

# Cultura política e opinión pública do nivel subnacional ao nacional: Claves comparativas a partir do caso uruguaio

**Gerardo Caetano Hargain**

*Investigador e Docente, FCS-DCP; UDELAR, Uruguai*

**Ernesto Nieto de Francesco**

*Investigador e Docente, DCS, Cenur-Udelar, Uruguai*

**RESUMO:** Neste artigo preséntanse algúns dos cambios recentes que observan a dimensión electoral na democracia en Uruguai. As últimas eleccións presidenciais en Uruguai amosaron aspectos novos que viñan perfilando procesos anteriores pero que nesta ocasión amosáronse nunha dimensión particular. Aínda nun pequeno país como Uruguai os territorios procesan e resolven de maneira diferente os procesos electorais, o que ten relevancia no campo das análises subnacionais. Neste sentido o artigo avanza incorporando esta dimensión subnacional, pero en clave da súa proxección cara aos escenarios nacionais. O artigo remata presentando unha serie de posibles escenarios para o futuro inminente do mapa electoral do país de América do Sur.

**Palabras Chaves:** Eleccións, Uruguai, Subnacional, Cultura, Política, Territorio

**RESUMEN:** En este artículo se presentan algunos de los cambios recientes que observa la dimensión electoral en la democracia en Uruguay. Las últimas elecciones presidenciales en Uruguay mostraron aspectos novedosos que se venían perfilando en procesos anteriores pero que en esta se mostraron en una dimensión particular. Aún en un pequeño país como Uruguay los territorios procesan y resuelven de manera diferente los procesos electorales, lo que tiene relevancia en el campo de los análisis subnacionales. En este sentido el artículo avanza incorporando esta dimensión subnacional, pero en clave de su proyección hacia los escenarios nacionales. El artículo termina presentando una serie de posibles escenarios para el futuro inminente del mapa electoral del país de América del Sur.

**Palabras Claves:** Elecciones, Uruguay, Subnacional, Cultura, Política, Territorio

**ABSTRACT:** This article presents some of the recent changes observed in the electoral dimension of democracy in Uruguay. The last presidential elections in Uruguay showed novel aspects that had been outlined in previous processes but that were shown in a particular dimension in this one. Even in a small country like Uruguay, the territories process and resolve electoral processes differently, which is relevant in the field of subnational analysis. In this sense, the article advances by incorporating this subnational dimension, but in terms of its projection towards national scenarios. The article ends by presenting a series of possible scenarios for the imminent future of the electoral map of the South American country.

**Keywords:** Elections, Uruguay, Subnational, Politics, Culture, Territory

## 1. Introducción

Fai xa un bo tempo que Laurence Whitehead propuxo que as Ciencias Sociais abandonasen parte das metáforas que usaban derivadas da Física e disciplinas similares para adoptar aquelas que proviñan da Bioloxía. O seu argumento principal era que mentres as primeiras procedían da descrición dos seres inertes, as segundas facían en relación cos seres vivos. Como ben sabemos, as sociedades humanas e a política en particular, teñen moito máis de “vivo” que de “inerte”<sup>1</sup>. Whitehead propuña nesa dirección que “do mesmo xeito que calquera organismo vivo, unha orde política democrática é un sistema adaptativo complexo cos seus propios acordos internos, que se coordinan a través dun conxunto de principios reguladores orientados cara ao seu mantemento, desenvolvemento e adaptación ás condicións externas. Isto a miúdo coñécese como homeóstasis, aínda que prefiro o termo hemodinámica, que recoñece a plasticidade necesaria para lograr a viabilidade a longo prazo”<sup>2</sup>.

Desde fai máis dunha década e como parte da súa integración nun Grupo de Traballo de CLACSO, que primeiro dirixiu Isidoro Cheresky<sup>3</sup> e logo Fernando Mayorga<sup>4</sup>, os autores deste texto xunto a Lucía Selios viñemos sostendo en termos sintéticos que “a democracia uruguiaia está a mutar, nos seus tempos e coas súas pautas singulares”<sup>5</sup>. Esta hipótese guía inscribíase dentro dalgúns sinalamentos xerais que propuñan, en clave latinoamericana e mesmo occidental, que o concepto de “mutación política” refería nun sentido laxo a un cambio de época que marcaba transformacións de maior fondura. Respecto diso e en clave de síntese conceptual, sinalaba Cheresky en 2012: “Podemos recoñecer a continuidade da democracia na preservación dos seus principios característicos, pero estes están en curso de adoptar un xiro. (...) Facemos fincapé na reconfiguración da forma de sociedade -a democracia mutando a un novo momento-, cuxo signo inmediato é precisamente a fluidez nas formas: o continuo proceso de institución e desinstitución (...) que subverte a dimensión aristocrática do réxime político. (...) Noutras palabras, o réxime mixto -igualdade democrática/privilexios de elites- vería alterado o seu equilibrio”. A mutación democrática vai entón en dirección dunha democracia continua, o acto electoral persiste como decisivo para a consagración de gobernantes lexítimos, pero opácase en vistas á emerxencia doutras representacións e lexitimidades que alimentan unha vida política ininterrompida”<sup>6</sup>.

No marco desta hipótese xeral, este e outros autores focalizaron en América e en Europa a súa ollada analítica no rexistro de distintos fenómenos e procesos: “liderados encarnados”

1 “As analogías e as metáforas son os mecanismos frecuentemente ocultos que serven para racionalizar a elección de alternativas conceptuais e facer crible a narrativa na que se incrustan os nosos conceptos políticos” Laurence Whitehead, “A concept of democratization revived”, Revista SAAP.

2 Ibidem

3 Cheresky, Isidoro (compilador), “Ciudadanos y Política en los albores del Siglo XXI”, Manantial, BSAS, 2010

4 Mayorga, Fernando (compilador), “Elecciones y legitimidad democrática en América Latina”, CESU-UMSS / CLACSO / IESE / Plural editores, 2016

5 “Con el diario del lunes. Análisis de las elecciones nacionales de octubre de 2014 y de los “errores” de las encuestadoras”, en Adolfo Garcé e Niki Johnson (Coord.), *Permanencias, transiciones y rupturas. Elecciones en Uruguay. 2014/2015*. Montevideo, Fin de Siglo-ICP, 2016, pp. 235 a 269.

6 Isidoro Cheresky, “Mutación democrática: otra ciudadanía, otras representaciones” en Cheresky, (comp.), *¿Qué democracia en América Latina?* Buenos Aires, CLACSO-Prometeo, 2012, pp. 23, 24 y 29

ou “de opinión”, con fortalezas inéditas e asociadas intimamente a proxectos políticos de corte fundacional; “cidadanías atomizadas e constantes”; “representacións cidadás continxentes e episódicas”; “eleccións como promotoras de constitución de escenas con indución de identidades”; “desprestixio dos partidos” e a súa substitución por “formacións episódicas e encolumnadas tras liderados de diverso porte”; entre outros fenómenos que poderían citarse e sobre os que centraron as súas análises distintos investigadores latinoamericanos e europeos destes asuntos<sup>7</sup>.

Con todos estes cambios á vista, cremos que se debe apuntar a centrar a mirada do investigador no cidadán e a variabilidade dos seus comportamentos políticos, pero ao mesmo tempo, débese facer un seguimento das súas actitudes non só na perspectiva macro ou nacional senón alentando rexistros e medicións que se focalicen nas indagatorias sobre o que acontece a nivel micro e subnacional. O asunto do presente texto apunta precisamente a profundar arredor de como estes procesos se advirten nese tipo de escenarios políticos de perfil máis local. Nun país de “pequena escala” e cunha historia de centralismo arredor da capital tan afirmada, este tipo de olladas brillaron pola súa ausencia no caso uruguaio. Polo xeral, as grandes tendencias rexistradas nas análises defínense a nivel nacional, para logo, máis aló do sinalamiento de particularidades de clave territorial ou departamental, proxectalas con certas ponderacións ao conxunto do país<sup>8</sup>. A partir dalgúns rexistros de antecedentes e de reflexións teóricas de carácter máis xeral, no texto que segue rexistráranse algunhas medicións recentes sobre a evolución dalgúns tendencias macro que rexistramos en traballos anteriores. Neste caso medirémolas desde o seguimento de estudos específicos de enquisas e medicións concentrados en escenarios micro. Como foi sinalado, a presentación deste caso, polas súas propias características antes sinaladas, poden resultar de gran interese para a comparación no campo dos estudos subnacionais.

## 2. Da mutación política e a crise de representación

Pero que é unha mutación en termos máis xerais? É basicamente un proceso de cambio, de transformación de aspectos no marco dun proceso específico. Unha mutación, volvendo á metáfora biolóxica, é unha alteración da conformación do ADN, esa cadea de información que lle dá forma e estrutura aos seres. En si as mutacións non son a priori nin boas nin malas. Son alteracións que xeralmente se producen en ambientes nos que se desenvolve un proceso e que, á súa vez, teñen a potencialidade de xerar cambios en devandito ambiente. As mutacións poden ser parciais, ínfimas, poden pasar desapercibidas para unha parte importante do sistema e non necesariamente alterar as condicións xerais do mesmo. Con todo, outras mutacións poden ser o comezo de transformacións relevantes. A partir da noción efectiva de adaptación, a “evolución” como concepto biolóxico ten na mutación uno dos seus alicerces conceptuais. Entre outras cousas porque a capacidade de perdurar da devandita mutación está dada pola particular simbiose

7 Nestas cuestións foi especialmente relevante a influencia de autores como Pierre Rosavallon, especialmente na súa coñecida tetraloxía sobre a cuestión democrática. Esta é tamén a liña de investigación e reflexión dende hai varios anos dun grupo de investigadores latinoamericanos que, baixo a dirección de Isidoro Cheresky, veñen realizando seminarios e publicacións diversas. Actualmente, este colectivo continúa o seu traballo conxunto a través do Grupo de Traballo CLACSO sobre “Cidadanía, movementos populares e representación política”, coordinado por Fernando Mayorga.

8 Pola súa celebridade, quizais a obra máis importante neste sentido foi a de Luis Eduardo González, “Estructuras políticas e democracia en Uruguai”. O estilo de análise desde unha perspectiva estritamente “nacional” é o máis habitual no caso do Uruguai.

que se produce entre ela e o ambiente<sup>9</sup>.

Pero que sería unha mutación política nunha democracia? Volvamos por un momento á conceptualización de Cheresky: “A mutación democrática vai en dirección dunha democracia continua, o acto electoral persiste como decisivo para a consagración de gobernantes lexítimos, pero opácase en vistas á emerxencia ou fortalecemento doutras representacións e lexitimidades que alimentan unha vida política ininterrompida na que os cidadáns avallían permanentemente aos gobernantes e vetan aquelas decisións non argumentadas convincentemente ou non satisfactorias. Mutación cara unha democracia de cidadáns autónomos que desafían líderes. Estes procuran establecer lazos instituíntes en vistas á conformación de coalicións forzosamente heteroxéneas pois aglutinan os retrincos das formas organizacionais precedentes”<sup>10</sup>.

