

OPINIÓN PÚBLICA Y MERCOSUR: CONOCIMIENTO Y APOYO DE LOS URUGUAYOS AL PROCESO DE INTEGRACIÓN REGIONAL * **

Carmen Estrades ***

Revista Uruguaya de Ciencia Política Nº15. 2006. pp. 107-127. ISSN 0797 9789

Resumen: Recientemente, la cuestión de la democracia y el rol de la ciudadanía en relación a los procesos de integración regional han adquirido gran importancia. Este trabajo estudia la relación entre la opinión pública y MERCOSUR. Específicamente, se estudia el conocimiento que presentan los ciudadanos uruguayos acerca del proceso de integración regional, y también se evalúa la probabilidad de que un ciudadano apoye al MERCOSUR y vote a su favor en un posible referéndum. Para esto se cuenta con información de la encuesta ISSP llevada a cabo en el año 2004 en Uruguay. Se concluye que existen fallas en los sistemas de información hacia la ciudadanía, y que el bajo conocimiento lleva a un menor apoyo al proceso de integración.

Palabras clave: Opinión pública – MERCOSUR - Déficit democrático

Abstract: The issue of democracy and participation within regional integration processes has acquired big relevance in the last few years. This study focuses on the relationship between public opinion and MERCOSUR. Specifically, it analyses how much do Uruguayans know about the integration process, and estimates the probability of supporting MERCOSUR and voting for it in a hypothetical referendum. Information from the ISSP Survey for year 2004 in Uruguay was used. The conclusion is that there exist an information deficit from decision-taking institutions towards citizenship, and that a low knowledge level leads to a non-support of the integration process.

Keywords: Public Opinion, MERCOSUR, Democratic Deficit

Introducción

Durante la década de los noventa varios autores se adhirieron a la hipótesis acerca de la existencia de una "ola de democracia" en la región. La democracia parecía haberse consolidado como forma de gobierno en todo el continente. Sin embargo, las reformas llevadas a cabo desde estos nuevos gobiernos democráticos, consolidaron a su vez una nueva forma de inserción internacional. Los acuerdos regionales surgieron en todo el mundo y también en América Latina, y aunque no presentan un formato único, en general adolecen de un mismo problema, el llamado "déficit democrático". Efectivamente, la forma en que se

toman las decisiones en el ámbito regional escapa, en gran medida, al control democrático y el MERCOSUR no está exento de este problema. Por este motivo, es necesario incluirlo en el análisis sobre la democracia en la región.

Este trabajo estudia un aspecto concreto de la relación entre democracia y MERCOSUR, analizando la opinión de los uruguayos acerca del proceso de integración. Específicamente, se estudia el grado de conocimiento que presentan los uruguayos acerca del bloque, y se controla en qué grado el desconocimiento del MERCOSUR lleva a un menor apoyo al mismo y a la posibilidad de votar en su contra en un hipotético referéndum. Con tal objetivo, se trabajó con datos de la encuesta del *International Social Survey Programme* (ISSP), Módulo 2004, correspondiente a Uruguay.

El trabajo se organiza de la siguiente manera. En primer lugar, se realiza una introducción al problema, analizando desde el punto de vista teórico la pertinencia de su tratamiento. En segundo lugar, se presentan una revisión de los estudios realizados en Europa y América Latina sobre el tema. Luego, se presentan los datos utilizados para el análisis y los modelos de análisis del problema. Por último, se examinan los resultados y se delimitan algunas conclusiones sobre el tema.

1. Presentación del problema

El MERCOSUR como fenómeno político

En 1991 fue creado el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), un acuerdo de carácter principalmente comercial entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. El acuerdo planteó desde un principio objetivos económicos ambiciosos: creación de un área de libre comercio, definición de una política comercial común con respecto a terceros mercados y coordinación de políticas macroeconómicas. El bloque se planteó también objetivos de tipo social y político como la integración cultural, educativa o sindical. Para alcanzar estos objetivos se constituyó un espacio político intergubernamental, en el cual el rol de los presidentes de los países miembros ha sido decisivo

[1].

En el estudio del espacio político regional surgen algunos problemas interesantes a ser abordados por la ciencia política. Una de las cuestiones políticas más relevantes con respecto al MERCOSUR es el estudio de la estructura institucional creada a partir del Protocolo de Ouro Preto en 1994, la cual presenta varios inconvenientes, que han determinado el proceso histórico del bloque e incluso han generado dificultades dentro del mismo. En particular, se han señalado como debilidades institucionales la ausencia de mecanismos claros para la solución de controversias, la excesiva flexibilidad en la toma de decisiones, la ausencia de cuestiones sociales en la agenda del MERCOSUR y la ausencia de mecanismos de control por parte de la ciudadanía, lo que algunos autores denominan "déficit democrático"[2].

Existen casi tantas definiciones de "déficit democrático" como las hay de democracia. Este término es muy utilizado en referencia a la Unión Europea (UE), y el debate respecto a la existencia o no de un

déficit democrático al interior de ese bloque, si bien tiene una larga historia, continúa aún hasta el presente (Crombez, 2003; Moravcsik, 2004; Follesdal y Hix, 2005). Existe también un debate con respecto a la existencia de un déficit democrático dentro del MERCOSUR, pero el mismo no puede ser planteado en los mismos términos que en el caso de la UE por varios motivos, entre los que se destacan las marcadas diferencias entre sus respectivas estructuras institucionales, las trayectorias históricas muy poco similares, las diferencias de los sistemas políticos nacionales que las integran, etc.[3]. En general, quienes defienden la hipótesis de un "déficit democrático" en la región lo hacen denunciando una limitada participación o una marginalización de los actores sociales (Grandi y Bizzózero, 1997) o una ausencia de instituciones parlamentarias de carácter regional (Caetano y Pérez Antón, 2001).

