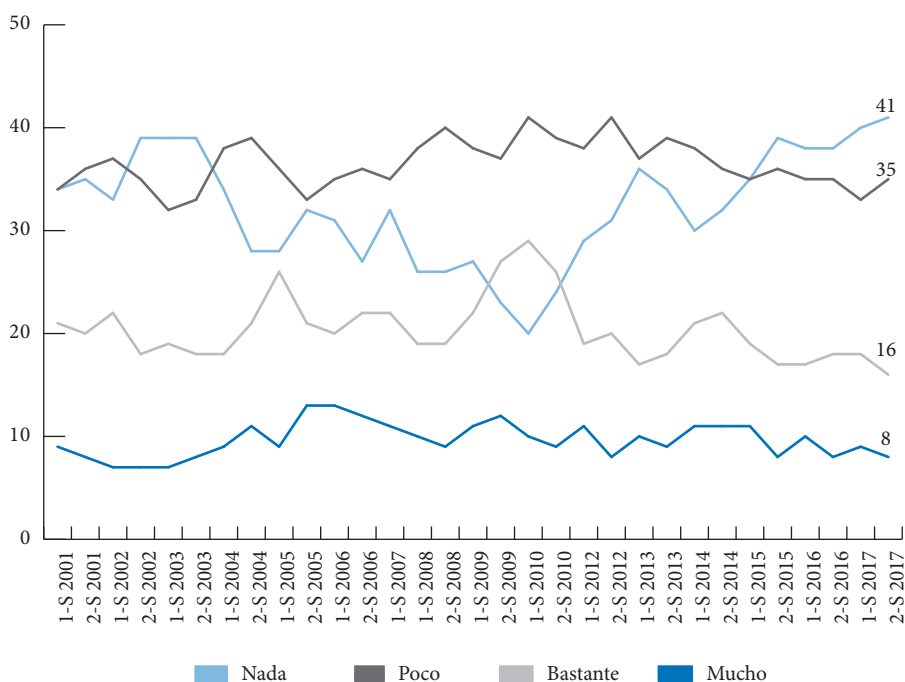
2 En una pausa de una entrevista con la cadena Bloomberg, y asumiendo que estaba fuera de grabación, el presidente Batlle dijo al entrevistador que «los argentinos son todos chorros, del primero al último». La decisión de la cadena de noticias de publicar esa grabación generó un importante conflicto diplomático en medio de la crisis económica.

El interés en la política

Muchas veces se ha dicho que los uruguayos somos fuertemente interesados en la política y en el fútbol. Esto puede ser cierto. Ambos temas parecen tener una presencia importante en la conversación cotidiana de amplios contingentes de la población, además de los medios de prensa y difusión.

Sin embargo, la relación de los uruguayos con la política parece incluir algunas contradicciones o ambigüedades. Cuando en los estudios de opinión se pregunta a los uruguayos si les interesa la política, sus respuestas manifiestan poco interés. Los que afirman sentir «mucho» interés en la política son en realidad un grupo muy pequeño: en lo que va de este siglo han representado alrededor del 10% de la población. Y el núcleo que afirma que le interesa «bastante», en general, ha rondado el 20%. Los dos grupos sumados casi nunca superan el tercio de la población (y la mayor parte del tiempo han estado incluso bastante por debajo de esto). Por tanto, por más que la política ocupe grandes

Gráfico 4. Promedio semestral de interés en la política. 2001-2017



Fuente: Elaboración propia, con datos de Equipos Consultores.

espacios en la agenda de los medios de comunicación, y probablemente que muchos ciudadanos consuman esa información, segmentos importantes de la población declaran no estar tan interesados en estos fenómenos.

Por el contrario, a un grupo grande (uno de cada tres uruguayos) la política le interesa «poco», y a un grupo que ha sido muy variable a lo largo del tiempo, pero que tampoco es menor, directamente no le interesa «nada». Este último grupo se encuentra, en 2017, en uno de los mayores niveles del siglo, solo equiparado a los años de la crisis económica de 2002-2003.

Una estrategia para visualizar más claramente los cambios a lo largo del tiempo es construir un indicador resumen. Sumar por un lado a los que tienen «mucho» o «bastante» interés, sumar por otro lado a los que tienen «poco» o «nada» de interés, y restarlos, construyendo lo que se puede denominar *saldo neto* de interés en la política.

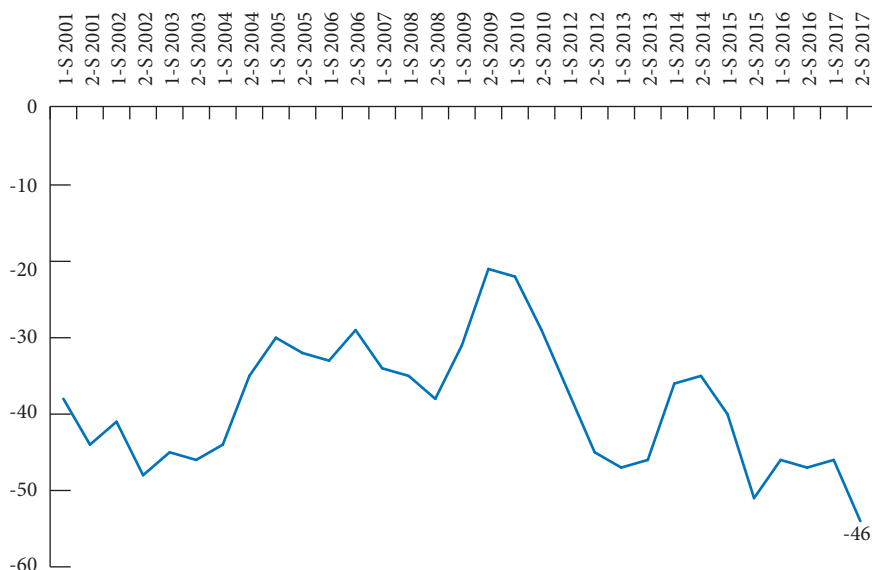
Siguiendo esta estrategia, se pueden definir tres grandes períodos de evolución del indicador (aunque el primero y el último quizá se podrían subdividir internamente en dos etapas diferentes).

La primera etapa va desde 2001 hasta 2009. Aquí el saldo neto se ubicó entre -30 y -50, con oscilaciones dentro de esta franja. El punto de inicio de este período (primer semestre de 2001) y el final (primer semestre de 2009) arrojan casi el mismo resultado. Dentro de esta etapa, a su vez se visualizan dos subperíodos. El primero dura hasta 2004, abarca la crisis económica del país en los años previos; su saldo neto se ubica por debajo de -40, con cierta tendencia a la caída. El cambio de gobierno en 2005 genera un *shock* de interés en la actividad política, y el saldo neto pasó de un entorno de -45 a cerca de -30. Pero, a diferencia de lo ocurrido con la confianza económica, este cambio no fue sostenido. De hecho, entre 2005 y 2009, mientras mejoraban las percepciones económicas y las evaluaciones de gobierno, se producía un descenso en los niveles de interés en la política. En el primer semestre de 2009 el indicador volvió a ubicarse en registros similares a los de 2001; este resultado es particularmente llamativo, porque coincidió con el desarrollo de las elecciones internas de los partidos y es sabido que las instancias electorales la mayoría de las veces activan el interés político de los ciudadanos. Esa activación sí se apreció en el segundo semestre de ese año, pero no en el primero.

El segundo período es muy breve; dura apenas el primer y el segundo semestre de 2010. Quizá podría denominarse como *efecto Mujica*. Varios análisis de opinión pública de aquel momento mostraron cómo las peculiaridades de la figura del expresidente lograron atraer (en términos electorales y, según los datos, también en términos del

interés por la actividad política toda), a segmentos de la población más distantes de estos fenómenos. No es posible atribuir este crecimiento exclusivamente a la imagen de Mujica sino que hay otros elementos que pueden haber contribuido, pero sí hay alguna evidencia como para formular la hipótesis que este puede haber sido un elemento decisivo en el cambio de percepciones. Durante el primer semestre de 2010, el núcleo que dijo no tener «nada» de interés en la política se ubicó en el 20%, el registro más bajo de todo el siglo, con diferencia con el resto.

Gráfico 5. Saldo de interés (mucho y bastante interés menos poco y nada de interés) en la política, promedio semestral. 2001-2017



Fuente: Elaboración propia, con datos de Equipos Consultores.

A partir de 2011 se entra en el tercer período, que abarca hasta la actualidad. Puede describirse como una etapa de sistemática disminución del interés que despierta la política en los uruguayos, más allá de la oscilación durante el ciclo electoral 2014-2015. El *efecto Mujica* parece haber durado poco: en lo que siguió de su período de gobierno, más allá de que su popularidad personal se mantenía alta, no pareció generar el mismo impacto sobre el atractivo en la política toda. Para el final de su período, el interés de los uruguayos en política había retornado a los peores momentos anteriores, los registrados durante 2002 y 2003. El ciclo electoral 2014-2015 generó un impulso al alta en el saldo neto,

aunque de mucha menor magnitud que en las elecciones anteriores. Y adicionalmente, una vez terminado el ciclo electoral, la pendiente de deterioro en el interés agregado continuó. En 2017, en medio de escándalos políticos de diversa índole (particularmente el que culminó con la renuncia del vicepresidente Raúl Sendic a su cargo), el interés por la política batió todos los récords negativos: nunca antes el segmento de «mucho» interés había estado tan bajo (7%); nunca antes la suma de «mucho» y «bastante» fue tan pequeña (23%); nunca antes el desinterés total («nada») estuvo tan alto (42%); y, como producto de todo lo anterior, nunca antes el saldo neto había tenido un registro tan bajo (-54 puntos). Los datos sugieren que 2017 fue el punto cúlmine de un proceso gradual de distanciamiento de los uruguayos con la política que había comenzado varios años atrás.

El aprecio por los líderes políticos

El aprecio por los líderes políticos es un elemento central de la dinámica política de un país, no solo en sus implicancias electorales de corto plazo sino por sus impactos sistémicos. Esto es quizá particularmente relevante en países con culturas políticas presidencialistas y de raíces caudillistas como el Uruguay.

Básicamente, un respeto extendido por el liderazgo político es un indicador de que la representación política funciona adecuadamente. Por el contrario, cuando se producen crisis de liderazgos, esto puede tener efectos sobre la estabilidad y calidad de los sistemas políticos. La historia uruguaya de los años sesenta y principios de los setenta puede ser un ejemplo de esto, como se analizará en el último capítulo de este libro.

El gráfico 6 resume la evolución del aprecio de los uruguayos por los líderes políticos a lo largo de casi treinta años: desde 1990 hasta la actualidad. Para esto, se ha construido un indicador que toma en cuenta a los tres líderes políticos mejor evaluados de cada uno de los *bloques* políticos (Frente Amplio por un lado, partidos tradicionales por otro), y el promedio entre ambos bloques se considera como el promedio total.³

El promedio de aprecio (*simpatías*) al liderazgo político se ubica entre 30% y 50% a lo largo de todo el período. A primera vista pueden parecer proporciones bajas pero son perfectamente explicables. Los lí-

3 Para cada líder político evaluado, los entrevistados utilizaron una escala de 0 a 10 para expresar su grado de «simpatía» o «antipatía» hacia ese líder. Habitualmente se consideran como «simpatía» los puntajes altos de la escala (de 6 en adelante).

deres políticos, en un país dividido en bloques y donde las identidades partidarias pesan, tienen intrínsecamente un tamaño de «hinchada en contra» (votantes de otros partidos) relativamente importante. Por eso el indicador oscila en una franja relativamente pequeña.

Este indicador de aprecio ha sido en Uruguay relativamente estable, en el entorno eje del 35% la mayor parte del tiempo, con excepción de 2005 a 2014, cuando sostenidamente se ubicó por encima del 40%. Esta *década de oro* que se ha visto también en otros indicadores impulsó el aprecio del liderazgo político promedio a los niveles más altos de la historia encuestada, con un pico máximo en 2010, cuando alcanzó al 47%. Desde 2015 en adelante, nuevamente los indicadores se ubican en niveles más bajos, y con tendencia decreciente. El 2017 es el tercer año consecutivo con caída del aprecio al liderazgo, que perdió once puntos en tres años. No solo eso, sino que el registro promedio de 2017 es el más bajo en veinte años del liderazgo político nacional, y de hecho, el más bajo de la historia, con excepción de 1996.⁴

El segundo elemento relevante para el análisis es la brecha existente entre la evaluación de los uruguayos sobre el liderazgo del Frente Amplio y el liderazgo de los partidos tradicionales. Ya desde los noventa, mucho antes que el Frente Amplio alcanzara el gobierno nacional, el aprecio de la población nacional hacia los líderes del FA era más alto que el de los líderes del resto de los partidos. Esto tiene una única excepción, en el año 1994, explicada porque el por entonces líder más popular del país (Hugo Batalla, ex Frente Amplio y Nuevo Espacio) se había incorporado al Partido Colorado.

Como señala César Aguiar en un artículo transcrito más adelante en este libro, esta diferencia relativa de aprecio del liderazgo político, de forma sostenida, constituyó uno de los factores de acumulación político-electoral del Frente Amplio en el mediano plazo.

La brecha de valoración del liderazgo a favor de los líderes del Frente Amplio aumentó a partir de 2005. La opinión pública uruguaya parece *premiar* a los ganadores. Para algunos votantes de oposición quizá se disiparon algunos temores existentes respecto a un gobierno de izquierda en Uruguay y eso favoreció una mejor evaluación de su liderazgo. Quizá se trató simplemente de una carta de crédito o *luna de miel* hacia un elenco gobernante recién llegado, que remplazaba a otro que había tenido niveles importantes de desgaste. Este aumento del aprecio al liderazgo político del Frente Amplio es uno de los factores que está detrás de la retención del gobierno en 2009 y nuevamente en 2014.

4 Datos preliminares parciales de 2018 sugieren que esta tendencia se mantiene y amenaza con superar los niveles de 1996.

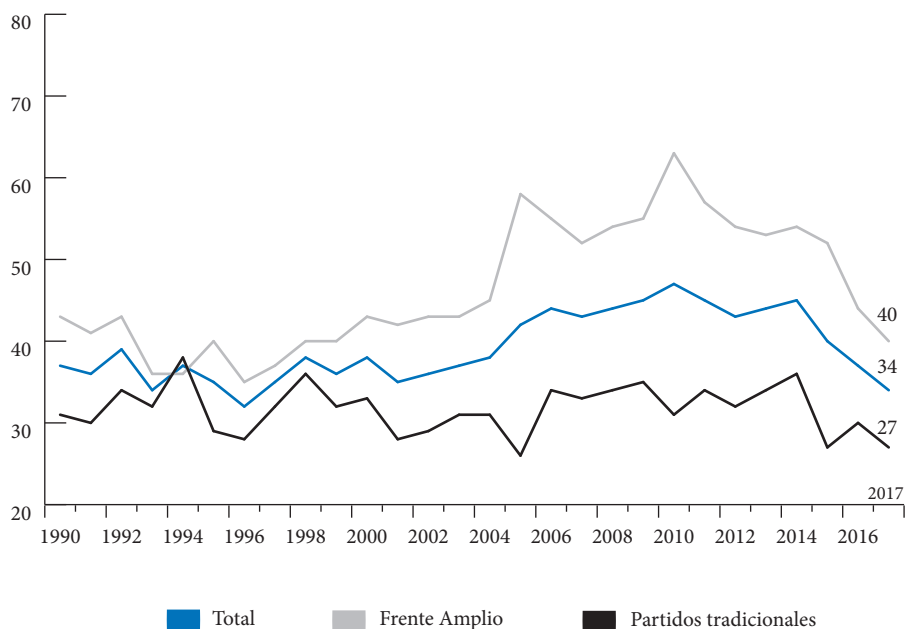
Nótese que a lo largo de estas tres décadas, la evaluación promedio del liderazgo de los partidos tradicionales es mucho más estable. Es notoria la renovación de figuras políticas a lo largo de todos estos años. En momentos puntuales logran tener algunos líderes razonablemente populares, pero nunca una dupla o una tríada que impulse el promedio significativamente hacia arriba.

Por el contrario, el Frente Amplio en los últimos años ha tenido tres líderes con niveles de aprecio promedio importantes, que generan que este indicador se haya mantenido muy elevado.

Precisamente, la erosión en la imagen de estos tres líderes en los últimos años (Tabaré Vázquez, José Mujica y Danilo Astori) es lo que explica la caída fuerte en el aprecio al liderazgo político del Frente Amplio. De hecho, el registro de 2017 es el más bajo del siglo (desde 1999) para el liderazgo frenteamplista, que ha sufrido un desgaste importante en los últimos tiempos.

Pero también los líderes de oposición parecen afectados por una variación a la baja. Con menor intensidad que los del Frente Amplio,

Gráfico 6. Promedio de simpatía de los tres líderes políticos con mayor simpatía de las dos mitades electorales del Uruguay. Promedio anual. 1990-2017



Fuente: Elaboración propia, con datos de Equipos Consultores.

Los líderes de estos treinta años

Tabaré Vázquez ha figurado entre los tres líderes frenteamplistas con mayor simpatía, en forma ininterrumpida desde 1990 hasta la actualidad. Es el único que ostenta esta característica. También fue el líder que tuvo el mejor registro individual en la historia. Alcanzó 75% de simpatías en febrero de 2010 (justo al terminar su primera presidencia), lo que constituye un registro muy difícil de igualar o superar, al menos en el futuro próximo.

La tríada de líderes mejor evaluados dentro del FA ha variado en estas tres décadas, pero únicamente entre siete nombres: Mariano Arana, Tabaré Vázquez, Rafael Michelini (que fue el líder de mejor imagen del país durante un buen tiempo a mediados de los noventa), Danilo Astori, Raúl Sendic (que constituye el caso más abrupto de crecimiento y caída de un líder político en la historia encuestada), José Mujica y, más recientemente, Daniel Martínez.

En cambio, en los partidos tradicionales la alternancia del liderazgo mejor valorado fue mucho mayor. En 1990, el líder mejor evaluado era Carlos Julio Pereyra. Entre 1992 y 1994, lo fue Julio María Sanguinetti, casi ininterrumpidamente. Hasta 1997 alternaron Luis Alberto Lacalle Herrera, Julio María Sanguinetti y Alberto Volonté. En el mismo año 1997 el líder más popular de los partidos tradicionales era Juan Andrés Ramírez. En enero de 1999 lo fue Luis Hierro López y desde los meses sucesivos hasta 2002, Jorge Batlle. En ese momento emergió la figura de Jorge Larrañaga, que fue el líder mejor evaluado del bloque tradicional, alternando a veces con el entonces ministro del Interior Guillermo Stirling (hasta 2004). Desde 2005 en adelante Larrañaga continuó siendo el mejor evaluado del bloque, hasta que en 2009 Luis Alberto Lacalle Herrera y Pedro Bordaberry le disputaron el primer lugar. Desde 2014 hasta la fecha, de forma sostenida, el líder de los partidos tradicionales de mayor aprecio público es Luis Lacalle Pou.

el desgaste también es visible. El 2017 fue el peor año de la historia encuestada en términos del aprecio al liderazgo político de los partidos tradicionales, con excepción del 2005.

La imagen de los líderes políticos es uno de los elementos que incide fuertemente en las decisiones electorales. El tener un candidato apreciado (o, mejor aún, un elenco de varios líderes apreciados), es un factor diferencial en la competencia política. No es el único factor que decide el voto: prueba de ello es que el Frente Amplio no ganó la elección de 1994 ni la segunda vuelta de 1999, a pesar de tener el liderazgo

mejor evaluado; pero evidentemente es un factor de enorme peso en las decisiones electorales.

Mirado el momento actual, el liderazgo del Frente Amplio muestra más desgaste en el corto plazo que el de los partidos tradicionales: comparado con 2012, mismo momento del ciclo electoral anterior, los líderes del FA perdieron 14 puntos, y los tradicionales apenas 5. Pero, aun con esta pérdida diferencial, parados en 2017 los líderes del FA continúan siendo significativamente más apreciados que los de los partidos tradicionales. Si esta estructura se mantiene hasta la elección de 2019, este puede ser un factor que (a diferencia de las percepciones económicas y de la evaluación del gobierno) opere a favor del desempeño electoral del Frente Amplio en la próxima elección.

El apoyo a la democracia

Los estudios comparados, como el Latinobarómetro, permiten medir regularmente algunos de los indicadores básicos de cultura política que los estudios de opinión locales raramente incluyen (más preocupados por la coyuntura). Uno de los más clásicos es el del apoyo a la democracia.

Como es sabido, Uruguay es considerado uno de los países con mayor apoyo a la democracia del continente latinoamericano e, incluso, uno de los más altos del mundo. La amplísima mayoría de la población se afilia a la idea de que «la democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno». Incluso a más de treinta años de finalizada la dictadura militar, el apoyo mayoritario se mantiene, no sin algunas señales de preocupación, como se desarrollará a continuación.

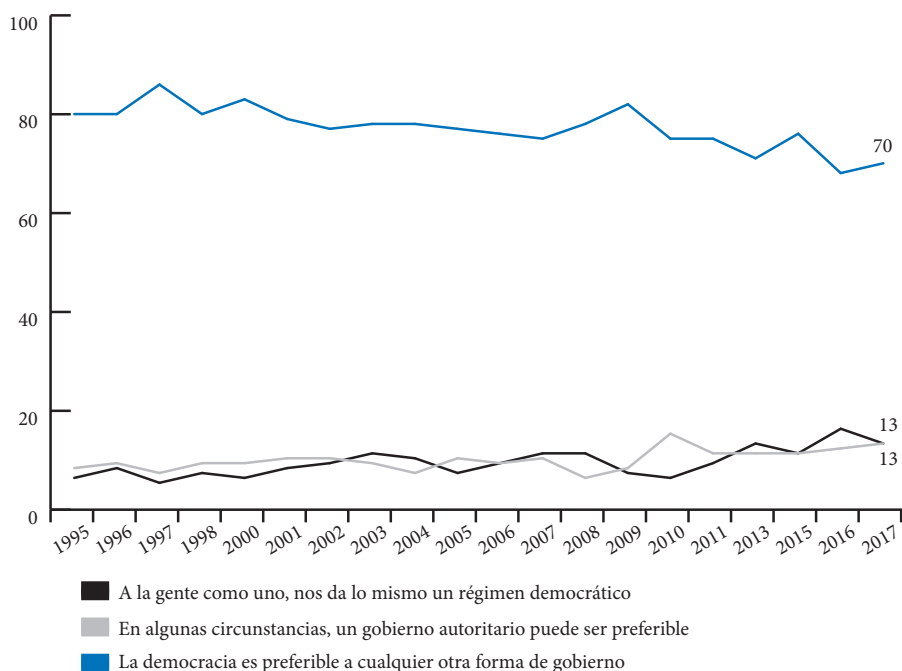
Durante toda la década de los noventa y la primera década de este siglo, los niveles de apoyo a la democracia se mantuvieron en Uruguay muy elevados. Sostendidamente, tres de cada cuatro uruguayos (75%) o más, preferían la democracia como forma de gobierno frente a cualquier otra alternativa. Estos niveles extraordinarios persistieron en nuestro país incluso cuando los uruguayos atravesaron por fases pesimistas respecto a la marcha del país. Por ejemplo: el apoyo a la democracia continuó aun cuando las percepciones sobre la economía eran sostenidamente malas entre 1990 y 2004. Incluso cuando durante la crisis de 2002 el clima de opinión se tornó extremo —deterioro grave de las percepciones económicas, fuerte caída en el apoyo al desempeño del gobierno y caída en el interés en la política en general—, los uruguayos no alteraron en lo más mínimo su apoyo a la democracia como régimen de gobierno.

Se supone que una cultura política sólida puede distinguir elementos coyunturales de estructurales. Si la base de valores democráticos está adecuadamente arraigada, ni una crisis económica ni un mal gobierno deberían hacer dudar del sistema en su conjunto. De hecho, el sostenimiento de los valores democráticos uruguayos durante el período de crisis fue una prueba de fuego que mostró cuán sólidas eran estas convicciones.

Por esto mismo, algunas variaciones recientes en este indicador comienzan a preocupar. Ya en 2013 se registró un apoyo de 71%, el más bajo de la serie hasta ese entonces. Más allá de la recuperación en 2015, en 2016 y 2017 se confirmó el retroceso. El apoyo a la democracia se ha ubicado en estos años en el entorno del 70%, claramente un escalón abajo que en el período anterior.

La situación no debería considerarse grave. La mayoría de la población mantiene firme sus convicciones, al menos aún. Una minoría

Gráfico 7. Apoyo a la democracia en Uruguay. 1995-2016



Nota: Los datos de Latinobarómetro 2018, no incluidos en el reporte, muestran una caída incluso mayor del nivel de apoyo a la democracia en el Uruguay.

Fuente: Latinobarómetro.

se afilia a la idea de que «en algunas circunstancias, un gobierno autoritario puede ser preferible» (13%), o asume la postura más indiferente de «a la gente como yo nos da lo mismo» el régimen de gobierno (13%). Uruguay permanece destacado en la perspectiva comparada de América Latina.

Sin embargo, mirado en el mediano plazo, en estas dos décadas el apoyo a la democracia en Uruguay parece haber perdido alrededor de 10% de adeptos, incluso más, si se consideran los datos de 2018. ¿Es esta una erosión natural dado el paso del tiempo respecto a la época de la última dictadura (que puede ayudar a olvidar ciertos males) o por la creciente presencia de generaciones que no sintieron la ausencia de democracia como un problema en carne propia? ¿Puede estar asociada en alguna medida a los cambios de humor del electorado sobre la coyuntura económica, el desinterés en la política y la caída en el aprecio a los líderes políticos? ¿Quizá a ambas cosas? Es difícil dar una explicación acabada, pero sí parece claro que algo ha cambiado (moderadamente, por el momento) en la matriz valórica uruguaya respecto a la democracia.

Este es otro de los grandes temas sobre los que habrá que mirar la evolución en los próximos años.

Capítulo 2.

Grandes tendencias de cambio de valores

En este capítulo se abordan algunos de los principales hallazgos sobre cambio de valores en la sociedad uruguaya. Los datos que se presentan aquí provienen del Estudio Mundial de Valores, proyecto de investigación pública comparada que apunta a medir el cambio de valores en las sociedades modernas.

Los cambios de valores en una sociedad no se producen de un día para otro. Lo hacen gradualmente. Pero cuando estos cambios se producen, sus consecuencias son fuertes sobre distintos ámbitos de la vida social. La estructura de valores de una sociedad es el *plano invisible* sobre el que se inscribe el devenir de los acontecimientos sociales y políticos.

La gradualidad con que se producen estos cambios hace innecesario medir estructuras de valores con una regularidad anual ni mucho menos mensual. El proyecto del Estudio Mundial de Valores intenta tener una frecuencia quinquenal. La última medición realizada en Uruguay es de 2011. Tiene ya algunos años de realizada. Pero aun así, los resultados que se presentan a continuación son valiosos para ilustrar algunas tendencias de cambio de fondo de nuestra sociedad entre 1996 (primera edición del estudio) y 2011 (última edición).

El Estudio Mundial de Valores nos permite el privilegio, además, de comparar a Uruguay con muchos otros países del mundo, y utilizar ese espejo para reflexionar y conocer mejor nuestra forma de ser y de sentir como sociedad.

A continuación se presenta un resumen de algunos textos publicados en el trabajo colectivo *Entre la persistencia y el cambio. Estabilidad y cambio en los valores de la sociedad uruguaya 1996-2011*,⁵ que se nutrió del aporte de varios investigadores que de una forma u otra estuvieron vinculados a Equipos Consultores y a este proyecto en los últimos años.

5 Este trabajo, elaborado por Equipos Consultores para DUCSA y la OPP (Oficina de Planeamiento y Presupuesto) en 2015, fue desarrollado por un equipo liderado desde Equipos Consultores por Ignacio Zuasnabar e Inés Fynn.

La tolerancia a la diversidad

Desde su génesis, Uruguay ha sido un ejemplo de convivencia en la región. Uno de los principales pilares para ello ha sido el elevado nivel de tolerancia, visible a través de la ausencia de clivajes en materia religiosa, étnica, regional e, incluso, económica. La fuerte impronta de las clases medias, fortalecidas a partir de la extensión y universalización de derechos por un Estado siempre presente, permeó la vida social y política del Uruguay. El acceso a servicios de salud, educación y protección social favoreció una elevada movilidad ascendente.