Pero aínda que existe un amplo consenso na identificación do proceso, o sinalamento das súas causas e das súas consecuencias non resulta tan consensuado. Algúns autores como Bernard Manin, apuntan como elemento central á “crise da representación”, expresada na “erosión das fidelidades partidarias”, nas transformacións que xeran nos propios partidos “a crecente volatilidade da súa contorna”, o que os volve “máis flexibles e máis reactivos do que eran no pasado, (...) máis atentos á opinión e ás expectativas dos cidadáns”, así como ao “aumento da participación política non institucionalizada” asociada á emerxencia de “novas formas de activismo”<sup>11</sup>.

Pola súa banda, para o estudo destes procesos, Pierre Rosanvallon introduciu o concepto de “contrademocracia”, afirmándoo en primeiro termo como expresión política da “sociedade da desconfianza”. “A historia das democracias reais -sinala o autor francés respecto diso- é indisoluble dunha tensión e un cuestionamento permanentes. (...) (En virtude disto), formouse todo un entrecruzamento de prácticas, (...) de contrapoderes sociais informais e tamén de institucións, destinadas a compensar a erosión da confianza mediante unha organización da confianza. Non se pode pensar a democracia e refacer a súa historia sen ocuparse destas últimas formas. (...) Para situar en forma adecuada o problema, é necesario sinalar previamente que a expresión desa desconfianza tomou dúas grandes vías, a liberal e a democrática. A desconfianza liberal respecto do poder foi teorizada e comentada a miúdo. (...) Máis democracia significa, ben mecanicamente neste caso, máis sospeita cara aos poderes. (...) Existe outro enfoque, de tipo democrático, da desconfianza (...), con tres modalidades principais: os poderes de control, as formas de obstrución, a posta a proba a través dun xuízo. Á sombra da democracia electoral representativa, este tres contrapoderes debuxan as contornas do que propoño chamar unha contrademocracia. Esta contrademocracia non é o contrario da democracia; é máis ben unha forma de democracia que se contrapon á outra, é a democracia dos poderes indirectos diseminados no corpo social, a democracia da desconfianza organizada fronte á democracia da lexitimidade electoral”<sup>12</sup>.

En relación a estas e outras perspectivas de análises, afirmamos en traballos anterio-

9 Solomon, E, Berg, L, Martin D, “Biología”, Cengage Learning Editores, 2013.

10 Isidoro Cheresky, “Mutación democrática... etc. ob. cit. p. 29.

11 Bernard Manin, “La democracia de audiencia revisitada”, en Rocío Annunziata, ¿Hacia una mutación de la democracia? Buenos Aires, Prometeo, 2015, pp. 19 a 41.

12 Pierre Rosanvallon, *La contrademocracia. La política en la era de la desconfianza*. Buenos Aires, Manantial, 2007, pp. 21 a 27.

res que, no caso uruguaio, esta mutación atópase asentada nun malestar social polo que vén atravesando a cidadanía nos últimos tempos, en consonancia con procesos máis rexionais e globais. Trátase dun malestar cidadán e como tal afecta a todos os escenarios que conforman a nosa Polis. Pero é particularmente evidente o malestar cara a política nunha sociedade como a uruguaia na que a centralidade do público e en especial dos partidos, como axentes mediadores e amortiguadores do conflito social, converten a estas instancias como as principais vítimas dese malestar.

O malestar pode ser entendido a partir dun cambio na cultura política que sustenta a praxe cívica das nosas institucións e que a súa vez é conformada por ela. Tentar describir esa mutación considerando que a mesma ten miradas macro e micro, é dicir, desde o “nacional” pero tamén desde o “subnacional”, é o que tentaremos a continuación. O propio Rosanvallon destacou nas súas análises sobre a “contrademocracia” que esta nova era “posrepresentativa” da democracia (...) a miúdo exprésase na necesidade dunha “polis de proximidade”, na que “para ser eficaz débese estar preto do terreo”, con múltiples formas renovadas de descentralización política que implican o que chama “un descenso ao local”<sup>13</sup>.

Nun estudo en profundidade nesa dirección, ao noso xuízo poden perfilarse as contornas dunha axenda de investigación politolóxica con máis dunha novidade, tanto temática como en relación a diferentes esixencias nos planos da teoría e a metodoloxía. Acrecentouse de maneira moi visible o peso de novas lóxicas de opinión e das decisións cidadás, no marco da vixencia ascendente de circuitos propios dun “ágora mediática” xenuína, cun rol acrecentado das “redes sociais” e coa afirmación de perfís renovados na disputa política en perspectivas máis micro. Todo iso fálanos tamén dunha nova opinión pública e até dun novo electorado, no que os comportamentos e identificacións resultan máis imprevisibles que os de outrora, co impacto de novos fenómenos de comunicación política que cobran unha relevancia maior. Acrecéntase tamén a evidencia sobre que na política contemporánea, os partidos hai tempo que están a cambiar máis lentamente que a cidadanía, o que nun tempo de mutacións e de “revolucións silenciosas”, tende a debilitar ao seu liderado, as súas capacidades de iniciativa e, sobre todo, o seu control sobre o que pasa, non só a nivel dun territorio nacional senón tamén en perspectivas máis micro.

Todo isto, como se dixo, non chega aínda a desafiar ao noso xuízo a persistencia da centralidade partidaria no caso específico de Uruguai, pero transfírelle á clave cidadá a posibilidade -ao noso xuízo- dun protagonismo moito maior e tamén distinto. Trátase dunha primacía emerxente, dun espectro de iniciativas disperso e fragmentado, que estimula a miúdo un rumbo errático e até azaroso, o que engrana con facilidade cun tempo de maior fluidez política. Traducido en clave preferente a través dos xiros do pronunciamento electoral e da forza cada vez máis expresiva -e influente- da volatilidade dos “humores” da opinión pública, o cambio cidadán devén desta forma nunha planta fortalecida, de expresión “continua”, de rumbo complexo e as veces inestable, pero cun tropismo orientado á desinstalación de prácticas e de ideas establecidas. Quen descoñezan estas manifestacións de cambio máis profundo e as confronte desde lóxicas simplificadoras coa estabilidade relativa dos resultados electorais na última década, con

13 Ibid, pp. 285 y 286.

seguridade equivocarse nas súas anticipacións sobre os futuros posibles da política uruguaia<sup>14</sup>. Moito máis se descoñecen o arraigamento destes fenómenos a nivel subnacional e local.

### 3. Mutación política no territorio: da cultura política e as súas proxeccións a nivel subnacional e local

#### 3.1. Cultura política, democracia e tempos impolíticos

Non cabe dúbida de que a interrelación entre cultura política e democracia constitúe un tema tan clásico como significativo. Fai xa máis de tres décadas dicía respecto diso o sempre lembrado Norbert Lechner: “Estudar a cultura política equivale a estudar a produción desa trama cultural sobre a que descansan as institucións políticas. (...) As institucións dependen da cultura política, pero tamén a forman”<sup>15</sup>. A cultura política é entón a plataforma desde a que se manifestan e configuran moitas das denominadas pautas comportamentais de toda a sociedade. Nesta dirección, seguindo a Inglehart, pódese afirmar que “está claro que a cultura por si soa non determina a viabilidade da democracia; as condicións económicas, a estrutura institucional e outros factores tamén poden ser cruciais. Pero parece igualmente claro que as características culturais específicas están vinculadas á aparición e persistencia das institucións democráticas”<sup>16</sup>.

De forma xenérica podería afirmarse que “unha cultura é un modo socialmente aprendido de vida que se atopa nas sociedades humanas e que abarca todos os aspectos da vida social, incluídos o pensamento e o comportamento”<sup>17</sup>. Se isto é en verdade a cultura, a división analítica que se realizou a partir dos estudos fundantes da “civic culture” dos anos cincuenta cimentou a concepción de que tamén as actitudes, as predisposicións e as aprendizaxes que se realizan sobre os “fenómenos políticos” están orixinados na trama cultural das sociedades.

A cultura política é tamén importante porque ela predispón, por exemplo, as actitudes que son máis ou menos valiosas no ámbito máis específico no que ocorren os fenómenos políticos. A partir do exemplo de Inglehart pode sosterse que “a evolución e persistencia dunha democracia de masas estable require a aparición de certas actitudes e hábitos de apoio entre a poboación. Esta cultura política consiste nun consenso sobre certas regras de xogo ou procedementos institucionais; e o resurximento de certas actitudes culturais básicas como a confianza interpersonal e a predisposición a participar en política”<sup>18</sup>. Como xa foi sinalado, desde estas consideracións pode referirse que a confianza e a predisposición están á baixa no primeiro caso,

14 Poderíase postular que a análise da dimensión da competencia intrabloque, desde a súa relativa regularidade, podería perfilarse como un trazo un tanto contraditorio con algunhas das mutacións suxeridas. Non obstante, autores como César Zucco rexistraron para o caso brasileiro fenómenos de baixo cambio electoral coincidindo con importantes transformacións no vínculo entre cidadáns e partidos. Zucco chamou a este fenómeno “sistema hidropónico de festas”. (Zucco, 2009) A dúbida estaría orientada deste xeito a saber se no Uruguai non está a suceder algo semellante, con mutacións profundas e eficaces que, porén, aínda non se reflicten plenamente nos resultados electorais, aínda que nas recentes eleccións en Uruguai tamén existan sinais de cambios significativos.

15 Norbert Lechner (Compilador), *Cultura Política y Democratización*, Clacso- Flaccso- ICI, Santiago de Chile 1987, p. 26.

16 Ronald Inglehart, *Cultura política y democracia estable*, Revista Española de Investigaciones Sociológicas, 42, abril-junio, p. 45.

17 Marvin Harris, *Teorías sobre la Cultura en la era Posmoderna*, Editorial Crítica, Barcelona, 2000, p. 17.

18 Inglehart, ob. cit. pág. 48.

así como amosando sinais claros de mutación no segundo.

Neste mesmo sentido, afirmou Lechner que “a noción de cultura política, a diferenza da de opinión pública, alude a pautas consolidadas a través do tempo. Mais simultaneamente, a cultura política tamén incorpora permanentemente novas interpretacións da realidade”<sup>19</sup>. Se a cultura política implica pautas consolidadas pero que recollen as novas “interpretacións da realidade”, isto alude ao carácter non estático da mesma. A cultura política amosa mudanzas ao longo do tempo nunha mesma sociedade. Trátase entón dun concepto eminentemente dinámico e non estático. A cultura política tamén é importante porque ela tende a orientar, por exemplo, as actitudes que son máis ou menos valiosas no ámbito dos fenómenos políticos. Sobre ese dinamismo e as mutacións que estamos a observar é que imos avanzar nos seus niveis máis micro neste caso.