La democracia en el contexto de la globalización

¿Es relevante estudiar la existencia de un déficit democrático en relación con los procesos de integración regional? ¿Es correcto utilizar el mismo marco de referencia para estudiar la "democracia" en los Estados nación y en los procesos políticos internacionales? Varios autores (Stein, 2001; Sbragia, 2003; Moravcsik, 2004) responden negativamente a esta última pregunta, sin por ello responder negativamente a la primera. Lo que se requiere, plantean los autores, es definir un marco apropiado de análisis y determinar los requisitos de una democracia global. El debate teórico al respecto está planteado y muchos de sus principales argumentos pueden encontrarse en Held y Mc Grew (2003), Pierre (2000), Shapiro y Hacker-Cordón (1999) y Held (1993).

El debate cuenta con varios escépticos, dentro de los cuales encontramos a Robert Dahl (2003), quien plantea que las instituciones globales nunca podrán ser democráticas, en la medida que una eficiente toma de decisiones en ese ámbito requiere niveles de delegación por encima de los umbrales permitidos para aceptar un funcionamiento democrático. Por lo tanto, según Dahl, ni la UE ni otra institución internacional son o serán nunca democráticas, aunque no por ello deba prescindirse del desarrollo de este tipo de organizaciones.

En el otro extremo se encuentra David Held, quien se ha constituido como uno de los principales promotores de la democracia a nivel global. En varios trabajos (1991, 1993, 2003) este autor plantea que efectivamente puede construirse una democracia en el espacio denominado "cosmopolita". Held sugiere que las fronteras territoriales de los sistemas de rendición de cuentas ("*systems of accountability*") sean redefinidas, de manera que los asuntos que escapan el control del Estado nación (el autor señala por ejemplo el control monetario, las cuestiones medioambientales, de seguridad) puedan ser sometidos a control democrático. El autor rescata la forma de democracia de "doble vuelta", como una relación "simétrica" y "congruente" entre los tomadores de decisiones y los "receptores" de las decisiones políticas: los ciudadanos elevan sus demandas a los representantes, quienes les brindan *outputs* (decisiones, políticas, programas), y además deben ser responsables por dichos resultados. En el modelo cosmopolita de Held se busca que los ciudadanos no vean restringida su participación al esporádico acto electoral –que en muchos casos puede directamente no existir-, sino que realmente se involucren en la esfera pública, y ejerciendo su capacidad de actuar como ciudadanos, tomando parte activa en la regulación del proceso de toma de decisiones.

En este mismo sentido, Moravcsik propone un enfoque teórico de democracia deliberativa, en el que las instituciones políticas deben crear ciudadanos "activos, informados, tolerantes y comprometidos" de forma tal de fomentar la participación "con sentido y efectiva" (2004:7). Esta concepción de democracia

deliberativa forma parte de un marco de "coherencia filosófica"[4], que junto a una condición de "viabilidad pragmática", constituyen un marco general para el estudio de la democracia en un contexto de mundialización de la política. Aplicando este marco metodológico, el autor rechaza la hipótesis de un déficit democrático dentro de la UE, pero se presenta como escéptico con respecto a otros procesos de integración.

La teoría democrática, por lo tanto, suele incluir como requisito del proceso democrático –sea en el ámbito nacional o global- la existencia de una ciudadanía con un alto grado de interés y participación. De acuerdo con Berelson (1952), la participación, también dependerá del grado de información y conocimiento que tengan los ciudadanos. El autor plantea que los estudios de opinión pública pueden ser de gran ayuda a la teoría democrática, en la medida que dan cuenta tanto del interés y del conocimiento de los ciudadanos, así como de las "estructuras de personalidad" y la posesión de un "principio", elementos intrínsecos a una ciudadanía democrática.

Inglehart (1970) también pone énfasis en la importancia del estudio de la opinión pública en el marco de los procesos de integración. La forma en que la ciudadanía influye en la estructura de decisiones relativas a fenómenos de integración regional, se relaciona con la información y la calificación de los ciudadanos. En este sentido, concluye el autor, los estudios de opinión pública proveen un marco de análisis para estudiar las presiones sociales favorables o no a los procesos de integración que pueden afectar la toma de decisiones. A medida que transcurre el tiempo, las presiones adquieren mayor importancia y logran influir efectivamente en la toma de decisiones.

Democracia y MERCOSUR

La perspectiva teórica propuesta por Inglehart ha estado ausente del estudio de la democracia en el MERCOSUR. La mayoría de los trabajos, en cambio, analizan la participación de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones regional. Por un lado, existen evaluaciones acerca de los órganos oficiales creados para canalizar las demandas de los ciudadanos del MERCOSUR: el Foro Consultivo Económico y Social, y en menor medida la Comisión Parlamentaria Conjunta. Los diagnósticos al respecto suelen ser similares: ninguno de los órganos señalados ha adquirido gran protagonismo en el proceso de integración. En parte por el propio papel consultivo y no resolutivo que se les otorgó en su constitución (Pena y Rozemberg, 2005), pero también por problemas de organización y constitución interna[5]. Por otro lado, otros estudios se concentran en la participación de organizaciones sociales “independientes” en el contexto de la integración regional. Las opiniones al respecto son más diversas, pero en general se entiende que sus logros son escasos. Si bien existen grupos regionales que intentan presionar sobre la estructura decisional del MERCOSUR, de acuerdo con Grugel (2004), su influencia es baja, entre otras cosas, porque no tienen apoyo nacional sino externo, y sus contactos con los tomadores de decisiones son de carácter informal y muy poco institucionalizados.