Otro de los aspectos que favoreció esa convivencia está basado en el carácter laico del Estado, pero con la garantía de la libertad de cultos. De esta manera, Uruguay rápidamente se transformó en un importante receptor de inmigrantes de diferentes regiones, mayoritariamente europeas. Así, encontraron refugio en el país desde anarquistas españoles e italianos hasta valdenses y rusos perseguidos por el zar y luego por la Revolución de octubre. Estos migrantes se afincaron en diferentes regiones y se amoldaron rápidamente a la población autóctona, que era relativamente escasa y abierta a la inmigración. Paulatinamente, producto de la elevada migración de las zonas rurales a los centros urbanos y desde estos a Montevideo, esa integración se fue haciendo cada vez más intensa y comenzaron a gestarse las primeras familias multiculturales.

Ese crisol de naciones, sumado a un ambiente carente de fricciones religiosas y étnicas, un clima de estabilidad política y un Estado garante de derechos y servicios básicos, propició un ambiente de convivencia armónica y fuerte integración social.

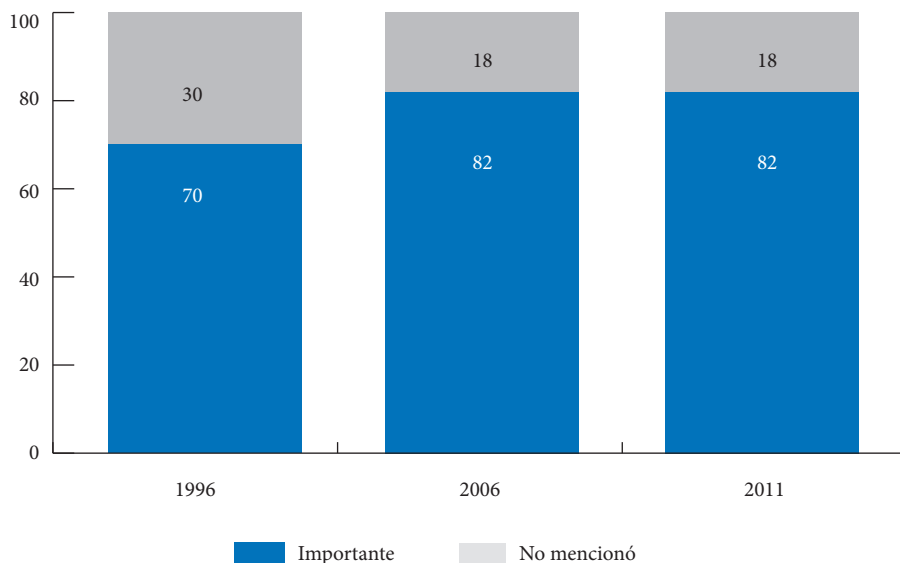
Sin embargo, dado que en el último tiempo se ha hecho común oír hablar de un deterioro en los niveles de convivencia cabe preguntarse: ¿es la sociedad uruguaya tan tolerante como antes?

La agenda mediática de los últimos tiempos pone un énfasis importante en los conflictos entre personas, en ámbitos tan diferentes como el interior de las familias, los estadios de fútbol o las instituciones educativas. Aunque ciertos niveles de intolerancia son evidentes en determinados ámbitos, algunos datos del Estudio Mundial de Valores permiten relativizar esta situación o, al menos, aportar otros ángulos de análisis.

En primer lugar, ¿la tolerancia y el respeto a los demás son elementos valorados por los uruguayos? El Estudio Mundial de Valores pregunta a los uruguayos cuáles son los cinco valores más importantes a enseñar a los niños. El Uruguay siempre ha tenido niveles muy altos de respuestas positivas respecto a «tolerancia y respeto» pero, además,

Gráfico 8. Cualidades a alentar en un niño:
Tolerancia y respeto a otras personas, en Uruguay (1996-2011)

Ahora me gustaría que pensara sobre las cualidades que se pueden alentar en los niños en el hogar. Si tuviera que escoger, ¿Cuál considera usted que es especialmente importante de enseñar a un niño?



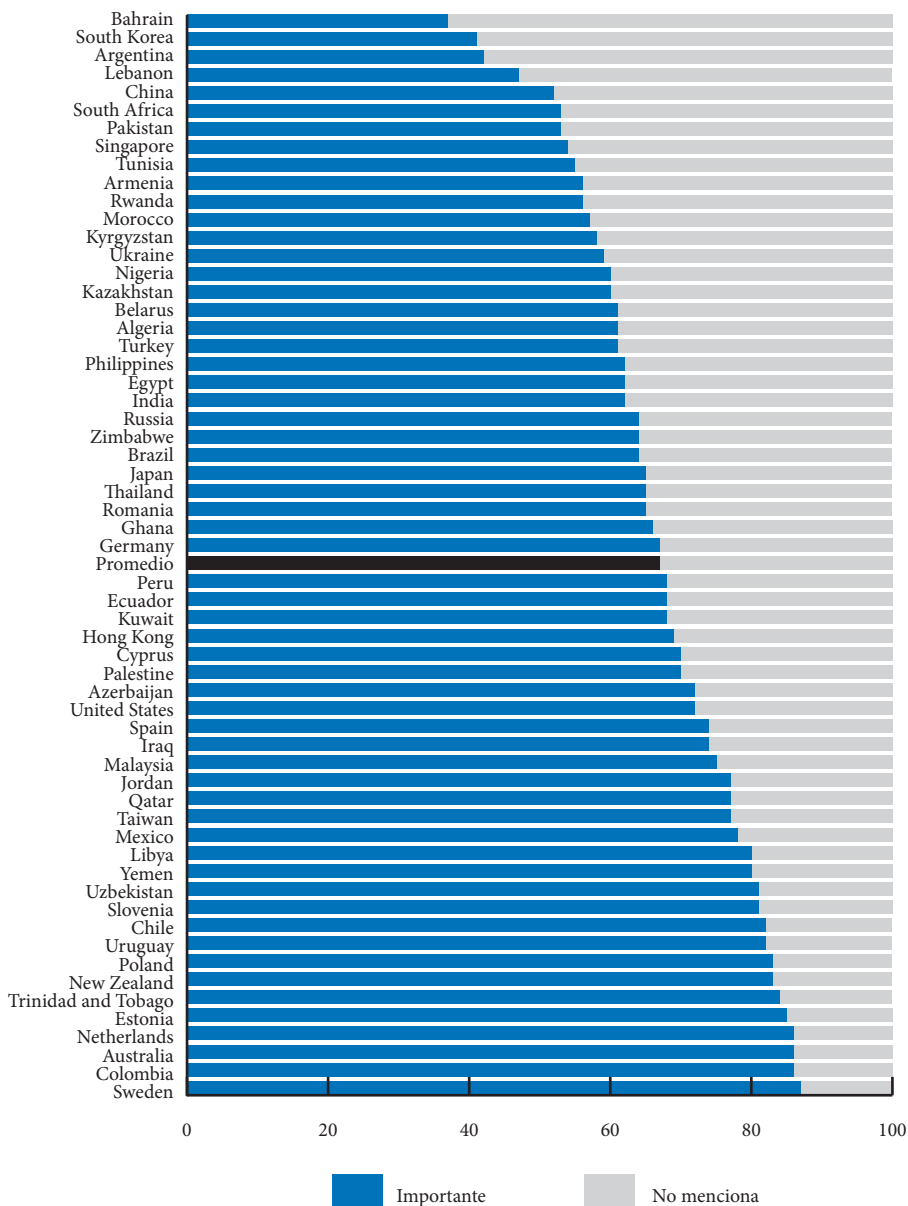
Fuente: Estudio Mundial de Valores.

esa proporción ha aumentado en los últimos 15 años (sobre todo entre 1996 y 2006). En la última medición nada menos que el 82% de los uruguayos elige «tolerancia y respeto» como una de las cinco cualidades más importantes para enseñar a los niños.

Aun más: en comparación internacional, Uruguay se encuentra entre los diez primeros países del mundo en cuanto a la proporción de la población que considera que la tolerancia y el respeto a otras personas son cualidades importantes a alentar en un niño, y es el país latinoamericano donde se registra con mayor intensidad esta opción de valores. Por el contrario, Argentina se encuentra en el otro extremo (tercero, comenzando de abajo, en el *ranking* global). En sociedades que comparten un origen cultural y que en muchas cosas son similares, esta es una de las mayores diferencias de valores entre ellas: la valoración de la tolerancia y el respeto es casi el doble en Uruguay que en Argentina.

Gráfico 9. Cualidades a alentar en un niño:
Tolerancia y respeto a otras personas (2010-2014)

Ahora me gustaría que pensara sobre las cualidades que se pueden alentar en los niños en el hogar. Si tuviera que escoger, ¿Cuál considera usted que es especialmente importante de enseñar a un niño?



Fuente: Estudio Mundial de Valores

Es evidente entonces que la tolerancia es vista por los uruguayos como un comportamiento positivo, como un atributo deseable.

¿Cómo se explica, entonces, que la sensación predominante en nuestro país sea la contraria? ¿Cómo se compatibiliza esta opción tan marcada por la tolerancia y el respeto, con lo que se observa en las últimas décadas en el vínculo entre los hinchas de fútbol, en el vínculo entre los docentes y alumnos, y recientemente docentes y padres de alumnos, por ejemplo?

Es posible que los uruguayos, en estos aspectos, «salven el teórico, pero pierdan el práctico». Existe clara conciencia social de que la tolerancia y respeto son importantes, pero al mismo tiempo es innegable que en algunos segmentos hay grandes dificultades para transformar este valor en prácticas concretas.

Si esto fuera así ¿de qué sirve un valor que no se aplica? En primer lugar, se podría decir que el valor sí se aplica para una parte importante de los uruguayos: aun con problemas, la sociedad uruguaya sigue siendo más tolerante y respetuosa que otras. Pero, más allá de esto, la propia existencia del valor (aunque esté en un plano *latente*) tiene un valor intrínseco. Cuando un valor existe en la sociedad, es más sencillo modificar las prácticas. Cuando el valor no existe, o existe en dosis mucho más bajas (como en Argentina, por ejemplo), modificar las dinámicas de convivencia es mucho más complicado. Desde este punto de vista, los resultados del Estudio Mundial de Valores en Uruguay son relativamente optimistas: con trabajo coordinado desde la política pública, el ámbito privado y de la sociedad civil, no sería imposible lograr mejoras sustantivas en el plano de la tolerancia y respeto a los demás, incluso en plazos cortos.

La materia prima, la estructura de valores de fondo, es propicia a la idea de vínculos basados en la tolerancia y el respeto. Este hallazgo es consistente con los de otros estudios sobre cultura ciudadana en Uruguay.⁶

Por otra parte, la tolerancia social se basa también en la capacidad de aceptar la cercanía con otros grupos de personas. El Estudio Mundial de Valores utiliza una medición de tolerancia a partir de un indicador clásico que es presentar a los participantes un conjunto de poblaciones con determinadas características diferenciales en términos de raza, religión, hábitos y costumbres, pidiéndoles que señalen a cuáles no les gustaría tener como vecinos.

6 Un estudio realizado en 2012 en varias ciudades de América Latina por la Corporación Corpovisionarios de Colombia (liderada por el exalcalde de Bogotá Antanas Mockus) y el Ministerio del Interior señalaba que los montevideanos se destacaban en el continente «por su capacidad de respetar las ideas, creencias y prácticas de los demás, cuando son contrarias a las propias» (Estudio sobre Cultura Ciudadana Uruguay, 2012).

Tabla 1. Rechazo a vecinos con determinadas características (1996-2011)

Vecinos con determinadas características	1996		2006		2011	
	Menciona	No menciona	Menciona	No menciona	Menciona	No menciona
Drogadictos	44	56	50	50	60	40
Personas de otra raza	7	93	4	96	2	98
Personas con sida	19	81	11	89	6	94
Inmigrantes	7	93	5	95	2	98
Homosexuales	32	68	17	83	10	90
Personas de otra religión	-	-	6	94	3	97
Bebedores empedernidos	41	59	50	50	51	49

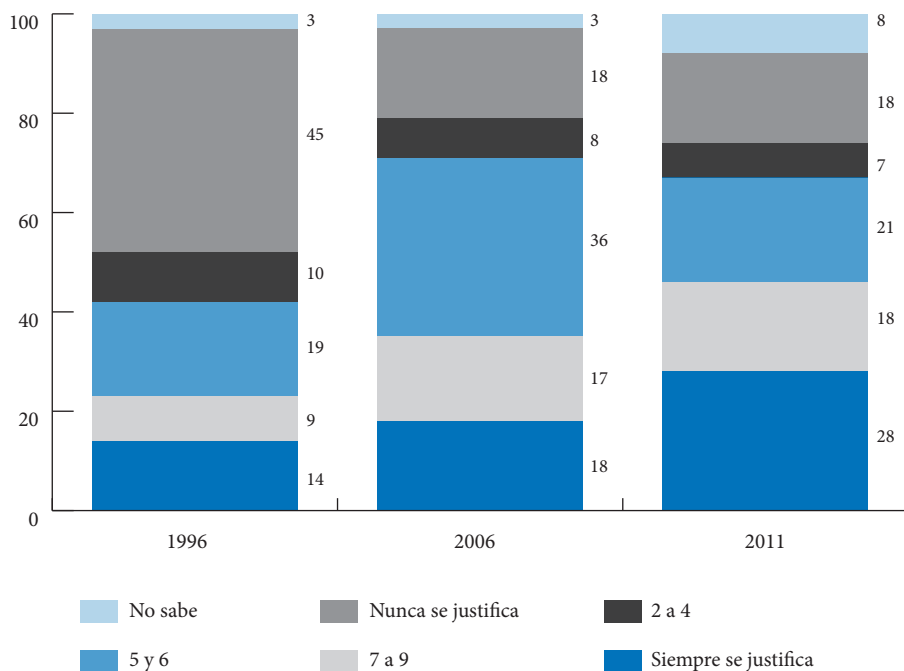
Fuente: Estudio Mundial de Valores.

Los resultados muestran una situación ambivalente: se aprecia un aumento de la tolerancia frente a cierto grupo de personas (homosexuales, personas con sida, inmigrantes y personas de raza y religión diferente a la del encuestado), y al mismo tiempo, un aumento del rechazo a otros grupos (drogadictos y alcohólicos).

Destaca por su magnitud la reducción del nivel de rechazo a homosexuales, a personas con sida y a personas de otra raza, que se reduce en más de tres veces en la medición de 2011 respecto de la de 1996. En el caso de la homosexualidad, hay evidencia de esa disminución al rechazo medida en otras variables, como la justificación de la homosexualidad, que presenta una trayectoria similar en las tres mediciones realizadas. Este es, por su magnitud, uno de los principales cambios de valores de la sociedad uruguaya de los últimos quince años. En 1996 casi la mitad de la población uruguaya afirmaba que la homosexualidad no se justificaba «nunca», mientras que esa proporción disminuyó a 18% en un lapso de diez años.

Gráfico 10. Justificación de la homosexualidad en Uruguay (1996–2011)

Por favor usando esta tarjeta, por cada una de las siguientes afirmaciones si usted cree que siempre pueden justificarse o nunca pueden justificarse o si su opinión está en algún punto intermedio.



Fuente: Estudio Mundial de Valores

Al igual que sucede con la importancia al respeto y la tolerancia a otras personas como cualidad importante, Uruguay se ubica entre los países que presentan mayores niveles de tolerancia hacia la homosexualidad en el mundo. Considerando los países de la región, Uruguay lidera el *ranking* ampliamente.

En este contexto cultural, no es extraño el amplio apoyo popular que tuvo la legislación sobre matrimonio igualitario recientemente aprobada en el Uruguay.

El aumento en el nivel de aceptación de minorías raciales o sexuales permite ubicar a Uruguay dentro de los países más alineados con lo que Inglehart y Welzel (2003) denominaron el *síndrome posmoderno*. Ese tránsito a la posmodernidad supone el incremento en los niveles de tolerancia y el fortalecimiento de valores democráticos que generan un ámbito favorable para otros cambios sociales y políticos. Un trabajo

de Catterberg y Zuasnabar (2010) mostraba que entre 1990 y 2005 en todos los países de la tercera ola de democratización se había registrado un aumento en la tolerancia hacia personas de diferente raza, inmigrantes y homosexuales, que era particularmente fuerte entre las nuevas generaciones (socializadas en el nuevo contexto democrático).

Por cierto, las mejoras que ha habido en estos indicadores no significan que la situación en términos de aceptación social de las minorías sea óptima. Claramente no lo es en términos raciales, donde persisten en nuestra sociedad notorias diferencias de acceso a la educación, a posiciones laborales de jerarquía e ingresos, y donde la población afrodescendiente está sobrerrepresentada dentro de la población en situación de pobreza (Somma, 2008).

En el sentido contrario, resulta interesante el aumento en el nivel de rechazo hacia los bebedores empedernidos y los drogadictos; en ambos casos, entre 1996 y 2011 se revirtió el saldo de rechazo. En la última medición es mayoritaria la proporción de uruguayos que manifiesta su disgusto por compartir la vecindad con individuos con dichos hábitos.

La explicación a este mayor nivel de rechazo podría vincularse con dos factores. En primer lugar, una mayor conciencia sobre los daños que ambas conductas acarrearán para la salud de los individuos y para la salud o la integridad de los demás (como, por ejemplo, en la seguridad en el tránsito). En segundo orden, la relación entre estos comportamientos con la promoción de desórdenes y la vinculación con el mundo del delito, tanto de los delitos comunes como de la violencia doméstica.

En definitiva, podría decirse que existen diferencias en los niveles de rechazo de la sociedad uruguaya, según se trate de problemas que tengan que ver con características propias de los individuos (raza, orientación sexual, religión o procedencia) o cuestiones adquiridas, sobre las que los individuos tienen cierto nivel de *responsabilidad*, como son la adicción a las drogas o el alcohol, y que pueden ser vistos como conducentes a comportamientos que atenten contra la integridad del otro.

¿Es entonces la sociedad uruguaya más tolerante que antes o menos tolerante que antes? Probablemente ambas cosas. En algunas dimensiones es indiscutible que la sociedad es mucho más tolerante que algunas décadas atrás (el de la homosexualidad es el ejemplo más claro). En otras dimensiones, sin embargo, la sociedad es menos tolerante. No solo en términos de su visión de los alcohólicos y drogadictos, sino también, como se verá en el capítulo siguiente, con relación a sus visiones sobre la pobreza.

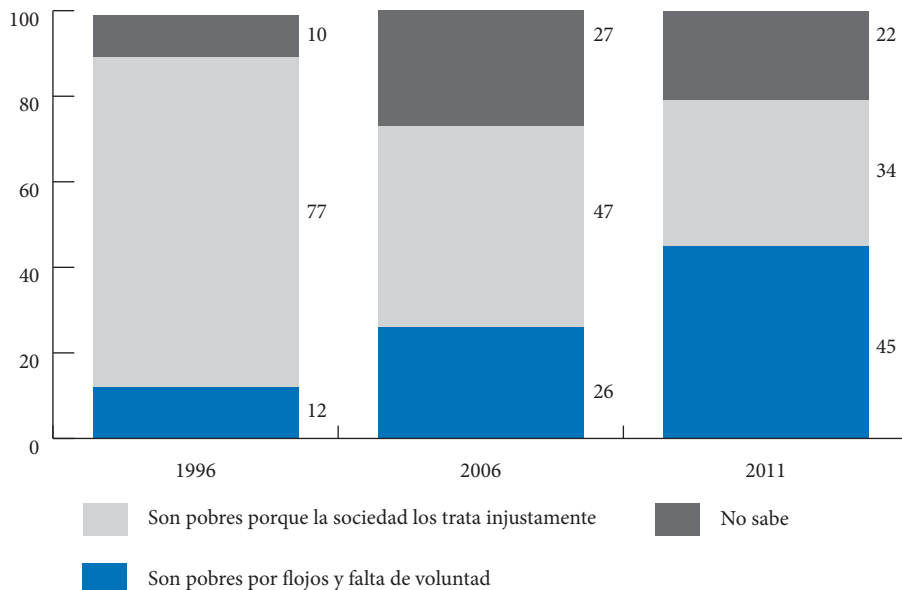
Actitudes hacia la pobreza

La visión de los uruguayos sobre la pobreza es otra de las áreas donde se han producido grandes transformaciones en los últimos años. Podría decirse que algunas de las variaciones encontradas aquí son de las más relevantes (en magnitud e implicancias) de todo el estudio.

En 2006, y nuevamente en 2011, aumentó la cantidad de uruguayos que consideran que las personas en condición de pobreza son responsables principales de su situación. La afirmación de que «hay gente necesitada en Uruguay porque los pobres son flojos y carentes de voluntad» es sostenida por casi la mitad de la población, y se ha ido incrementando de forma significativa: en 1996 era un 12%; en 2006 se había duplicado a un 26%; y en la medición del 2011 alcanza a 45% de los uruguayos. En el sentido opuesto, la cantidad de personas que consideran que «son pobres porque la sociedad los trata injustamente» ha disminuido notoriamente, de una mayoría absoluta y contundente en 1996 (77%), a 47% en 2006, y finalmente, a alrededor de un tercio (34%) en 2011.

Gráfico 11. Por qué hay gente necesitada en Uruguay (1996–2011)

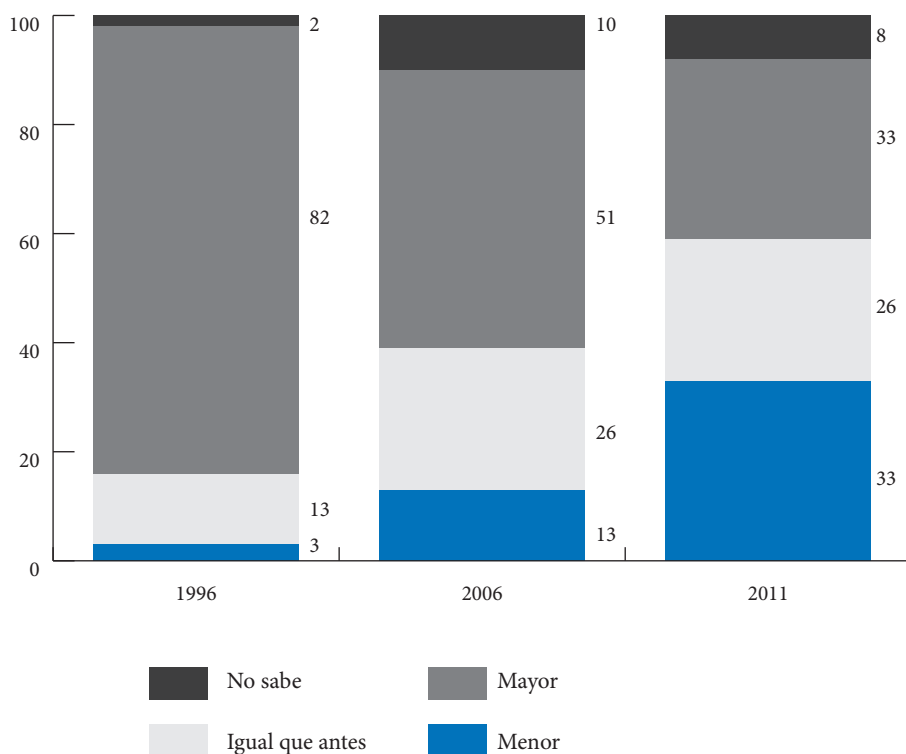
¿En su opinión por qué hay gente necesitada en Uruguay? De las dos opiniones que voy a leerle ¿Cuál cree?



Fuente: Estudio Mundial de Valores

Gráfico 12. El número de personas pobres en Uruguay (1996-2011)

Diría Ud. que el número de pobres en Uruguay ha aumentado, disminuido o sigue igual que hace 10 años.

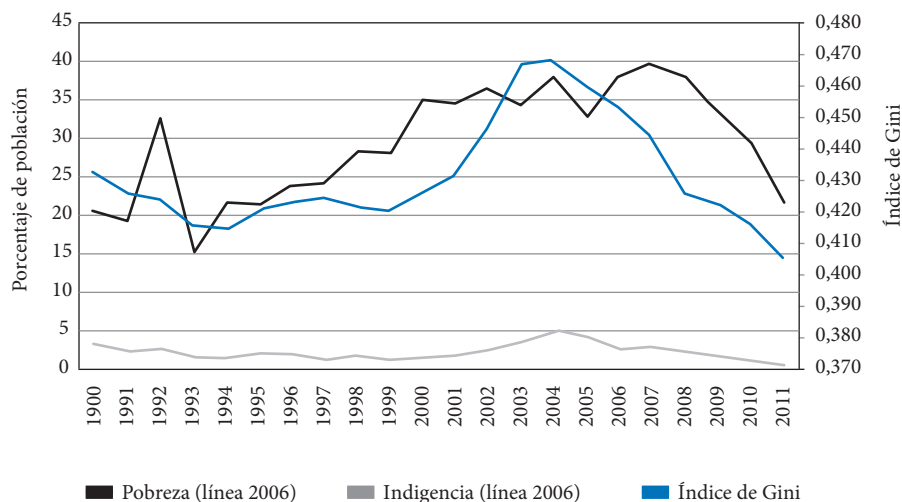


Fuente: Estudio Mundial de Valores

Este cambio tan radical en tan solo quince años se acompaña del cambio en la percepción que tienen los uruguayos sobre la cantidad de personas pobres en el país. En la última medición, un 33% de los encuestados manifiestan que el número de pobres ha disminuido en los últimos diez años y otro 26% sostienen que se mantiene igual. Mientras tanto, en 2006 un 51% y en 1996 un 82% de los uruguayos consideraban que el número de pobres había aumentado respecto a diez años atrás.

Sin embargo, es posible encontrar algunas contradicciones entre la variación real de la pobreza en Uruguay y la percepción de los encuestados. En 1996, la cantidad de población pobre se encontraba prácticamente en una meseta desde 1994 (entre 20% y 25%); si bien experimentó un pico a comienzos de los noventa, la tendencia era a la baja desde

Gráfico 13. Evolución de la indigencia, la pobreza y la desigualdad en Uruguay (1990-2011)



Fuente: PNUD (2013). *Desigualdad multidimensional y dinámica de la pobreza en Uruguay en los años recientes*, El Futuro en foco. Cuadernos sobre Desarrollo Humano, p. 16.

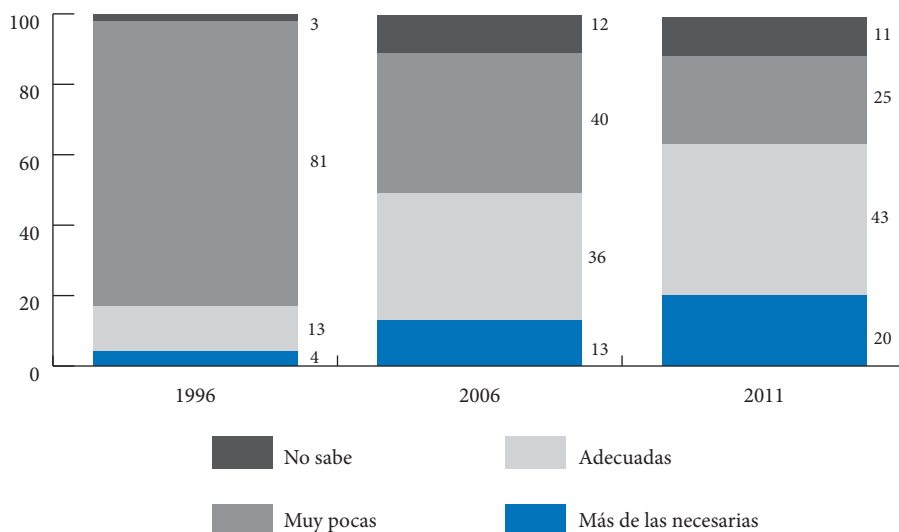
la apertura democrática (1986). Aun así, un 82% de los encuestados manifestaron en ese entonces que «el número de pobres en Uruguay» había aumentado en los últimos diez años. En la medición del año 2006, cuando la cantidad de población pobre sí aumentó con respecto a 1996 (diez años atrás), la proporción de encuestados que expresaba notar un aumento disminuyó en comparación con la medición anterior; de todos modos continúa siendo mayoritaria (51%). Finalmente, en 2011, cuando la cantidad de personas pobres en Uruguay disminuyó considerablemente, un 33% de los encuestados manifestaron percibir tal situación. No obstante, la misma proporción de uruguayos percibió que la pobreza había aumentado.

Algunas hipótesis explicativas de las diferencias entre la percepción de los encuestados y el real porcentaje de población pobre, tal como señalan Raffaniello y Dodel (2010), podrían encontrarse en la subjetividad que conlleva el constructo de pobreza, el posible sesgo de las variaciones de corto plazo que implica preguntar por un período de diez años, los momentos en los que la pobreza está instalada como problemática en la agenda pública y en las acciones percibidas del gobierno para combatirla.

Con respecto a la última hipótesis, 43% de los encuestados manifestaron que «las acciones del gobierno para ayudar a los más necesitados» eran adecuadas, mientras que en 2006 había sido un 36% y en

Gráfico 14. Percepción sobre las acciones del gobierno para combatir la pobreza en Uruguay (1996-2011)

¿Cree Ud. que las acciones del gobierno para ayudar a los pobres son adecuadas, más de las necesarias o muy pocas?