Logo da onda democratizadora dos anos oitenta, o impacto dos estudos sobre a Poliarquía foi moi importante sobre as Ciencias Sociais e particularmente sobre a nova Ciencia Política latinoamericana. A mirada de Dahl ofrecía (ofrece) unha serie de características metodolóxicas moi interesantes desde o punto de vista conceptual e operativo. Permite por exemplo establecer límites, crear indicadores, medir nun sentido amplo, e o que é tan ou máis importante, realizar investigacións comparadas. Nese marco, tivemos un auxe dos enfoques que desde o noso subcontinente analizaron os vaivéns da democracia en termos de maior ou menor apego ás institucións ou abocados aos aspectos procedimentais da democracia. Pero a partir da década dos noventa comezaron a facerse sentir outras voces que reclamaban a mantenta das limitacións da democracia procedimental. Chegados ao século XXI, a democracia de maneira persistente apóiase nun adxectivo para complementala na súa definición, co que diferentes autores usan ditas adxectivacións para sinalar os aspectos máis saíntes<sup>20</sup>. Este fenómeno ocorre tamén en moitos países europeos. Así mentres que para uns é “continua” (Schnaper, idea que logo é retomada na actualidade por Cheresky nestas latitudes), para outros é “postelectoral”, de “auto representación” e afianzada nunha nova cultura política “impolítica” (Rosanvallon).

Convén repasar algúns destes cambios sinalados por diversos autores. Di Rosanvallon que en América Latina crece a auto-representación<sup>21</sup>, mentres que Manin sinala que, en realidade, o que se incrementan no contexto occidental polo menos son as formas de participación non institucionalizadas<sup>22</sup>. Complementando esta visión, Urdinatti afirmou que os cidadáns xa non presionan aos seus representantes en nome da democracia, senón que buscan ter ás institucións baixo os reflectores, é dicir, baixo a ollada pública que dalgunha maneira quere vixiar o que acontece<sup>23</sup>. E todo isto é posible porque hai un cambio profundo na idea da representación entendida como foi exposta en páxinas anteriores. Afirmou Cheresky respecto diso: “O sistema de partidos debilitouse ou desapareceu, como resultado da desarticulación das organizacións históricas e da emerxencia de movementos políticos inorgánicos, como é frecuentemente o

19 Lechner, ob. cit. pág. 19.

20 Cfr. o sempre estimulante análise de David Collier e Ruth Berins, “Democracy with Adjectives: Conceptual Innovation in Comparative Research”. March 1997, World Politics 49(3), DOI: 10.1353/wp.1997.0009

21 Rosanvallon Pierre, *La Contrademocracia...* etc. ob cit.

22 Manin Barnard, “La democracia de audiencia revisitada”, en *¿Hacia una nueva mutación de la democracia*, Prometeo, BSAS, 2015.

23 Urdinatti, N, *La democracia representativa*, Buenos Aires, Prometeo, 2017.

caso en América Latina; ou aínda con persistencia de partidos históricos mutantes a par da emerxencia de novos ecoloxistas, extrema dereita, rexionalistas; constituíndose escenarios de fragmentación, como en varios países europeos, tanto nas eleccións como na actividade parlamentaria. De modo que en vésperas das eleccións aparecen outros actores con novas etiquetas e unha centralidade crecente dos liderados persoais. Incluso os actores institucionais e os líderes sitúanse dun modo diferente”<sup>24</sup>.

Por certo, que todo isto impacta á política en varios sentidos. En moitos países latinoamericanos e europeos e como tamén ocorreu en Uruguai, téndese ao desprestixio dos partidos ou polo menos á súa transformación profunda<sup>25</sup>. Iso dalgún modo xa fora anticipado por académicos prestixiosos como Otto Kirchheimer, quen xa en 1966 sinalaba o seu pesimismo sobre o xiro que haberían de ter os partidos de masas. Na súa visión, estes tenderían a sacrificar a súa “pureza ideolóxica” e a diluír a súa mensaxe, co que crecería a maior similitude e a indistinción nas mensaxes (tamén nas estratexias) dos diferentes partidos. Para atrapar a “todos” os cidadáns posibles, moito máis en tempos de mutación, o partido debería promover ante todo a visibilidade dos seus líderes. Ao seu xuízo, iso terminaría provocando que estes partidos de masas comezarían a mostrarse débiles fronte aos cambios sociais, seguíndoos “de atrás” e non á inversa<sup>26</sup>.

Este cambio substantivo nos partidos trouxo importantes rupturas no tipo de liderado que hoxe vemos nas democracias contemporáneas. Respecto diso sinalou Cheresky: “É a imaxe do líder e un sentido vago do seu rumbo, con compoñentes de negatividade e positividade, o que cohesiona. Con frecuencia, as principais decisións de goberno non foron anunciadas durante a campaña electoral. E cando o foron, á hora de executalas tiveron escasa capacidade de mobilización por parte dos electores adeptos”<sup>27</sup>. A radicalidade coa que se amosan estes fenómenos en tempos recentes resulta crecente en todo o mundo e América Latina non resulta unha excepción respecto diso.

Na mesma liña, autores como Arditi<sup>28</sup> rexistraron que se producen “eventos” que ocorren de maneira imprevista e que non son “políticos no seu sentido convencional”, senón que se trata de novos “mecanismos non electorais” que empoderan aos cidadáns. Toda esta especie de novas formas de irrupción da sociedade civil combínase a miúdo con sinais inequívocos dun malestar que non logra canalizarse a través das institucións tradicionais. Nunha interpretación moi suxestiva, Osvaldo Iazzetta dixo sobre este aspecto da teoría de Rosanvallon, que o cidadán que participa a través destas novas modalidades non institucionalizadas “sente que gaña algo da soberanía que perde como cidadán elector”<sup>29</sup>. Continuando con este autor, ao seu xuízo no centro de moitos destes cambios atópase o seu concepto de “impolítica”: “O problema contemporáneo non é o da pasividade, senón o da impolítica, é dicir, da falta de aprehensión global

24 Cheresky, Isidoro, *El nuevo rostro de la democracia*, Buenos Aires, FCE, 2015.

25 Caetano, G, Nieto, E, Selios, L “Elecciones 2019 en Uruguay: entre mutaciones y descontentos”, en Gerardo Caetano y Fernando Mayorga (compiladores), *Transformaciones y giros en la política latinoamericana. Enfoques de casos y perspectivas de análisis*. Montevideo, CLACSO, 2020, pp. 15 a 52.

26 Kirchheimer, O., “El camino hacia el partido de todo el mundo”, en *Teoría y sociología críticas de los partidos políticos*, Kurt Lenk (ed. lit.), Franz Neumann (ed. lit.), 1988.

27 Cheresky *El nuevo rostro de la...* etc. ob. cit.

28 Arditi, Benjamín, “El reencantamiento de la política como espacio de participación ciudadana”, en *Sentido de pertenencia en sociedades fragmentadas. A. Latina desde una perspectiva global*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2011

29 Osvaldo Iazzetta, apuntes del curso de Doctorado en Ciencia Política, “Teorías de la Democracia hoy”, Montevideo, 2017.



dos problemas ligados á organización dun mundo común... que leva ao aumento da distancia entre a sociedade civil e as institucións<sup>30</sup>. Para ser máis explícito aínda, sinala sobre este tema Rosanvallon: “Esta contrademocracia impolítica ten así por trazo distintivo superpoñer unha actividade democrática e efectos non políticos. É por este motivo que non se inscribe no marco das clasificacións usuais dos réximes e que constitúe unha forma orixinal que escapa das oposicións tradicionais entre liberalismo e republicanismo, así como entre goberno representativo e democracia directa<sup>31</sup>”

Se se observa o concepto guía de cultura política, será alí onde se produciron os principais cambios, o que desataría esas novas transformacións ou mutacións nas institucións tradicionais da democracia, como, por exemplo, nos partidos políticos. Non se trata de que non exista participación, senón que esta cambiou o seu ámbito e por tanto as súas formas de expresión. Non se trata de que non existan demandas cara ao sistema político, senón que a vixilancia cidadá sobre a mesma diversificouse. Trátase dunha democracia na que as condicións procedimentais son o mínimo necesario pero cada vez menos suficientes. Nese marco, cremos que para observar e interpelar con profundidade estes fenómenos, o foco do subnacional e do micro vólvese un observatorio privilexiado.

### 3.2. Nacional e Subnacional: cando o hábitat fai á diferenza

Enténdese por hábitat un conxunto de relacións sociais que lle dan forma á vida cotiá das persoas dunha comunidade. O hábitat establece a densidade social das devanditas comunidades e está dado por elementos tales como a infraestrutura e os recursos materiais nun sentido amplo, dependendo da cantidade e calidade destes o como se facilitan certos tipos de relacións sociais. Hai xa moitos anos, Elizabeth Bott levou adiante unha serie de estudos que pretendían detectar os cambios nas actitudes, opinións e comportamentos das persoas cando cambiaban de hábitat. No seu libro *Family and Social Network*<sup>32</sup>, esta socióloga establecía dous tipos ideais de relacións sociais, a partir da súa dependencia do hábitat onde as mesmas se xeran: as relacións de “trama pechada”, típicas das comunidades pequenas, e as de “trama aberta”, as predominantes nas comunidades de maior dimensión<sup>33</sup>. Complementariamente desta liña argumentativa, Teresa Rojo afirma que “o hábitat vai máis alá do territorio e inclúe as relacións sociais no mesmo, de maneira que o hábitat rural vai máis aló do tamaño do municipio ou barrio de residencia, para englobar tamén un sistema de relacións sociais de trama pechada<sup>34</sup>”.

Pero este tipo de relacións sociais que se xeran a partir dun hábitat determinado producen mentalidades diferentes, con opinións diferentes sobre os asuntos públicos. Autores como

30 Rosanvallon, *ibidem*, 2007.

31 *Ibidem*.

32 Bott, E., “Family and Social Network” (International Behavioural and Social Sciences Library: Families and Marriage), Tavistock Press, 2001.

33 A referencia clásica desde a socioloxía a estes procesos de una Durkheim co seu estudo sobre o cambio de lugar de residencia dos habitantes das zonas rurais que emigran ás grandes cidades do século XX en Francia e como iso produciu unha “desorientación en valores”. Outra das referencias clásicas da socioloxía é a obra de Ferdinand Tönnies coa súa diferenciación entre a vida en “comunidade” e a vida en “sociedade”: comunidade é vida en común (Zusammenleben) duradeira e auténtica; a sociedade é só unha vida fugaz e aparente en común. Isto coincide co feito de que a comunidade debe ser entendida como un organismo vivo, e a sociedade como un agregado e un artefacto mecánico.