Otros estudios ahondan en las instituciones del MERCOSUR y en la forma en que las mismas pueden mejorar el proceso democrático. En este sentido, Caetano y Pérez Antón (2001) señalan que es necesario fortalecer las instituciones parlamentarias del MERCOSUR si se desea democratizar el proceso.

Sin embargo, los estudios sobre la opinión pública en relación al MERCOSUR han estado ausentes del

análisis general del proceso. Como ya se adelantó, la democracia no hace solo a la participación de la llamada sociedad civil “organizada”, sino al involucramiento de la ciudadanía en su conjunto en el proceso de integración. Es importante que la ciudadanía eleve por un lado sus demandas a los detentores del poder, lo cual puede y es más fácilmente realizable a través de grupos organizados, pero también es importante que la ciudadanía esté informada con respecto a los procesos políticos de manera tal que esté en condiciones de hacerlo. La rendición de cuentas por parte de los gobernantes refiere a la existencia de un sistema de información transparente de doble vía: quienes detentan el poder deben mantener sistemas de información que lleguen a toda la ciudadanía, pero además es importante el apoyo que la misma ciudadanía proporciona al proceso de integración.

En este marco, resulta relevante saber acerca del grado de conocimiento que tiene la ciudadanía sobre el proceso de integración. Diversos estudios acerca del caso europeo (Sinnott, 1997; Karp *et al*, 2003) señalan que una ciudadanía informada tenderá a expresar mayor apoyo al mismo, en la medida que sea consciente de los beneficios económicos derivados del mismo y pierda los típicos temores que se presentan frente a la posibilidad de perder soberanía nacional en aras de la región.

Existen varios trabajos que estudian el rol de la opinión pública en los procesos de integración económica. La mayoría de ellos estudian a la UE, dado que en este proceso de integración la ciudadanía juega un papel muy relevante. Muchas de las grandes decisiones de este bloque (adopción de moneda común, aprobación de una constitución europea) son tomadas a través de plebiscitos nacionales –sin contar además que existen órganos oficiales con cargos elegidos por el voto popular- por lo que estudiar la opinión y el apoyo de la ciudadanía al proceso de integración se vuelve sumamente relevante. Los estudios se enfocan entonces en explicar cuáles son los factores que inciden sobre el apoyo de la ciudadanía al proceso de integración regional. El presente trabajo persigue idéntico objetivo para el caso del MERCOSUR, analizando el apoyo al proceso de integración por parte de la ciudadanía uruguaya.

2. Antecedentes

En general, los estudios enfocados al caso europeo han intentado explicar cuáles son los factores que inciden en el apoyo al proceso de integración. Entre ellos, cabe citar los trabajos de Eichenberg y Dalton (1993), Gabel y Whitten (1997) y Hooghe y Marks (2004), Nelsen y Guth (2000). Los estudios pioneros en la materia estaban centrados principalmente en los factores económicos que determinan el apoyo a la Unión Europea por parte de los ciudadanos de los países que la integran. Gabel y Whitten (1997) midieron el apoyo a la integración tomando como variables independientes dos conjuntos de indicadores económicos, las variables macroeconómicas "objetivas" como inflación, desempleo y PBI -que ya habían sido incluidas en modelos anteriores, como los de Eichenberg y Dalton (1993)-, y las variables que miden percepciones subjetivas de los ciudadanos sobre la economía, como por ejemplo percepción de la situación económica y de la situación económica de su país. Estos autores utilizan un conjunto de variables de control relacionadas principalmente con las características personales del ciudadano: ocupación, educación, ingreso, sexo, edad, etc. Los resultados del estudio muestran que las variables económicas subjetivas tienen más peso a la hora de explicar el apoyo a la UE que las objetivas. La conclusión es que cuanto más satisfechos estén los ciudadanos con respecto a su situación personal y a la situación de su país, más apoyarán al proceso de integración.

En otra línea, autores como Hooghe y Marks (2004) critican la postura “econocéntrica”, y estudian la relación entre identidad nacional y apoyo a la Unión Europea. Los autores reconocen que la Unión

Europea es un fenómeno que afecta a la economía de los países, pero señalan que también es una organización supranacional, y como tal es posible que forme identidades. Encuentran que los ciudadanos sí tienen en cuenta las circunstancias económicas –captadas en su modelo a través de las variables como "transferencia fiscal", "tipo de capitalismo" y "perspectivas de la economía" – pero que la identidad aparece como una influencia más poderosa. Las variables que influyen –identidad nacional exclusiva, multiculturalismo y cercanía nacional- explican el 20.8% de la varianza de la variable dependiente "apoyo a la integración europea". Sin embargo, los efectos serán diferentes según sea una identidad nacional exclusiva o inclusiva. Solo en este último caso los individuos presentan apoyo al proceso de integración. Los autores concluyen entonces que la identidad nacional es un factor muy relevante a la hora de explicar el apoyo a la UE, pero que puede ser un arma de doble filo: solo para aquellos ciudadanos que se sienten parte de varias comunidades el proceso de integración será positivo.

Si bien la mayoría de los autores ya reseñados encuentran que existe en el apoyo a la UE una diferencia de género –en general los hombres tienden a expresar mayor apoyo que las mujeres- Nelsen y Guth (2000) encuentran que existen algunas diferencias significativas en la forma en que hombres y mujeres forman su opinión respecto al proceso de integración. En efecto, las mujeres tienden a presentar un menor nivel de conocimiento respecto a la UE, lo cual influye en su actitud hacia el proceso de integración, dado que tienden a rechazar lo que no conocen. Por otro lado, los hombres tienden mayoritariamente a evaluar al proceso de integración a partir de la manera en que perciben su situación económica.