Fuente: Estudio Mundial de Valores

1996 un 13%. La misma tendencia creciente se observa en aquellos que sostuvieron que dichas acciones del gobierno fueron más de las necesarias (de un 4% en 1996 a un 20% en 2011). En el mismo sentido, la proporción de uruguayos que opinaron que las acciones del gobierno para combatir la pobreza fueron muy pocas tendieron a la baja: de 81% en 1996 a 25% en 2011.

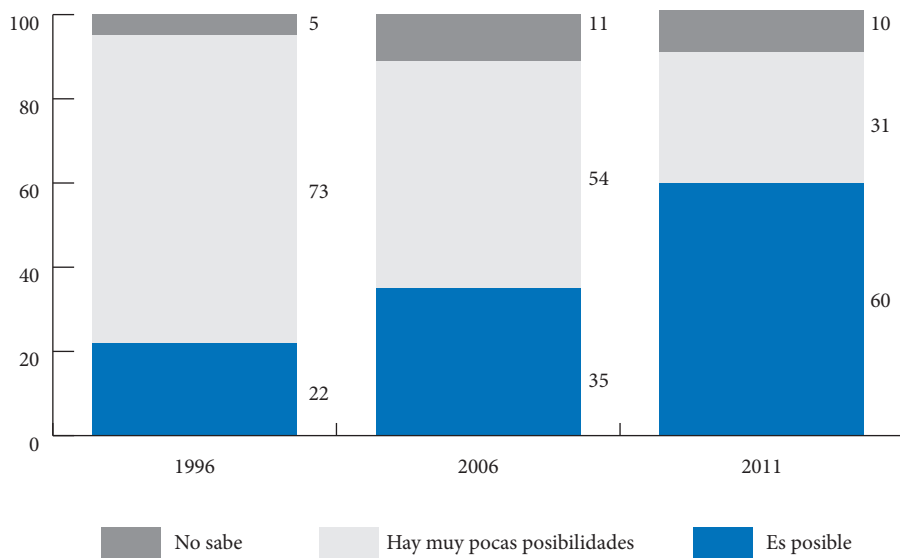
Los uruguayos no solo perciben que la ayuda del gobierno ha aumentado hacia la población pobre, sino que además se han vuelto más optimistas sobre la salida de la pobreza. En 2011, el 60% manifestaban que «es posible que la mayoría de la gente pobre en Uruguay pueda escapar de la pobreza», cuando en 2006 eran el 35% quienes sostenían esta percepción y en 1996 apenas un 22%.

Luego de haber descrito las tendencias y cambios en los últimos quince años de los principales indicadores sobre las actitudes hacia la pobreza, se plantean algunas reflexiones a modo de síntesis.

Parecería que la sociedad uruguaya está experimentando un cambio importante de paradigma sobre la concepción de la situación de pobreza: la existencia de población pobre ya no se explica más por la

Gráfico 15. Posibilidad de escapar de la pobreza en Uruguay (1996-2011)

¿En su opinión, cree Ud. que la mayoría de la gente pobre en Uruguay pueda escapar de la pobreza o que tiene pocas posibilidades de hacerlo?



Fuente: Estudio Mundial de Valores

injusticia social, sino que se le adjudica la responsabilidad a los propios pobres y su falta de voluntad. Esta nueva percepción se vincula con el arraigo de una visión optimista sobre la situación de pobreza («es posible escapar de la pobreza»), y con la idea de que el gobierno está haciendo lo necesario (e incluso más de lo necesario) para combatirla.

Dicho de otra forma: los uruguayos creen que el gobierno ha generado las condiciones para salir de la pobreza, y que salir de esa situación es efectivamente posible: de hecho, se visualiza que mucha gente lo ha logrado. Pero entonces, quienes permanecen en condición de pobreza son vistos como más responsables de su situación.

Este cambio en la visión sobre la pobreza y sus causas tiene su lado positivo y también su lado negativo. Una responsabilización excesiva hacia los pobres sobre su propia situación puede llevar a la estigmatización, a cierta condena social y a deteriorar la tolerancia y la convivencia.

En el capítulo sobre tolerancia, de este mismo trabajo, se menciona que la sociedad uruguaya se ha vuelto más tolerante en algunas dimensiones, y claramente menos tolerante en otras. El plano de las actitudes hacia la pobreza podría estar más cerca de este último grupo.

Confianza

En las formas de vida sociales, la confianza entre los individuos es un factor clave para alcanzar la estabilidad que permite un nivel de convivencia deseable. A diario las personas basan la mayor parte de sus relaciones en la confianza respecto a los demás. La vida cotidiana está plagada de intercambios entre las personas, está llena de transacciones y acuerdos de todo tipo, desde los más sencillos en el seno familiar, hasta complejos intercambios económicos y políticos. En sociedades donde la confianza está extendida, estos intercambios son fáciles de realizar porque la premisa básica es que el otro cumplirá lo prometido o lo que se espera de él.

Por el contrario, una sociedad en la que predomina la desconfianza es una sociedad que funciona con problemas, en la que el vínculo entre los individuos está obstruido por este obstáculo cultural invisible. Cuando la desconfianza está extendida, los acuerdos e intercambios, aun los más sencillos, se vuelven complejos. Los individuos tienen que destinar una gran cantidad de tiempo (y dinero) a buscar formas de garantizar o controlar que el otro cumpla lo acordado. La vida social se llena de ineficiencias.

No es de extrañar, por tanto, que exista un fuerte vínculo entre la confianza interpersonal y el crecimiento económico. Es decir, los niveles de confianza en una sociedad tienen valor no solo por sí mismos, sino que impactan sobre otras esferas de la vida social como, por ejemplo, la económica. En tal sentido, desde los trabajos de Putnam (1993) en adelante, se ha demostrado un fuerte vínculo entre capital social (concepto fuertemente vinculado a la confianza interpersonal) y desarrollo económico, que es especialmente intenso en los países subdesarrollados.

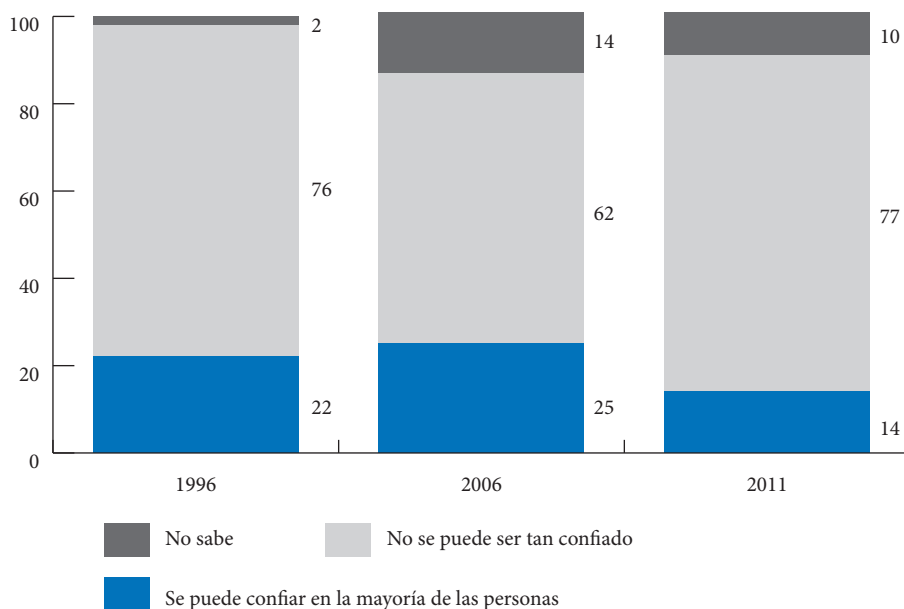
Entonces, dado el crecimiento económico sostenido que Uruguay ha experimentado en los últimos años, cabe preguntarse: ¿somos los uruguayos más confiados que antes?

A pesar de vivir en una sociedad estable y bastante homogénea, los uruguayos no expresan en primera instancia grandes dosis de confianza en el prójimo. Ante la pregunta: «En términos generales, ¿diría usted que se puede confiar en la mayoría de las personas o que no se puede ser tan confiado al tratar con la gente?», las últimas mediciones del Estudio Mundial de Valores muestran guarismos relativamente bajos, y además decrecientes, en el nivel de confianza de los respondientes.

Como se puede observar en el gráfico 16, en 1996 y en 2006 aproximadamente uno de cada cuatro encuestados respondía que se puede confiar en la mayoría de las personas, mientras que en 2011 solo uno de

Gráfico 16. Confianza interpersonal en Uruguay (1996-2011)

En términos generales, ¿diría usted que se puede confiar en la mayoría de las personas o que es necesario ser muy cuidadoso al tratar con la gente?



Fuente: Estudio Mundial de Valores.

cada siete (14%) se manifestó en igual sentido. La mayoría sostienen, en cambio, que «no se puede ser tan confiado».

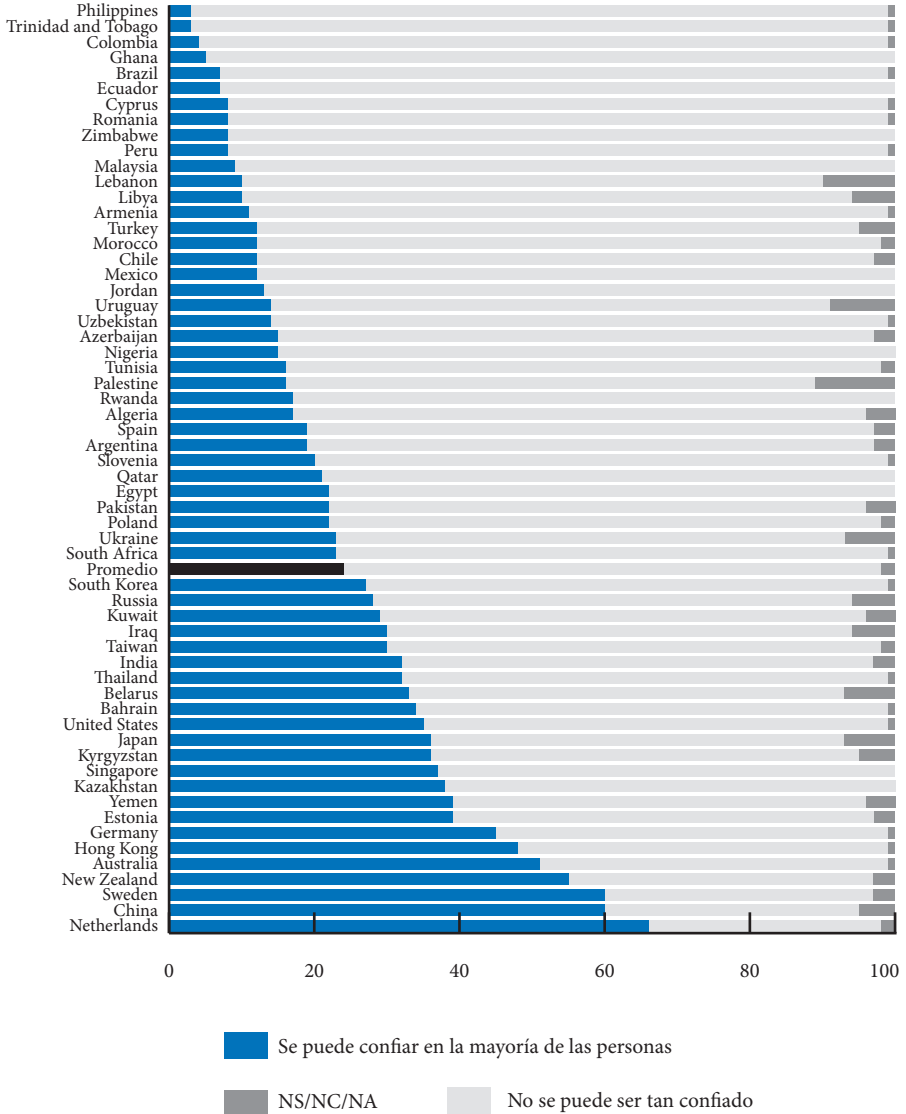
Con este registro Uruguay se ubica por debajo del promedio global de confianza, que es de 24% (gráfico 17).

De cualquier forma, si se consideran únicamente los países de la región, Uruguay es de los países con mayor confianza interpersonal entre sus habitantes; el primero es Argentina con 19%. Es destacable que todos los países de América Latina y el Caribe que participaron del EMV en la última ola tienen niveles de confianza interpersonal muy bajos, menores que el promedio mundial. Nuestro continente es predominantemente poco confiado; quizá la cultura latinoamericana incluye dosis relativamente estructurales de desconfianza, mayor que en otras regiones culturales del planeta.

Ahora bien, el indicador utilizado es genérico y refiere a la confianza en una categoría abstracta: «la mayoría de las personas». Considerando que las relaciones humanas son vividas con diferente intensidad dependiendo de la proximidad que se tenga con la contraparte, resulta

Gráfico 17. Confianza interpersonal (2010-2014)

En términos generales, ¿diría usted que se puede confiar en la mayoría de las personas o que es necesario ser muy cuidadoso al tratar con la gente?



Fuente: Estudio Mundial de Valores.

relevante considerar diferentes tipos de relaciones para evaluar la confianza interpersonal.

Para ello, se analiza el comportamiento en términos de confianza de los uruguayos en relación con diferentes niveles de cercanía con las personas. Se consideran cuatro niveles: a) miembros de su familia; b) vecinos; c) personas que conoce; y d) personas que conoce por primera vez. Se esperaría que las personas tuvieran mayores dosis de confianza cuanto mayor es su proximidad.

Tabla 2. Confianza de los uruguayos según niveles de proximidad de relación

Ahora me gustaría preguntarle cuánto confía en varios grupos de gente. ¿Me podría decir, para cada uno, si usted confía completamente en la gente de ese grupo, confía algo, confía poco o no confía nada?

Proximidad de relación	Confía completamente	Confía algo	Confía poco	No confía	Total
Familia	85	10	3	2	100
Vecinos	23	46	17	14	100
Personas que conoce	23	44	19	14	100
Personas que conoce por primera vez	5	23	31	41	100

Fuente: Estudio Mundial de Valores

La tabla 2 confirma la hipótesis: cuanto mayor es la cercanía con la persona de referencia, los valores en la categoría «confía completamente» aumentan, y sucede lo inverso cuando se analiza la categoría «no confía nada». La familia encabeza la lista: un 85% de las personas dicen que confían completamente en sus parientes, y solamente un 2% dicen que no confían en absoluto en ellos. En el otro extremo, casi la mitad de los encuestados afirman que no confían «nada» en personas que conocen por primera vez, y superan el 70% si se les suma la otra categoría con connotación negativa («confía poco»).

Por tanto, la confianza de los uruguayos en los demás no es homogénea. En el plano de los vínculos familiares la confianza es extraordinariamente alta. La casi totalidad de los individuos confían en su familia, y la amplia mayoría de ellos lo hace depositando una confianza extrema («completamente»). Los uruguayos, en promedio, también tienen dosis importantes de confianza en otros grupos: dos tercios confían en sus vecinos o en personas que conocen de otros ámbitos. Esta

confianza es menos absoluta que la depositada en el plano familiar: en estos otros individuos no se confía «completamente», sino que se confía «algo», pero es confianza al fin. Y, finalmente, la situación de desconfianza instalada parece abarcar fundamentalmente a las personas que no se conoce en absoluto. Respecto a este tipo de personas, efectivamente, la amplia mayoría de los uruguayos reconoce no confiar.

De esta forma, el bajo indicador de confianza interpersonal de la sociedad uruguaya adquiere otra dimensión. En nuestra cultura latinoamericana los vínculos primarios, y fundamentalmente la familia, ocupan un rol muy relevante y diferente al que se establece en otras culturas. En ese plano, la confianza de los uruguayos continúa siendo muy fuerte. Y también existe confianza, aunque de menor intensidad, en el plano vecinal y de otras personas que se conocen. Estos elementos son muy importantes para la construcción de capital social y asociacionismo, y la sociedad uruguaya parece mantener estos elementos vigentes.

De cualquier forma, los muy bajos niveles de confianza en el *tercero desconocido* llaman la atención. Una posible hipótesis para explicar estos altos niveles de desconfianza podría ser el crecimiento de la inseguridad y la delincuencia en Uruguay. Es decir que una mayor sensación de inseguridad se vincule con menores niveles de confianza.

Los datos del Estudio Mundial de Valores ofrecen evidencia que permite establecer una asociación entre el sentimiento de seguridad y la confianza interpersonal: cuanto más seguros se sienten los uruguayos en su barrio, mayor es la proporción que manifiesta que «se puede confiar en la mayoría de las personas». En sentido inverso, a menor sentimiento de seguridad, mayor es la proporción de desconfiados (93%). De todos modos, es destacable que aun entre aquellos que manifiestan sentirse «muy segu-

Tabla 3. Confianza de los uruguayos según sentimiento de seguridad (2011)

En términos generales, ¿diría usted que se puede confiar en la mayoría de las personas o que es necesario ser muy cuidadoso al tratar con la gente?

Qué tan seguro se siente en su barrio	Se puede confiar en la mayoría de las personas	No se puede ser tan confiado	Total
Muy seguro	21	79	100
Bastante seguro	16	84	100
Poco seguro	11	89	100
Nada Seguro	7	93	100

Fuente: Estudio Mundial de Valores.

ros» el nivel de confianza es muy bajo (21%), por lo que la baja confianza interpersonal no puede atribuirse enteramente a la sensación de inseguridad.

Entonces, frente a la interrogante inicial de si los uruguayos somos más confiados que antes, la respuesta es que no. Sin embargo, la confianza interpersonal en Uruguay no es homogénea: depende del tipo de vínculo y del sentimiento de inseguridad de las personas.

Valores de autoridad

Algunos trabajos basados en anteriores ediciones del Estudio Mundial de Valores habían señalado un incremento fuerte de los valores de autoridad en los uruguayos entre 1996 y 2006 (Zuasnabar et al., 2010). En ese momento, una de las explicaciones posibles a este incremento tenía que ver con la crisis económica de 2002. De acuerdo con los trabajos de Inglehart, en contextos de fuertes crisis (económicas, políticas o sociales) se produce en los individuos una disminución de su *seguridad existencial*, que deriva en la búsqueda de certezas a través de algún tipo de autoridad externa. En otras palabras, la mayor orientación de los uruguayos a la autoridad podría ser un movimiento coyuntural, explicado por la crisis de 2002.

Los datos de 2011, sin embargo, echan por tierra esta hipótesis. Las orientaciones hacia la autoridad han continuado creciendo, en pleno período de crecimiento económico y en momentos de notoria estabilidad social y política.

¿En qué áreas se ve un mayor incremento de los valores de autoridad?

El Estudio Mundial de Valores tiene dos indicadores directos sobre autoridad, que constituyen el centro del análisis. El primero de estos es: «Ahora le voy a nombrar algunos cambios en nuestra forma de vida que se pueden dar en un futuro cercano. Dígame para cada una de ellas si Ud. cree que es algo bueno, irrelevante o malo: ¿que haya un mayor respeto por la autoridad?». La pregunta no refiere a un tipo concreto o específico de *autoridad*, por lo que los entrevistados responden en función de sus propios conceptos sobre el tema.

En este indicador, dos de cada tres uruguayos (66%) se inclinan, en el estudio de 2011, por señalar que sería «bueno» un mayor respeto de la autoridad. Esta proporción creció desde el estudio de 2006, continuando la tendencia avizorada por el estudio anterior.

Más allá de esta tendencia creciente, Uruguay no es un país destacado por su orientación a la autoridad. De hecho, considerando una perspectiva comparada, Uruguay se ubica dentro del promedio global. Dentro de la región, en la mayoría de los países (salvo Argentina y Chile), la proporción de la población que considera «bueno» un mayor respeto de la autoridad es mayor que en nuestro país.

Un capítulo interesante de la orientación a la autoridad en Uruguay es que involucra de manera importante a los jóvenes. La visión predominante sobre la juventud es precisamente la contraria: poca valoración hacia la autoridad. Los datos del EMV 2011 permiten discutir esta noción.

Por ejemplo, en la última medición la proporción de jóvenes que consideran positivo un aumento del respeto a la autoridad en el futuro es casi igual a la que se encuentra en el total de la población (64% contra 66%). Es decir, dos de cada tres jóvenes uruguayos manifiestan esta orientación valórica hacia la autoridad. Además, entre los jóvenes la intensidad con la que crece la pulsión por autoridad es mayor que en el total de la población. Como se aprecia en la tabla 4, en el punto de partida (1996) los jóvenes mostraban una orientación a la autoridad significativamente menor que la del promedio de la población (45% contra 54%). Pero, medición tras medición, la brecha se ha ido cerrando hasta llegar a la situación actual, en que la orientación hacia la autoridad de los jóvenes no se diferencia significativamente de la del total de la población. La tendencia es suficientemente clara: en esta década y media, los jóvenes han incrementado su orientación a la autoridad con una intensidad mayor que la del conjunto de la población.

El segundo indicador que se toma en cuenta en esta dimensión apunta a un elemento diferente al anterior. Se evalúa en qué medida la enseñanza de la obediencia (correlato del respeto a la autoridad) es un atributo valorado en los hogares uruguayos. Específicamente se consultó a los entrevistados lo siguiente: «Ahora me gustaría que pensara sobre las cualidades que se pueden alentar en los niños en el hogar. Si tuviera que escoger, ¿cuál considera usted que es especialmente importante de enseñar a un niño? Por favor, escoja hasta cinco opciones». El entrevistado debía elegir cinco atributos de una lista de quince posibles respuestas. Se considera aquí como indicador de orientación a la auto-

Tabla 4. Proporción que considera «bueno» que haya mayor respeto a la autoridad en el futuro en Uruguay (jóvenes vs. total de población)

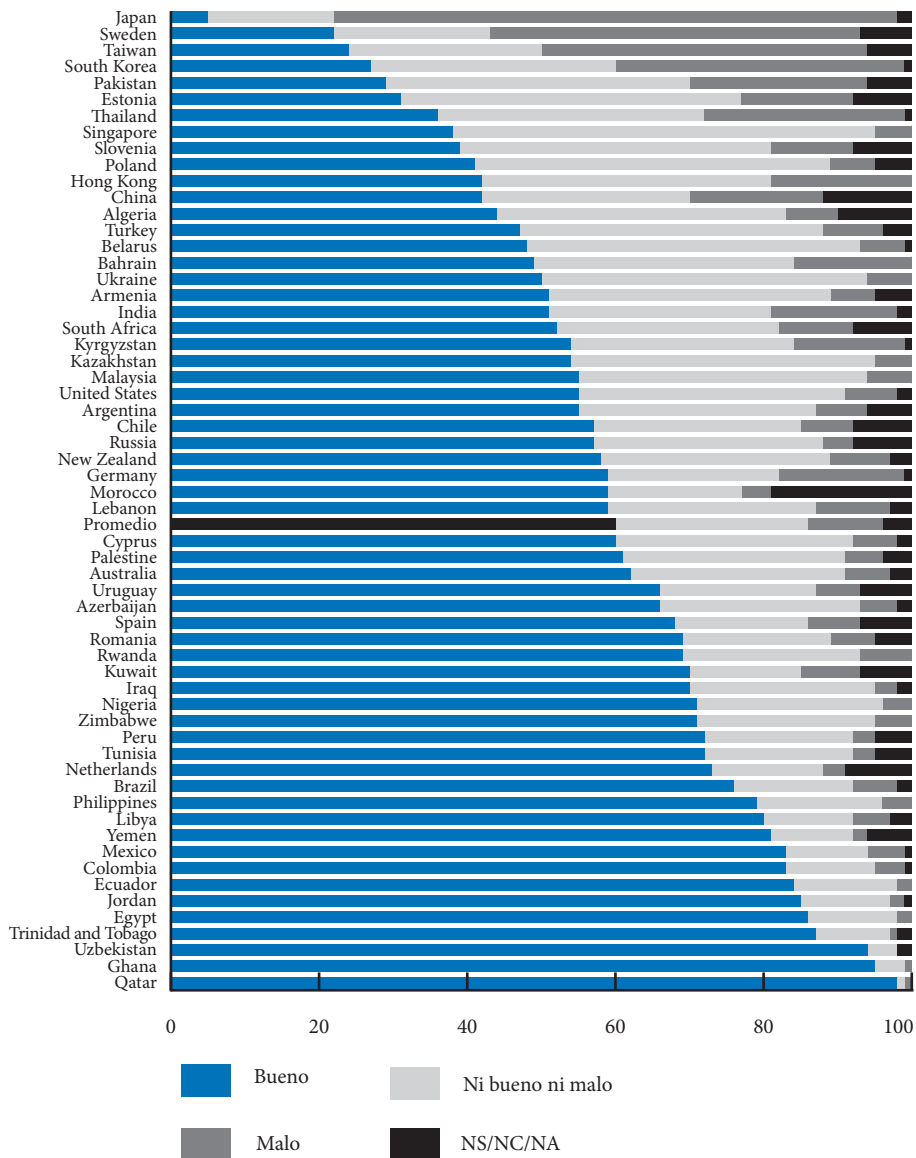
Ahora le voy a leer diversos cambios en nuestra forma de vida que podrían ocurrir en el futuro cercano. Por favor díganos para cada opción, en caso de ocurrir, si usted cree que es algo bueno, irrelevante o malo.

	1996	2006	2011
Jóvenes	45	58	64
Total población	54	62	66

Fuente: Estudio Mundial de Valores.

Gráfico 18. Cambios en la vida: mayor respeto a la autoridad (2010-2014)

Ahora le voy a leer diversos cambios en nuestra forma de vida que podrían ocurrir en el futuro cercano. Por favor díganos para cada opción, en caso de ocurrir, si usted cree que es algo bueno, irrelevante o malo.



Fuente: Estudio Mundial de Valores

ridad la proporción de uruguayos que eligieron «obediencia» dentro de las cinco cualidades más valoradas para enseñar a los niños.

¿Qué tendencias se encuentran entre los uruguayos? En el total de la población, más de la mitad (52%) eligió la obediencia como un aspecto central de la educación infantil, y se confirma la tendencia registrada en 2006 de aumento de esta orientación. De hecho, desde 1996 a 2011 esta proporción prácticamente se duplicó, lo que representa un cambio muy significativo.

Y también aquí, entre los jóvenes se aprecia una tendencia similar. En 2011 la mitad de los jóvenes (50%) destacó la obediencia como un elemento central para inculcar a los niños, proporción casi idéntica a la del conjunto de la población. Pero, además, en el largo plazo también ha habido una tendencia similar, con alguna medición incluso (2006) en que los jóvenes demandaban significativamente más obediencia que el total de la población (tabla 5).

En definitiva, tanto las visiones positivas sobre un *mayor respeto a la autoridad* en un sentido genérico, como las orientaciones hacia la autoridad en el plano familiar (medidas a través de la valoración de la obediencia), han aumentado significativamente en estos últimos años. Y el estudio muestra que los jóvenes, contrariamente a lo previsto por la teoría, se comportan igual que el conjunto de la población y han incrementado notoriamente su inclinación hacia las posiciones de mayor autoridad.

A partir de estos datos, la estrategia siguiente de análisis fue la construcción de una tipología, con un índice sumatorio simple que permita identificar tres segmentos de población: a) un segmento con orientaciones hacia la autoridad en ambos indicadores; b) un segmento con respuestas positivas en uno (cualquiera) de ellos, y c) un segmento que no tuviera orientaciones hacia la autoridad o la obediencia.

Esta caracterización de la sociedad uruguaya muestra con claridad un estado de situación, y además las tendencias mencionadas anteriormente. En la medición de 2011, más de un tercio de la población uruguaya (35%) mostró un valor alto en la tipología, producto de tener tanto orientación hacia la autoridad externa como valoración de la obediencia infantil. La mayoría relativa (48%) se ubicó en posiciones intermedias, mostrando al menos uno de los rasgos de autoridad. Y los uruguayos no orientados a la autoridad en absoluto eran uno de cada seis (17%).

Como se aprecia en la tabla 6, esta situación ha cambiado fuertemente en los últimos quince años. Por un lado, los de alta valoración (valor 2) se duplicaron en este período (17% a 35%), mientras que, en el otro extremo, los uruguayos con valor 0 disminuyeron a la mitad (36%

Tabla 5. Proporción que elige «obediencia» como uno de las cinco principales cualidades a alentar en un niño en Uruguay (jóvenes vs. total de población)

Ahora me gustaría que pensara sobre las cualidades que se pueden alentar en los niños en el hogar. Si tuviera que escoger, ¿Cuál considera usted que es especialmente importante de enseñar a un niño? Por favor escoja hasta cinco opciones.