34 Rojo, T., *La Opinión Pública*, Síntesis, Madrid, 2019, pág. 159.

Kerr e Siegel, Lokwood e Goldthorpe<sup>35</sup>, contribuíron en diferentes momentos a conformar o que se pode denominar como diferentes “mentalidades socio políticas”. Estas, tendo en conta o concepto de hábitat e o tipo de “trama” que predomina en cada un deles, chegan a identificar diferentes patróns de opinión e comportamento en tres grandes categorías: a “mentalidade de masa pechada”, sobre relacións de trama pechada; a “mentalidade deferente”, sobre relacións de trama aberta; e a “mentalidade pecuniaria” sobre unha trama solta ou desintegrada<sup>36</sup>. Cada unha destas mentalidades xera opinións públicas e comportamentos diferenciados.

Algúns dos cambios que se van a sinalar neste texto resultan desde esa mirada dunha cultura política nacional, que como tantas veces sinalouse, é outra instancia dese “país de proximidade” que finalmente é o Uruguai. Non debe ignorarse que a distancia humana é moito menor en Estados de escasa poboación como Uruguai que o que ocorre en case todos os países do continente latinoamericano: os signos de homoxeneidade son moito máis fortes que os de heteroxeneidade, desde a xeografía, a demografía ou as percepcións que os suxeitos teñen sobre aspectos tales como o valor da democracia. Con todo, moito dese sentido común, sobre todo nos contextos contemporáneos, pode resignificarse e até interpelarse cando estes cambios poden observarse coa lupa posta nalgunhas localidades específicas.

Que ocorre cando observamos a opinión pública xa non só a través do seu nivel nacional, onde necesariamente atópase privilexiada a opinión dos habitantes dos conglomerados urbanos con maior densidade humana? Que pasa cando analizamos o que está a pasar, simultaneamente, en lugares onde viven algúns poucos miles de persoas a diferenza do nivel macro nacional, onde os estudos mostran os resultados para un número moito maior de cidadáns? Estamos en presenza de mentalidades socio políticas diferentes? Volvendo a Rojo, ela afirma que “por mentalidade hai que entender a disposición cara a unha determinada forma de entender o mundo e a relación cos demais, que lle predispón cara a comportamentos, actitudes e opinións características ante os acontecementos e os problemas da sociedade”<sup>37</sup>.

Uruguai como Estado nacional foi historicamente concibido desde unha mirada e un paradigma unitario e centralista. As visións da historia e da traxectoria nacional estiveron repletas de olladas que privilexian o que fomos e somos desde unha mirada centralista e uniforme. Con pouco para e por dicir desde o que ocorre no “interior” do país<sup>38</sup>, moitas veces non se advertiu que algúns cambios, en estrito sentido social e político, pódense tamén sentir e observar doutra forma e a miúdo con outra intensidade cando ollamos precisamente desde o local. Nese sentido, no presente artigo argumentase e incorpórase evidencia arredor de que algunhas das mutacións da cultura política democrática do país, así como varios procesos que denotan o seu malestar cidadán nos últimos tempos, son máis facilmente observables cando se aplica a lupa sobre as

35 Kerr, C., Siegel, A., “The interindustry propensity to strike. An international comparison” en Kornhauser, A, et al (eds.) *Industrial Conflict*, Nueva York, MacGraw-Hill, 1954; Lookwood, D “Sources of variation in working class images of society” *Sociological Review*: 14,3, 1966; Goldthorpe, J, Lockwood, O, Bechhofer, F, Platt, J., “The Affluent worker in the class structure”. Cambridge University Press, 2010.

36 Neste argumento seguimos a caracterización de Teresa Rojo.

37 Rojo, T, *La Opinión Pública... etc. ob. cit.* Pág. 167

38 Nótase a contradición no uso da lingua cotiá no Uruguai: cando viaxamos a outras partes do país partindo da capital dicimos que imos a “terra interior” e hoxe para referirnos ao mundo rural subliñamos aínda máis que imos o “interior profundo”. Como se os que viven en Montevideo, a capital do Uruguai, estivesen “fóra”. Este uso singular da lingua afonda cando os cidadáns de Montevideo, ao dicir que van cara ao chamado “interior” do país, din que “van fóra”.

localidades pequenas. Mesmo, as informacións que a nivel nacional hoxe pódense estar a observar con nitidez, parecen orixinarse desde hai máis tempo nun nivel local e en amplos sectores da opinión pública deses universos máis pequenos. Cabe entón a exposición: hábitat diferente, con relacións sociais particulares e con iso “tramas” diferentes con mentalidades socio políticas, polo menos potencialmente, diversas, ¿producen resultados diferentes?. Cabe aquí a reiteración: por moitas razóns cremos que o caso uruguaio configura un bo prisma comparativo para rexistrar estes fenómenos noutras sociedades.

Nese sentido, a vida cotiá en pequenas localidades ten algunhas particularidades que refiren a este fenómeno. Os seus cidadáns teñen moitas veces outras expectativas, amparadas noutras necesidades e visións. Alí moitas veces resulta tan ou máis importante a colocación de “lombos de burro” nas inmediacións dos centros educativos, que decisións ministeriais ao redor de determinada política pública de alcance “nacional”. Nas localidades máis pequenas, a realidade transcorre a partir de universos que non só priorizan diferente, senón que tamén se alimentan de fontes de información distintas. Os grandes medios de comunicación nacionais moitas veces son bastante menos tidos en conta que os medios de comunicación local. Os informativos televisivos centrais da TV Nacional reciben menos atención que as canles locais; as radios coa súa inmediatez aínda conservan un peso transcendente e alí o “aire” é alimentado case exclusivamente por emisoras do propio territorio. Na maioría dos departamentos<sup>39</sup> do “interior” de Uruguai existe prensa local, xa sexa impresa ou dixital, que certamente ten impactos concretos. A iso debemos agregar que a influencia das redes sociais nos insumos informativos da poboación, cada vez máis crecente, tamén presenta unha particularidade: as persoas teñen “amigos”, “seguidores” e outros que son “influecers” na súa matriz informativa, polo xeral radicados na súa propia comunidade. Nas localidades afastadas das metrópoles, os cidadáns teñen os seus propios temas, intereses, problemas, así como outras fontes de información. O que por suposto non significa que non teñan “información” do que ocorre nos centros de decisión político-administrativa, pero como se ha ir esbozando, a conformación dunha cultura política sobre mentalidades socio políticas disímiles resulta unha potencialidade demasiado forte como para pasala por alto. O tema e a información poden estar presentes, pero a forma de resolvelos é diferente e por tanto o resultado manifesto na opinión pública tamén é diferente.

Esta situación permite observar que nalgúns momentos específicos da vida das devanditas localidades existe unha dualidade de opinións: unhas refírense ao nacional, outras en cambio ao local. No período de realización deste estudo pode notarse que mentres existe un amplo malestar e distanciamento coas esferas nacionais, non necesariamente iso implica que se repitan os mesmos xuízos e desaprobacións sobre a situación do seu propio universo vital. Nos últimos anos e nas localidades que estamos a analizar, *os cidadáns en xeral parecen ter sempre unha perspectiva máis optimista sobre a situación do seu lugar de residencia, que sobre a situación de todo o país.*

---

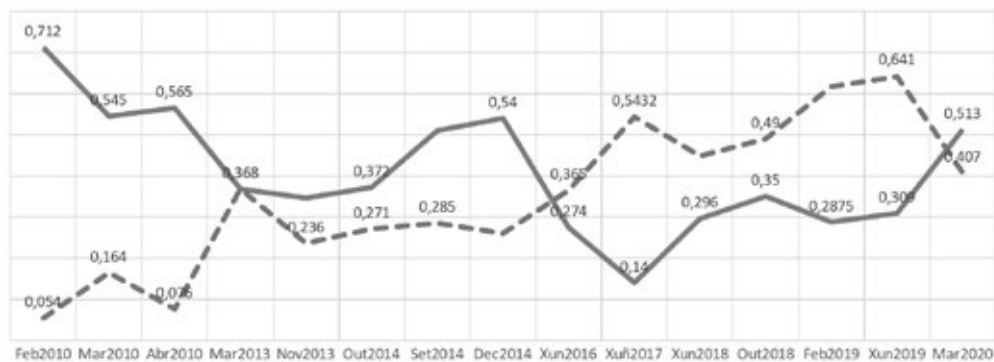
39 En Uruguai, os “Departamentos” son a división política por excelencia do territorio. O equivalente das Provincias ou Estados noutros países da rexión. Albergan o segundo nivel de goberno e, máis recentemente e só nalgúns casos, o terceiro nivel (municipal)

#### 4. Percepcións políticas recentes en Uruguai desde unidades subnacionais

A continuación, sempre en termos que poidan servir para a comparación respecto doutros casos, vanse a analizar dous casos particulares de unidades subnacionais no territorio uruguiaio para tentar entender este cambio nas preferencias dos electores con proxección nacional. No departamento de Río Negro, segundo o censo de 2011, viven aproximadamente 5.5000 persoas. Nas eleccións nacionais de 2009 e de 2014 alí a Fronte Ampla obtivo senllos triunfos electorais. O primeiro, acaecido no ano 2009 (38.2% do total de votos emitidos), foi o primeiro na historia dun partido diferente aos dous partidos fundacionais, Branco (ou Nacional) e Colorado. O triunfo da Fronte Ampla viuse mesmo ampliado no ano 2014 (43% do total de votos emitido). Con todo nas recentes eleccións de primeira volta do ano 2019, a Fronte Ampla descendeu a un 33,9% dos votos, mantendo o primeiro lugar pero apenas superando ao segundo, o Partido Nacional, que obtivo o 32,2% dos votos nese departamento. O descenso electoral neste universo subnacional foi de practicamente un 10% do total de votos para o até entón gobernante Fronte Ampla. Veremos agora algúns cambios que se produciron a nivel da opinión pública do devandito departamento.

Nótese como a finais do ano 2013, máis da metade dos habitantes do departamento consideraban que o país estaba “avanzando”, mentres que esa cifra esborrállase cara a mediados do ano 2017, cando só algo máis do 10% da poboación realiza esa afirmación<sup>40</sup>. En sentido contrario, cara maio do ano 2013 algo máis do 36% da poboación departamental consideraba que o país estaba estancado, mentres que en xuño do 2017 esa afirmación foi compartida por máis do 60% da poboación. A forma en que se cruzan as liñas no gráfico resulta por demais elocuente deste cambio.

Gráfico1: Situación do país observada pola OP de Río Negro



Fonte: Elaboración propia en base a datos proporcionados por Ágora consultores.

Aproba: Liña continua / Desaproba: Liña discontínua.