Al estudio de los factores que inciden sobre el apoyo ciudadano al proceso de integración se sumaron trabajos que analizan que la relación entre “conocimiento” y “respaldo”. Sinnott (1997) realiza un estudio de la opinión pública europea respecto al desarrollo del proceso de integración, a partir de la idea de que el grado de conocimiento permite comprender el nivel de apoyo. La información que el ciudadano maneje sobre el proceso de integración tendrá, de acuerdo con este autor, "consecuencias políticas substantivas" (pág. 13). ¿Qué factores determinan el nivel de conocimiento de los ciudadanos sobre el proceso de integración? Más allá de los factores sociodemográficos, el autor presenta cinco *sets* de variables: contexto político e institucional, canales de comunicación, orientación hacia las fuentes de información de la UE y credibilidad sobre las fuentes de comunicación de la UE. Los resultados muestran que muchas de estas variables explican el grado de conocimiento. Dentro de las variables sociodemográficas, la educación es la que mejor explica, pero también el sexo, dado que las mujeres tienden a mantenerse menos informadas sobre la UE. Importa también en gran medida la forma en que los ciudadanos se informan. Otro resultado llamativo es que el grado de conocimiento es menor, cuanto más tiempo el país haya sido miembro del bloque, dado que disminuye la controversia provocada por el ingreso al bloque.

Por último, Karp *et al* (2003) plantean un modelo similar y lo controlan entre quienes no conocen el proceso, entre los que lo conocen y en toda la población. Su conclusión es que aquellos ciudadanos que conocen el proceso tienden a evaluarlo en mayor medida por el desempeño de sus instituciones. El apoyo al proceso tendrá que ver entonces con la evaluación de las instituciones europeas y el funcionamiento de la democracia de su propio país, además del hecho de que éste sea beneficiario del proceso de integración.

En América Latina los estudios son menos abundantes. Existen algunos pocos trabajos que toman la información a partir de los datos del Latinobarómetro. El trabajo de Seligson (1999) toma datos de la encuesta correspondiente al año 1996 para 17 países, y estudia la opinión de los ciudadanos acerca de los diversos procesos de integración del continente. El autor divide el análisis entre aquellos que tienen una opinión sobre los procesos y los que no la tienen. En general, encuentra que el apoyo a los procesos de integración es elevado en el continente, y que aumenta entre los que guardan una opinión acerca de los procesos. Asimismo, Seligson encuentra dos variables que explicarían el apoyo a los procesos de

integración: percepción de beneficio sobre los procesos, y percepción de la situación económica personal y nacional.

3. Metodología y datos

El presente trabajo se centra en el estudio de la opinión de los ciudadanos uruguayos acerca del proceso de integración. Para ello, utilizo datos de la encuesta “Identidad nacional” (módulo 2003) ISSP llevada a cabo en el año 2004 por el Departamento de Economía de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República[6]. Esta encuesta se realiza en varios países del mundo y es la primera vez que se pone en práctica en Uruguay. La encuesta incluye cuatro preguntas con referidas al MERCOSUR:

1. ¿Qué tanto ha escuchado o leído acerca del MERCOSUR?
2. En general, Ud. diría que Uruguay, ¿se beneficia o no se beneficia por ser miembro del MERCOSUR?
3. ¿Qué tanto está de acuerdo o en desacuerdo con la siguiente frase?: Uruguay debería aplicar las decisiones del MERCOSUR, aún si no está de acuerdo con ellas.
4. ¿Si hoy hubiera un referéndum para decidir si Uruguay se mantiene o no como miembro del MERCOSUR, Ud. votaría a favor o en contra?

El principal objetivo del trabajo es estudiar la relación entre conocimiento y apoyo al MERCOSUR, esperando que la misma sea positiva: cuanto mayor conocimiento tengan los ciudadanos, mayor será el apoyo que brindan al proceso. A su vez, se procura determinar cuáles son los factores que inciden, por un lado, en la probabilidad de un ciudadano de conocer el proceso y, por otro, en la probabilidad de expresar apoyo hacia el mismo.

El análisis empírico se divide en tres partes. En primer lugar, se estudia el conocimiento de la ciudadanía sobre del proceso de integración, y los factores que inciden en el mismo. Para medir el conocimiento se utilizaron los resultados de la primera pregunta[7], cuyas frecuencias originales aparecen en la tabla 1.

Tabla 1

Como podrá observarse, un 12,9% de la población encuestada nunca escuchó ni leyó algo acerca del MERCOSUR, lo cual supone un porcentaje muy elevado dado el año de realización de la encuesta. Por otro lado, un 42,3% de los ciudadanos ha escuchado muy poco sobre el MERCOSUR, mientras que 44,6% han escuchado o leído bastante o mucho. Tomando en cuenta estos resultados, se construyeron cuatro variables *dummies* a ser utilizadas en los modelos de análisis que se presentarán más adelante. La primera de ellas se denomina “desconocimiento”, y toma valor 1 cuando los encuestados responden “nada” a esta pregunta. Las otras tres variables toman valor 1 cuando los ciudadanos responden “poco”,

“bastante” y “mucho” respectivamente a la pregunta señalada, y son denominadas de igual modo.

En segundo lugar, estudiaremos el apoyo de los ciudadanos uruguayos al proceso de integración a partir de las respuestas a las preguntas 2 y 3 (ver tablas 2 y 3).