	1996	2006	2011
Jóvenes	30	44	50
Total población	29	39	52

Fuente: Estudio Mundial de Valores.

Tabla 6. Tipología de autoridad y obediencia en Uruguay (1996-2011)

Total población	1996	2006	2011
Valor 2 (orientados hacia autoridad y obediencia)	17	27	35
Valor 1 (orientados hacia uno de ellos)	47	45	48
Valor 0 (orientados hacia ninguno)	36	28	17
Total	100	100	100
Jóvenes	1996	2006	2011
Valor 2 (orientados hacia autoridad y obediencia)	15	29	32
Valor 1 (orientados hacia uno de ellos)	44	43	50
Valor 0 (orientados hacia ninguno)	41	28	18
Total	100	100	100

Fuente: Estudio Mundial de Valores.

a 18%). De hecho, las distribuciones de 1996 y 2011 son prácticamente iguales pero inversas: mientras en 1996 la minoría, notoriamente, eran los que mostraban más alta valoración de la autoridad, en 2011 la minoría es el extremo opuesto (sin orientación alguna a la autoridad).

Y entre los jóvenes, la estructura es bastante similar. Un tercio de estos (32%) tiene actualmente una valoración simultánea de la autoridad y de la obediencia, proporción que es algo más del doble que en 1996. Y en el extremo opuesto, los jóvenes que no presentan pulsión alguna por autoridad u obediencia han disminuido drásticamente, más aún que en la población total. Este tipo de jóvenes sin orientación a la autoridad disminuyó de 41% en 1996 a 18% en 2011.

La mirada a partir de la tipología permite apreciar con mayor claridad la intensidad del cambio de valores producido entre los jóvenes uruguayos y en la sociedad. Estos hallazgos pueden discutir los estereotipos predominantes sobre la juventud (consistentes además con los saberes teóricos), que señalan más bien un apartamiento de los más jóvenes de las nociones de autoridad. Las orientaciones básicas de los jóvenes uruguayos parecen estar cambiando, y no de forma moderada sino más bien intensa.

Algunas reflexiones finales a partir de esto. En primer lugar, autoridad no significa autoritarismo. Una mayor orientación hacia la autoridad de los uruguayos no significa un mayor apoyo a un régimen de gobierno autoritario. Por el contrario, como se verá en el capítulo siguiente, los valores democráticos de los uruguayos se mantienen en niveles muy elevados.

Esta orientación hacia la autoridad de los uruguayos no implica, tampoco, una demanda de retorno al viejo estilo de autoridad. La autoridad tradicional de corte vertical no es precisamente el tipo de vínculo que hoy se valora. Por el contrario, esta gran tendencia de la sociedad uruguaya de orientación hacia la autoridad se produce en simultáneo con otra gran tendencia: la demanda por mayores niveles de autonomía individual y sensación de libertad. Entonces, la autoridad demandada en este siglo XXI es un tipo de autoridad cualitativamente diferente. Se trata de una autoridad compatible con la autonomía individual y la libertad, una autoridad mucho más horizontal que vertical, mucho más dialogadora que impositiva.

Este cambio de valores tiene repercusiones que son visibles en múltiples planos de la vida social: laboral, familiar, político. En el plano laboral, los liderazgos considerados exitosos en este período histórico son precisamente los que se adaptan a estos rasgos culturales: liderazgo sí, pero con una dosis de horizontalidad mucho mayor que el viejo liderazgo. La capacidad de generar motivación y empatía, por sobre la capacidad de dictar órdenes. En el plano familiar la situación es análoga. La educación de los niños en este período histórico se aleja mucho de los viejos paradigmas. En los hogares del siglo XXI, un padre o madre que quiera imponer su figura de autoridad con los estilos y los modos con los que se hacía dos o tres generaciones atrás, probablemente tendría serios problemas. Hoy, la autoridad en el seno familiar también es más dialogada, más horizontal, menos impositiva e imperativa que en el pasado. Y finalmente, en el plano político, esta demanda de mayor autoridad es compatible con la persistencia de fuertes valores democráticos.

Capítulo 3:

In memoriam César Aguiar y Luis Eduardo González

La construcción del campo de opinión pública en Uruguay ha tenido varias figuras importantes. Pero tres de ellas probablemente destacan sobre el resto: César Aguiar, Oscar Bottinelli, y Luis Eduardo González.

Las circunstancias de la vida hacen que dos de ellos, prematuramente, ya no estén con nosotros. César Aguiar murió en 2013 y Luis Eduardo González en 2016.⁷

A modo de homenaje a estas dos grandes figuras, transcribimos a continuación dos fragmentos de artículos escritos, uno por cada uno de ellos, sobre la opinión pública y el sistema de partidos uruguayo.

Evidentemente es imposible encontrar un único texto, y mucho menos un fragmento de texto, que agote los aportes de César y Luis Eduardo al campo de la opinión pública y de la ciencia política uruguaya. Espero que esta selección, estrictamente personal, permita apreciar al menos una parte de su enorme talento.

César Aguiar: Explicando el crecimiento del Frente Amplio hasta 1999

El artículo de César del cual se extrae el fragmento que se comparte a continuación analiza la elección de octubre de 1999. Esta fue la primera elección realizada bajo el nuevo sistema electoral (aprobado en 1997), y también fue la primera vez que en una elección nacional el Frente Amplio se transformó en la primera fuerza del país (aunque en la segunda vuelta de ese año Jorge Batlle fue electo presidente).

En este artículo Aguiar analiza, tal cual era su característica, elementos de largo, mediano y corto plazo que terminaron confluyendo para el resultado electoral. El fragmento seleccionado pone el énfasis en los elementos de mediano plazo. Allí se identificarán algunos

7 Cuando este libro estaba ya en proceso final de edición, se produjo la muerte de otra figura relevante de los años fundacionales de la disciplina de investigación de opinión pública a nivel privado: Juan Carlos Doyenart, director de Interconsult.

puntos de contacto con el primer capítulo de este libro, en materia de percepciones económicas y de evaluación de líderes políticos.

Algunos de las hipótesis propuestas en el artículo continuaron siendo, muchos años después, líneas explicativas del crecimiento del Frente Amplio hasta llegar al gobierno. En otras afirmaciones César fue un visionario. Por ejemplo, este artículo es el primero del que tengo registro (quizá haya otros, pero los desconozco) que habla ya del Frente Amplio como un *partido tradicional*.

La Historia y la historia: Opinión Pública y opinión pública en el Uruguay⁸

César A. Aguiar

2.4. En síntesis

De la discusión realizada hasta aquí surgen algunas ideas sobre la historia de la opinión pública uruguaya en el largo plazo, que contribuyen a explicar en buena medida el resultado del 31 de octubre pasado. Una de ellas refiere a los efectos de la distribución de la opinión política en función de la edad —el *efecto demográfico*— y la conexión de la evolución de esta distribución a lo largo del tiempo con los factores de socialización primaria. Otra refiere a la pérdida de atractivo de los partidos fundacionales, y la relaciona con cuestiones de liderazgo y, sobre todo, con la progresiva desvinculación entre elegidos y electores, fruto directo de la incidencia a largo plazo del sistema de doble voto simultáneo. Una tercera, con la progresiva incapacidad del sistema de retribuir a todos sus *minoristas*, que se convierten en legitimadores potenciales del descontento y que devienen, progresivamente, *minoristas pragmáticos*, de lealtades potencialmente más débiles al liderazgo político nacional.

Pero no son estas todas las causas del 31 de octubre. Otras, que suponen las anteriores y en ocasiones se vinculan con ellas, operan en el mediano plazo, el ciclo que se abre en 1980, con el voto negativo al proyecto de reforma constitucional propuesto por los militares, y continúa luego con el retorno al régimen democrático, la puesta en marcha de una transición exitosa y la posterior afirmación de un régimen democrático firmemente consolidado. Las veremos a continuación.

8 Fragmento del artículo publicado en la revista *Prisma* n.º 15 (diciembre de 2000), Universidad Católica del Uruguay, Montevideo. Se ha respetado aquí la numeración original de subtítulos y tablas.

3. *El mediano plazo: a partir de los ochenta*

Hubo pocas encuestas de opinión pública durante el régimen militar, aunque las hubo.⁹ Pero, de todas formas, el análisis con datos agregados departamentales de los resultados del plebiscito de 1980 y las conclusiones de las primeras encuestas desarrolladas después de él¹⁰ eran concluyentes: el proceso militar afianzaba sus adhesiones en los departamentos más atrasados, entre los estratos bajos urbanos, las mujeres, las personas de más edad, las de menos educación, los migrantes internos y los votantes de los sectores más conservadores (Aguerrondo-Heber) en las elecciones de 1971. La oposición, en cambio, las reclutaba entre los jóvenes, los estudiantes, los sectores de más educación, los estratos medios y altos urbanos y los nacidos en la capital, incluyendo abrumadoramente a quienes habían votado al Frente Amplio en 1971. Con esa estructura de adhesiones se llega a las elecciones nacionales de 1984,¹¹

9 Gallup siguió encuestando al menos hasta 1974.

10 Aguiar, Doyenart, Herrera y Viña (1983) y Aguiar, Doyenart y Herrera (1984).

11 Las elecciones de 1984 marcan el retorno de las encuestas a la vida pública, con cuatro operadores de diferente visibilidad: Equipos, Burke, Gallup y CELADU. Las encuestas de Equipos Consultores Asociados, que deviene Equipos MORI en 1996, se lanzan en abril con la dirección del autor y la asistencia de Agustín Canzani y Andrés Rius, mediante un sistema de encuestas continuas (200 casos por semana) que cubren Montevideo y se difunden por radio Sarandí y el semanario *Búsqueda*, gracias a la confianza de Jorge Mullins, Néber Araújo y Danilo Arbilla. El sistema se basa en un muestreo aleatorio, estratificado, trietápico, desarrollado por Juan Carlos Doyenart, que usaba información del Censo de 1975 y que luego se materializó en un sistema de muestras, debidamente informatizado, de uso generalizado hasta 1994, con el obvio cambio de la base de información censal. En noviembre, Equipos, sin aparecer en cámaras ni participar en los créditos, realiza con Canal 12 y Néber Araújo la primera experiencia nacional de *encuesta boca de urna*, para los resultados montevidianos de las elecciones nacionales. El Centro para la Democracia Uruguaya (CELADU), vinculado al Partido Nacional, realiza varias encuestas desde julio en adelante. Desde el mes de octubre se difunden las encuestas de Burke y en noviembre aparecen también encuestas de Gallup —severamente atacadas por el Partido Nacional—. La elección es un caso claro de *espiral de silencio* y, luego de un proceso en el que las encuestas de Montevideo dan como ganador al Frente Amplio, el Partido Colorado gana en el país y en la capital. Solo Equipos y Gallup muestran resultados acertados. A partir de allí, Equipos mantendría hasta hoy su sistema de encuestas regulares, introduciendo solo pequeños cambios. En 1985 asume la dirección de los estudios de opinión pública el doctor Luis E. González, con un equipo que incluye regularmente a Agustín Canzani, Andrés Rius, Rosario Peyrou y, en algunos períodos, a Francisco Vernazza. En 1988 se abandona el sistema continuo y se pasa a encuestas mensuales de carácter nacional, volviendo utilizarse el viejo sistema, ahora a escala nacional, en los meses finales de las elecciones de 1994 y 1999. Luis Eduardo González crea Cifra en 1992 y desde entonces el área de Opinión Pública de Equipos cuenta con la dirección de Agustín Canzani y la participación primero de Andrés Rius, Carlos Luján, Ignacio Zuasnaray

elección de apertura del régimen democrático en la que el Partido Colorado resulta triunfador, con la proscripción efectiva de los tres principales líderes políticos.

Los gobiernos que arrancan en 1985 han sido extremadamente exitosos en la tarea de consolidar un régimen democrático.¹² De ese éxito son también responsables al menos los demás partidos, los medios de comunicación, las fuerzas armadas y los sindicatos, que han llegado a operar todos en el marco de una cultura que favorece el mantenimiento de reglas de juego democrático, en grado superlativo en el contexto de los países latinoamericanos.¹³ Sin embargo, los gobiernos no han sido igualmente exitosos —o no lo han sido en absoluto— en corregir algunas tendencias de opinión que, eventualmente por causas variables a lo largo del tiempo, han sobrevivido en estos quince años y configuran lo que, citando a Marcuse, puede caracterizarse como *crisis de legitimación del capitalismo tardío*¹⁴ y, parafraseando a Freud, mejor podría llamarse *el malestar en la democracia*. Esas tendencias refieren a la percepción de oportunidades, a la percepción del desarrollo del país, a la continuidad y el eventual desafío al sistema de ideas y valores más difundido en el país y a la valoración del liderazgo y la intermediación

Manuel Cardoso, y ahora de Felipe Monestier, Cecilia Rossel y Mariana Marturet.

12 Agustín Canzani ha introducido el término *democracia dura* (Canzani, 1999).

13 La posibilidad de realizar comparaciones fuertes entre la opinión pública uruguaya y la de los restantes países latinoamericanos viene del desarrollo de estudios de opinión comparativos en los que firmas uruguayas participaron desde temprano. La primera encuesta comparativa, que sepamos, fue realizada en 1988 por polis, agrupamiento circunstancial que reunió a Equipos con investigadores y consultores de la región: Estudios, en Argentina, liderada por Edgardo Catterberg y María Braun; el Centro de Estudios de la Realidad Contemporánea (CERC), en Chile, liderado por Carlos Huneeus y Marta Lagos; y el ISEP en Brasil, bajo la dirección de Bolívar Lamounier. De la experiencia inicial de POLIS surgió luego el proyecto Latinobarómetro que, liderado por Marta Lagos, ya va en su cuarto año de ejecución. Marta Lagos fue quien introdujo en la región a la firma inglesa Mori, bajo el liderazgo de Robert Worcester, y así Equipos Consultores Asociados se convirtió en Equipos MORI, se instaló en Paraguay y comenzó sus operaciones en Bolivia, y aparecieron firmas Mori en México, Chile, Argentina, Brasil y otros países latinoamericanos. Desde 1998, al Latinobarómetro se agregan las encuestas latinoamericanas del *Wall Street Journal*, con participación de todas las firmas Mori lideradas por Miguel Basáñez, de Mori-USA. La búsqueda de inserción del Uruguay en los estudios internacionales de opinión pública es también impulsada por el Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH), que en 1994 desarrolla un estudio sobre intermediación social y conducta electoral apoyado por el Centro Norte-Sur de la Universidad de Miami (Mieres, 1997), y por Marketing Investigadores Asociados, que participa de los estudios del Iberobarómetro.

14 La referencia a Marcuse surge de un trabajo de Rafael Bayce sobre problemas de legitimación del sistema político uruguayo (Bayce, 1997).

política, y configuran el grupo de factores de mediano plazo que se encuentran detrás de los resultados del 31 de octubre.

3.1. La percepción del país

A lo largo de los quince años de régimen democrático, y mientras el país se adentraba en un proceso de crecimiento económico y mejora de la calidad de vida de la gran mayoría de su población, proporciones apreciables de uruguayos sintieron, en forma regular, que su situación económica personal era mala, que su situación laboral se encontraba en riesgo, que en términos de perspectivas la situación del año próximo implicaba un empeoramiento respecto a la actual y, detrás de todo esto, que el país se encontraba estancado o, aún más, retrocedía en términos de desarrollo y bienestar. Es probable que sentimientos parecidos fueran registrados por las encuestas de la década del sesenta, pero la diferencia es que, mientras en los sesenta se vivían como efectos del *desbarrancamiento* de un sistema, a principios de los ochenta se sentían como muy próximamente removibles, en la misma medida en que se consolidara un régimen democrático. El cuadro 9 presenta algunos indicadores que ilustran el talante genéricamente crítico en la percepción del país.

Las explicaciones que los políticos dieron a estos sentimientos fueron normalmente dos: que correspondían a un aspecto *temperamental*, de pesimismo crónico, próximo a las viejas teorías del *carácter nacional* o la *personalidad básica*, o que era el efecto de una estrategia de descontento expresamente desarrollada desde la oposición. En cualquier

Cuadro 9. Indicadores de percepción de la situación económica del país (circa julio de cada año)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Situación económica del país										
Buena	2	5	5	7	8	6	6	7	7	8
Regular	30	39	32	44	51	46	41	38	44	42
Mala	66	56	64	48	40	47	52	54	47	48
Situación del país el próximo año										
Mejor	20		15	17	22	17	14	14		
Igual	23		24	37	29	32	34	45		
Peor	47		54	39	16	33	34	32		

Fuente: Equipos MORI, banco de datos.

caso, aunque los gobiernos incrementaron significativamente su gasto en comunicación masiva,¹⁵ tendieron a prestar poca atención a este factor, si no a considerarlo una condición de entorno. Pero, ciertamente, analizada en función de los intereses de los políticos de los partidos fundacionales, esa decisión fue un error: es difícil sobrevivir políticamente en el largo plazo en el marco de una opinión pública que tiene una percepción de ese tipo, máxime cuando, en forma probada, la percepción del país se vincula, probablemente en forma causal, con el comportamiento político.

¿Cómo y por qué pudo mantenerse esa percepción en el largo plazo? La respuesta no es sencilla, y lo que sigue, más que una respuesta, es simplemente un inventario no exhaustivo de hipótesis más o menos atractivas, que deberían ser investigadas en estudios de opinión pública.

Un primer factor, obviamente, se vincula con la condición estructural de ligazón entre sistema social y sistema político. Si, como vimos en el capítulo anterior, esa condición tendía a variar, aumentando el grado de desvinculación entre electores y elegidos y creciendo el volumen de políticos *minoristas* potencialmente insatisfechos, es probable que estos fenómenos estén en la base de aquellas percepciones. Es probable que no sean su causa, pero, en todo caso, por cierto, no facilitan su corrección: disminuyen las conexiones entre sistema político y sistema social y fortalecen la plausibilidad de la deslegitimación.

Una segunda explicación posible es de tipo mertoniano, por cuanto recoge las implicaciones de la vieja distinción de Merton¹⁶ entre *grupos de pertenencia* y *grupos de referencia*. En este caso, la pregunta sería: ¿cuáles son los grupos de referencia con los cuales los uruguayos construyen la evaluación de su propia situación? Los estudios de opinión pública, hasta ahora, no contienen elementos que permitan responder con propiedad esta pregunta. Pero es posible sugerir algunas pistas: entre los grupos de referencia relevantes se encuentran las áreas más dinámicas de los países vecinos —particularmente Buenos Aires y el sur de Brasil—, los familiares uruguayos en el exterior, los uruguayos

15 Hoy por hoy este gasto podría reconstruirse con bastante precisión, al menos en términos de volumen físico de comunicación y del *rating* alcanzado por esta. Los controles de emisión de Mediciones y Mercado operaron desde principio de los noventa, TVI registra la misma información desde 1998 e Ibope lo hace desde mediados de 1999. Una vez recolectada dicha información, información adicional sobre *ratings* puede obtenerse de las dos firmas que miden el comportamiento de la audiencia del público frente a medios: Marketing Investigadores Asociados, que lo hace desde fines de los setenta, y Equipos, que comienza a medirlo en 1987.

16 Se refiere a la discusión de Merton sobre ambos tipos de grupos y sus efectos en la formación de sistemas normativos, evaluativos y expectativas (Merton, 1958).

que han experimentado movilidad social ascendente —asociada, por lo general, a movilidad residencial—, los turistas extranjeros, cuya presencia en el país crece en forma acelerada y, finalmente —efecto Duesenberry—, la población urbana de aquellos países más frecuentemente vistos a través de los medios de comunicación. Si esto fuera así —lo que no es más que una hipótesis—, es posible postular un modelo explicativo, ahora sí más propiamente causal: aun cuando los uruguayos mejoraron significativamente su nivel de vida en los últimos quince años, los grupos de referencia que les sirven de paradigma evaluativo lo hicieron en mayor medida, lo que ha generado una percepción de privación relativa que, en términos de la teoría sociológica tradicional, es conceptualizada en términos de *atimia* y, en términos de la opinión pública, se vive como estancamiento y pérdida de perspectivas.

Una tercera explicación ha sido explorada en el pasado con otros objetivos, y parece interesante retomarla.¹⁷ En un modelo —también causal— de tipo heintziano,¹⁸ esta percepción negativa puede explicarse, en parte al menos, por fenómenos de incongruencia de estatus. Por una parte, incongruencia *educación mayor que ingreso* en un contexto de devaluación educativa. Aun cuando muchos estudios muestran efectivamente que la inversión educativa tiene retornos efectivos, estos estudios trabajan con valores promedios para el conjunto de los educados. El argumento de la inconsistencia de estatus *educación mayor que ingreso* puede mantenerse incluso en los casos en que promedialmente exista un razonable retorno para la inversión educativa, si es que ese promedio se acompaña de una varianza suficientemente grande como para generar que una proporción alta de contingentes altoeducados se encuentren subretribuidos. Aunque hasta el momento los estudios de opinión pública no han recurrido a este tipo de análisis, la fuerte relación entre educación y voto al EP-FA permitiría pensar que efectivamente operan mecanismos de inconsistencia *educación mayor que ingreso*.

En forma congruente con lo anterior, también puede explorarse una segunda hipótesis heintziana, inconsistencia de estatus *urbanización mayor que ingreso*, fácilmente vinculable con el desarrollo de asentamientos irregulares y el crecimiento de áreas urbanas periféricas en

17 El introductor de este enfoque en el análisis del sistema político uruguayo fue Carlos Filgueira, que trabajó con información provista por estudios del Instituto de Ciencias Sociales entre los años 1968 y 1971 y con información proveniente de encuestas propias sobre funcionarios públicos. Algunos de esos estudios debieran considerarse clásicos (Filgueira, 1970, 1972).

18 Refiere al paradigma presentado por Peter Heintz para fundar una sociología del desarrollo (Heintz, 1969).

muchas ciudades del país. Existen algunas evidencias¹⁹ de que, en el pasado, la inconsistencia *urbanización mayor que ingreso* podía asociarse con el voto a la derecha del Partido Colorado —típicamente, voto pachequista en las elecciones de 1971— y con la adhesión al proceso cívico-militar en los setenta y a principios de los ochenta, pero, en los ochenta, la pérdida de ambos referentes en la derecha deja en condiciones de disponibilidad a sectores bajos urbanos, que con altos niveles de insatisfacción en su percepción de oportunidades, votan al EP-FA en proporciones crecientemente mayores en las elecciones de 1989, 1994 y 1999.

Todas estas hipótesis, entonces, pueden contribuir a explicar el mantenimiento de percepciones críticas sobre la situación del país y las oportunidades de mejora personal y familiar, que operan como condición de entorno del proceso político de mediano plazo. Aun cuando obtuvieron resultados económicos y sociales más que aceptables, los sucesivos gobiernos no pudieron corregirlas, y a lo largo del tiempo ellas operaron facilitando el crecimiento del EP-FA. Pero, como en el caso del electorado dividido por edad, no operan solas ni ineluctablemente. ¿Por qué los gobiernos sucesivos no pudieron corregirlas? ¿Por qué ningún partido fundacional pudo capitalizarlas? El aislamiento entre electores y elegidos que se infiere del argumento Vernazza puede contribuir a explicarlo. Pero, como veremos, hay otros factores explicativos de interés.

3.2. La amenaza

En promedio, la opinión pública uruguaya recuerda el pasado del país con afecto y valoración. Para muchos, el Estado providente que desde principio del siglo xx asumió el papel de velar por la educación, el empleo, la salud y el retiro de los uruguayos, que se hizo cargo de prestarles los servicios básicos de energía eléctrica, teléfono y agua corriente y que aseguró la difusión y el funcionamiento efectivo de una sociedad democrática y tolerante, fue algo valioso y, en principio, corresponde al orden *natural* de las cosas. Un orden *natural* que, de alguna manera, tiene que ver con un conjunto de ideas—una *ideología*, quizás— que, aunque haya sido discutido en su tiempo, visto a la distancia es valorado en todas las tiendas políticas del país: el batllismo, la *ideología* personificada en Batlle y Ordóñez, que orientó todas las transformaciones

19 La hipótesis resulta razonablemente probada si se utilizan datos agregados a escala departamental, como los que surgen de la primera recopilación realizada por Filgueira sobre el tema (Filgueira, 1974).

del país en los primeros treinta años del siglo.²⁰ El cuadro 10 presenta algunos datos para evaluar la aceptación del batllismo *de Batlle y Ordóñez* como matriz de valores y estilos políticos compartidos en diversos sectores y para medir la aceptación relativa del batllismo con relación a otros sistemas de ideas. El cuadro 11, a su vez, presenta información para evaluar la aceptación de dicho batllismo entre simpatizantes de diversos partidos políticos.

¿Está equivocada la alta proporción de uruguayos que valora altamente el pasado del país? ¿Es irrazonable esa generalizada simpatía por el sistema de valores que fácilmente se reconoce cuando se habla de Batlle y Ordóñez? Las respuestas a estas dos preguntas son claves cuan-

Cuadro 10. Valoración relativa de diversos sistemas de ideas en la opinión pública uruguaya (saldos netos positivos – negativos)

	1993	1999
Batllismo de Batlle y Ordóñez	44	42
Socialismo	10	26
Liberalismo	-27	-18
Neoliberalismo	-34	-23
Socialdemocracia	9	20
Nacionalismo	9	15
Batllismo actual	-18	6

Fuente: Equipos MORI, Banco de datos.

Cuadro 11. Valoración del «batllismo de Batlle y Ordóñez» (saldos netos, 1993-1999)

Partido Colorado	Partido Nacional	Nuevo Espacio	Frente Amplio
64	32	44	36

Fuente: Equipos MORI, banco de datos.

20 El tema ha sido analizado con detalle en varios trabajos de Fernando Andacht (1992, 1995), que comienza a aplicar en forma sistemática el análisis semiótico a las campañas políticas con motivo de la elección interna del Partido Colorado, en las elecciones de 1989. Dicha campaña será la primera en la historia del país en que existirá un *seguimiento semiótico* del conjunto de la campaña, publicado mes a mes por Equipos en forma de *indicadores de comunicación política*. Desde esa fecha, el mismo seguimiento será desarrollado por Andacht desde los micrófonos de la desaparecida Emisora del Palacio, en el programa de Emiliano Coteló *En Perspectiva*. Años después, Coteló y *En Perspectiva* seguirán trabajando con Andacht en radio El Espectador.

do se trata de entender la evolución sociopolítica de mediano plazo. Y aunque podría discutirse hasta el cansancio el intento de responder dichas preguntas desde un punto de vista valorativo, desde la perspectiva del análisis de la opinión pública la respuesta es bastante clara: la opinión de esa alta proporción de uruguayos es fuertemente consistente con sus experiencias básicas, en el plano de su socialización inicial, y para ellos no es algo obvio que deba cambiar.²¹ Por eso, quien ataque esa estructura generalizada de sentimientos, conceptos y valores puede ser, en principio, sentido como una amenaza.

¿Quién amenazó, en estos quince años, la estructura de valores básica de la mayoría de los uruguayos? En el discurso político de los sesenta y setenta era fácil encontrar argumentos que afirmaban que «la izquierda amenaza nuestro estilo de vida», y buena parte de la movilización política de la derecha autoritaria se desarrolló sobre la base de esa misma estructura argumental. En el Uruguay democrático de los ochenta y noventa, salvo excepción, no se escuchan argumentos similares, y las excepciones, por cierto, no corresponden a los líderes más relevantes de los partidos fundacionales. Pero es probable, y no necesariamente en forma consciente, que el discurso político de algunos sectores importantes de esos partidos —la lista 15 en el Partido Colorado y el herrerismo en el Partido Nacional— se haya dirigido directamente contra ese sistema de ideas. Y en esa medida, en un sentido fuerte, probablemente pueda haber sido percibido como amenazante para quien realmente quisiera mantener vigente el Uruguay de la primera mitad de siglo.

De esta forma, la estructura del discurso político del período democrático sufrió un fuerte desplazamiento. Con razones o sin ellas, líderes relevantes de los partidos fundacionales propugnaron el achicamiento del Estado, la venta de las empresas públicas, la reforma del régimen jubilatorio, la desregulación de la economía, la apertura externa, la flexibilización laboral, la desmonopolización de la enseñanza superior, el fin del sistema tradicional de doble voto simultáneo y la integración regional. Mientras tanto, el EP-FA atenuó en forma significativa su discurso político y su programa de gobierno, y en los momentos culminantes lideró la oposición a todas esas iniciativas. Así, en el mediano plazo, en un entorno en el que proporciones muy significativas de uruguayos veían estancado el país y percibían en términos problemáticos su futuro personal, el liderazgo de los partidos fundacionales se separó de los sentimientos de sus electores no solo por efecto del *argumento*

21 Debo la idea de este argumento a Agustín Canzani, aunque es posible que no lo recoja en sus términos exactos.

Vernazza sino por su propia respuesta discursiva y propuesta política. Al atenuar su discurso y acercarlo progresivamente al del *batllismo de Batlle y Ordóñez*, el EP-FA se puso en las mejores condiciones posibles para, por una parte, captar el descontento económico, y por otra, canalizar el razonable temor al cambio de una población que había vivido su pasado como relativamente exitoso.