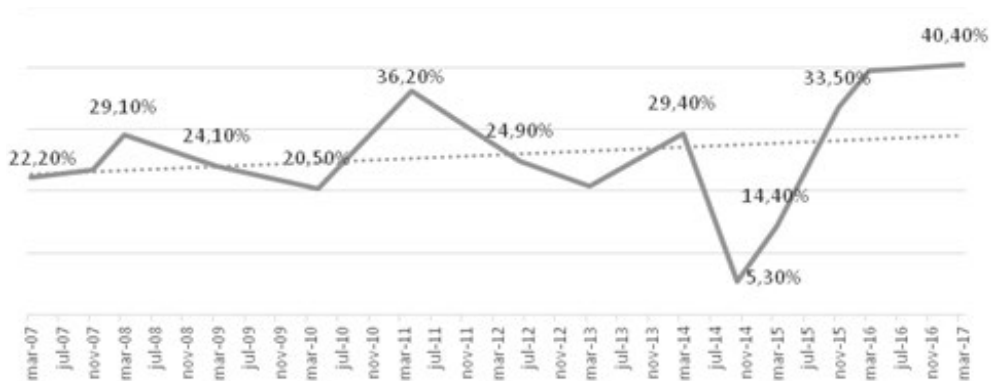
40 Os datos das enquisas de opinión pública dos departamentos de “interior” do Uruguai corresponden a Agora consultants (www.agora.com.uy), unha consultora con sede nesa área e especializada na investigación de procesos subnacionais desde 1999.

Outro dos aspectos que caracterizara aos gobernos de esquerda en Uruguai era a difusión dunha percepción predominante de que a situación do país era de avance. Observábase un optimismo case xeneralizado sobre a situación do país, que foi sinalado por diferentes estudos nacionais. Eran bastante máis os que avaliaban a situación como de avance que a suma total de quen o facían en termos de estancamento e de retroceso. Na diferenza entre quen opinaban isto con quen xulgaban que a situación era de retroceso, os “optimistas” eran sempre moitos máis que os “pesimistas”. Con todo, como podemos ver no caso do departamento de Río Negro, este indicador tamén mostra un cambio significativo a partir do comezo do período de goberno anterior, é dicir do 2015. Os “optimistas” sobre a situación do país son moitos menos, descenden de máis do 40% da poboación a apenas o 10% da mesma. En cambio, os pesimistas pasan do 6% ao 28% e os que establecían o diagnóstico do “estancamento”, que xa eran moitos cara ao final do goberno de Mujica (2015), pasaron a ser unha maioría absoluta cara a mediados do 2017. A situación retoma un lento crecemento dos “optimistas” precisamente durante a campaña electoral, chegando a superar o 30% no último mes de xestión governamental da Frente Ampla, pero cunha marcada metade da poboación para a cal o diagnóstico xa era definitivamente de estancamento. Como se dixo, moitos destes indicadores de deterioración de apoio e de pesimismo sobre o diagnóstico que a poboación demostraba, tamén nas unidades subnacionais, relaciónanse directamente con elementos políticos e non só cunha situación de decrecemento da economía.

A dualidade de posibles opinións non refire soamente ao diagnóstico acerca de como ven a realidade da súa vida en comparación coa do país, senón que tamén mostra cambios significativos con relación á opinión sobre as institucións políticas por excelencia do noso país como os partidos políticos. Nese sentido, pode advertirse unha crecente cantidade de cidadáns que non se identifica con ningún partido político. Vexamos o que ocorre neste sentido durante o dez anos comprendidos entre o 2007 e o 2017 no departamento de Salto.

**Gráfico 2: A identificación partidaria en Salto.**

**Salto: 10 anos dos que non se identifican con “ningún” Partido Político.**



Fonte: Elaboración propia en base a datos proporcionados por ágora consultores

Para o ano 2011 vivían no departamento de Salto aproximadamente unhas 110.000 persoas<sup>41</sup>. Como pode advertirse, é un departamento co dobre de poboación que Río Negro, pero atópase bastante máis afastado que o primeiro da capital do país, a uns 500 quilómetros cara ao norte. O comportamento político deste departamento tamén amosa diferenzas co anterior mencionado, Río Negro. Alí é posible observar, a partir de enquisas de opinión pública consecutivas durante dez anos, como sistematicamente se incrementou a poboación que non se identifica con ningún partido político. Este rexistro con todo mostra un descenso significativo durante o ano 2014 e parte do 2015, en coincidencia coas eleccións nacionais primeiro (nas súas tres instancias do 2014, primarias, primeira e segunda volta) e as eleccións subnacionais do 2015. Sinalamos que un dos cambios transcendentales desta nova cultura política era “a existencia de cidadáns que durante os períodos interelectorais presentan certos altibaixos nas súas preferencias”<sup>42</sup>. Con todo, no período máis recente creceu en magnitude a franxa daqueles que vacilan até último momento, dentro dun grupo con alta fluidez política que pode reorientar o seu voto dun modo máis dramático e imprevisible que o que ocorría anteriormente.

O caso de Salto permite observar que como mínimo se ten unha tendencia crecente de cidadáns que non se identifican de maneira permanente con ningún partido político, mesmo con máis do 40% da poboación que non o fai con ningún, excepto nos momentos electorais, duplicando o que ocorría só unha década atrás. En Uruguai, en que a identificación dos cidadáns cos partidos é das máis elevadas no continente e no mundo, froito dunha partidocracia histórica e de profundas ramificacións, o sinalado resulta un cambio tan significativo como imposible de ignorar. Pero ademais, o cambio que estamos tentado describir ten consecuencias directas sobre esta característica sobresaliente da cultura política do país: como pode observarse, nesta secuencia de dez anos do departamento de Salto o incremento de persoas que non se identifican con “ningún” partido político é case constante. Advértense ascensos nas identificacións durante os ciclos electorais 2009-2010 e logo no do 2014-2015. Pero a magnitude dos cidadáns que non se identifican con ningún dos partidos a marzo do 2017 é de case o dobre do que o era en marzo do 2007. En dez anos duplícanse os habitantes do departamento que non manifestan identificación algunha. De feito, parece existir unha especie de “efecto rebote”: logo dun descenso pronunciado durante o ciclo electoral, o nivel de non identificación dispárase rapidamente. Isto ben podería ser consecuencia dunha alza nas expectativas durante o período electoral e un malestar crecente co desempeño dos partidos unha vez que se instalan no goberno.

Non parece casual senón máis ben coincidente con esta situación que hoxe os partidos políticos estean cunha moi baixa confianza de parte da cidadanía, como revelou unha recente enquisa nacional da empresa Factum<sup>43</sup>.

41 O último Censo de poboación do Uruguai é dese ano 2011.

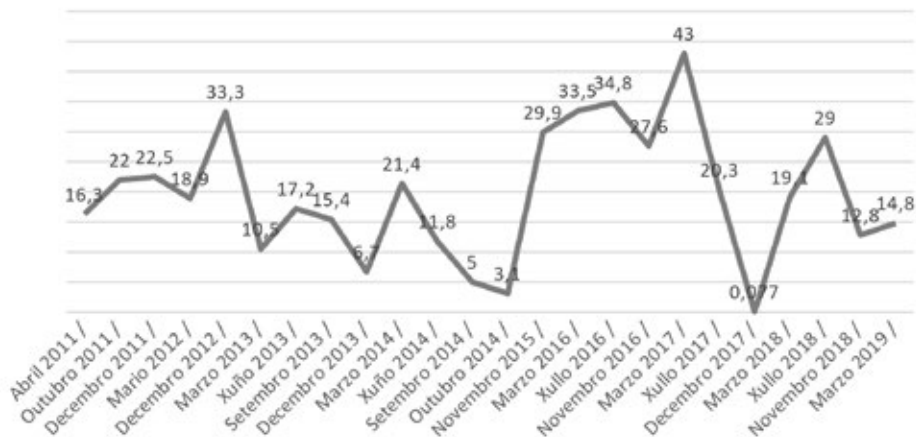
42 Caetano – Selios, “Con el diario del lunes”, etc. ob cit., p. 239.

43 <http://www.factum.uy/analisis/2018/ana180316.php>

#### 4.1. Desinteresados, aprobaci3ns, desaprobaci3ns e diagn3se da situaci3n

Neste momento no que segundo diferentes estudos o valor outorgado 3 democracia parece estar 3 baixa no noso pa3s<sup>44</sup>, unha das pistas que seguimos desde estes universos micro 3 o do nivel de interese nos asuntos p3blicos, na pol3tica nun sentido amplo. Volvendo a R3o Negro, al3 podemos observar como sistematicamente desde o ano 2010, a partir do que temos estudos sistem3ticos, resulta crecente a cantidade de cidad3ns que afirma non ter ning3n interese na pol3tica.

Gr3fico 3: Os desinteresados na pol3tica en R3o Negro. Cambios nos “indecisos”: 2011-2019



Fonte: Elaboraci3n propia en base a datos proporcionados por 3gora consultores

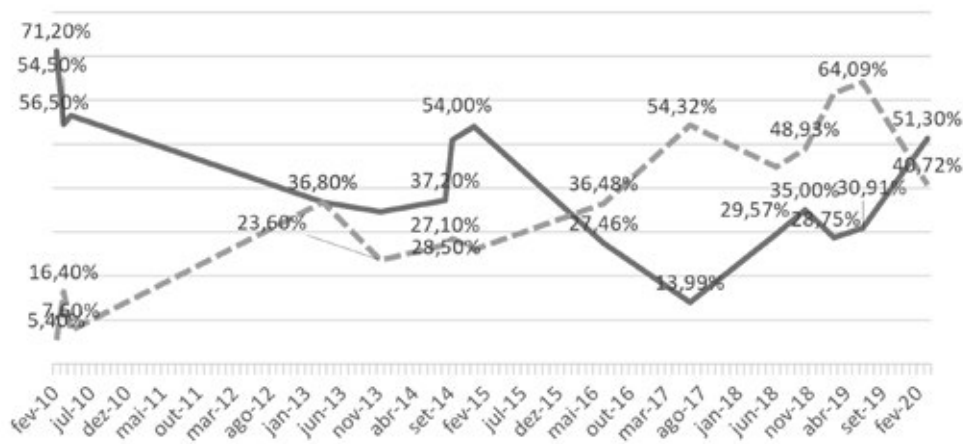
Como se advirte, at3 as elecci3ns subnacionais do ano 2010, a cantidade de persoas que dic3a non ter “ning3n interese” na pol3tica nacional mant3nase por baixo do 50% dos entrevistados no departamento de R3o Negro. Con todo, esa porcentaxe chegou at3 case o 60% no periodo inter electoral para comezar un leve descenso sobre os anos 2014 e 2015, precisamente cun novo ciclo de elecci3ns primarias, nacionais e logo departamentais. A partir de al3 a tendencia novamente comeza a crecer superando o 64% de desinterese absoluto a mediados do ano 2017. Desde o ano seguinte, 2018, prod3cese un descenso significativo nos desinteresados, que sistematicamente comezan a aumentar. S3 se produce novamente un descenso importante durante o ciclo electoral nas s3as tres instancias do ano 2019: primarias, primeira e segunda volta respectivamente. Se ollamos cara ese proceso de 10 anos atop3monos con que, de media, a metade da poboaci3n do departamento na maior3a das ocasi3ns manifestou non ter interese na pol3tica nacional.