Tabla 2

Tabla 3

La primera pregunta suele incluirse en todas las encuestas que evalúan el apoyo de los ciudadanos al proceso de integración, y sus valores suelen ser tomados como un indicador de apoyo al mismo[8]. Esta pregunta releva la opinión de la ciudadanía sobre los beneficios “netos” del proceso, dado que aquel ciudadano que considera que el MERCOSUR beneficia a Uruguay, apoya al proceso. La segunda pregunta va un paso más allá, ya que de alguna manera contrapone los beneficios de Uruguay a los del proceso de integración. Los procesos de integración, si bien se suponen que benefician a los países que en ellos participan, no siempre generan políticas consensuadas por las partes. Ser parte de un proyecto de integración supone relegar intereses nacionales a intereses regionales. Aquel ciudadano que tenga en cuenta esta posibilidad y responda favorablemente la segunda pregunta, tenderá a expresar apoyo al bloque. Por tanto, en base a estas dos preguntas, se construyó la variable “apoyo al proceso de integración”, que toma seis posibles valores: no apoyo fuerte y débil, apoyo débil, fuerte e incondicional y no sabe / no opina. La tabla 4 presenta las frecuencias de esta variable (ver definiciones metodológicas en el Anexo).

Tabla 4

El apoyo al MERCOSUR por parte de la ciudadanía uruguaya es importante, pues un 50,4% de la población expresa un apoyo al proyecto de integración –incondicional, apoyo fuerte y débil-. En general, la población considera que el proyecto es beneficioso para el país, pero no cree que Uruguay deba aplicar las decisiones del MERCOSUR que van contra sus intereses, por lo cual podría considerarse que nuestro país expresa un apoyo débil, dado que únicamente un 11,4% expresa un apoyo incondicional. Por otro lado, un 40,4% de los encuestados no apoya el proceso, aunque un 66% de ellos expresa un no apoyo “débil”, es decir, no son tan categóricos a la hora de opinar en contra del MERCOSUR. En la siguiente sección veremos cuáles son las características que llevan a la población a expresar apoyo por el proceso de integración regional.

Por último, existe una cuarta pregunta que releva si el ciudadano votaría a favor de un referéndum que mantuviera a Uruguay como miembro del MERCOSUR. Estudiando las frecuencias originales, encontramos que el porcentaje de ciudadanos que votaría a favor es muy alto –casi 68%-, lo que muestra que ciudadanos que en las preguntas anteriores se habían mostrado opuestos al proceso de integración votarían de cualquier manera a favor del MERCOSUR en un posible referéndum. Por este motivo, se

decidió no incluir esta variable en la construcción del índice de apoyo al proceso de integración y estudiar aparte los posibles factores que determinan el voto positivo.

Tabla 5

A continuación se presentan los modelos construidos y los resultados obtenidos para cada uno de los problemas planteados.

4. Modelos de análisis y resultados

¿Quiénes conocen al MERCOSUR?

El primer modelo que presentamos estudia cuáles son los factores que determinan un desconocimiento de los ciudadanos uruguayos sobre el MERCOSUR. Para ello, se desarrolló un modelo *probit* que explica la probabilidad del desconocimiento del proceso en función de variables que dan cuenta de las características personales del encuestado: sexo, edad, educación, ingresos familiares y autopercepción dentro del espectro ideológico derecha –izquierda. La tabla 6 reporta los resultados de dicho modelo (ver la operacionalización de las variables explicativas en el Anexo).

Tabla 6

Los resultados indican que ser hombre, mayor de 55 años, y con estudios secundarios o terciarios aumenta la probabilidad de conocer más acerca del proceso de integración, mientras que ser menor de 30 años disminuye dicha probabilidad. El nivel de ingresos familiares también incide positivamente sobre el conocimiento del proceso. En general, estos resultados son similares a los estudios realizados para el caso europeo: los hombres, las personas mayores y las personas con mejores ingresos tienden a estar mejor informados acerca del proceso de integración.

La variable que más incide sobre la probabilidad de conocer sobre el proceso de integración es la educación. Como vemos, los coeficientes de las tres variables *dummies* que recogen información sobre la educación del ciudadano presentan gran significación dentro del modelo y, como fue señalado, signo negativo, lo que indica que el nivel educativo incide negativamente sobre el hecho de no conocer el proceso de integración. Si nos fijamos en los efectos marginales, vemos que la incidencia de los estudios terciarios es mayor que de los estudios secundarios, sean completos o no. Específicamente, tener estudios terciarios disminuye un 12% la probabilidad de no haber escuchado o leído acerca del MERCOSUR, mientras que la diferencia entre tener secundaria completa o incompleta no es muy grande. Por lo tanto, tener tanto estudios secundarios como terciarios disminuye la probabilidad de no haber leído ni escuchado algo sobre el MERCOSUR, con respecto a aquellos individuos que solo tienen educación primaria o no tienen educación. Estos resultados también son consistentes con la literatura sobre el tema.

Por último, la variable *espectro político* nos indica que cuanto más a la derecha se sitúe el encuestado (mayores valores de la variable), mayor probabilidad tendrá de desconocer el proceso de integración. Específicamente, el efecto marginal de moverse una posición hacia la derecha indica que la probabilidad de no conocer el MERCOSUR aumenta un 3%. Esta variable también es significativa, y estaría indicando que aquellos votantes que se autoidentifican como de derecha tienen mayor probabilidad de estar desinformados con respecto al proceso de integración.