Percepción del país y sentimiento de amenaza son, entonces, en hipótesis, dos características de mediano plazo. Pero por sí solas tampoco alcanzan para explicar el resultado. Una tercera característica se agrega, que es también de particular relevancia: el deterioro de la imagen del liderazgo político en general y la pérdida de atractivo relativo del liderazgo de los partidos fundacionales en relación con el liderazgo del EP-FA.

3.3. La imagen de los políticos y el discreto encanto del liderazgo político de los partidos fundacionales

No disponemos de la información que probablemente proveyeron en forma frecuente las encuestas de opinión pública de los sesenta, pero es probable que en esa década hayan constatado ya un fuerte deterioro de la imagen del liderazgo político en general y del liderazgo de los partidos fundacionales en particular. En rigor, este deterioro fue una explicación clave del surgimiento de los movimientos armados, del tipo de reacción militar y del acercamiento bastante claro que en algunos momentos se verificó entre líderes de los movimientos armados y segmentos de oficiales de alto rango de las fuerzas armadas. Pero el surgimiento del Frente Amplio y el atractivo moral de sus líderes, la renovación que Wilson Ferreira lideró en el Partido Nacional y la renovación atendible de elenco político del Partido Colorado probablemente generaron a principios de los ochenta una revalorización del liderazgo político, fuertemente asociado a la recuperación democrática.

Desde 1985 a la fecha, sin embargo, asistimos a una fuerte pérdida de prestigio del liderazgo político, que en su conjunto sufre una grave erosión en su valoración global como categoría y tiende a disminuir incluso si se promedian los valores de popularidad de los líderes nacionales tomados de a uno.

Una parte de esa desvalorización puede asociarse con el problema más general de la *decepción democrática*. En los primeros años de consolidación democrática —digamos: en los primeros meses— la opinión pública advierte rápidamente que el nuevo sistema no satisfaría sus expectativas de mejora económica. Por el contrario: lo haría lentamente, y en el corto plazo los políticos solo daban señales de interesarse en la propia cuestión de la institucionalización política antes que en

Cuadro 12. Termómetros de popularidad de los principales líderes políticos (saldos netos, Montevideo, 1985)

	Marzo	Junio	Setiembre	Diciembre
Sanguinetti	35	14	6	-4
Ferreira	15	-1	-8	-15
Seregni	24	7	5	3

Fuente: Equipos MORI, banco de datos.

los problemas de la gente. El resultado es terrible: durante el año 1985, los termómetros de popularidad de los principales líderes nacionales —Sanguinetti, Ferreira y Seregni— caen abrumadoramente, como puede observarse en el cuadro 12.

La popularidad negativa del elenco político promedio y de los líderes de los partidos fundacionales, sin embargo, permanece en el mediano plazo, cualquiera sea el indicador que se tome. Si se evalúa la popularidad de políticos específicos —por ejemplo, el presidente de la República y los candidatos a la presidencia de los principales agrupamientos políticos—, los resultados del cuadro 13 presentan evidencia empírica relativa a su popularidad en el conjunto del cuerpo electoral y dentro de sus propios partidos, popularidad que sería aún más negativa si refiriera solamente a los políticos de los partidos fundacionales —porque los líderes políticos del EP-FA tienden a tener saldos positivos—. Los saldos negativos que se verifican en el conjunto del cuerpo electoral son razonablemente esperables dada la fragmentación del electorado entre varios partidos, pero conviene subrayar que son mucho mayores en 1989 que al fin del de 1985, como ilustraba el cuadro 12. Los saldos positivos dentro de cada partido, generalmente modestos, sugieren la fraccionalización interna del partido y, aun cuando tienden a aumentar en 1999 —probablemente como efecto del nuevo régimen electoral—, indican que todos los líderes estudiados recogen rechazos significativos dentro del propio partido al que pertenecen. La información del cuadro 15, por su parte, muestra que, más allá de la poca adhesión recogida por políticos específicos, los políticos en general también tienden a reunir juicios negativos proporcionalmente más altos que los juicios positivos.

Cuadro 13. Indicadores de popularidad de los líderes políticos nacionales (saldos netos)

	1989	1994	1999
De todos los partidos			
Dentro de su propio partido	42	39	47
En el conjunto del electorado	-22	-15	-19
De los partidos fundacionales			
Dentro de su propio partido	30	28	41
En el conjunto del electorado	-27	-22	-28

Fuente: Equipos MORI, banco de datos.

Un cuarto factor, de otro tipo, operó adicionalmente en el mediano plazo: en los últimos quince años, en forma progresiva, la difusión de las adhesiones al EP-FA agregó un refuerzo socializador-identitario adicional y erosionó una base firme de la generación de identidades de los partidos tradicionales. En Montevideo, aumentó en forma significativa la segmentación geográfica del comportamiento electoral y, al mismo tiempo, en el interior del país y, especialmente en algunas áreas urbanas, disminuyó en forma atendible la hegemonía local de los partidos fundacionales. Así, en algunas zonas de Montevideo, no adherir al EP-FA pasó a ser un comportamiento progresivamente anómalo, mientras que adherir al EP-FA pasó a ser un comportamiento plausible en casi todo el interior del país.²²

Más allá de la existencia tradicional de un clivaje Montevideo/Interior y de otro clivaje urbano/rural, los pocos estudios basados en un enfoque de tipo *geografía electoral* en los años 1971-1984 no sugerían la existencia de rupturas importantes de tipo geográfico *dentro* de las ciudades, aun cuando indicaban la eventual incidencia de interacciones entre segmentaciones geográficas y sectoriales —al mostrar, por ejemplo, niveles significativamente mayores de voto al FA en algunas áreas urbanas dependientes de una o dos grandes plantas industriales—. Pero desde el año 1989, con motivo del plebiscito contra la Ley de

22 En los hechos, los resultados de las elecciones de 1999 muestran que en muchos lugares del país el EP-FA recogió más adhesiones que las que obtuvo en Montevideo en 1984.

Caducidad,²³ comienzan a aparecer indicios crecientes de segregación geográfica, que no harán sino crecer en los años siguientes.²⁴

En cualquier caso, en 1989, las diferencias de votación entre distintas zonas de Montevideo, aun siendo más visibles que en el pasado, no tenían la relevancia que históricamente presentaban en ciudades como Buenos Aires, Lima o Santiago de Chile. A lo largo de los diez años siguientes, sin embargo, no hicieron más que acentuarse, y si en 1971 la votación al FA era normalmente mayor en las zonas de clase media alta de la costa este de la capital, en 1989 comenzaron a ser progresivamente mayores en los barrios populares y periféricos. Al fin de ese período, la segregación electoral en Montevideo generó, por primera vez, zonas de votación claramente preferencial al EP-FA, que en octubre de 1999 probablemente llegaron a duplicar la votación por el mismo grupo en otras zonas de la ciudad, y agregaron los efectos de socialización barrial a los otros poderosos elementos socializadores *en manos del desafiante*.²⁵

Pero el crecimiento del EP-FA no solo tiene efectos de segmentación geográfica y su correlativa socialización agregada en Montevideo. Además, se produce el desmantelamiento de los centros geográficamente cerrados de socialización para los partidos fundacionales en el interior del país, y el EP-FA llega a superar el 20% de los votos en bastiones tradicionales del Partido Nacional, como Cerro Largo o Durazno, o en departamentos históricamente gobernados por el Partido Colorado, como Artigas.

23 El plebiscito contra la ley de Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado fue relevante en la historia de las encuestas de opinión pública, por dos razones diferentes. La primera fue que, en torno al plebiscito, Equipos había puesto en juego su capacidad analítica, al comenzar a realizar estimaciones de votación que resultaron esencialmente correctas, con casi dos años de anticipación. La segunda razón refiere a que es con motivo de ese plebiscito cuando por primera vez se realiza en el país la transmisión del acontecimiento por televisión, sobre la base de una encuesta de boca de urna realizada por Equipos para Canal 12, en una transmisión presentada por Néber Araújo. La calidad de las predicciones obtenidas ameritó que el mismo año Equipos se hiciera cargo de las tareas de boca de urna en las elecciones internas del Partido Colorado y en las elecciones nacionales de 1989. Los posteriores desempeños de las firmas de opinión pública en plebiscitos y referendos hasta 1996 fueron poco satisfactorios, particularmente en 1992.

24 Los primeros en advertir la importancia de esta segregación fueron Álvaro Portillo y Enrique Gallicchio, en un análisis de los resultados del plebiscito en cuestión.

25 Así, como resultado de este proceso, puede leerse en la prensa una entrevista al futbolista Fabián Cannobio, quien, interrogado sobre por qué vota al EP-FA, responde con claridad algo así: «Porque toda mi familia es del EP-FA, porque mis viejos siempre lo votaron y lo votan mis hermanos, y porque todos somos de La Teja, y en La Teja, si no votás al EP-FA, sos poco menos que un traidor».

3.4. En síntesis

Si las reflexiones anteriores son correctas, a los factores de largo plazo que tendían a anunciar el triunfo del EP-FA en las pasadas elecciones de octubre hay que agregar otros, tal vez igualmente importantes, que operan desde hace quince años en el mismo sentido potencial: desarticular el funcionamiento tradicional de los partidos fundacionales y otorgar a un agrupamiento históricamente surgido en la izquierda la posibilidad de funcionar con las mismas armas que en el pasado habían asegurado el éxito y la duración de aquellos, en contextos extremadamente variados. Esto es: desde el retorno al régimen democrático, el EP-FA es el agrupamiento que funciona más exitosamente en términos de partido tradicional. En un contexto de percepción pertinazmente negativa de la situación del país, percibidas como amenazas las propuestas de transformación de algunos líderes de los partidos tradicionales y consolidada una imagen negativa del elenco político y en especial del liderazgo de los partidos fundacionales, el triunfo del EP-FA se hacía progresivamente más fácil, mezclando dos componentes potencialmente conflictivos: una autoidentificación con sus valores medios en el centroizquierda del cuerpo electoral, con una fuerte valoración del pasado y un común sentimiento de amenaza de perderlo. Quizás fueran estos factores de mediano plazo los que explicaran la pequeña diferencia porcentual entre las previsiones del modelo de Luis E. González y el desempeño efectivo del mayor de los partidos *desafiantes*.

Bibliografía

- AGUIAR, C. (1978). *Notas sobre sociedad y política en el Uruguay (1946-1962)*, mimeo. Montevideo: CIEDUR.
- (1980). *¿Estado inmóvil, sociedad aislada? Hipótesis y líneas de investigación sobre Estado y sociedad en Uruguay*, mimeo. Montevideo: CIEDUR.
- (1983). *Elecciones uruguayas: un marco de análisis preliminar*, mimeo. Montevideo: CIEDUR.
- (1985a). «Uruguay: escenas políticas y subsistemas electorales», *Desarrollo Económico*, 96, enero-marzo, Buenos Aires.
- (1985b). *Elecciones y partidos*. Montevideo: CIEDUR-Ediciones de la Banda Oriental.
- (1991). «Elecciones 1989: ¿Un paréntesis en la predictibilidad del sistema político uruguayo y una real oportunidad para sus élites?», en OBSUR. *Propuestas políticas, comportamientos electorales y perspectivas de gobierno en el Cono Sur*. Montevideo: Obsur.
- (1998). «La política en una sociedad sin clases», en MALLO, PARTERNAIN Y

- SERNA (coords.). *El fin de siglo y la política en Argentina y Uruguay*. Alejandra, Montevideo.
- AGUIAR, C., DOYENART, J. C., HERRERA, T., y VIÑA, A. (1982). «Una encuesta de opinión frente a las elecciones generales de autoridades partidarias», inédito.
- AGUIAR, C., DOYENART, J. C., y HERRERA, T. (1983). «Opinión pública y actitudes políticas en Montevideo», inédito.
- ANDACHT, F. (1992). *Signos reales del Uruguay imaginario*. Montevideo: Trilce.
- (1994). *Para seducirte mejor: la campaña electoral, un peculiar espejo uruguayo*. Montevideo: Trilce.
- (1996). *Paisaje de pasiones: pequeño tratado sobre las pasiones en Mesocracia*. Montevideo: Fin de Siglo.
- BAYCE, R. (1997). «Legitimidad y crisis política: microrreformas perversas de macrolegitimidad en el Uruguay», *Cuadernos del CLAEH*, 78-79, Montevideo.
- BERMAN, M. (1988). *Todo lo que era sólido se desvanece en el aire: la experiencia de la modernidad*. México: Siglo XXI.
- BILES, R. (1972). *Patronage politics: electoral behavior in Uruguay*, PhD Dissertation, John Hopkins University.
- BUQUET, D. (1997). *Partidos políticos y sistema electoral: Uruguay 1942-1994*, tesis para optar al Doctorado en Ciencias Políticas. México: FLACSO.
- BUQUET, D., CHASQUETTI, D., y MORAES, J. C. (1998). *Fragmentación política y gobierno en el Uruguay*. Montevideo: Instituto de Ciencia Política.
- CANZANI, A. (1996). «Between pessimism and change: Visions about the economy among Latin-Americans: A description and some preliminary hypothesis», paper presentado a la Conferencia Mundial de WAPOR, Salt Lake City.
- (1999). «Significados del desencanto político en una democracia «dura»», paper presentado a la Conferencia Mundial de WAPOR, París.
- CORREA FREITAS, R., y VÁZQUEZ, C. (1997). *La reforma constitucional de 1997: Análisis constitucional y administrativo*. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.
- COSSE, G. (1972). *Elecciones y encuestas*, Cuadernos del Instituto de Ciencias Sociales, n.º 3, Montevideo.
- DUVERGER, M. (1987). *Los partidos políticos*. México: Fondo de Cultura Económica.
- FAIG GARICOITS, J. C. (1996). *Sistema electoral y gobernabilidad en el Uruguay*. Montevideo: Trilce.
- FLLGUEIRA, C. (1970). *Burocracia y clientela: una política de absorción de tensiones*, Cuadernos del Instituto de Ciencias Sociales, n.º 1, Montevideo.
- (1972). *Participación política: en estudio del electorado*, Cuadernos del Instituto de Ciencias Sociales, n.º 2, Montevideo.

- (1974). *Indicadores comparativos de los departamentos del Uruguay*. Montevideo: CIESU.
- GONZÁLEZ, L. E. (1988). *Estructuras políticas y democracia en el Uruguay*. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria e Instituto de Ciencia Política.
- (1999). «Los partidos establecidos y sus desafiantes», en GONZÁLEZ, MONESTIER, QUEIROLO y SOTELO. *Los partidos políticos uruguayos en tiempos de cambio*. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria - Universidad Católica.
- GRACERAS, U. (1974). *Intergenerational cleavages*. Michigan.
- HEINTZ, P. (1969). *Un paradigma sociológico del desarrollo*. Buenos Aires: Editorial del Instituto.
- INSTITUTO DE CIENCIAS SOCIALES (1968). *Encuesta de opinión pública*. Montevideo.
- (1970). *Encuesta de opinión pública*. Montevideo.
- (1971). *Encuesta de opinión pública*. Montevideo.
- IUDOP (1958). *Elecciones de 1958 en Montevideo. Un estudio sobre las posibilidades de predicción electoral a través de los métodos de muestra representativa*. Montevideo.
- (1959). *Un estudio sobre las posibilidades de predicción electoral y de las características socioeconómicas de los grupos particulares*. Montevideo.
- LAUGA, M. (1997). «La Reforma Constitucional uruguaya de 1996», en NOHLEN, D, Y FERNÁNDEZ, M. (comps.). *El presidencialismo renovado*. Caracas: Nueva Sociedad.
- LUNA, J. P. (1998). *¿Un círculo virtuoso del desarrollo?*, tesis para optar al grado de Licenciado en Sociología. Montevideo: Universidad Católica.
- MARTORELLI, H., y WETTSTEIN, G. (1965). *Aspectos de las actitudes y opiniones políticas de la población de Montevideo*. Montevideo: ICS.
- MERTON, R. K. (1958). *Teoría y estructura social*. México: Fondo de Cultura Económica.
- MIERES, P. (1990). «Las elecciones de 1989 en Uruguay: un sistema de partidos en transición», *Cuadernos del CLAEH*, 53, Montevideo.
- (1994). *Desobediencia y lealtad: el voto en el Uruguay del fin de siglo*. Montevideo: CLAEH-Fin de Siglo.
- (1997). «Intermediación política y cambio electoral: algunas líneas de interpretación», *Cuadernos del CLAEH*, 78-79, Montevideo.
- MONESTIER, F. (1999). «Partidos por dentro: la fraccionalización de los partidos políticos en el Uruguay (1954-1994)», en GONZÁLEZ, MONESTIER et al.: *Los partidos políticos uruguayos en tiempos de cambio*. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria - Universidad Católica.
- NISBET, R. (1972). *La tradición sociológica*. Buenos Aires: Amorrortu.
- NOHLEN, D. (1981). *Los sistemas electorales del mundo*. Madrid: Instituto de Estudios Políticos.

- QUEIROLO, R. (1999). «La tradicionalización del Frente Amplio: la conflictividad del proceso de cambio», en GONZÁLEZ, MONESTIER et al.: *Los partidos políticos uruguayos en tiempos de cambio*. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria - Universidad Católica.
- SARTORI, G. (1992). *Partidos y sistemas de partidos*. Barcelona: Alianza Universidad.
- SOTELO, M. (1999). «La longevidad de los sistemas de partidos tradicionales uruguayos desde una perspectiva comparada», en GONZÁLEZ, MONESTIER et al.: *Los partidos políticos uruguayos en tiempos de cambio*. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria - Universidad Católica.
- TAYLOR, Ph. (1960). *Government and Politics of Uruguay*. New Orleans: Tulane University.
- TOURAINÉ, A. (1966). *La conscience ouvrière*. París: Éditions du Seuil.
- VERNAZZA, F. (1990). «Minoristas, mayoristas y generalistas en el sistema electoral uruguayo», *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 3, Montevideo.
- ZUASNABAR, I. (1997). *Claves de la popularidad presidencial*, tesis para aspirar al grado de Licenciado en Ciencias Sociales Aplicadas. Montevideo: Universidad Católica.

Luis Eduardo González: La evolución del sistema de partidos hasta 2014

El artículo de Luis Eduardo González que se transcribe parcialmente a continuación fue publicado en 2014, después de la última elección nacional.

El artículo completo analiza la campaña electoral pero además plantea una mirada de largo plazo sobre la evolución de nuestro sistema de partidos. Esta era una de las perspectivas más valiosas de Luis Eduardo González, y la agudeza de su análisis queda reflejada en las páginas siguientes.

Se trata de un artículo que se complementa con el anterior de César Aguiar. Aquel hacía foco en el proceso de cambio de la opinión pública hasta 1999; el de Luis Eduardo González, si bien analiza el largo plazo, pone un foco en lo que ocurre desde 1999 en adelante. Las conclusiones de este artículo constituyen, a mi juicio, un excelente análisis del resultado de las elecciones de 2014 pero, además, dejan planteadas interrogantes centrales respecto al escenario político-electoral de 2019 que, en el momento de publicación de este libro, están más vigentes que nunca.

Uruguay en las dos primeras décadas del siglo XXI: partidos cambiantes, sistema estable²⁶

Luis Eduardo González

La evolución del sistema de partidos

Según el número observado de partidos relevantes,²⁷ puede decirse que durante las tres décadas que van desde 1942 hasta 1971 el sistema de partidos fue esencialmente bipartidista, como lo había sido durante toda su historia previa. Desde esa fecha hasta hoy (1972-2015), incluyendo el período de *congelamiento* del sistema por el gobierno militar (1973-1984), es un sistema de pluralismo moderado (una de sus posibles formas más moderadas: solo tres partidos mayores). Desde el

²⁶ Este artículo fue publicado en 2015, en el libro *La campaña electoral 2014 en Uruguay*, de autores varios, editado por la Universidad Católica del Uruguay y la Fundación Konrad Adenauer, oficina Montevideo.

²⁷ En el marco conceptual de Sartori (1982).

punto de vista de su formato, entonces, el sistema de partidos uruguayo fue bipartidista durante la mayor parte de su existencia (desde el principio hasta 1971) y de *pluralismo moderado* desde 1971 hasta el presente.

Pero su dinámica o *lógica de funcionamiento* ha sido más cambiante. Especialmente desde 1942 hasta 1958, el Partido Colorado fue un partido *predominante*: esto significa que solía ganar elecciones *por las buenas* (aceptablemente limpias) con mayorías parlamentarias propias y, por lo tanto, que gobernaba básicamente solo, sin perjuicio de distintas formas de participación de las minorías, que no incluía su presencia en los gabinetes ministeriales.

En 1958 el sistema se volvió bipartidista en sentido estricto, con dos partidos mayores que rotaban en el gobierno sin mayorías legislativas propias, y partidos menores que reunían una minoría no desdeñable de los votos y de las bancas en la legislatura. Por lo tanto, entre los años 1942 y 1971 el sistema bipartidista incluye dos subperíodos (1942-1958 y 1959-1971), cuyas lógicas políticas son diferentes. En el primero gobierna un partido predominante; el segundo es un sistema bipartidista en sentido estricto, con gobiernos sin mayorías legislativas propias.

En 1971, cuando nació el Frente Amplio, el formato del sistema de partidos cambió. Desde esa fecha hasta el presente es un sistema de pluralismo moderado. Este nuevo formato también incluye dos subperíodos de lógicas políticas diferentes. Los gobiernos electos en 1971, 1984, 1989, 1994 (colorados, salvo el de 1989, blanco) fueron legislativamente mucho más débiles que los del *bipartidismo puro*, porque los partidos *no tradicionales* que nunca habían sido gobierno, coaligados ahora en el FA, desde el principio prácticamente triplicaron su tamaño electoral y legislativo anterior.

El FA creció sistemáticamente desde algo menos de un quinto del electorado en su año de nacimiento (1971) hasta un tercio en 1994. En octubre de ese año la distancia entre el más y el menos votado de los tres partidos mayores (colorados, blancos y FA, en ese orden) fue, redondeando, apenas dos puntos porcentuales.

En 1999 el FA se convirtió en el partido mayor del sistema. No ganó la Presidencia porque la reforma constitucional de 1996, aplicada por primera vez en 1999, imponía balotaje o *segunda vuelta* si ningún candidato obtenía mayoría absoluta, como ocurrió en 1999, y el FA perdió en la segunda vuelta. En la siguiente elección, en 2004, llegó a la Presidencia con mayoría absoluta entre los votantes y mayoría legislativa propia.

Dado que en 2009 y en 2014 el FA ganó la Presidencia conservando su mayoría parlamentaria propia, la segunda gran etapa del sistema de partidos (pluralismo moderado), comenzada en 1971, puede ser divi-

da en dos períodos con lógicas políticas diferentes: desde 1971 hasta 2004 y desde 2005 hasta al menos 2019 (la fecha de las siguientes elecciones nacionales en el momento de redactar este artículo).

En 2004, el FA se volvió el nuevo partido *predominante* del sistema, como antes lo habían sido los colorados. Pero eso recién se comprobó en 2014, cuando se satisfizo la definición usual de predominancia: tres elecciones consecutivas ganadas con mayorías legislativas propias. La figura 1 resume la evolución del sistema de partidos a partir de 1942.²⁸ Esta descripción sumaria se apoya en la teoría y la literatura comparadas contemporáneas. No es la única manera de ver la evolución del sistema de partidos, pero es una descripción muy general y políticamente relevante de la evolución del sistema durante los últimos setenta años.

Figura 1. La evolución del sistema de partidos uruguayo 1942-2019

Las dos grandes etapas, según número de partidos	Los períodos intraetapas, según lógica de funcionamiento	Los partidos gobernantes
Bipartidismo (1942-1971)	Partido predominante (1942-1958)	Colorados
	Bipartidismo (1959-1971)	Blancos y colorados
Pluralismo moderado (1971-?)	Gobiernos <i>sin</i> mayoría parlamentaria propia (1972-2004)	Colorados y blancos*
	Partido predominante (al menos 2005-2019)	Frente Amplio**

* En 1972-2004 los gobiernos incluidos son cinco (cuatro colorados y uno blanco, excluyendo, naturalmente, el gobierno militar 1973-1984), todos ellos *sin* mayorías legislativas propias.

** Tres gobiernos consecutivos del Frente Amplio: 2005-2009, 2010-2014 y 2015-2019.

El sistema de las dos mitades, desde 1999

El nuevo sistema de dos mitades se volvió claramente visible en 1999, cuando la votación del FA llegó a ser comparable a la de los otros dos partidos sumados. El sistema electoral vigente desde la reforma constitucional de 1996 (aplicado por primera vez en las elecciones de 1999-2000) establece un calendario electoral esencialmente fijo.

28 1942 es una fecha de comienzo apropiada para este análisis, porque en ese año ocurrió el golpe bueno de la tradición políticamente liberal que terminó con el terrorismo y restauró un orden cabalmente democrático.

La legislatura se elige cada cinco años (con listas bloqueadas y cerradas) el último domingo de octubre; los candidatos votados a presidente y a senadores y diputados nacionales tienen que ser del mismo partido (si no es así, se anula el voto); los gobiernos departamentales se votan en la primera mitad del año siguiente. La presidencia requiere mayoría absoluta. Si en octubre nadie la obtiene, entonces el último domingo del mes siguiente hay balotaje (*segunda vuelta*) entre los dos candidatos más votados, cuyo ganador es el nuevo presidente.²⁹

Cuadro 1. Resultados de las elecciones nacionales de octubre*, 1999-2014**, en porcentajes

	Frente Amplio	Partido Nacional	Partido Colorado	Partido Independiente	Otros partidos	En blanco, anulados	Total
1999	39,1	21,7	31,9	NC	4,7	2,6	100
2004	50,4	34,3	10,4	1,8	0,7	2,4	100
2009	48,0	29,1	17,0	2,5	0,7	2,8	100
2014	47,8	30,9	12,9	3,1	2,0	3,3	100

* Elecciones presidenciales (primera vuelta) y parlamentarias. El total para cada elección puede no ser exactamente 100% por los redondeos.

** En 1999 el Partido Independiente no existía; los *otros partidos* fueron el Nuevo Espacio (4,4%) y la Unión Cívica (0,2%). En 2004 y 2009 los otros partidos no obtuvieron representación parlamentaria. En 2014 Unidad Popular (también llamada Asamblea Popular) obtuvo 1,1% de los votos y un diputado. Los dos partidos restantes (de los siete que compitieron en 2014), PERI (0,75%) y PT (0,14%), no lograron escaños en la legislatura.

Fuente: Corte Electoral.

Desde 1999 hasta hoy hubo cuatro ciclos electorales: 1999-2000, 2004-2005, 2009-2010, y 2014-2015 (al momento de escribir este artículo aún faltan las elecciones departamentales y locales de mayo de 2015).

En el primero de esos ciclos, octubre de 1999, el FA se transformó en el partido mayor del sistema. Los resultados de las cuatro elecciones nacionales de octubre desde 1999 hasta 2014 inclusive, parlamentarias y primera vuelta de las presidenciales, muestran un sistema de partidos *estable*, de aproximadamente dos mitades³⁰ (cuadro 1).

Como ya se observó, las elecciones nacionales inmediatamente anteriores, las de 1994, habían mostrado un fugaz sistema de *tres tercios* casi iguales, en rápido proceso de cambio: colorados, blancos y FA, en

29 Al comenzar el año de las elecciones nacionales hay elecciones internas (o primarias) en todos los partidos, abiertas y simultáneas (PAS: primarias abiertas y simultáneas). Estas elecciones son obligatorias para los partidos; los que no se presentan (o no logran una votación mínima), no pueden competir en las elecciones. Pero no lo son para los votantes, a diferencia de las primarias o internas argentinas, que son obligatorias (PASO).

30 Tres partidos mayores, pero dos mitades, por las razones ya expuestas.

ese orden. Apenas cinco años después, la situación cambió drásticamente y el orden de 1994 se invirtió: en 1999 el FA llegó a ser el partido mayor del sistema, seguido por blancos y colorados, y ya se apreciaban las dos *mitades* (aproximadas).

En cifras redondas, el FA era su mitad menor; electoralmente, casi cuatro en diez votantes (cuadro 2). Blancos y colorados, sumados, eran la mitad mayor (algo más de cinco en diez). Pero desde 2004 inclusive, el FA es la mitad mayor (muy cerca de la mitad, con pocas variaciones, entre 48 y 50%) y blancos y colorados la mitad menor (también con pocas variaciones, entre 44 y 46%). En estos años la identidad de la mitad mayor cambió solo una vez, pero la forma del sistema es estable.