Esta crise de interese nos asuntos p3blicos tam3n se asocia 3 forma en que os cidad3ns est3n a avaliar a xesti3n p3blica dos principais dirixentes do pa3s. Pola transcendencia do car-

44 Elaboramos este indicador xunto con outros para ilustrar este fen3meno no Uruguaio en “Descontento e cisnes negros: as elecci3ns en Uruguaio en 2019”; Caetano, G, Selios, L, Nieto, E; Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosof3a, Pol3tica, Humanidades e Relaci3ns Internacionais, ano 21, n3 42. Segundo semestre de 2019.

go, o indicador de aprobación de xestión do presidente da República parece ser un dos máis significativos para observar este cambio. En Río Negro o anterior presidente Tabaré Vázquez rematou o seu primeiro mandato (2005-2010) cunha aprobación excepcional en relación á historia recente do país: máis do 70% da poboación local aprobaba a mesma. No proceso electoral en que foi electo por primeira vez presidente, o seu partido, a Frente Ampla, non triunfou neste departamento, co cal dita aprobación adquire aínda maior relevancia.

Gráfico 4: Aprobacións e desaprobacións presidenciais en Río Negro



Fonte: Elaboración propia en base a datos proporcionados por Ágora consultores.

Aproba: Liña continua / Desaproba: Liña discontínua.

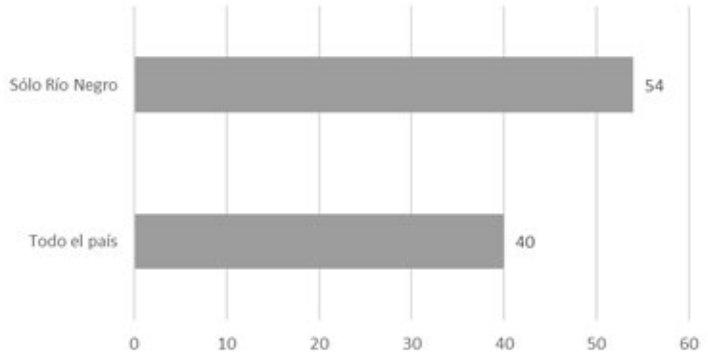
Con todo, con José Mujica como presidente, e a pesar de gañar a Frente Ampla (o seu partido) nas eleccións do ano 2009 en Río Negro, a tendencia comeza un devagariño pero sistemático descenso nas aprobacións e crecemento das desaprobacións. Soamente sobre o final deste período ten aprobacións similares ás de cando comezou. O segundo mandato do presidente Vázquez, terceiro consecutivo da Frente Ampla, iniciado en 2015, mostra que no devandito departamento as desaprobacións máis que triplican ás aprobacións durante varios momentos da devandita xestión. Este malestar coa xestión do presidente da república foi confirmado por medicións a nivel nacional bastante posteriores, que non amosaban tan elevados niveis de desaprobación nese momento, talvez porque alí víanse reflectidas opinións dun conxunto da cidadanía no que as grandes cidades teñen un peso maior nas mostras utilizadas. Pero como se ve, hai boas razóns para supor que o descontento coa devandita xestión vén acentuando, polo menos, desde finais do ano 2014. *No ano 2017 que como vemos no gráfico aparece como un disparador das desaprobacións, a media das enquisas difundidas con valores nacionais arroxa unha desaprobación do 40%, mentres que en Río Negro a mesma chegou a superar o 54%*<sup>45</sup>. Cando observamos estes universos locais coa lupa posta sobre eles, atopamos valores de descontento

45 En base á media de desaprobacións das empresas Equipos, Cifra, Option e Factum publicadas para ese ano. Fonte: Unidade de Métodos e Acceso a Datos, FCS-UdelaR



co goberno nacional de turno moi superiores aos que a opinión pública nacional reflectía. O descontento crecía desde o interior, de maneira rápida e sostida.

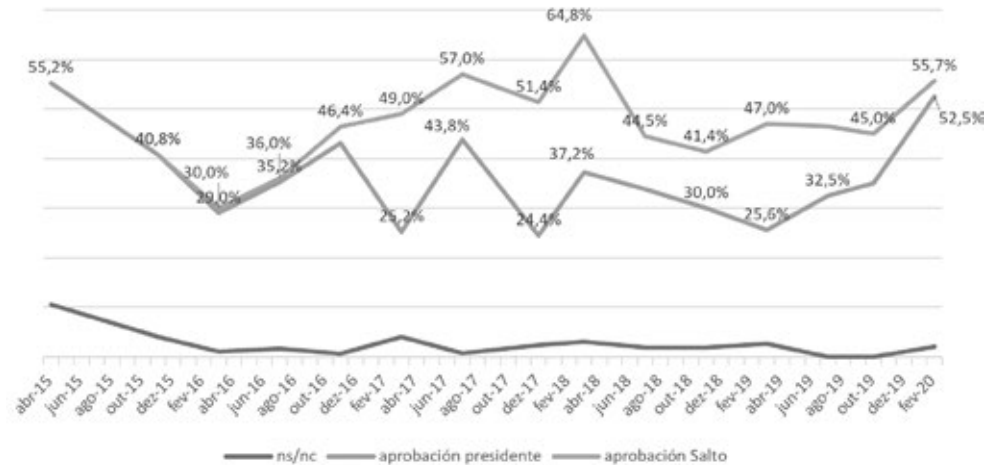
**Gráfico 5: Desaprobacións presidenciais comparadas**



Fonte: Elaboración propia en base a datos proporcionados por Ágora e Unidade de Métodos e Acceso a Datos, FCS-UdelaR

Xa que a imaxe refírese á aprobación/desaprobación da xestión presidencial como un indicador relevante a nivel da opinión pública, vexamos agora novamente o caso do departamento de Salto. O que presentamos é a comparación de aprobacións entre a figura do presidente (escenario nacional) e a do intendente do departamento<sup>46</sup> (escenario subnacional) no mesmo momento, coa mesma mostra e coa mesma pregunta.

**Gráfico 6: Aprobacións e desaprobacións Presidenciais en Salto**



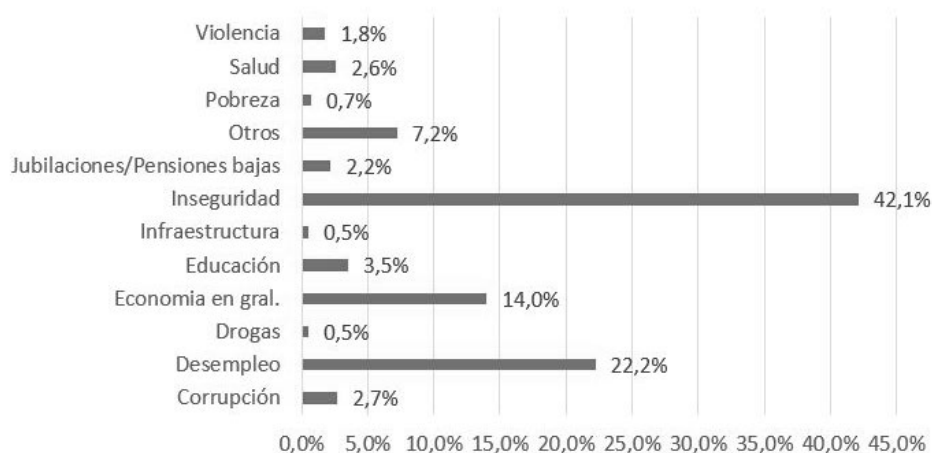
46 No Uruguai, o Alcalde é quen dirixe o poder executivo en cada departamento, é dicir, quen preside o goberno principal a nivel subnacional. Salvo algunhas excepcións en canto ás competencias en función do tipo de réxime, federal ou unitario, a súa figura é comparable á dos Gobernadores doutros países.

O que se pode observar neste gráfico é como a partir dun comezo de xestións con aprobacións similares (en Uruguai os intendentes asumen o seu cargo 4 meses despois que o fai o presidente), durante case 4 anos as aprobacións do intendente mantéñense superiores ás do presidente. Máis aínda, durante un bo tramo de tempo a diferenza é de case o dobre de aprobacións a favor do intendente. Non se trata dun caso illado, xa que algo similar ocorreu neste mesmo período de tempo en diferentes departamentos onde se realizaron enquisas específicas: aprobacións en alza no nivel subnacional para os intendentes, desaprobación a baixa cara ao nacional presidencial. Por que está diferenza tan marcada nos xuízos cidadáns? Unha posible explicación ten que ver coa forma en que os cidadáns avalían como é a situación do país, a do seu departamento, e noutros casos incluso como é a do seu municipio. Vexamos isto cun pouco máis de detalle.

#### 4.2. Diagnósticos diversos en realidades diversas

En setembro de 2019, un mes antes da primeira volta, realizouse no litoral de Uruguai, nunha zona comprendida por 4 departamentos, unha enquisa que indagaba na percepción cidadá das principais problemáticas que afectaban ao país en relación a tres grandes dimensións: a nacional, e as dúas de nivel subnacional (departamental e municipal). Os resultados foron moi elocuentes<sup>47</sup>.

Gráfico 7: Os principais problemas do país desde a zona do litoral



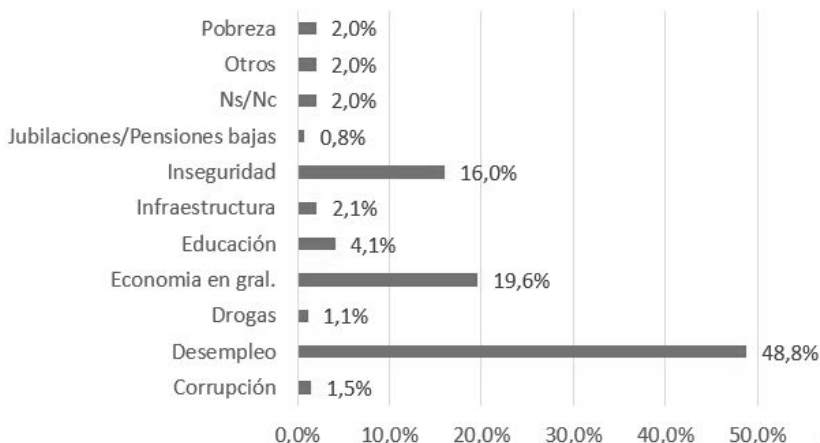
Fonte: Datos proporcionados por Ágora consultores

Como observamos, para unha inmensa maioría dos cidadáns o principal problema do país era a inseguridade. Nesa dirección opinaron máis de 4 de cada 10 entrevistados. O segundo tema que xorde como prioritario é o do desemprego: algo máis de 2 de cada 10 entrevistados expónena como a principal problemática. En terceiro lugar, xorden diversos aspectos vinculados á economía en xeral (prezos altos, soldos baixos, tarifas elevadas, etc.), á vez que se observa unha cantidade de mencións a temas que están por baixo do 10%.