Conocimiento y apoyo al proceso de integración

Una de las preguntas iniciales de la investigación era si, como se ha demostrado para el caso europeo, un mayor nivel de conocimiento del proceso se traduce en un mayor apoyo al mismo. Para analizar esto, en primer lugar construimos un cuadro de doble entrada tomando las variables “desconocimiento” y “apoyo al proceso de integración”, y estudiamos la asociación entre ambas variables, ya presentadas (ver tabla 7).

Tabla 7

Como vemos, existe una asociación positiva entre ambas variables, que indica que el hecho de conocer el proceso lleva a un mayor apoyo al mismo. Alrededor de un 54% de los encuestados que expresa haber escuchado o leído algo acerca del proceso de integración presenta un apoyo al proceso, sea con o sin condiciones. De hecho, un 29,9% de los conocedores del proceso expresa un apoyo fuerte o incondicional, es decir, responde afirmativamente las dos preguntas que se tomaron para construir este índice. Por otro lado, entre quienes no conocen el proceso, la mayoría prefiere –como resulta esperable– no opinar sobre el mismo, y en caso de hacerlo, no se inclina a expresar una opinión débil.

¿Quiénes apoyan al MERCOSUR?

Para estudiar las características que hacen que el ciudadano exprese apoyo por el proceso de integración, se construyó un modelo *probit* que toma como variable dependiente el índice de apoyo al MERCOSUR construido, pero simplificado. En este caso, se construyó una variable *dummy* que toma valor 1 cuando el índice muestra valores 3, 4 o 5, es decir, cuando la persona expresa apoyo por el proceso de integración. Las variables explicativas se agrupan en diferentes grupos. En primer lugar, se incluye la variable *dummy* “desconocimiento”. Se tomaron también dos variables de tipo económico, siguiendo la literatura sobre el caso europeo. En este caso, se construyeron dos variables *dummies*: una que toma valor 1 cuando la persona se declara orgullosa de los resultados económicos del país, y otra que toma el valor 1 cuando la persona considera que el libre comercio beneficia a la economía del país. En tercer lugar, también siguiendo los estudios sobre la UE, se toman todas las variables que hacen al sentimiento de pertenencia al país y al continente. Por último, se incluyeron una serie de variables de control, principalmente características sociodemográficas del encuestado: sexo, edad, educación. Los resultados de este modelo se muestran en

la tabla 8.

Tabla 8

Las variables referidas al conocimiento del ciudadano sobre el proceso de integración fueron incluidas en el análisis con el fin de testear una de las principales hipótesis que se manejan en este trabajo: un mayor nivel de conocimiento se traduce en mayor apoyo al proceso[9]. Los resultados de estas variables deben ser comparados con respecto a la variable *dummy* omitida, es decir, presentar un conocimiento alto. En este modelo, vuelve a ser confirmada nuestra hipótesis.

En la tabla 8 puede verse que las tres variables presentan alta significación, y con coeficiente de signo negativo, es decir, conocer poco o no conocer el proceso disminuye la probabilidad de apoyar al MERCOSUR. El efecto marginal calculado nos indica que no haber escuchado o leído nunca sobre el MERCOSUR reduce un 24% la probabilidad de expresar apoyo por el proceso de integración con respecto a aquellas personas que indican haber escuchado “mucho” sobre el proceso de integración. A su vez, conocer “poco” el MERCOSUR reduce 20% dicha probabilidad, mientras que conocer “bastante” lo hace 15%.

Las variables económicas incluidas tienen el efecto opuesto: demostrar orgullo por los logros económicos alcanzados por Uruguay y expresar estar a favor del libre comercio aumentan la probabilidad de apoyar al MERCOSUR. Estos resultados son muy intuitivos: indican que la ciudadanía que por un lado tiene una opinión sobre el libre comercio ubica correctamente al MERCOSUR como un fenómeno que promueve el mismo, y por otro lado incluye al proceso de integración regional como un logro económico del Uruguay. De esta manera, estar orgulloso de los logros económicos alcanzados lleva a expresar apoyo por el MERCOSUR.

Siguiendo a Hooghe y Marks (2004), se incluyeron dos variables en el modelo que relevan el sentimiento de pertenencia del ciudadano al país y al continente. Encontramos que sentirse uruguayo si bien tiene un efecto positivo sobre el apoyo al MERCOSUR, no es significativo. El sentimiento de pertenencia al continente, por el contrario, sí resulta significativo, pero el signo del coeficiente es el opuesto al esperado: aquella persona que se sienta identificada con el continente sudamericano, tiene menor probabilidad de apoyar al MERCOSUR. Para explicar esto, habría que estudiar en mayor profundidad las características de aquellas personas que se sienten identificadas con el continente, lo cual escapa a los objetivos del estudio. Sin embargo, vale la pena presentar el resultado, que a priori no resulta intuitivo.

Puede verse que en el caso de expresar apoyo al MERCOSUR, las características socio demográficas presentan menor importancia. Si bien la edad medida en años resulta una variable significativa al modelo, sus efectos marginales sobre la probabilidad de apoyar al proceso de integración son prácticamente nulos. A su vez, las variables que miden educación tienen poca significación.