Desde 1999 el país tiene un sistema de partidos estable de *dos mitades* que, sumadas, reúnen entre el 92 y el 95% de los votos. Esto se aprecia aún más claramente a partir de 2004 inclusive: en las tres últimas elecciones la distancia entre las dos mitades oscila entre dos y cinco puntos porcentuales.

Cuadro 2. Resultados de las elecciones nacionales de octubre 1999-2014. En porcentajes

	Frente Amplio	Partidos Nacional y Colorado	Subtotal <i>mitades</i>	Otros*	Total
1999	39	54	93	7	100
2004	50	45	95	5	100
2009	48	46	94	6	100
2014	48	44	92	8	100

* Otros partidos, en blanco y anulados.

Fuente: Corte Electoral.

Cuadro 3. Los balotajes de noviembre de 1999, 2009 y 2014*

1999	Jorge Batlle	Tabaré Vázquez	En blanco y anulados	Total
	52,4	44,7	2,9	100
2009	Luis A. Lacalle	José Mujica	En blanco y anulados	Total
	43,5	52,4	4,1	100
2014	Luis Lacalle Pou	Tabaré Vázquez	En blanco y anulados	Total
	41,1	53,6	5,3	100

* En 2004 no hubo balotaje (el FA obtuvo mayoría absoluta en octubre).

Fuente: Corte Electoral.

Los resultados de los tres balotajes del período (1999, 2009 y 2014) confirman estas conclusiones (cuadro 3). La votación de los candidatos de cada una de las dos mitades oscila entre un mínimo de 41,1% (Luis Lacalle Pou en 2014) y un máximo de 53,6% (Tabaré Vázquez, también en 2014). La distancia promedio entre las dos mitades en las cuatro elecciones de octubre, donde compiten los partidos, es de 6,5 puntos porcentuales. Esa distancia media es mayor en los balotajes (9,7 puntos) porque ya no compiten directamente los partidos y la identidad de los candidatos presidenciales adquiere más importancia.

En suma: los resultados de octubre de 2014 ratifican que el país sigue dividido aproximadamente en dos mitades políticas (el Frente Amplio por un lado, los partidos Nacional y Colorado por otro) y que después de 2004 el veloz crecimiento electoral de la mitad mayor gobernante, el Frente Amplio, se frenó.

En votos nacionales presidenciales y parlamentarios el *mejor momento* del FA fue en 2004: en 2009 perdió votos y en 2014 volvió a perder votos (aunque apenas; de hecho, si se redondea a enteros en 2014 el FA votó igual que en 2009).

El sistema se ha estabilizado por al menos dos décadas (1999-2019). A partir de 2004, además, sus cambios han sido muy pequeños, apenas incrementales, y la polarización está disminuyendo.

Las causas de los cambios del sistema de partidos

Volviendo a la figura 1, la acumulación de expectativas insatisfechas de la población terminó en 1958 con el predominio colorado y abrió la subetapa del bipartidismo *puro*. Trece años después, en 1971, las mismas causas (las expectativas insatisfechas de los votantes) terminaron con ese *bipartidismo puro* y llevaron a un sistema de pluralismo moderado. He trabajado muchos años, intermitentemente, sobre estas ideas. Primero en relación con los cambios de 1958 y 1971 (González, 1991), y luego, con énfasis especial en los cambios de 1999 y posteriores (González, 1999; González y Queirolo, 2000).

Finalmente (González, 2008), desde una perspectiva regional, hemos mostrado de qué manera el argumento parece captar apropiadamente la ocurrencia de crisis políticas agudas en los años noventa y siguientes, cuando confluyeron el fin de la guerra fría (por la implosión de la entonces Unión Soviética) y las democratizaciones y redemocratizaciones latinoamericanas *de la tercera ola* (Huntington, 1991).

Las crisis políticas agudas ocurren cuando se acumulan expectativas insatisfechas en contextos institucionales débiles, como el caso de las más recientes en Paraguay y Honduras. Cuando las expectativas

insatisfechas se acumulan en marcos institucionales relativamente robustos, como en Uruguay, cambian los gobiernos en los plazos previstos por la legislación; es decir que los *votantes* los cambian y, eventualmente, cambian los sistemas de partidos. Pero no ocurren crisis políticas agudas.

En este marco conceptual, en 1958 cambió la lógica de funcionamiento del sistema de partidos; fue un cambio incremental dentro de un mismo sistema. En 1971 cambió el propio sistema, de bipartidismo a pluralismo moderado. En 1999 adquirió su fisonomía actual, de *dos mitades*, con los viejos partidos (blancos y colorados) como mitad mayor.

En 2004, desde el punto de vista del sistema de partidos, el cambio, formalmente, fue solo incremental. Cambió la mitad mayor, desde entonces es el FA, y la nueva mitad mayor obtuvo mayoría parlamentaria propia. Pero con esa mayoría propia cambió nuevamente la lógica de funcionamiento del sistema. Los acontecimientos posteriores mostraron que este último cambio fue significativo y duradero: en 2004 el sistema volvió a tener un partido predominante (como antes lo habían sido los colorados) por al menos quince años (hasta las elecciones de 2019). Todos estos cambios, impulsados por las expectativas insatisfechas del electorado, fueron moldeados por dos familias de factores:³¹

- *identidades partidarias* vigorosas, excepcionales en la región, que enlentecían la velocidad de cambio del sistema de partidos. También le dieron un componente generacional a esos cambios, porque los jóvenes tienen menos identificaciones partidarias que los mayores, y si las tienen, son más débiles y pueden cambiarlas más rápidamente. Por este componente generacional (muy visible en las encuestas y en la militancia activa) algunos analistas sostuvieron que la transformación del sistema de partidos se explicaba por un *modelo* sociodemográfico. Sin embargo, el motor del proceso (insatisfacciones acumuladas) es político, y la expresión de estas insatisfacciones también está condicionada políticamente, debido a la fortaleza de las identificaciones partidarias. Aunque esta visión del cambio tiene una dimensión sociodemográfica, sin embargo es un *modelo político*;
- una *legislación electoral* que hasta las elecciones de 1994 inclusive definía la elección presidencial por mayoría simple. Esto desalentaba terceras alternativas frente a las dos *fuertes* de colorados y blancos, y contribuía a mantener su condición de partidos mayores. Aunque no pudiera sostenerla indefinidamente, probablemente contribuyó

31 El resto de esta sección sigue de cerca lo ya expuesto en González (2010).

a enlentecer el crecimiento del FA.³² Este efecto, que en la terminología política uruguaya usual (y también en otros países) suele llamarse *voto útil*, se sumó a las inercias derivadas de las fuertes identidades partidarias, limitando el ritmo del cambio. El FA necesitó cuatro elecciones nacionales (1971, 1984, 1989 y 1994) para poder alcanzar, recién en 1994, el peso electoral de los viejos partidos fundacionales. A través de esas cuatro elecciones el electorado del FA creció, en cifras redondas, doce puntos porcentuales: de 18 a 30%.

Pero una vez neutralizada la influencia del sistema electoral en 1994 (porque los tres partidos obtuvieron aproximadamente la misma votación, y en lo sucesivo cualquier voto podía ser *útil*), el cambio se aceleró. En cinco años, entre 1994 y 1999, el FA pasó del 30 al 39% de los votos (nueve puntos porcentuales: en un único período interelectoral, un crecimiento comparable al observado durante los tres períodos anteriores). Entre 1999 y 2004 el electorado frentista creció aún más, once puntos porcentuales (de 39 a 50%), conquistando mayoría absoluta propia y ganando la Presidencia en primera ronda, sin necesidad de balotaje.

Entre 1971 y 2004 se aprecian dos *ciclos políticos* diferentes, uno de corto plazo y otro de largo plazo. El ciclo de *corto* plazo impulsó la rotación de los partidos (o de sus fracciones internas) en el gobierno. Cuando la disconformidad con los gobiernos salientes era grande,³³ el partido de gobierno perdía muchos votos (especialmente entre los no identificados con él), votos que en su mayoría emigraban hacia la opción que en las circunstancias era percibida por los votantes como la alternativa *viable* de gobierno (el voto *útil*); esto regulaba la alternancia de las administraciones.

Entre 1984 y 2004 hubo alternancia entre partidos en casi todas las elecciones (1989, 1994 y 2004), excepto en las de 1999 (en ellas un gobierno colorado sucedió a otro gobierno colorado). Pero cambiaron las *fracciones* de gobierno; dentro de los colorados no ganó el oficialismo del presidente saliente, Julio M. Sanguinetti, sino la oposición colorada que llevó a Jorge Batlle a la Presidencia. Esto es, también, un indicador de expectativas insatisfechas.

Sin embargo, hasta 2004 el partido que perdía *no* se caía, porque las identificaciones partidarias, muy extendidas, le daban un *colchón de seguridad* necesario para ganar tiempo y posibilitar su recuperación.

32 Crespo et al. (2008, cap. II) resumen los efectos de los sistemas de mayoría simple en las elecciones presidenciales.

33 I. e., mayor que la desconfianza inspirada por sus adversarios.

Este *efecto colchón* no podía durar indefinidamente.³⁴ Lo que finalmente lo anuló fue el ciclo de *largo* plazo: la acumulación de la erosión (relativamente lenta) de las identidades partidarias tradicionales ocurrida en cada uno de los ciclos cortos.

Entre elecciones consecutivas el cambio podía parecer modesto, pero al cabo de veinte años (1984-2004) sus efectos sumados culminaron en un cambio político sin precedentes que determinó el primer gobierno democrático del país sin la participación de los partidos históricos.

El desencanto en cada uno de los ciclos alimentaba la erosión de las identidades partidarias y los desencantados *en fuga* de los partidos de gobierno no podían emigrar fácilmente hacia el rival tradicional. Si ese rival siempre había sido visto como un adversario o enemigo, ¿cómo podía pasar rápidamente a ser la nueva *identidad* de los desencantados? Podían votarlo como mal menor, y así lo hicieron muchas veces, rotando los partidos de gobierno en 1989, 1994 y 2004. Pero cambiar las identificaciones partidarias (sus *camisetas*) desde uno de los partidos tradicionales hacia el adversario o enemigo de siempre era bastante más difícil.

Este segundo ciclo produjo un drenaje relativamente lento pero constante que, al menos en parte, a través de los recambios generacionales fue construyendo las identificaciones partidarias asociadas a la nueva alternativa, el Frente Amplio.

Otros factores circunstanciales también contribuyeron al ascenso del FA y finalmente a su triunfo en 2004. En 1999-2004 el gobierno colorado enfrentó una crisis severa, corrida bancaria incluida, con graves consecuencias económicas y sociales; para el oficialismo fue, coloquialmente, la crisis de las «siete plagas de Egipto».³⁵

Un factor de similar importancia fue el cambio del FA, cuyo discurso preelectoral se acercó cada vez más al centro de gravedad ideológico

34 Sus consecuencias protectoras se fueron diluyendo a lo largo del período. Los blancos habían votado pobremente en 1999 y en 2004 los colorados tuvieron una elección traumática, la peor de toda su historia.

35 La crisis comenzó con una devaluación brasileña y sus impactos directos e indirectos sobre la economía uruguaya. El más grave de los impactos indirectos fue el experimentado a través de Argentina, donde la situación llevó en última instancia al «que se vayan todos» y a la caída del presidente Fernando De la Rúa. Las crisis argentina y uruguaya de esos años (de intensidad similar, paralelas y casi simultáneas) brindan un buen ejemplo de cómo las mismas causas pueden llevar a resultados políticos muy diferentes en marcos institucionales y culturas políticas también diferentes: crisis política aguda en Argentina; cambios pacíficos de gobierno y del sistema de partidos en Uruguay, decididos por los votantes en las formas y plazos legales vigentes. Paolillo (2004) resume la historia de la crisis.

del electorado (se *corrió al centro*). A lo largo de los años, sobre todo durante el último gobierno *tradicional* (2000-2004), el FA fue cambiando su estrategia.

La experiencia adquirida desde el gobierno departamental de Montevideo (a partir de 1990) fue clave para el FA en al menos dos sentidos: *desdemonizó* su eventual triunfo nacional (si en Montevideo no había ocurrido nada malo, ¿por qué razón tendría que ocurrir algo malo si el FA ganaba las elecciones nacionales?), y tal vez tan o aún más importante, esta práctica *socialdemocratizó* a buena parte de sus elites dirigentes, en particular las más vinculadas al gobierno departamental.

Esta moderación creciente del discurso del FA le permitió crecer hacia afuera de la izquierda neta, *socialdemocratizando* su electorado vía su crecimiento en el centroizquierda y el centro del electorado (los frenteamplistas *veteranos*, los que fundaron el FA, no cambiaron ideológicamente, o cambiaron relativamente poco).³⁶

La victoria del Frente Amplio en 2004 resultó de la combinación de todos estos factores. La izquierda ya no prometía «hacer temblar las raíces de los árboles» (como sí lo había hecho en 1994, y también, aunque menos, en 1999), sino «el cambio a la uruguaya». Esta fue una de las consignas centrales de la campaña del FA en 2004; en la terminología política uruguaya, indica que se trata de un cambio lento, seguro, incremental, *sin hacer olas*. Más formalmente: un cambio *paretiano*, en el que muchos (en el discurso del FA, la gran mayoría) mejoran su situación, pero nadie o prácticamente nadie la empeora.³⁷

La primera presidencia del FA, la de Tabaré Vázquez (2005-2010), fue muy exitosa en muchos sentidos. En esos años el país terminó de salir de la gran crisis de principios de siglo y, comparando con los antecedentes nacionales en la materia, comenzó un período de crecimiento económico sostenido sin precedentes en más de medio siglo. Nadie discute esto. Sí se discutió en 2009, y aún más en 2014, por un lado, qué parte del mérito correspondía a la administración del FA y qué parte correspondía al *viento de cola* resultante de las circunstancias externas; por otro lado, también se discutió si el gobierno realmente capitalizó o subutilizó las oportunidades resultantes de la coyuntura internacional. Pero estas discusiones involucran condicionales contrafactuales; son, tal vez, *demasiado* sofisticadas.

36 Buquet y De Armas (2004), Caetano (2005), Garcé y Yaffé (2004), Lanzaro (2004), Moreira (2005) y Yaffé (2005) exponen distintas visiones (mayoritariamente concordantes, en lo esencial) sobre la socialdemocratización o moderación, o corrimiento hacia el centro del FA.

37 Buquet et al. (2005) es una fuente compacta y útil sobre la campaña electoral y sus resultados.

En principio podrían relativizar los aciertos del FA, pero como para el grueso del electorado son difíciles de seguir, su impacto político potencial probablemente osciló entre modesto y nulo.

Además del crecimiento económico, para un balance conciso de los resultados del gobierno Vázquez es posible que los dos indicadores más importantes sean los siguientes. Entre las *elites* por primera vez en décadas se empezó a hablar abiertamente sobre la posibilidad de llegar *al primer mundo*; hasta entonces esto era visto tácitamente como imposible.³⁸ Entre los votantes, Vázquez dejó la Presidencia con la popularidad personal y la aprobación a la gestión más altas que hayan registrado las encuestas de opinión pública uruguayas.³⁹

Partiendo de esta base, en 2009 el FA parecía amplio favorito para ganar las elecciones nacionales y retener la Presidencia. Poco antes de las elecciones ese era el clima prevaleciente entre observadores y votantes, y todas las encuestas anticipaban un triunfo del FA (aunque ganando la Presidencia en segunda vuelta, como efectivamente ocurrió); el único punto en duda era la posible pero no segura mayoría parlamentaria propia para el FA, que finalmente se obtuvo, con un poco de suerte y por un margen muy pequeño.

Es posible, sin embargo, que a principios de ese año el favoritismo del FA no fuera tan claro, porque el candidato, José *Pepe* Mujica, tenía debilidades (pero también fortalezas) muy reales. Lo decisivo era la forma de potenciar las fortalezas y amortiguar o cancelar las debilidades; ese era el problema de la campaña electoral del FA.

A juicio de Francisco Vernazza, director de campaña del candidato presidencial, eso es efectivamente lo que hizo la campaña: «Realmente evitó que se perdiera; controló las amenazas de autodestrucción, caracterizó correctamente el escenario, y sobre todo, fue muy, muy, muy consistente»; los riesgos que surgían de la figura del candidato (su forma de hablar y de vestir; su pasado guerrillero) eran reales.⁴⁰

Para Vernazza, «la elección la ganaron: Tabaré y su exitoso gobierno; Pepe y su historia de buena fe y compromiso», junto a un rival vulnerable (Lacalle Herrera) y otros factores más generales (loc. cit.). La campaña se construyó sobre la imagen del gobierno Vázquez y las

38 Durante los cincuenta años anteriores, hablar de la posibilidad de llegar al primer mundo arriesgaba el ridículo. La primera figura política influyente que puso el tema sobre la mesa, en 2006-2007, fue el ministro de Economía de Vázquez, Danilo Astori. Varios intelectuales y figuras del FA lo retomaron luego, y desde la oposición nadie dijo seriamente que la idea era ridícula. Es difícil sobreestimar la importancia de este punto. Esta fue la primera vez en mi vida adulta que escuché esa idea, y nací en 1945.

39 Según todas las encuestas profesionales difundidas públicamente.

40 Entrevista de Victoria Contartese, en Contartese (2014).

nuevas posibilidades que se abrían: «el eslogan, la firma, desde la primera pieza [publicitaria] a la última fue «un gobierno honrado, un país de primera» (Vernazza, loc. cit.), esto es, los que eran percibidos como grandes avances del primer gobierno del FA.

Probablemente la descripción más concisa de la distancia entre las campañas electorales nacionales de 2004 y 2009 es «Del cambio [en 2004] a la continuidad [en 2009]», título de una compilación de artículos sobre las campañas 2009-2010 (Buquet y Johnson, 2010). Efectivamente: el marco general de la campaña de Mujica, insistentemente sugerido o mostrado (más que *dicho*), era el de la continuidad con el gobierno de Vázquez; «resaltar los logros del gobierno que estaba saliendo, de pegar la imagen de Mujica [...] como una persona que iba a continuar la obra [...] esos grandes trazos se mantuvieron desde principio a fin y no se cambiaron nunca».⁴¹

En este marco, la figura de Astori, candidato vicepresidencial, presentado también como futuro responsable de la política económica,

[...] fue un negocio redondo para la campaña [...] nos hace menos impresentables, menos imprevisibles y menos radicales [...] [su] presencia se explota al máximo [...] nunca más aparece Mujica solo [...]. Nunca más se utilizó la expresión «Mujica presidente», desde el día uno de la campaña [luego de] las elecciones internas.⁴²

Astori fue decisivo para el tema de la moderación *a la uruguaya*, que requirió atención especial de la campaña: «emitir señales globales de pertenencia al espacio socialdemócrata, levantar la noción de convivencia democrática y mantener silencio sobre el socialismo tercermundista, Chávez y compañía» (Vernazza, loc. cit.).

Conclusiones

1. Las conjeturas del artículo de 2010 sobre la evolución del sistema de partidos *se cumplieron y siguen vigentes*, por las mismas razones ya examinadas en 2010. El sistema de partidos continúa siendo un sistema de *dos mitades*, y en lo esencial se mantiene *estable*. A partir de 2004, en particular, se mantiene *muy estable* (figura 1; cuadros 1 a 5).

41 Gustavo Onorato, director de Piso Trece y miembro del comando de la campaña, entrevistado por Contartese, loc. cit.

42 En el blog oficial de Mujica, «El Pepe tal cual es», diseñado y escrito por Vernazza (con la aprobación del candidato), se dijo: «Danilo [que era el candidato vicepresidencial] no es segundo de nadie [...] Lo queremos para que sea primero a medias conmigo» (11 de julio de 2009).

2. Los resultados electorales de 2014 establecen formalmente que *el FA es ahora un partido predominante*, como en el pasado lo fueron los colorados. Como sostuvo Jorge Lanzaro, hoy el FA es un partido predominante

incluso en un sentido más amplio de lo que pudo serlo el Partido Colorado. Porque [como los colorados en el pasado] tiene cada vez más un afincamiento en el Estado donde las [...] carreras políticas, las redes de poder, la competencia en el interior del FA, han conformado una suerte de burocracia que requiere cargos (las carreras políticas dependen cada vez más del Estado). Pero el FA tiene [además de todo eso] un afincamiento en la sociedad civil, en las organizaciones sociales, más amplio que el que tuvo el Partido Colorado. Lo tiene en lugares estratégicos para la reproducción política y confección ideológica. Es un partido anfibio, que se mueve en el territorio de las organizaciones sociales y en el terreno del Estado [...]. Ningún partido de la izquierda en América tiene esa condición. Mayoritario en el Parlamento y en lo social. En la cultura y en la Universidad de la República.⁴³

3. La *regularidad de Garcé sigue siendo cierta*. Esta es una idea sencilla, apoyada en una regularidad empírica vigorosa.⁴⁴ Como lo resume Garcé, en el Uruguay de los últimos sesenta años *gobernar cuesta votos*. Sin tomar en cuenta 1984 (la elección *de salida* del gobierno militar), entre 1950 y 2009 inclusive hubo once elecciones. En estas once elecciones los partidos que gobernaban *ganaron* votos por comparación con la elección anterior en solo dos casos (los colorados en 1950 y nuevamente en 1999). En las otras nueve elecciones del período los oficialismos (colorados, blancos o frentistas) *perdieron* votos por comparación con los que habían obtenido en la elección inicial de ese período de gobierno. Esto es, en el 82% de los casos (nueve elecciones en once), gobernar hizo perder votos a los respectivos partidos de gobierno.

Aunque por una diferencia pequeña (0,2% para ser precisos, que es lo perdido por el FA en 2014 por comparación con 2009), el argumento sigue siendo cierto. En rigor, un poco *más* cierto: ahora para diez elecciones en doce, 83% de los casos.

Esta *regularidad de Garcé* puede ser ampliada (*ampliación de González*).⁴⁵ Antes de 2014, durante el período considerado hubo cuatro

43 Jorge Lanzaro en nota de Víctor H. Abelando, *Brecha*, 23 de enero de 2015, pp. 6-7.

44 Expuesta convincentemente por Adolfo Garcé en una columna de *El Observador* del 21 de noviembre de 2012, «El candidato o la gestión».

45 Presentada en columna del autor en *Búsqueda*, 2 de mayo de 2013.

ciclos de tres elecciones consecutivas en los cuales la tercera elección juzgaba la gestión de gobierno de un mismo partido durante dos períodos consecutivos: los colorados en 1946-1950-1954, y nuevamente en 1950-1954-1958; los blancos en 1958-1962-1966 y los colorados en 1994-1999-2004. En los cuatro ciclos vale una regla absoluta, sin excepciones: en todos los casos, en la última elección del período, el partido de gobierno pierde votos respecto a la elección inmediatamente anterior y también respecto a la primera elección del ciclo, la que lo llevó al gobierno.

Las elecciones nacionales de 2014 agregaron un quinto ciclo (el FA en 2004-2009-2014) en el que la regla *ampliada* también sigue vigente. El FA ganó, incluso con mayoría parlamentaria propia, pero el FA en 2014 votó algo menos que en 2009 y menos que en 2004. Para los cinco ciclos de esta clase registrados desde 1950, en todos ellos gobernar costó votos a los respectivos oficialismos (colorados, blancos, FA).

Si esta regla histórica valiese también para 2019, el FA podría ganar la Presidencia en segunda vuelta pero no le sería fácil mantener su mayoría parlamentaria propia.

En 2014 ya no la pudo obtener en octubre. Solo la mantuvo en la primera ronda en Diputados, pero no en el Senado, donde quedó dividido 15/15. Lo que finalmente le dio la mayoría propia en el Senado y, de ese modo en el conjunto de la Legislatura, fue el voto del vicepresidente, Raúl Sendic, electo en el balotaje del 30 de noviembre.

Si en octubre de 2019 el FA vota por debajo de 2014, entonces la mayoría legislativa sería aún más difícil, aunque no imposible (eso dependería de cuánto, exactamente, *por debajo* de 2014 y de cómo se distribuirán los demás votos).

4. Las regularidades empíricas de este tipo también son conocidas como *cajas negras*, porque se ve lo que entra y sale de ellas, pero no lo que ocurre adentro. Esta opacidad subraya que, puesto que no sabemos cómo *funcionan*, tampoco sabemos cuándo ni por qué dejarán de funcionar. No son eternas. Es necesario, entonces, considerarlas con mucha prudencia.

Garcé ya había señalado que su *regla* no es abstracta ni independiente de las circunstancias. Los datos muestran que «cuando un partido gobierna con viento en contra (como el Partido Colorado en 1955-1958 o en 2000-2004) pierde más apoyo que cuando sopla viento a favor (Luis Alberto Lacalle 1990-1994 o Vázquez 2005-2009)»,⁴⁶ a lo que ahora se puede agregar también Mujica 2009-2014.

46 Garcé, loc. cit.

Sin embargo: el argumento de Garcé *viento en contra/a favor* probablemente también indica *más/menos expectativas insatisfechas*. Con algún trabajo adicional que no se puede desarrollar aquí, partiendo de lo expuesto en la tercera parte de este artículo es posible transformar estas *regularidades empíricas* en hipótesis formales, apoyadas en la evidencia disponible y en un marco conceptual específico. Las dos *regularidades* (Garcé, González) dejarían de ser *solo cajas negras*.

5. A nivel partidario, uno de los cambios más importantes para esta discusión (insinuado en 2009 y ratificado en 2014) puede resumirse como sigue. Cuando se comparan los resultados electorales de octubre de 2009 y de 2014 lo primero que se ve es una gran continuidad: en las dos elecciones el FA es la mitad mayor; su porcentaje del electorado, redondeado al entero más cercano, es igual en las dos elecciones (48%). Lo esencial (el tamaño de las dos mitades, particularmente la mayor) se mantiene casi igual. Sin embargo, por debajo de esa gran continuidad *aparecen diferencias sistemáticas*, diferencias que muestran que esa continuidad es el resultado final de *tendencias que apuntan en direcciones opuestas*.

La votación del FA ha cambiado de maneras diferentes. Bajó en solo tres departamentos: Montevideo, Canelones (apenas) y Maldonado, y subió en los dieciséis departamentos restantes. El FA perdió votos en los tres departamentos contiguos más prósperos y socialmente *modernos* del país; en todos los demás, ganó votos.

El resultado de estas tendencias opuestas es que el país se está volviendo *políticamente más homogéneo*; la diferencia porcentual promedio de las dos *mitades* políticas entre los 19 departamentos era 17,3 en 2009, y ahora es 12,3; cayó en una tercera parte.

El rango de variación de los votos de octubre del FA entre su mejor y su peor votación departamental fue mayor en 2009 (25 puntos porcentuales entre Montevideo y Lavalleja) que en 2014 (19 puntos porcentuales entre Montevideo y Flores). El ombligo del país se está volviendo un poco *menos* frentista, y todo el resto se está volviendo *más* frentista, al menos en las preferencias nacionales.

Desde una perspectiva algo diferente, pero apuntando en la misma dirección, el sociólogo Gustavo Leal sostuvo, en un informe para la fórmula presidencial del FA:⁴⁷

«En octubre de 2014 el Frente Amplio abrió definitivamente las porteras del Uruguay profundo [...]. Al observar la evolución del voto

47 Citado en la edición de *Búsqueda* del 13 de noviembre de 2014, p.3, «El crecimiento electoral del FA en el interior es más relevante en las localidades donde están los circuitos rurales».

al FA en el interior del país en comparación con los partidos tradicionales es posible ver en perspectiva una tendencia de larga duración [...]». En 2014, el mayor crecimiento del Frente Amplio fue en el interior del país, y en especial [...] en las pequeñas localidades del interior de menos de 1.000 votos, donde se encuentran todos los circuitos rurales [...] «definitivamente el Partido Nacional dejó de ser el partido que era mayoría en el interior del país».

En 1984 el FA obtuvo el 74% de sus votos en Montevideo y el 26% restante en el interior; era una fuerza política *muy* capitalina. Los blancos estaban en la posición aproximadamente opuesta, aunque no tan extrema, el 64% de sus votos en el Interior y el 36% en Montevideo.

Los colorados, por su parte, estaban en una situación intermedia, obtuvieron el 41% de sus votos en la capital y el 59% en el Interior. En 1984, entonces, los colorados (ganadores de esa elección) fueron el partido electoralmente más homogéneo del país. Su porcentaje de la votación en la capital y en el Interior fue similar. Durante las tres décadas siguientes esto fue cambiando gradualmente.