<sup>47</sup> <https://www.agora.com.uy/opinion-publica/los-problemas-el-pais-el-departamento-y-el-municipio/>

Agora observemos as respostas cando a pregunta é acerca de cal é o principal problema do seu departamento.

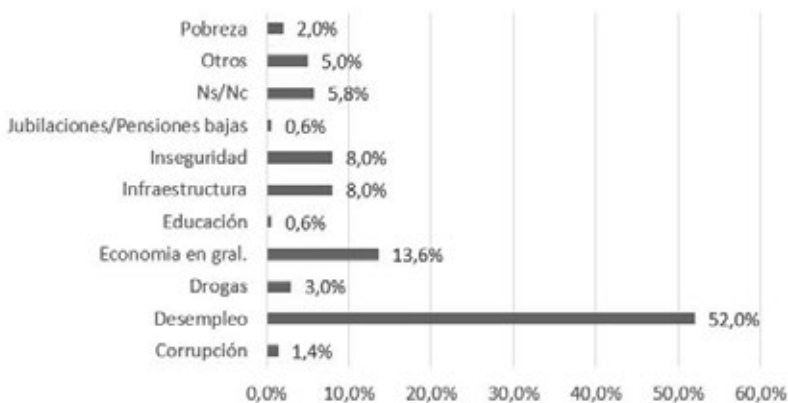
**Gráfico 8: Os principais problemas do departamento vistos desde a zona do litoral**



**Fonte:** Datos proporcionados por Ágora consultores

Como pode observarse, nesta dimensión “departamental”, case a metade de todos os entrevistados consideraba que o principal problema era o desemprego. O segundo lugar é ocupado polos temas vinculados á economía en xeral e o terceiro lugar pola inseguridade. Neste caso, todo o resto dos temas expostos non chega ao 5% das mencións. Como pode verse, volve haber diferenzas notorias entre a dimensión nacional e a departamental. Para facer a análise aínda máis completo, vexamos que sucede cando a pregunta apunta a cal é o principal problema do seu municipio.

**Gráfico 9: Os principais problemas do municipio desde a zona do litoral**



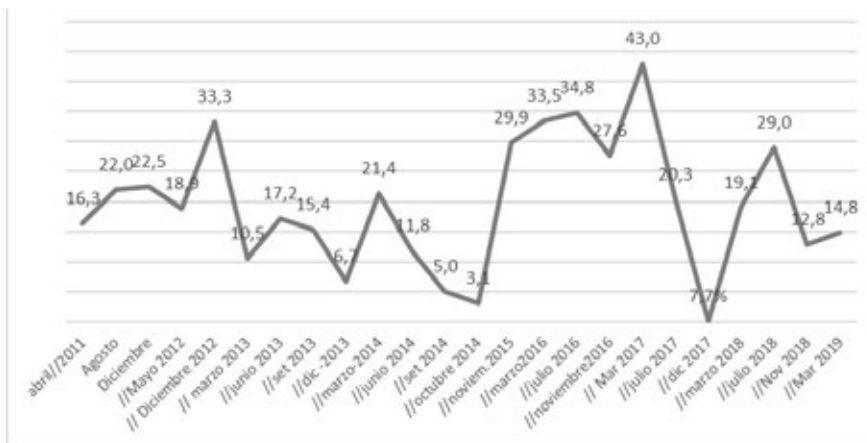
**Fonte:** Datos proporcionados por Ágora consultores

Máis da metade do total de entrevistados consideraba que o principal problema a nivel do municipio estaba vinculado ao desemprego; logo e con algo menos do 14% das mencións aparecían os temas económicos e a continuación todos os valores restantes tiñan un díxito, incluíndo á inseguridade, que era mencionada como o principal problema do país. É imposible deixar de constatar que a “inseguridade” ten un desempeño moi diferente segundo as tres dimensións estudadas: no nacional aparece como tema excluínte, para irse diluíndo a nivel departamental e aparecer moi diminuída como principal problemática no nivel municipal. En definitiva, a percepción dos habitantes do litoral cambia segundo a pregunta se realice por un nivel máis afastado ou próximo á súa vida cotiá. E como constrúen estes habitantes do litoral as súas percepcións e diagnósticos sobre a realidade? Como ocorre case sempre e en todos lados, por unha combinación de experiencias e conviccións persoais, información de medios de comunicación, tanto tradicionais como de redes sociais, así como a vella e coñecida “conversación social”, tamén denominada opinión pública.

### 4.3. Unha area electoral cada vez máis difusa

Unha das hipóteses que anunciabamos nunha análise anterior sostíña que “o número de indecisos tendeu a crecer nos períodos interelectorais para baixar cando se aproximan as instancias electorais decisivas”<sup>48</sup>. Sobre este particular, poñamos o foco na localidade de Salto e vexamos o que pasou nun período de tempo de oito anos, para advertir como se moveron os indecisos:

Gráfico 10: A cantidade de indecisos no departamento de Salto



Fonte: Elaboración propia en base a datos proporcionados por Ágora consultores

No anterior período de eleccións nacionais do ano 2014, a cantidade de persoas que se manifestaba como indecisa oscilaba entre o 5% e o 10%, algo correspondente aos niveis usuais

48 “Descontentos y cisnes negros: las elecciones en Uruguay en 2019”; Caetano, G, Selios, L, Nieto, E; Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política, Humanidades y Relaciones Internacionales, año 21, nº 42. Segundo semestre de 2019.

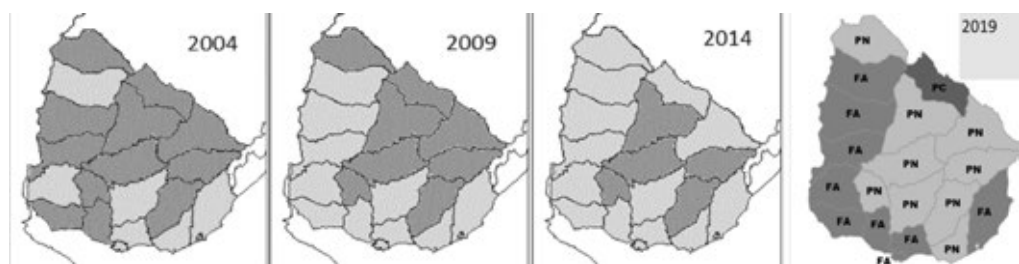
nas devanditas instancias en Uruguai. En cambio, actualmente fronte á mesma pregunta, nos mesmos universos, pero no medio dunha xestión e cando aínda faltaba un ano e medio para a próxima elección, a cantidade de indecisos aparece en cantidades impensables hai só un tempo atrás. Se o nivel de indecisos en Salto chega ao 43%, (no caso de Río Negro, que aquí non foi graficado, devandito nivel nese mesmo período era do 53%), o que parecería expresarse é un cambio profundo na forma en que a opinión pública está a reaccionar á conxuntura. As porcentaxes de indecisión ante a clásica pregunta da intención de voto mostráronse extraordinariamente elevados no período interelectoral que se está analizando. Como se ve, o momento en que estiveron máis baixos foi precisamente no ano electoral. A partir de alí, en dous departamentos distintos de Uruguai, con poboacións diferentes e traxectorias políticas diferentes, os numerais respecto diso dispáranse chegando a niveis non rexistrados con anterioridade desde que dispomos de medicións sobre estes indicadores no país, tanto no terreo nacional como desde o subnacional. Con todo, este cambio vén sendo sinalado só por algunhas das empresas que realizan estudos a nivel nacional (unha delas é Cifra, a outra Radar, aínda que en menor medida).

En suma, cada vez máis cidadáns destes universos subnacionais expresan elevados niveis de indecisión nos períodos interelectorais. Tamén revelan unha cada vez menor presenza de identificación partidaria. Os seus niveis de aprobación son moi disimiles cando se mira ás principais figuras dos executivos segundo o ámbito do que se trate, se o nacional ou o local subnacional. Se se reúnen todos estes indicadores, cal é o escenario que se estivo conformando?

Para obter un panorama aínda máis completo, débese recorrer a outros indicadores tamén nestes escenarios subnacionais. Vexamos que posibles impactos tiveron nos resultados electorais algúns destes cambios, pondo o foco nos cambios subnacionais, é dicir, estes cambios na opinión pública, impactaron nos comportamentos?, e especificamente, impactaron nos comportamentos electorais?

#### 4.4. O clivaje territorial nas eleccións uruguaias: antecedentes recentes

**Ilustración 1: Evolución territorial dos partidos triunfadores nas eleccións legislativas e de primeira volta presidencial. 2004-2014**



**Fonte:** Elaboración propia a partir de resultados electorais. Nota: Eleccións 2004, 2009 e 2014 o ton gris claro foi a vitoria da FA. Para as eleccións de 2019 colocamos as cartas do partido gañador na primeira volta. Como vemos en 2019 prodúcense cambios substanciais nos distintos territorios departamentais.

Ollemos estas tendencias a nivel dos departamentos de todo o país e os seus desempeños electorais nas últimas catro eleccións. Nas do ano 2004, en ocasión do primeiro triunfo da Fronte Ampla, nas eleccións en primeira volta que remataron dando o triunfador, xa que o candidato frontista superou o requirimento dun máis dun 50% dos votos emitidos, este foi a primeira forza política en 7 dos 19 departamentos do país, mentres que o Partido Nacional tivo un maioritario número de votos en 12 departamentos. Logo en 2009, a Fronte Ampla pasa a ter o triunfo na primeira volta en 11 dos 19 departamentos, quedándose o Partido Nacional co primeiro lugar en 8. Nas eleccións do ano 2014, a Fronte Ampla obtivo o seu maior triunfo territorial nesta clave territorial: gañou en primeira volta en 14 departamentos, logrando o Partido Nacional a vitoria en só 5 departamentos. En cambio, no recente proceso da primeira volta do 2019, a Fronte Ampla obtivo o primeiro lugar en 9 departamentos, o Partido Nacional tamén en 9 departamentos e o Partido Colorado nun só. Como se advirte, o mapa dos territorios gañados e perdidos en primeira volta revelan cambios e continuidades nestes procesos electorais. Nas eleccións de 2004, 2009 e 2014, a continuidade da Fronte Ampla como partido vencedor en primeira volta nos dous universos subnacionais que concentran a maior cantidade de electores do país, Montevideo e Canelones, significoulle manterse como a primeira forza lexislativa nesas instancias, obtendo ao cabo tres de catro eleccións presidenciais. Pero os cambios nas porcentaxes de voto nos departamentos do interior de Uruguai, non só no que refire ao seu descenso na cantidade de departamentos perdidos entre o 2014 e o 2019, senón fundamentalmente no que fai á porcentaxe xeral de votos obtido no territorio do interior de Uruguai, finalmente significoulle a derrota, baixando sensiblemente a súa bancada lexislativa na primeira volta de outubro e, a pesar da remontada do final, tamén se traduciu na perda da segunda volta presidencial.