Voto por el MERCOSUR

Por último, intentaremos explicar el voto a favor del MERCOSUR en un hipotético referéndum para mantener a Uruguay como miembro del mismo. Como ya analizamos, casi un 68% de la ciudadanía votaría a favor, mientras que únicamente un 54,6% expresa algún tipo de apoyo al MERCOSUR. Esta aparente inconsistencia en la opinión de los encuestados puede deberse a diversas razones. En primer lugar, Uruguay es ya de hecho miembro del MERCOSUR, por lo que es posible que el ciudadano no se sienta en posición de elegir. Otra hipótesis es que dada la importancia que se le otorga al Uruguay al proceso democrático y al acto electoral, muchos ciudadanos se volcarían a votar a favor del MERCOSUR en un hipotético referéndum. Los uruguayos sienten también un importante sentimiento de pertenencia partidaria que puede influir en su intención de voto. Estas variables –orgullo por la forma en que funciona la democracia y sentimiento de ser representado por los partidos políticos– fueron incluidas en un tercer modelo *probit* que tiene como fin explicar el voto a favor del MERCOSUR en un referéndum.

Tabla 9

Como en el caso de nuestro modelo anterior, no conocer el proceso de integración lleva a que el ciudadano vote en forma negativa en el referéndum. Esto sería consistente con nuestro modelo que explica el apoyo al MERCOSUR. El desconocimiento disminuye 33% la probabilidad de votar a favor del MERCOSUR, lo cual supone un muy fuerte efecto.

Como ya fue señalado, en el modelo se incluyó la variable "orgullo por la democracia" que mide cuán orgulloso se siente el ciudadano por el funcionamiento de la democracia en nuestro país. Esta variable pretende captar la "cultura democrática" del uruguayo y ver cuánto incide en la probabilidad de votar a favor del MERCOSUR en un posible referéndum. Nuestra hipótesis se vería verificada: la "cultura democrática" de los uruguayos indica un voto positivo por el proceso de integración[10]. Es decir, aquellos que se sienten muy orgullosos acerca del funcionamiento de la democracia en Uruguay presentan mayor probabilidad de votar a favor del MERCOSUR.

En Moreira (1997) se remarca el protagonismo que han tenido los partidos políticos en la construcción de la cultura política uruguaya. De acuerdo con nuestros resultados, no presentar preferencia partidaria disminuye en 6% la probabilidad de votar a favor del MERCOSUR. Más allá de las posturas de los diferentes partidos políticos frente al proceso de integración, no presentar preferencia por ningún partido político lleva al ciudadano a votar en contra del MERCOSUR. Es importante agregar que en la construcción del modelo, se testeó el mismo incluyendo como variable independiente "espectro ideológico", pero no resultó una variable significativa en el análisis. Es entonces el sentimiento de pertenencia a un partido y no la posición dentro del espectro derecha- izquierda lo que influye sobre el voto en el referéndum.

Las variables que recogen las características sociodemográficas de los ciudadanos presentan resultados significativos: la edad incidiría negativamente sobre la probabilidad de votar a favor, mientras que tener estudios terciarios o secundarios inciden en forma positiva.

A modo de conclusión

El MERCOSUR parece estar en una encrucijada. Conflictos entre los países que lo integran, además de problemas intrínsecos al bloque, llevan a rumores de su disolución o salida de alguno de sus miembros. En este marco, escuchar a la ciudadanía y prestar atención a su posición frente al proceso de integración no deja de convertirse en una herramienta más para determinar qué dirección debería tomar el país con relación al bloque. Este trabajo muestra algunas de las posturas de la ciudadanía uruguaya frente al proceso de integración regional, y encuentra algunos resultados muy significativos.

En primer lugar, llama la atención el bajo nivel de conocimiento que presentan los ciudadanos sobre el proceso de integración. Resulta muy llamativo que a quince años de la creación del MERCOSUR, exista un 12,9% de ciudadanos uruguayos que nunca escucharon ni leyeron algo sobre el proceso de integración, y un 42,3% que lo hicieron poco. Esto demostraría que existe un problema de transmisión de información a la ciudadanía relacionado con el proceso de integración. El desconocimiento o bajo conocimiento se traduce a su vez en menores niveles de apoyo al proceso y en una menor probabilidad de voto a favor del mismo. Por lo tanto, en la medida que la ciudadanía presente desinformación sobre el proceso, se corre el riesgo de un fracaso electoral en caso que el MERCOSUR se someta a consulta popular.

Muchos autores coinciden con la existencia de un marcado “déficit democrático” dentro del proceso de integración, dentro del cual se incluiría el importante “déficit de información” que se confirmaría en este trabajo. En caso que Uruguay quiera realmente profundizar el proceso de integración, los canales de comunicación presentan fallas que deberán ser atendidas, teniendo en cuenta las características de la población que demuestran desconocimiento sobre el proceso. Los resultados del modelo 1 muestran que las personas que presentan mayor probabilidad de no conocer acerca del proceso de integración son los jóvenes menores de 30 años, las personas que tienen hasta educación primaria, las mujeres, aquellas personas que se autoidentifican ideológicamente como de derecha, y aquellas personas cuyos ingresos familiares son bajos en relación con el resto de la población. Es claro que informar a las personas con bajo nivel educativo y menor ingreso, además de las personas jóvenes que suelen demostrar menor interés en política, presenta un gran desafío, pero resultará importante enfrentarlo para superar los déficits que aquejan al bloque.

Se confirma también la vocación democrática que presenta la ciudadanía uruguaya. De acuerdo con los resultados de la encuesta, un referéndum para evaluar la continuidad de Uruguay en el MERCOSUR sería aprobado por un 68% del electorado al momento de realizada la encuesta. Esto puede explicarse en alguna medida por la vocación democrática que caracteriza a la ciudadanía uruguaya –medida a través del orgullo que sienten los uruguayos por el funcionamiento de la democracia en el país-, en la que inciden fuertemente los partidos políticos. Hacer énfasis en esta vocación resultará muy importante para democratizar el proceso de integración.