En 2014 el 44% de los votos del FA fueron montevideanos y el 56% del Interior; los votos blancos se concentraron en el Interior aún más que en 1984 (69% interior, 31% capital), y la pauta colorada fue ahora casi igual a la blanca (68% Interior, 32% capital). *El FA es ahora el partido electoralmente más homogéneo del país.*

En resumen, el electorado del FA ha estado cambiando. El FA pierde votos en el ombligo del país; las encuestas sugieren que estas pérdidas serían relativamente mayores en sectores medios y medio-altos. Gana votos en el Interior, especialmente en el país más rural (mayoritariamente de bajos ingresos).

En suma, el electorado del FA se está volviendo *más popular*. *Los impactos de estos cambios sobre el FA son ambiguos*. Por un lado, el debilitamiento (aunque modesto) en la zona metropolitana del país *muestra los límites*: al FA no le sería fácil volver a crecer. Entre otras razones porque si *apuesta todas sus fichas* al Interior y al país rural para compensar lo que pierde en el *ombligo*, eso podría aumentar las pérdidas en las áreas más prósperas, urbanas y *modernas*. Al mismo tiempo, sin embargo, esta nueva configuración del voto frentista *probablemente lo hace más estable y «resistente al cambio»*, porque históricamente los sectores populares urbanos y rurales uruguayos son menos volátiles que las capas medias.

6. ¿Por qué ha estado cambiando el electorado del FA? Para Gustavo Leal, el crecimiento en el Interior (especialmente el interior rural), y por lo tanto el cambio de perfil de los votantes del FA se explica en

parte por «la descentralización, las políticas culturales, el acceso a la información, el acceso a servicios básicos como luz y agua en el interior profundo, las políticas laborales y el régimen de ocho horas para el campo» (loc. cit.). El ministro de Desarrollo Social, Daniel Olesker,

[...] dijo que hay «una correlación fuerte» entre las políticas sociales que implementó el FA desde que es gobierno y el resultado electoral. [...] El Frente Amplio tuvo una votación alta en los barrios de la zona noreste y noroeste de Montevideo [...] y le ganó al Partido Nacional en los departamentos fronterizos con Brasil [...]. «En una perspectiva larga 2004-2014, hay un reconocimiento a una llegada al territorio. En los cinco departamentos donde más se creció, hay un reflejo de lo que fueron las políticas llegando» en salud, programas educativos y actividades del Mides (loc. cit.).

Desde la academia, las opiniones son esencialmente convergentes con estos juicios desde hace ya cinco años:

La evidencia confirma el impacto político que tienen estos programas [de transferencias] entre los beneficiarios [...]. Entre los beneficiarios, el porcentaje que votó por la reelección del Frente Amplio es mayor que entre los no beneficiarios [...] No todos los programas de transferencias tienen el mismo impacto político. Mientras las asignaciones familiares, las pensiones a la vejez o invalidez y las canastas alimenticias no producen un efecto significativo, sí lo tiene el recibir el Plan de Emergencia. Una posible explicación a esta diferencia radica en que tanto las asignaciones familiares como las pensiones y las canastas familiares son transferencias que existieron con anterioridad al gobierno frenteamplista [...] mientras que el Plan de Emergencia fue el programa estrella del Frente Amplio, creado para combatir la indigencia y reducir la pobreza. [...] [su] impacto político es genuino por dos razones. Primero [...] [hay] evidencia que muestra que el Plan de Emergencia no fue asignado con criterio político o manipulado por el gobierno con fines clientelares [...]. Segundo, el efecto existe aun después de controlar por el ingreso, la ideología y las evaluaciones [...] de la economía [...]. [La conclusión] es clara: el Plan de Emergencia generó apoyos electorales. (Queirolo, 2010: 206-207).

Desde la oposición nadie, o muy pocos, niegan el impacto político-electoral de las políticas del FA. Algunos las ven en términos clientelísticos tradicionales; otros, como las nuevas disidencias coloradas, en cambio, piensan que hay que aprender de ellas. Hubo clientelismo, sin

duda, pero no en *estas* políticas dirigidas a las capas menos favorecidas de la población; más bien parece, como dicen Queirolo y las fuentes que cita, que fueron políticas universales genuinas: el que satisfacía tales y cuales condiciones preestablecidas podía acceder a esos beneficios.

El clientelismo se aprecia más arriba de la escala social, como lo sugiere Lanzaro en su reportaje ya citado para *Brecha*: el FA «tiene cada vez más un afinamiento en el Estado donde las [...] carreras políticas, las redes de poder, la competencia en el interior del FA, han conformado una suerte de burocracia que requiere cargos (las carreras políticas dependen cada vez más del Estado)».

La senadora y candidata a la Intendencia de Montevideo, Lucía Topolansky, señaló públicamente algunas de las consecuencias: «Los cargos de confianza política [en la IMM] deterioraron algunas carreras funcionales [...] se han atravesado algunos cargos de confianza política en algunas carreras funcionales y hay que mejorarlas» (en reportaje a *Brecha*, 23 de enero de 2015).

7. Durante la próxima década el sistema de partidos probablemente seguirá siendo un sistema de dos *mitades*. Hay pequeñas señales de cambio: el *mejor momento* del sistema de dos mitades fue 2004 (las dos sumaron el 95% de los votos). Esa suma ha bajado lenta y gradualmente hasta 92% en 2014. Los que están creciendo son el Partido Independiente y los partidos más pequeños (desde 2,5% en 2004 hasta 5,1% en 2014), y los votos en blanco y anulados (2,4% en 2004, 3,3% diez años después).

Las tendencias son claras pero los cambios, por ahora, son lentos. Entonces: *dos mitades*, pero no necesariamente con partido predominante, como ahora (i. e., un partido de gobierno con mayorías legislativas propias) y no necesariamente con la misma mitad mayor. Eso se decidirá en el curso del nuevo gobierno Vázquez.

8. *La mitad hoy opositora*. Blancos y colorados tienen historias, estilos y culturas diferentes; *son* partidos diferentes. Sin embargo, la historia política comparada sugiere que la existencia de partidos tan cercanos entre sí en el espacio ideológico (como lo están blancos y colorados) es rara. En Occidente solo se observa cuando otras dimensiones (básicamente culturales: religiosas, étnicas, lingüísticas) son muy relevantes para la política.⁴⁸

En Uruguay estas dimensiones adicionales no parecen tener suficiente peso diferenciador. Esta es una tensión *estructural* de la mitad hoy opositora. Es *estructural* porque resulta de una historia larga y compleja; nadie la construyó deliberadamente. Los liderazgos actuales

48 González (1991); Delbono (2010) discute formalmente la cercanía de blancos y colorados.

simplemente la heredaron y deben convivir con ella. Es potencialmente problemática, como la palabra *tensión* lo indica, porque la política comparada sugiere que esta situación es un equilibrio *inestable*.

Las polémicas de los últimos tiempos sobre eventuales alianzas más formales entre blancos y colorados ilustran estas inestabilidades. Su futuro es difícil de anticipar: los dos partidos pueden diferenciarse nuevamente en el continuo ideológico, o pueden construir alianzas (como en Chile, o como la Concertación en Montevideo), o uno de ellos podría desaparecer.

9. *La mitad gobernante*. El dicho tradicional «todo lo que sube baja» es una generalización extrema; en principio, es prudente desconfiar de ellas. Pero en las políticas *democráticas* tiene un sentido muy claro, porque sin rotación de partidos en el gobierno no hay democracia. Es una característica distintiva. Lo único que varía es la cantidad de años en los que un mismo partido puede gobernar ininterrumpidamente.

Como se ha visto, en *los tres departamentos contiguos más prósperos y socialmente modernos del país, Montevideo, Canelones y Maldonado*, lo que venía subiendo ya comenzó a bajar, aunque de distintas maneras. En todo el resto del país, en cambio, sigue subiendo, y a buen ritmo. La resultante de estas dos tendencias contrapuestas decidirá si el FA retiene su condición de partido predominante y decidirá el rumbo político del país.

Referencias bibliográficas

- BUQUET, Daniel (coord.) (2005). *Las claves del cambio: ciclo electoral y nuevo gobierno 2004/2005*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental, Instituto de Ciencia Política (ICP).
- BUQUET, Daniel, y JOHNSON, Niki (coords.) (2010). *Del cambio a la continuidad: Ciclo electoral 2009-2010*. Montevideo: Fin de Siglo, CLACSO, Instituto de Ciencia Política.
- BUQUET, Daniel, y DE ARMAS, Gustavo (2004). «La evolución electoral de la izquierda: crecimiento demográfico y moderación ideológica», en Jorge Lanzaro (coord.). *La izquierda uruguaya entre la oposición y el gobierno*. Montevideo: Fin de Siglo.
- CAETANO, Gerardo (2005). «Introducción general: Marco histórico y cambio político en dos décadas de democracia. De la transición democrática al gobierno de la izquierda», en CAETANO, Gerardo (comp.). *20 años de democracia. Uruguay 1985-2005: miradas múltiples*. Montevideo: Universidad de la República, Facultad de Ciencias Sociales, Instituto de Ciencia Política.

- CONTARTESE, Victoria (2014). *Estrategias de campaña en Uruguay: el FA de 2009*. Saarbrücken: Dictus Publishing.
- CRESPO, Ismael, GARRIDO, Antonio, y RIORDA, Mario (2008). *Elecciones y campañas presidenciales en América Latina*. Buenos Aires: La Crujía.
- DELBONO, Andrea (2010). «De capuletos y montescos: Familias político-ideológicas en el sistema de partidos del Uruguay post dictadura», monografía de licenciatura. Montevideo: ICP, Facultad de Ciencias Sociales, Udelar.
- GARCÉ, Adolfo, y YAFFÉ, Jaime (2004). *La era progresista*. Montevideo: Fin de Siglo.
- GONZÁLEZ, Luis E. (2010). «La estabilización del sistema de partidos uruguayo, 1999-2009», en Luis E. GONZÁLEZ et al. *El voto en Uruguay 2009-2010*. Montevideo: Universidad Católica, Fundación Konrad Adenauer, pp. 71-92.
- (2008). *Political crises and democracy in Latin America since the end of the Cold War*, Working Papers # 353 (diciembre), Kellogg Institute, University of Notre Dame.
- (1999). «Los partidos establecidos y sus desafiantes », en Luis E. González et al. *Los partidos políticos uruguayos en tiempos de cambio*. Montevideo: Universidad Católica, Fundación BankBoston.
- (1991). *Political Structures and Democracy in Uruguay*. Notre Dame, Indiana: University of Notre Dame Press (versión española: Montevideo: Instituto de Ciencia Política, Fundación de Cultura Universitaria, 1993).
- GONZÁLEZ, Luis E., y AMADEO, Belén (2014). «Campañas presidenciales en la Argentina y Uruguay, 2004-2015». Ponencia presentada al V Congreso Uruguayo de Ciencia Política, Montevideo, 7 al 10 de octubre de 2014.
- GONZÁLEZ, Luis E., y QUEIROLO, Rosario (2000). «Las elecciones nacionales del 2004: Posibles escenarios», en ICP. *Elecciones 1999-2000*. Montevideo: ICP, Ediciones de la Banda Oriental.
- HUNTINGTON, Samuel P. (1991). *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman: University of Oklahoma Press.
- INSTITUTO DE CIENCIA POLÍTICA (2000). *Elecciones 1999-2000*. Montevideo: ICP, Ediciones de la Banda Oriental.
- LANZARO, Jorge (2004). «La izquierda se acerca a los uruguayos, y los uruguayos se acercan a la izquierda. Claves de desarrollo del Frente Amplio», en LANZARO, Jorge (coord.). *La izquierda uruguaya entre la oposición y el gobierno*. Montevideo: Fin de Siglo.
- MIERES, Pablo (2008). *Las elecciones parlamentarias en América Latina a comienzos del Siglo XXI*. Lima: Instituto Universitario Ortega y Gasset, Escuela Electoral y de Gobernabilidad, Junta Nacional de Elecciones.
- MOREIRA, Constanza (2005). «El voto moderno y el voto clasista revisado: explicando el desempeño electoral de la izquierda en las elecciones de 2004

- en Uruguay», en BUQUET, Daniel (coord.). *Las claves del cambio. Ciclo electoral y nuevo gobierno 2004-2005*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental, Instituto de Ciencia Política.
- PAOLILLO, Claudio (2004). *Con los días contados*. Montevideo: Búsqueda, Fin de Siglo.
- QUEIROLO, Rosario (2010). «El rol de los programas de transferencias monetarias en América Latina y Uruguay», en BUQUET, Daniel, y JOHNSON, Niki (coords.). *Del cambio a la continuidad. El ciclo electoral 2009-2010*. Montevideo: Fin de Siglo, CLACSO, ICP.
- SARTORI, Giovanni (1982). *Partidos y sistemas de partidos*, 2.ª edición española ampliada. Madrid: Alianza Universidad.
- SOTELO RICO, Mariana (1999). «La longevidad de los partidos tradicionales uruguayos desde una perspectiva comparada», en GONZÁLEZ, Luis E., et al. *Los partidos políticos uruguayos en tiempos de cambio*. Montevideo: Universidad Católica del Uruguay, Fundación BankBoston.
- YAFFÉ, Jaime (2005). *Al centro y adentro. La renovación de la izquierda y el triunfo del Frente Amplio en Uruguay*. Montevideo: Instituto de Ciencia Política, Linardi y Risso.
- ZUASNABAR, Ignacio (2004). «Identificación partidaria en el Uruguay». Ponencia presentada en la conferencia aniversario de Equipos, *20 años de opinión pública*.

Capítulo 4:

Bonus track

El nacimiento de una comunidad de profesionales de opinión pública en América Latina

En Estados Unidos, los estudios de opinión pública comenzaron a realizarse de forma más o menos sistemática a mitad del siglo pasado. A América Latina —y al Uruguay— la actividad llegó con cierto rezago y demoró bastante más en consolidarse. Esto se explica en parte por condiciones económicas y técnicas menos favorables y en parte porque cuando los estudios de opinión pública comenzaban a tomar alguna regularidad (a fines de los sesenta y principios de los setenta) se encontraron inesperadamente con un enemigo mortal: los gobiernos militares que asolaron el continente y que marcaron un fuerte retroceso para esta actividad.

En los ochenta, cuando las democracias volvieron a extenderse por América Latina, los estudios de opinión pública tuvieron su primavera. Los embriones que habían quedado detenidos durante muchos años, encontraron el contexto que los alimentara y los hiciera crecer. Aunque es un factor que muchas veces queda olvidado en los análisis, el desarrollo de estudios de opinión pública en la América Latina de los ochenta fue otro de los elementos que contribuyeron a la consolidación de las democracias en la región.

La mayor parte de esos desarrollos fueron predominantemente locales. Los intercambios profesionales entre quienes se dedicaban a esta actividad en los distintos países eran escasos. Recién a fines de los noventa y primeros años del presente siglo comenzó a tomar forma una comunidad de investigadores latinoamericanos que derivaría algunos años después en la conformación de WAPOR Latinoamérica.

No existen muchos trabajos que relaten y dejen constancia de la historia de los estudios de opinión pública en la etapa previa a las dictaduras ni en las inmediatamente posteriores ni en el período de consolidación. Por eso, el siguiente texto de César Aguiar —focalizado en la tercera etapa, aunque con referencias a los períodos previos— tiene un particular valor.

César relata los inicios del proceso de conformación de una comunidad profesional de opinión pública en América Latina con una perspectiva analítica. Identifica factores que contribuyeron a su desarrollo

y, al final, deja planteadas tareas pendientes. Como suele ocurrir cuando se releen sus artículos, muchas de las cosas aquí planteadas continúan hoy vigentes como líneas de análisis o de trabajo.

El desarrollo que WAPOR Latinoamérica ha tenido posteriormente a la desaparición de César seguramente sería para él fuente de orgullo: las semillas que regó durante tantos años dieron frutos. Seguramente, también, seguiría visualizando caminos y proponiendo estrategias para impulsar esta actividad mucho más allá.

WAPOR Colonia: La emergencia de una comunidad profesional latinoamericana⁴⁹

Por César A. Aguiar

Probablemente, la comunidad profesional de investigadores de opinión pública latinoamericanos se constituyó definitivamente en abril del año 2007 en Colonia, Uruguay. Después de un trabajo preparatorio que insumió prácticamente un año, en ese mes se realizó en Colonia, bajo el auspicio de la World Association for Public Opinion Research (en adelante, WAPOR) lo que se denominó Primer Congreso Latinoamericano de Opinión Pública, para considerar una amplia variedad de documentos y presentaciones agrupados en varias mesas y paneles independientes sobre «Opinión pública, conflicto social y orden político».

La reunión de Colonia marcó un salto cualitativo. En términos de escala, variedad temática, calidad de los *papers*, alcance geográfico y *representatividad*, este encuentro fue marcadamente más importante que los anteriores intentos de nuclear a la misma comunidad profesional. En ese marco, la reunión delimitó una agenda básica de cuestiones teóricas, sustantivas y metodológicas, que podrá ser ampliada y profundizada en el futuro, pero que desde ya ubica a la investigación latinoamericana en el marco de las más amplias líneas de desarrollo de los estudios de opinión pública a nivel mundial. La voluntad manifiesta por los participantes de seguir adelante con el desarrollo regular de reuniones latinoamericanas es una prueba del impacto que tuvo el encuentro en términos de motivaciones y, al mismo tiempo, una muestra clara de las bases de confianza cosechadas para realizaciones de mayor ambición.

El objetivo de estas notas es subrayar ese momento de *emergencia*

49 Este artículo fue publicado en 2009, en M. Braun y C. Straw (eds.). *Opinión pública: una mirada desde América Latina*. Buenos Aires: Emeccé, pp. 19-23.

de una comunidad profesional, resumir sus principales antecedentes, *recorrer* la historia de los eventos WAPOR en América Latina y subrayar los aspectos más relevantes del evento de Colonia. El artículo no pretende presentar una reconstrucción exhaustiva de esas historias, sino identificar mecanismos y procesos que deberán ser estudiados con mayor rigor y que presumiblemente podrán ser integrados en el marco de un modelo más completo. Aunque el trabajo no se propone ser una historia del desarrollo de la investigación de opinión pública en América Latina, confía estimular los esfuerzos que puedan sumarse a la recuperación de esa historia.⁵⁰

Algunos antecedentes latinoamericanos

Un observador atento puede registrar, desde bastante tiempo atrás, una serie de acontecimientos que, si pueden tener interés aisladamente considerados, integrados en el marco de una visión de conjunto pueden considerarse en un sentido fuerte antecedentes directos de la emergencia reciente de un colectivo profesional en la región, lo que hemos llamado *la comunidad profesional de investigadores de opinión pública*.

El primer antecedente del surgimiento de una comunidad profesional latinoamericana en el campo de la opinión pública es la creciente presencia, país a país, de investigadores académicos, consultores y profesionales con intensa presencia mediática popularmente denominados *encuestadores*. Aunque el crecimiento y las modalidades de esa presencia son diferentes entre distintos países —un caso más de *desarrollo desigual*—, en prácticamente todos los países democráticos tiene ya varios años, y en muchos de ellos registra antecedentes de muy largo plazo.⁵¹

No existe, a la fecha, un estudio global que ordene la historia de las encuestas de opinión pública a nivel de los diferentes países de América Latina, pero en muchos de ellos hay algunos documentos que recuperan los eventos más notorios. En todos ellos se reconoce una primera etapa, pionera, que en algunos casos arranca entre los años cuarenta

50 En el libro, que es probablemente el más importante intento de construcción de una historia de la investigación de opinión pública a nivel global (Geer, 2004), aparecen pequeños relatos de la evolución de las encuestas de opinión en México, Costa Rica, Venezuela, Perú, Chile, Argentina, Brasil y Uruguay.

51 Más allá de los antecedentes incluidos en el libro de Geer, existen algunos recuentos parciales de algunas historias locales. Así, por ejemplo, para el caso de Chile puede verse Carlos Huneus (2007), o el trabajo de Rodrigo Cordero y Gonzalo Tapia (2007) incluido en este volumen. Para Perú debe tenerse en cuenta Fernando Tuesta Soldevilla (1997). Para Brasil, Orjan Olsen (2000) presenta un breve resumen. Para Uruguay puede verse César Aguiar (2000).

y cincuenta, y una etapa *fundadora* que normalmente arranca en los ochenta, habitualmente asociada al nacimiento y la consolidación de los procesos de democratización política. Aun cuando aparecen ejemplos de presencia académica o de ONG, en la mayor parte de los casos, los formatos prevalentes entre *pioneros* y *fundadores* implican la presencia activa de empresas privadas, diseñadas en forma similar a las empresas de investigación de mercado y opinión que crecían aceleradamente en los países democráticos más desarrollados y que en muchos casos desde el comienzo tuvieron una orientación bastante clara hacia su desarrollo internacional. En una proporción apreciable de casos, además, el elenco de profesionales fundadores revela una filiación directa o indirecta de la formación impartida por centros pioneros, como FLACSO Chile, en los primeros años de la década del sesenta, o la Fundación Bariloche, a principios de los setenta.

Un segundo antecedente relevante, vinculado con el anterior aunque analíticamente independiente, refiere al surgimiento de proyectos de investigación de opinión pública comparativa a partir de esfuerzos de equipos de investigadores locales en algunos países.

Tampoco existe en la actualidad un estudio global que releve estos proyectos y que los sitúe en el marco más amplio de la expansión de la opinión pública comparativa a nivel global. En cualquier caso, seguramente, los primeros intentos propiamente endógenos aparecen en la década de los ochenta, en el marco de los intercambios académicos verificados entre profesionales de varios países en los comienzos de la transición democrática. El grupo que impulsó en su momento el Proyecto POLIS, por ejemplo, comenzó a encontrarse con cierta frecuencia entre 1985 y 1986, en el marco de congresos y seminarios convocados por organizaciones tan diversas como la Fundación Friedrich Ebert y Freedom House, y pudo llevar a cabo entre 1987 y 1988 un estudio comparativo pionero que años después dio lugar al Latinobarómetro.⁵²

Pero la consolidación de los estudios de opinión pública latinoamericana comparativa se daría recién en los noventa. Desde el año 1992, la Corporación Iberoamericana de Investigaciones de Mercado y Asesoramiento (CIMA) comienza a desarrollar el Iberobarómetro, una encuesta orientada a examinar cuestiones de gobernabilidad, confianza en el gobierno y liderazgo gubernamental. En 1996 se realiza la pri-

52 El grupo impulsor de POLIS estuvo integrado por Carlos Huneeus y Marta Lagos (CERC, Chile), Edgardo Catterberg y María Braun (Estudios, Argentina), César Aguiar y Luis Eduardo González (Equipos, Uruguay), Bolívar Lamounier y Judith Muzinsky (Brasil). A nivel internacional, el proyecto contó con la participación activa de Juan Linz y Alfred Stepan. Una versión preliminar de los resultados obtenidos se presentó en 1988 en Columbia University.

mera medición del Latinobarómetro, impulsado por la Corporación Latinobarómetro bajo el liderazgo de Marta Lagos, con amplio apoyo de la cooperación internacional. El Latinobarómetro rápidamente pone a América Latina en un rango equivalente al de Europa —cuyo Eurobarómetro se encontraba consolidado desde 1973—, y comienza un camino de trabajo ampliamente promisorio, poniendo a los estudios de opinión pública comparativa como un insumo esencial de la investigación académica y las políticas públicas de alcance supranacional. Los estudios impulsados por PNUD o BID a fines de los noventa y primeros años de los 2000⁵³ no hubieran sido posibles sin la previa existencia de la información de opinión pública del tipo de los desarrollados por el Latinobarómetro.

El tercer antecedente relevante del surgimiento de una comunidad profesional latinoamericana en estudios de opinión pública proviene de la progresiva inserción de los profesionales latinoamericanos en el marco de las organizaciones y actividades internacionales de la profesión.

Una compulsión en los archivos de ESOMAR, AAPOR y muy particularmente WAPOR —las tres organizaciones probablemente más activas en la profesión— permitiría reconstruir con detalle la antigüedad, el alcance y la continuidad de esa inserción, que es muy visible en los noventa pero que muy probablemente registra algunos avances desde tiempo atrás. Aunque las tres dimensiones mencionadas, antigüedad, alcance y continuidad, registran alta variabilidad entre países —mayores en los más grandes, como México, Argentina y Brasil— y entre organizaciones —mayores las más internacionalizadas, como MORI, IPSOS, IBOPE, Gallup, TNS—, lo cierto es que a fines de los noventa ya era dable encontrar en la mayor parte de los países un grupo de profesionales y organizaciones profesionales que habían comenzado a mantener una vinculación al menos regular con las organizaciones y eventos internacionales.

En forma complementaria, desde los noventa en adelante comienza a registrarse un proceso que marca el crecimiento del número de jóvenes profesionales latinoamericanos que desarrollan estudios de grado o posgrado en centros de formación en temas directa o indirectamente vinculados a la investigación de opinión pública. Provenientes de México, Argentina, Brasil u otros países latinoamericanos, estudiantes completan sus estudios en Michigan, Connecticut o en algún otro centro que implica una formación especializada en cuestiones vinculadas al *public opinion research*, y retornan luego a sus países no solamente

53 Por ejemplo, Payne et al. (2003), PNUD (2004).

con un conocimiento de aspectos técnicos y teóricos, sino además con vínculos y prácticas académicas y profesionales más cercanas a los estándares internacionales de la industria que a las pautas más tradicionales de ejercicio de la profesión en los países de origen.

A la fecha, es normal la participación de profesionales de origen latinoamericano, normalmente activos en sus países de origen, insertos en actividades de la profesión a nivel global o participando activamente en proyectos de investigación comparativa a nivel internacional, y es razonable pensar que esa presencia se vaya ampliando en los próximos años.

Un cuarto antecedente relevante para entender el surgimiento de una comunidad latinoamericana de investigadores de opinión pública es la progresiva y acelerada incorporación de los países de América Latina en los grandes estudios de opinión pública internacional.

Este proceso también es fácilmente reconstruible en términos empíricos a partir de una compulsión detallada de la historia de las diferentes encuestas internacionales, pero ya desde antes de los noventa podían advertirse algunos movimientos en ese sentido. La mayoría de los países latinoamericanos de mayor tamaño y desarrollo de la industria de investigación de opinión ya habían sido incluidos en las primeras olas de la Encuesta Mundial de Valores, pero en los noventa y sobre todo en los primeros años del siglo XXI este proceso continuó sin descanso y agregó su dinámica propia al impulso emergente de los tres factores anteriores.

Así, antes de la reunión de WAPOR en Colonia, la mayor parte de los países latinoamericanos participaban en proyectos como la Encuesta Mundial de Valores, las encuestas internacionales de Transparency, los estudios del Pew Center, las encuestas de empresas internacionales como el Gallup Poll, las de Globe Scan o la de TNS Gallup y las encuestas de clima de opinión empresarial impulsadas por el Banco Mundial, etcétera. Los profesionales, las unidades académicas y las empresas de consultoría latinoamericanas que participaban en esos proyectos encontraban allí un nuevo estímulo —y nuevos aprendizajes— para coincidir con la emergencia de una comunidad profesional de alcance regional.⁵⁴

A los cuatro procesos anteriormente reseñados se agregaron los es-

54 En la propia reunión de WAPOR en Colonia fue ratificada y ampliada esta presencia de los diferentes países latinoamericanos en las encuestas globales. De hecho, la presentación realizada en el marco de esa reunión del Proyecto CSES (Comparative Study of Electoral Systems) fue una muestra más de la dinámica de crecimiento de las encuestas globales y de la inserción progresiva de las empresas, universidades, corporaciones y profesionales latinoamericanos en ese marco.

fuerzos que puntualmente se impulsaron desde WAPOR, ya sea directa o indirectamente asociados con actores latinoamericanos específicos.

En enero de 1995, con el estímulo de Robert M. Worcester⁵⁵ y Frederick C. Turner,⁵⁶ y con el auspicio de WAPOR, del Research Committee on Comparative Public Opinion de la Internacional Political Science Association y la Universidad Simón Bolívar de Venezuela, se realizó en Isla Margarita, Venezuela, el primer seminario regional de WAPOR convocado para discutir el tema «Opinión pública, elecciones y consolidación de la democracia en América Latina». El seminario reunió aproximadamente treinta participantes, provenientes de México, Venezuela, Perú, Argentina, Chile, Uruguay y Brasil, aparte de un pequeño grupo de *waporites* provenientes de Canadá, Estados Unidos, Inglaterra y Alemania.

Elecciones, democracia, cultura política y encuestas fueron el campo temático que absorbió esta primera reunión,⁵⁷ los mismos cuatro

55 De hecho, desde comienzos de los noventa, el esfuerzo sistemático de Sir Robert Worcester, fundador y presidente de MORI, por formar una red de empresas e investigadores de opinión pública en América Latina tuvo un rol principal en la emergencia de esta comunidad profesional. Presidente de WAPOR entre 1983 y 1984, desde fines de los ochenta estableció múltiples contactos con investigadores en varios países, estimulándolos a su participación internacional, ya fuera asociados con MORI o no. Su aporte impulsó los lazos entre varios investigadores y contribuyó al desarrollo de las dos primeras reuniones de WAPOR en la región.