Vexamos isto a nivel da secuencia das porcentaxes verificadas no últimas tres eleccións:

**Táboa 1: Resultados do interior del país**

<b>Partido</b>	<b>2009</b>	<b>2014</b>	<b>2019</b>
Frente Amplio	42.4	44.1	33.9
Partido Nacional	34.0	34.2	32.0
Partido Colorado	18.4	14.3	13.4
Partido Independiente	1.9	2.4	0.7
Cabildo Abierto	0	0	12.8
Otros partidos	0.4	1.5	3.6
Voto en Blanco y anulado	2.9	3.4	3.7
Emitidos	100	100	100

**Fonte:** elaboración propia en base a datos da Corte Electoral

Como pode confirmarse de maneira concluínte, a Fronte Ampla perdeu as eleccións en 2019 polo pronunciado descenso do seu caudal electoral nos departamentos do interior do país: máis do 10% entre 2014 e 2019. Esa baixa electoral frontista non foi recuperada polos dous partidos tradicionais que tamén baixaron no seu caudal electoral, aínda que en forma moito máis moderada. Quen se fixo da maioría desa franxa de votos foi a gran novidade das eleccións, Cabildo Aberto, un novo partido creado en febreiro do mesmo ano electoral, coa candidatura presidencial de Guido Manini Ríos (cesado como comandante xeral do exército en marzo do mesmo ano), con orientacións de dereita e perfís de “partido de militares”, ao que sumou unha crítica que non só abarcaba ao oficialismo senón que se estendía á política tradicional, tamén representada por brancos e colorados. Isto non valeu para que participase da chamada Coalición Multicolor, que apoiou a candidatura de Lacalle Pou na segunda volta e que goberna desde o 1º de marzo de 2020. Con tres senadores e once deputados, este novel e controvertido “partido” (talvez máis movemento que partido) é o que ten a chave das maiorías lexislativas e do goberno. Foi sen dúbida o “cisne negro” da campaña de 2019, pero foino expresando unha tendencia que xa viña de bastante atrás e que nesta oportunidade alcanzou a súa postergada tradución electoral<sup>49</sup>.

## 5. A título de breve balance comparativo

---

Neste artigo presentouse unha serie de mudanzas que denotan un progresivo malestar na sociedade uruguaia, malestar que, como viñamos advertindo en anteriores traballos, con seguridade tería un desembarco nos comportamentos político-electorais. Nesta dirección, este fenómeno que se vía a nivel máis xeral, cando se coloca a lupa nos escenarios subnacionais, nas localidades con menos poboación e afastadas do centro político do país, pode confirmarse ese proceso e enriquecerse os perfís dunha serie de cambios que viñan de varios anos atrás. Esta interacción entre as escenas subnacionais e nacionais, vistas con minuciosidade no caso do Uruguai recente, configuran pautas que estimamos serven de prisma comparativo para o que ocorre nas políticas contemporáneas, tanto a nivel de América Latina como de Europa.

Aínda que pode ser cedo para “predicións”, diversos elementos nas medicións “máis longas” sobre as traxectorias da opinión pública no Uruguai das últimas décadas, parecen indicar que estas mutacións non son circunstanciais, senón que talvez chegaron para quedar, polo menos por un tempo prudencial e non necesariamente cos mesmos actores de 2019. Como podemos explicar que un partido novo e de claras características que o sitúan na categoría de partido militar lograse precisamente nestes escenarios un desempeño tan importante? Como mostramos neste artigo, para a gran maioría dos habitantes destas localidades do interior de Uruguai o problema principal que tiña o país duramente os últimos anos antes das eleccións era a inseguridade. Quen mellor que un xeneral co seu carisma de autoridade e de “orde militar” para solucionar a desorde connotada polos temas da inseguridade? Fenómenos como a emerxencia de reclamos de maior autoridade, rexeitamento ante o establishment ou o empoderamento dos sectores militares, sen dúbida moi comúns nos escenarios actuais de América Latina, atopan

---

49 Sobre este tema, a nosa análise pódese ver en Caetano, G., Nieto, E., Selios, L. “2019 Elections in Uruguay... etc. *op cit.*”

pois no Uruguai, visto a miúdo como caso singular, itinerarios coincidentes. A clave do rexistro destes fenómenos nunha clave primeiro subnacional que logo se proxecta ao nacional configura dese modo unha pista de análise a atender.

Coa súa vocación insular en cuestión, pero persistente, unha mutación política desta natureza e o soporte que ten no crebe entre os comportamentos políticos no territorio, non poden en verdade sorprender. Máis alá do seu aceleramento no Uruguai do último lustro, este tipo de fenómenos (que non son novos) artículanse ben con disrupcións similares entre os escenarios máis rurais e urbanos no campo electoral: entre outros moitos exemplos poderían citarse o resultado do referendo do BREXIT en Gran Bretaña ou as eleccións dos EEUU que levaron ao triunfo de Trump, ambos os acaecidos en 2016. Incluso as azarasas eleccións norteamericanas de 2020, que aínda que non lle deron a reelección a Trump outorgáronlle unha gran cantidade de votos nunha perspectiva similar de crebe rural-urbano, poderían referir a persistencia de procesos similares. Haberá que ver a consistencia destes cambios políticos e electorais no pequeno Uruguai, en particular logo do impacto tan duro e imprevisible da pandemia. Con todo, ninguén poderá dúbida que polo menos o embrión destes fenómenos viña de bastante atrás. Como tantas veces foi dito: un novo fenómeno viña xestándose, pero non terminaba de nacer.

---

**Gerardo Caetano Hargain** é historiador, profesor e politólogo uruguai. Desempeñase como investigador na área das ciencias sociais: *Facultade de Ciencias Sociais da Udelar, Centro UNESCO de Montevideo, e varias institucións máis, entre as que se destacan as Academias Nacional de Ciencias e a de Letras do Uruguai. Publicou numerosos artigos en revistas científicas e máis dunha vintena de libros, tanto en Uruguai como noutros países de A. Latina. Doutorouse en Historia na Universidade Nacional da Prata en 2008.*  
*E-mail: gcaetano50@gmail.com*

---

**Ernesto Nieto de Francesco** é licenciado en Ciencia Política pola UDELAR, Uruguai; *Master en Xestión, Avaliación e Dirección de Proxectos pola UNILEON, España; Doutorando en Ciencia Política por UDELAR, Uruguai. Especializouse en temas de opinión pública, eleccións e gobernos subnacionais. Cofundador de Ágora consultores (www.agora.com.uy). Ten numerosas publicacións en temas da súa especialidade.*  
*E-mail: ernestonie@gmail.com*



## Bibliografía

- ANNUNZIATA, R. (comp.). *¿Hacia una mutación de la democracia?*, Buenos Aires, Prometeo, 2015.
- CAETANO, G. e SELIOS, L., “Análise do ciclo electoral 2014 en Uruguai e dos erros das enquisadoras”, *Tempo Exterior. Revista de Análise e Estudos Internacionais*. Vol XV (II), N° 30, 2015, IGADI, pp. 79-107.
- CAETANO, G. e SELIOS, L., “Con el diario del lunes. Análisis de las elecciones nacionales de octubre de 2014 y de los errores de las encuestadoras”, en Adolfo Garcé e Niki Johnson (Coord.), *Permanencias, transiciones y rupturas. Elecciones en Uruguay. 2014/2015*. Montevideo, Fin de Siglo-ICP, 2016.
- CAETANO, G., “La democracia uruguaya: encrucijadas y rumbos ante el ciclo electoral 2014-2015”, en *Estudios Sociales*. N° 47, Santa Fe, segundo semestre de 2014, pp. 9 a 40.
- CAETANO, G., e SELIOS, L. “El ciclo electoral 2014 en Uruguay: ¿todo igual?”, en Fernando Mayorga (comp.), *Elecciones y legitimidad democrática en América Latina*. La Paz, UMSS-IESE-CLACSO-Ed. Plural, 2016, pp. 95 a 138.
- CHERESKY, I. (comp.), *Ciudadanos y Política en los albores del Siglo XXI*, Manantial, BSAS, 2010.
- CHERESKY, I., “Mutación democrática: otra ciudadanía, otras representaciones” en Cheresky, (comp.), *¿Qué democracia en América Latina?*, Buenos Aires, CLACSO-Prometeo, 2012.
- CHERESKY, I., *El nuevo rostro de la democracia*, FCE, BSAS, 2015.
- DURKHEIM, E. *La división del trabajo social*, Biblioteca Nueva, Madrid, 2012.
- GONZÁLEZ, L. E., *Estructuras políticas y democracia en Uruguay*. FCU-ICP, Montevideo, 1993.
- HARRIS, M., *Teorías sobre la Cultura en la era Posmoderna*, Editorial Crítica, Barcelona, 2000
- INGLEHART, R., “Cultura política y democracia estable”, *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 42, abril-junio, p. 45.
- INGLEHART, R., *Modemization and Post-modernization: Cultural, Economic, and Political Change in 41 Societies*, Princeton, Princeton University Press, 1997.
- INGLEHART, R. e WELZEL, C., *Modernization, Cultural Change, and Democracy: The Human Development Sequence*, Nueva York, Cambridge University Press, 2006.
- KIRCHHEIMER, O., “El camino hacia el partido de todo el mundo”, en *Teoría y sociología críticas de los partidos políticos*, Kurt Lenk (ed. lit.), Franz Neumann (ed. lit.), 1988.
- MANIN, B., “La democracia de audiencia revisitada”, en *¿Hacia una nueva mutación de la democracia*, Prometeo, BSAS, 2015 Manin, Bernard, Adam Przeworski e Susan Stokes, *Democracy, Accountability, and Representation*, Nova Iork, Cambridge University Press, 1999.
- MANIN, B., PRZEWORSKI, A. e STOKES, S., *Democracy, Accountability, and Representation*, Nueva York, Cambridge University Press, 1999.
- MAYORGA, F. (comp.), *Elecciones y legitimidad democrática en América Latina*, CESU-UMSS/CLACSO / IESE / Plural editores, 2016.

- PITKIN, H. *El Concepto de Representación*. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1985.
- ROJO, T, *La Opinión Pública*, Síntesis, Madrid, 2019.
- ROSANVALLON, P., *La Contrademocracia*, Manantial, BSAS, 2007.
- ROSSEL, Cecilia, “Tipos democráticos y opinión pública en Uruguay”, *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, N°. 13, 2002.
- SOLOMON, E., BERG, L., MARTIN D., *Biología*, Cengage Learning Editores, 2013.
- TÖNNIES, F., *Comunidad y Sociedad*, Losada, Buenos Aires, 1947.
- WHITEHEAD, L., “Un concepto de democratización reanimado”, *Revista SAAP: Sociedad Argentina de Análisis Político*, Vol. 5, N°. 2, 2011, p. 401-419.