56 Investigador interesado desde mucho tiempo atrás en la temática de América Latina y particularmente en la cuestión de las encuestas de opinión pública en la región, el aporte de Fred Turner fue muy importante al permitir oportunidades de formación en Estados Unidos para varios jóvenes investigadores latinoamericanos y para estimular las oportunidades de intercambio entre profesionales de distintos países. Presidente de WAPOR entre 1989 y 1990, sus trabajos sobre el significado de las encuestas en los regímenes autoritarios del Cono Sur es de los pocos que permiten examinar una temática tan relevante (Turner, 1984). En 1998, un artículo de Worcester y Turner, en conjunto con Seymour Martin Lipset —también expresidente de WAPOR—, invitados por el diario mexicano *Excelsior* para seguir de cerca el papel de las encuestas en el cambio político en México, fue un ejemplo del creciente involucramiento de académicos internacionales en el análisis de cuestiones de opinión pública en la región (Lipset et al., 1998).

57 Una revisión de los documentos presentados en la reunión de Santa Margarita da la pauta de los temas que ya entonces aparecían como relevantes para la profesión a principios de los noventa. Así, a partir de una presentación general de Fred Turner (Turner, 2000), se presenta una primera versión del trabajo citado de Lipset (Lipset et al., 1998), una revisión sobre estudios de opinión pública y *ambiente* político en Brasil (Olsen, 2000), un análisis de las elecciones argentinas de 1994 (Braun y Rovner, 2000), una revisión de la reelección de Fujimori en 1995 (Torres, 2000) y un análisis de la relación entre opinión pública y cultura política en Venezuela en el marco del surgimiento y consolidación del *chavismo* (Carrasquero y Welsch, 2000). También se registraron aportes

temas que, como veremos, seguirán concentrando buena parte de la discusión en los eventos siguientes. Por otro lado, una revisión de los autores y países participantes permitirá encontrar profesionales y empresas que a lo largo de los años se convertirán en protagonistas cada vez más activos de la emergencia de la comunidad profesional en estudio. Muchos de ellos mantendrán un vínculo muy cercano al llamado *grupo MORI* a fines de los noventa y primeros años del siglo XXI.

Con un enfoque menos ambicioso, propiamente *subregional* y fuertemente marcado por las coyunturas electorales del Cono Sur, en noviembre de 1999 se llevó a cabo la reunión de Punta del Este, Uruguay, impulsada fundamentalmente por Marita Carballo (TNS Gallup) y el elenco de directores y asociados a Equipos MORI en Argentina y Uruguay. La reunión, que nuevamente contó con la participación activa de Sir Robert Worcester y Fred Turner, logró la participación de casi cuarenta personas, casi todos argentinos y uruguayos, más algún investigador mexicano. Respecto a Isla Margarita, el encuentro reunió una menor proporción de *waporites* pero incluyó varios investigadores de origen universitario local, reunió a una cantidad de estudiantes avanzados y, sobre todo, incluyó una buena cantidad de participantes vinculados a una gama de empresas bastante más amplia que las reunidas en 1995.

Así, en Punta del Este participaron activamente investigadores de TNS Gallup, de Mora y Araujo y Asociados —que poco tiempo después se incorporaría al Grupo Ipsos— y de CEOP Argentina. Los cuatro temas clásicos nuevamente estuvieron presentes en la reunión —elecciones, democracia, cultura política y encuestas—, pero el énfasis de la discusión se concentró en mayor medida en temas sustantivos y metodológicos: las recientes elecciones en la Argentina (octubre de 1999) y Uruguay (primera vuelta en octubre de 1999 y *ballotage* a fines de noviembre), que habían implicado un fuerte impulso de la actividad profesional y que ofrecían muchos aspectos relevantes de discusión, que permitían plantear una amplia gama de cuestiones.⁵⁸

canadienses, alemanes y estadounidenses.

⁵⁸ Así, en términos teóricos y sustantivos se pudo analizar con detalle el papel de las encuestas en la reciente elección argentina (Mora y Araujo et al., 1999), la evolución histórica de las encuestas a la luz de la evolución política uruguaya (Aguar, 1999), sin perjuicio de discusiones más amplias sobre cultura política (Canzani, 1999; Rossel, 1999) o estudios específicos sobre socialización e identidad en el contexto del sistema político uruguayo (Monestier, 1999). Desde el punto de vista metodológico, por primera vez se planteó en la región una discusión sobre los criterios de evaluación de las estimaciones de las encuestas (Acosta et al., 1999), se indagaron aspectos específicos discutiendo las encuestas telefónicas (Zuasnabar, 1999; Mancebo et al., 1999), se discutieron aspectos

La reunión de Punta del Este, más pequeña y localizada, mostrará la vitalidad de la profesión a nivel subregional, ampliará en forma atendible los temas y los enfoques disponibles e incluirá una gama más amplia de investigadores en términos de edades, perfil, origen profesional y afiliación institucional.

Ahora bien, más allá del éxito puntual de las reuniones de Isla Margarita y Punta del Este, ninguna había superado los cuarenta participantes ni tampoco los veinte *papers*. Salvo excepciones, faltó en todas ellas la presencia protagónica de investigadores de países estratégicos como Brasil, Chile, Perú, Colombia o México. Por otra parte, la presencia de personas notoriamente significativas a nivel de WAPOR no implicaba explícitamente el respaldo formal de esa organización.

WAPOR Colonia 2007 implica un cambio radical —propiamente un salto adelante—, si nos atenemos a la escala del evento, al número de investigadores que concurrieron, a la cantidad de países y organizaciones participantes y a la amplitud de los temas considerados. Este libro permite evaluar con detalle todos estos aspectos, que sería redundante resumir aquí.

Resultados: construyendo la comunidad

La reunión de WAPOR Colonia marca la consolidación de una agenda temática amplia que, aunque puede ser ampliada y enriquecida en un futuro próximo, marca un cauce promisorio para los futuros esfuerzos de cooperación a nivel regional. Desde ya la agenda incluye prácticamente todos los temas que fueron tratados en mesas y paneles, y especialmente cuestiones de democracia, coyuntura política, procesos electorales, evaluación de gestión de gobierno, gobiernos locales, agendas públicas, transparencia, seguridad ciudadana, políticas públicas, teoría general y metodología, con un enfoque amplio que incluye perspectivas de género y que se orienta a un análisis comparativo. Una comparación preliminar de esa agenda con las respectivas de WAPOR, AAPOR o ESOMAR muestra que en la actualidad la región está en condiciones de aportar enfoques específicos de alta calidad a la discusión mundial en la materia y que si se logra articular efectivamente con la profesión a nivel internacional, solo pueden esperarse resultados positivos que propendan al enriquecimiento colectivo.

específicos de los sistemas de panel (Mizrahi, 1999) o del uso de *grupos focales* en la investigación de opinión (Pérez De León, 1999). Más allá de estos aportes, también aparecieron temas nuevos —que serán retomados en la agenda de WAPOR Colonia—: medios de comunicación (Rico, 1999), medio ambiente (Echegaray y Armesto, 1999), ciclos políticos y economía (Hughes, 1999).

Además de la fijación preliminar de una agenda de reuniones regionales que permitan consolidar el proceso de formación de la comunidad profesional —la próxima ha sido prevista en Lima en 2009—, un tercer resultado relevante de la reunión de Colonia fue la materialización de un respaldo internacional visible a nivel de WAPOR, a través de la participación activa de su presidente y de varios integrantes de su comité ejecutivo. En términos de visibilidad de la participación de WAPOR, el evento de Colonia marca un salto adelante muy visible, que sugiere el comienzo de una nueva era.

Pero también, y más allá de ese respaldo, la participación activa de profesionales y ejecutivos de nivel internacional de varias de las empresas relevantes a nivel mundial —IPSOS, TNS Gallup, Gallup Internacional— o regional —IBOPE, MORI Argentina y Equipos MORI—, y la presencia de varios líderes o responsables de estudios globales —Iberobarómetro, Latinobarómetro, Gallup Poll, CSES, etcétera—, confirma la integración efectiva de la investigación latinoamericana en el marco de la comunidad profesional internacional.

Finalmente, WAPOR Colonia también se caracterizó por las preocupaciones compartidas con respecto a oportunidades, desafíos y tareas a encarar. Aunque todo sugiere que hoy existe la matriz de una comunidad profesional virtualmente potente, también es cierto que esa comunidad todavía es débil y que su desarrollo depende en buena medida de la disposición y agilidad para encarar varias tareas.

Una lista preliminar de esas tareas —no ordenada ni mucho menos exhaustiva— incluye al menos las siguientes:

- *Rutinizar* el funcionamiento de WAPOR a nivel regional, mediante un calendario efectivo de reuniones anuales y el desarrollo de un pequeño *esqueleto* institucional.
- Avanzar en programas de formación de posgrado de maestría y doctorado, diplomados a nivel local, programas de formación y actualización regulares.
- Estimular el desarrollo de mecanismos locales o globales que aseguren el acceso sencillo a bancos de datos de encuestas de cada país, que permitan fortalecer el vínculo con la investigación académica internacional y acelerar el desarrollo de la investigación comparativa a nivel local.
- Encarar seriamente el proceso de relacionamiento entre la investigación de opinión pública y los medios de comunicación, asegurando el tratamiento cada vez más profesional de la información y el mejoramiento de la calidad en el diseño, uso y difusión de encuestas en los medios.

Es fácil entender que todas estas tareas son importantes para una cabal institucionalización de la profesión y que sería imposible enca-

rarlas a partir de esfuerzos aislados. La reunión de WAPOR en Colonia hace pensar que desde ahora en adelante se puedan comenzar a encarar más seriamente, mediante esfuerzos compartidos por investigadores, empresas, universidades y medios a nivel regional.

Bibliografía

- ADORNO, Teodoro et al. (1965). *La personalidad autoritaria*. Buenos Aires: Editorial Proyección. Publicada originalmente en inglés en 1954.
- AGUIAR, C. (2000). «La Historia y la historia: Opinión Pública y opinión pública en el Uruguay», *Revista Prisma*, «Opinión pública y elecciones», n.º 15. Montevideo, Universidad Católica del Uruguay.
- ARTERTON, Christopher (1987). *Las estrategias informativas de las campañas presidenciales*. Caracas: Ateneo de Caracas.
- EYSENCK, H. J. (1962). *Psicología de la decisión política*. Barcelona: Ariel.
- (1976). *Sexo y personalidad*. Madrid: Cátedra.
- (1985). *Usos y abusos de la pornografía*. Madrid: Alianza Editorial.
- GUBERT, Román (2000). *El eros electrónico*. Madrid: Taurus.
- HUNEUS, C. (2007). *Democracia vs. encuestocracia*, vol. 56, n.º 563, pp. 6-11.
- LAZARSFELD, Paul, y BOUDON, Raymond (1966). *Metodología de las Ciencias Sociales*. Barcelona: Laia.
- LIPSET, SEYMUR M. (1987). *El hombre político. Las bases sociales de la política*. Madrid: Tecnos. Publicada originalmente en inglés en 1960.
- LIPSET, S. M.; WORCESTER, R., y TURNER, F. (1998). «Opening the Mexican Political System: Public Opinion and the Elections of 1994 and 1997», *Studies in Comparative International Development*, 33(3), pp. 70-89, septiembre.
- MAAREK, Philippe (1997). *Marketing político y comunicación*. Barcelona: Paidós.
- MORA Y ARAUJO, Manuel (2005). *El poder de la conversación. Elementos para una teoría de la opinión pública*, colección Liderazgo Democrático. Quito: Ediciones de la GSPM-GWU e Informe Confidencial.
- NAPOLITAN, Joseph (2000). *Cómo ganar las elecciones*, colección Liderazgo Democrático. Quito: Ediciones de la GSPM-GWU e Informe Confidencial.
- NAPOLITAN, Joseph, y DURÁN BARBA, Jaime (2000). *Cien peldaños al poder*. Quito: Informe Confidencial y la GWU.
- OLSEN, O. (2000). «Encuestas en Brasil: Opinión pública y sondeos electorales en un ambiente inestable», en WELSCH, F. y TURNER, F. (eds.) (2000). *Opinión pública y elecciones en América*. Caracas: Universidad Simón Bolívar / International Political Science Association, CDB Publicaciones.

- PAYNE, J. M., ZOVATTO, D., CARRILLO FLÓREZ, F., y ALLAMAND ZAVALA, A. (2003). *La política importa*. Washington: BID / IDEA.
- PNUD (2004). *La democracia en América Latina*. Buenos Aires: PNUD.
- SCHWARTZ, Tony (1983). *Media: The second God*. Nueva York: Anchor Books.
- (2002). *El acorde emocional*, colección Liderazgo Democrático. Quito: Ediciones de la GSPM-GWU e Informe Confidencial.
- TUESTA SOLDEVILLA, Fernando (1997). *No sabe / No opina (Medios y encuestas políticas)*. Lima: Universidad de Lima y Fundación Konrad Adenauer.
- TURNER, F. (1984). «The Meaning of Survey Research in Authoritarian Regimes: Brazil and the Southern Cone of Latin America since 1970», *Statistical Abstract of Latin America*, 23, UCLA.
- (2000). «Opinión pública, elecciones y consolidación de la democracia en América Latina», en WELSCH, F. y TURNER, F. (eds.) (2000). *Opinión pública y elecciones en América*. Caracas: Universidad Simón Bolívar / International Political Science Association, CDB Publicaciones.
- WELSCH, F. y TURNER, F. (eds.) (2000). *Opinión pública y elecciones en América*. Caracas: Universidad Simón Bolívar / International Political Science Association, CDB Publicaciones.
- WORCESTER, R. (1991). *British Public Opinion: A Guide to the History and Methodology of Political Opinion Polling*. Oxford: Blackwell.

La opinión pública uruguaya previa al golpe de 1973

¿Cuál era el estado de la opinión pública uruguaya previamente al golpe de Estado de 1973?

La respuesta a esta interrogante puede realizarse hoy, gracias lo que podría considerarse algo así como un golpe de fortuna. En nuestro país casi no quedan registros conocidos de los estudios de opinión realizados en los años sesenta y los setenta que abordaran estas temáticas (o al menos, yo no los conozco). Mucha de esa información, además, no era pública: circulaba en forma privada en unos pocos ejemplares impresos.

El destino quiso que hace algún tiempo un amigo extranjero me comentara que tenía guardados algunos ejemplares de encuestas realizadas por la firma Gallup en Uruguay entre 1970 y 1973, y que gentilmente me los hiciera llegar.

Posiblemente el más valioso de los informes recibidos es el que se llevó adelante en mayo de 1973, el mes previo al golpe de Estado del 27 de junio.

Las encuestas de Gallup fueron cuestionadas posteriormente en Uruguay, supuestamente por haber estado vinculadas con el gobierno militar, aunque esto nunca fue probado. Dada la ausencia de elementos de prueba en contrario, el análisis que se plantea a continuación se hará considerando que la información fuera válida. Así la consideraban varios actores internos de la política nacional en esa época y también algunos gobiernos extranjeros que monitoreaban el clima de opinión uruguayo a través de los datos de Gallup.

¿Cuál era el contexto en mayo de 1973 según la encuesta de Gallup? El panorama era de un grave enfrentamiento entre el sistema político y los militares, particularmente el Ejército y la Fuerza Aérea. Los militares eran muy críticos del accionar del elenco político uruguayo: acusaban a los líderes políticos de tener y abusar de distintos tipos de privilegios, de incurrir regularmente en prácticas de corrupción y de olvidarse de los intereses de los ciudadanos, que los militares decían representar.

En este marco, Gallup preguntó a los ciudadanos uruguayos si creían que las acusaciones de los militares eran ciertas o exageradas. La mayoría absoluta de la población (52%) consideraba que las acusaciones eran ciertas, y que «los diputados y senadores no se han preocupado por el bienestar del pueblo» (60%). Es decir, los resultados muestran una opinión pública fuertemente descreída de los líderes políticos y del grado en que estos se preocupaban por la población.

Tabla 1. Opinión sobre si las acusaciones de los militares a los políticos son ciertas o exageradas

	Todos	Partido Colorado	Partido Nacional	Frente Amplio
Ciertas	52	57	34	65
Exageradas	27	26	43	20
No opina	21	17	23	15
Total	100	100	100	100

Fuente: Gallup (1973).

Tabla 2. Porcentaje de acuerdo con diferentes afirmaciones

	Todos	Partido Colorado	Partido Nacional	Frente Amplio
Que los diputados y senadores no se han preocupado por el bienestar del pueblo	60	58	46	73
Que los parlamentarios gozan de grandes privilegios que son verdaderos abusos (jubilaciones , préstamos para vivienda)	70	64	60	83
Que tales abusos son una de las causas de los movimientos subversivos	50	49	37	58

Fuente: Gallup (1973).

El liderazgo político era visto como fuertemente privilegiado: un 70% creían que esos privilegios eran «verdaderos abusos», como su régimen de jubilaciones y el acceso a préstamos para vivienda. Más aún, los ciudadanos visualizaban estos privilegios y abusos como «una de las causas de los movimientos subversivos» (50% de la población estaba de acuerdo con esta idea y 78% entre los votantes del Frente Amplio). Es decir, había una percepción relativamente extendida de que los abusos del elenco político no solo eran negativos en sí mismos, sino que además eran factores que habían ayudado a que en el Uruguay se hubieran desarrollado movimientos guerrilleros.

Tabla 3. Opinión sobre si las acusaciones de los políticos diciendo que los militares gozan de iguales o mayores ventajas que ellos son ciertas o exageradas

	Todos	Partido Colorado	Partido Nacional	Frente Amplio
Que los diputados y senadores no se han preocupado por el bienestar del pueblo	60	58	46	73
Que los parlamentarios gozan de grandes privilegios que son verdaderos abusos (jubilaciones , préstamos para vivienda)	70	64	60	83
Que tales abusos son una de las causas de los movimientos subversivos	50	49	37	58

Fuente: Gallup (1973)

¿Este descrédito en el liderazgo político puede interpretarse como un apoyo a un gobierno militar? El estudio no incursiona en preguntas tan directas, aunque sí hay indicadores sobre la imagen que los uruguayos tenían sobre los militares. Los resultados muestran que la percepción de los uruguayos tampoco era positiva: la mayoría (56%) también consideraban que los militares eran privilegiados con «iguales o mayores» ventajas que los políticos.

Pero, sin embargo, se consideraba que los políticos cometían mayores abusos de esos privilegios y que, en última instancia, los militares eran más honestos que los políticos en general (aunque mucha gente no opinaba sobre este punto).

En suma, la imagen de los militares no era buena en sí misma, pero sí claramente era mejor que la del liderazgo político en su conjunto. Había más gente que consideraba «honestos y correctos» a los militares que a los políticos, y se los consideraba más «respetuosos de la Constitución y las leyes» (recuérdese que esto fue antes de la disolución de las Cámaras, aunque después de los episodios de febrero de 1973).

En casi todos los indicadores, los votantes del Frente Amplio tenían mejores opiniones sobre los militares que los votantes de los partidos tradicionales.

Tabla 4. Opinión sobre militares y políticos en distintas dimensiones

¿Quiénes...	Los militares	Los políticos	Ambos	Ninguno	No opina	Total
... trabajan más seriamente en sus cometidos específicos?	50	17	4	2	27	100
...son más respetuosos de la Constitución y las Leyes?	44	23	1	3	29	100
...usan y abusan más de sus privilegios?	9	48	13	1	20	100
...son más útiles para el bienestar del país?	30	19	10	2	38	100
...son más honestos y correctos?	40	6	3	2	49	100

Fuente: Gallup (1973).

Finalmente, Gallup realizaba una pregunta de balance: «¿con quién está más de acuerdo en este conflicto?». Las opiniones estaban divididas, si bien favorecían moderadamente a los militares. Los políticos tenían una imagen muy desgastada pero, aun así, cuando se planteaba una elección en términos dicotómicos en el conflicto, las estructuras de apoyo no eran tan diferentes. Es notable el 28% que no emitía opinión sobre el punto, probablemente como reflejo de un contexto de temor ante un escenario tan conflictivo, o quizá por cierta indiferencia o desinformación de una parte del público respecto a este proceso.

En este indicador dicotómico también se aprecia una diferencia según orientación política. Entre los votantes del Partido Colorado y del Frente Amplio había más concordancia con los militares, mientras que entre votantes del Partido Nacional había más bien concordancia con los políticos.

Tabla 5. «En este enfrentamiento, ¿con quién está Ud. más de acuerdo?»

	Todos	Partido Colorado	Partido Nacional	Frente Amplio
Con los militares	34	40	23	43
Con los políticos	25	25	51	18
Con ambos	9	11	3	10
Con ninguno	4	0	3	8
No opina	28	24	20	21
Total	100	100	100	100

Fuente: Gallup (1973).

Los resultados sugieren que los ciudadanos uruguayos se sintieron desamparados, no representados por el elenco político y, por tanto, no defendieron con gran intensidad un sistema democrático que no les daba grandes réditos económicos pero al que además veían lleno de privilegios para sus principales actores, y alejado de la preocupación del ciudadano común.

La situación social se percibía como muy alterada: la mayoría de la población (51%) la consideraba de «grave perturbación», y un grupo muy grande (40%), de «ligera perturbación». Apenas un 6% de la población la calificaba como «normal».

Pero, ¿percibían los ciudadanos que existía una posibilidad de advenimiento de un golpe de Estado? Había opiniones divididas al respecto: un 48% sí veían riesgo de un golpe de Estado y un 41% opinaban lo contrario. Esto muestra que no se puede decir que la opinión pública uruguaya era completamente ingenua respecto a lo que podía ocurrir, pero sí que una parte muy importante de la población lo era.

Curiosamente, los datos muestran que a lo largo de 1973 el temor a caer en un gobierno militar venía disminuyendo, luego de llegar a un pico muy alto en el mes de febrero, en la primera etapa del golpe. En mayo, pocas semanas antes de la disolución de las Cámaras, muchos uruguayos estaban menos temerosos de un desenlace militar que al comenzar el año.

Tabla 6. Los riesgos de caer en un gobierno militar

	Enero 73	Febrero 73	Marzo 73	Mayo 73
Sí, existen	42	60	54	48
No, no existen	43	25	37	41
No opina	15	15	9	11
Total	100	100	100	100

Fuente: Gallup (1973).

La crisis económica y social

El otro elemento que hay que tomar en cuenta para entender el contexto era la situación económica y social. La crisis económica era profunda, y algunos indicadores lo demuestran:

- 68% de los hogares tenían escasez de arroz, 60% de azúcar, 41% de harina, 77% de yerba.
- Los hogares en que se declaraban necesidades eran proporcionalmente más en las clases bajas que en el resto. Por ejemplo, en el 84% de los hogares bajos se declaraba tener escasez de yerba.
- 36% consideraban que la crisis económica sería «peor» en los meses siguientes, y un 28% opinaban que sería «igual» (29% que mejoraría).
- 52% opinaban que la situación de 1973 era peor que la de 1972, y 73% que era peor que la de 1971, lo que refleja una clara percepción de deterioro.

La evaluación del desempeño del presidente Bordaberry

Otros indicadores políticos incluidos en el informe son particularmente interesantes. Por un lado, la opinión sobre el desempeño de Juan María Bordaberry como presidente. Muchas veces se dijo que el presidente en ejercicio carecía de apoyo popular. La casi nula respuesta ciudadana ante su llamado a resistir el desacato militar de febrero de 1973 fue considerado como un indicador de bajo apoyo a su figura. Sin embargo, la encuesta de Gallup muestra un panorama algo más complejo: el presidente parecía haber mantenido apoyos relativamente importantes hasta fines de 1972, y cayó —moderadamente— en 1973.

Tabla 7. Evaluación de la actuación del presidente

	May 1972	Jul 1972	Ago 1972	Set 1972	Ene 1973	May 1973
Muy bien	13	7	11	8	6	2
Bien	28	35	26	24	25	23
Regular	16	18	17	17	28	27
Mal	9	12	12	16	15	20
Muy mal	9	11	6	9	14	19
No opina	25	17	28	26	12	9
Total	100	100	100	100	100	100
Saldo neto (*)	+23	+19	+19	+7	+2	-14

* Cálculo propio.

Fuente: Gallup (1973).

Durante 1972 el balance positivo del presidente Bordaberry fue alto durante la mayor parte del año, aunque con tendencia decreciente. En enero de 1973 (el mes anterior a los incidentes de febrero), un tercio de la población continuaba respaldándolo. No es posible saber cuándo fue la pérdida de apoyo mayor porque la serie *salta* hasta mayo. En esta medición, la última de Juan María Bordaberry como presidente, el balance ya era negativo (25% de apoyo contra 39% de crítica). Muestra que el presidente en ese momento ya había perdido pie respecto al año anterior. Sin embargo, mirado en perspectiva histórica, los niveles de aprobación popular a Bordaberry no parecen particularmente malos. Como se mencionó en los capítulos anteriores, la mayoría de los presidentes posdictadura hasta la actualidad gobernaron (con la excepción de Vázquez, en su primer período, y de Mujica) niveles de apoyo no mucho mayores que el que tenía Bordaberry incluso en su momento final. Aunque se trata de comparaciones que hay que tomar con mucha cautela,⁵⁹ los resultados podrían considerarse sorprendentes.

La intención de voto en Montevideo

A pesar de que todavía faltaba bastante tiempo para las siguientes elecciones nacionales (que debían realizarse en 1976), la encuesta de Gallup también registraba indicadores de intención de voto en la capital del país. Como era esperable, dada la distancia con la elección futura, la

⁵⁹ Se trata de encuestas por empresas diferentes, con metodologías diferentes y preguntas diferentes.

estructura de preferencias partidarias mostraba un alto nivel de indecisión. Pero, más allá de esto, en esos meses de fines de 1972 y principios de 1973 se registraba una tendencia modesta pero clara en los datos: crecimiento del Frente Amplio y caída de los partidos tradicionales. De hecho, la de mayo de 1973 fue la primera vez que la encuesta mostraba al Frente Amplio por encima de los partidos tradicionales.

Tabla 8. Intención de voto a la Intendencia de Montevideo

	Set 1972	Dic 1972	Mar 1973	May 1973
Frente Amplio	18	20	23	23
Partido Colorado	25	19	21	22
Partido Nacional	20	14	26	16
No da información	37	47	40	39
Total	100	100	100	100

Fuente: Gallup (1973).

En qué medida esta información era conocida por los actores políticos y por la cúpula militar, y en qué medida puede haber sido un factor contribuyente a los hechos políticos desencadenados en junio, es imposible de saber a esta altura. Por un lado, es evidente que la realidad política del Uruguay en esos años se explica por una multiplicidad de factores de mediano y largo plazo iniciados mucho antes que la serie de encuestas de Gallup. Por otro lado, está claro que la existencia de este sistema regular de medición de opinión pública solo se explica por el hecho de que actores políticos clave hayan requerido esa información y que la utilizaran como insumo para la toma de decisiones. Tomando en cuenta la propia existencia del estudio, la probabilidad de que los principales actores del momento no la conocieran puede considerarse baja.

A modo de síntesis

El análisis de un estudio de opinión pública más de cuatro décadas después de realizado es una tarea que debe tomarse con mucha precaución. Entre los actores políticos e historiadores uruguayos hay diferentes interpretaciones sobre lo que ocurrió en aquellos años y sus causas. Pocas veces se ha integrado al análisis información de opinión pública que, como se detalló más arriba, casi no existía o no se conocía públicamente en aquella época.

Estos datos, que salen a la luz casi medio siglo después, no arrojan evidencia definitiva que pueda apoyar una u otra interpretación de la

realidad. Pero sí constituyen un elemento nuevo, un insumo adicional que, en el mejor de los casos, puede hacernos reflexionar informadamente sobre nuestra historia y contribuir a entender mejor nuestros problemas actuales.

Cuando en una sociedad los actores políticos pierden crédito, como ocurrió en la sociedad uruguaya de principios de los setenta, los riesgos institucionales aumentan notoriamente. Cuando el análisis de tendencias de treinta años de opinión pública realizado en el primer capítulo de este libro muestra el descenso reciente del aprecio promedio del liderazgo político uruguayo, es obligación preocuparse. El desgaste del liderazgo actual es incomparablemente menor que el deterioro agudo registrado por la encuesta de 1973, por lo que sería una irresponsabilidad insinuar que existen riesgos similares. Pero sí hay que tener en cuenta que seguramente el proceso de deterioro de la confianza en el sistema político había comenzado varios años atrás. Y que quizá el proceso se agravó, entre otras cosas, porque nadie dio suficiente atención a las señales iniciales.