Referencias bibliográficas

Benecke, Dieter y Alexander Loschky (eds.) (2001). *Mercosur: desafío político*, CIEDLA, Konrad Adenauer Stiftung, Buenos Aires.

Berelson, Bernard (1952). “Democratic Theory and Public Opinion”, *The Public Opinion Quarterly*, Vol. 16 (3).

- Bouzas, Roberto y Hernán Soltz (2001). "La formación de instituciones regionales en el Mercosur", en Chudnovsky, D. y J. M. Fanelli (coord.). *El desafío de integrarse para crecer. Balance y perspectivas del Mercosur en su primera década*, Serie Red Mercosur N° 4, BID, Siglo XXI Editores, Madrid.
- Caetano, Gerardo (2004). "Los retos de una nueva institucionalidad para el MERCOSUR", Serie Análisis y Propuestas, FESUR, Montevideo.
- Caetano, Gerardo y Romeo Pérez Antón (2001). "La consolidación institucional del Mercosur: el rol de los parlamentos", en De Sierra, Gerónimo. (comp.): *Los rostros del MERCOSUR. Los difíciles caminos de lo comercial a lo societal*, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires.
- Crombez, Christophe (2003). "The Democratic Deficit in the European Union. Much Ado about Nothing?", *European Union Politics*, Vol. 4 (1).
- Dahl, Robert (2003). "Can International Organizations be Democratic? A Skeptic's View" en Held, David y Anthony Mc Grew (ed.), *The Global Transformations Reader. An Introduction to the Globalization Debate*. Polity Press, UK.
- Eichenberg, Richard y Russell Dalton (1993). "Europeans and the European Community: The dynamics of public support for European integration", *International Organization*, Vol. 47 (4).
- Follesdal, Andreas y Simon Hix (2005). "Why There is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik.", *European Governance Papers (EUROGOV)*, No. C-05-02.
- Gabel, Matthew y Guy D. Whitten (1997). "Economic Conditions, Economic Perceptions, and Public Support for European Union", *Political Behavior*, Vol. 19 (1).
- Grandi, Jorge y Lincoln Bizzózero (1997). "Towards a MERCOSUR Civil Society. Old and New Actors in the Sub-regional Fabric", *Integration & Trade*, Vol. 1 (3).
- Grugel, Jean (2004). "Citizenship and the Social Agenda in Mercosur", Paper presentado en el ESRC Seminar Series *Social Policy, Stability and Exclusion: Housing, Public Services and Social Class*, Diciembre.
- Held, David (1991). "Democracy, the Nation State and the Global System", en Held, D. (ed.). *Political Theory Today*, Stanford University Press, California.
- Held, David (1993). "From city states to a cosmopolitan order", en Held, D. (ed.). *Prospects for democracy. North, South, East, West*, Stanford University Press, California.
- Held, David (2003). "Cosmopolitanism: Taming Globalization", en Held, David y Anthony Mc Grew (ed.). *The Global Transformations Reader. An Introduction to the Globalization Debate*. Polity Press, UK.
- Held, David y Anthony Mc Grew (ed.) (2003). *The Global Transformations Reader. An Introduction to the Globalization Debate*. Polity Press, UK.
- Hooghe, Liesbet y Gary Marks (2004). Does Identity or Economic Rationality Drive Public Opinion on European Integration?, *PS: Political Science and Politics*, July.
- Inglehart, Ronald (1970). "Public Opinion and Regional Integration", *International Organization*, Vol. 24 (4).
- Karp, J., S. Banducci y S. Bowler (2003). "To Know It is to Love It? Satisfaction with Democracy in the

European Union”, *Comparative Political Studies*, Vol. 36 (3).

Malamud, Andrés (2003). “Presidentialism and Mercosur: A Hidden Cause for A Successful Experience”, en Laursen, F. (ed.): *Comparative Regional Integration: Theoretical Perspectives*. Ashgate, London.

Moravcsik, Andrew (2004). “Is there a ‘Democratic Deficit’ in World Politics? A Framework for Analysis” en *Government and Opposition*, Vol. 39 (2).

Moreira, Constanza (1997). *Democracia y desarrollo en Uruguay. Una reflexión desde la cultura política*, Ediciones Trilce, Montevideo.

Nelsen, Brent y James Guth (2000). “Exploring the Gender Gap. Women, Men and Public Attitudes toward European Integration”, *European Union Politics*, Vol. 1.

Pena, Celina y Ricardo Rozemberg (2005). “Una aproximación al desarrollo institucional del MERCOSUR: sus fortalezas y debilidades”, Documento de Divulgación 31, Intal, ITD, BID.

Pierre, Jon (2000). *Debating Governance*. Oxford University Press, New York.

Sbragia, Alberta M. (2003). “Post-National Democracy: A Challenge To Political Science?”. Paper presentado en el Convegno Nazionale Della Societa Italiana di Scienza Politica (SISP), Universita degli Studi di Trento, 15 Setiembre.

Seligson, Mitchell (1999). “Popular Support for Regional Economic Integration in Latin American”, *Journal of Latin American Studies*, Vol. 31, Part I, February.

Shapiro, Ian y Casiano Hacker-Cordón (1999). *Democracy’s Edges*, Cambridge University Press, UK.

Sinnot, Richard (1997). “European public opinion and the European Union: the knowledge gap”, Working Paper N° 126, Instituto de Ciencias Políticas y Sociales, Barcelona.

Stein, Eric (2001). “International Integration and Democracy: No Love at First Sight”, *The American Journal of International Law*, Vol. 95 (3).

Anexo

1. Construcción de la variable “apoyo al proceso de integración”

La variable se construyó a partir de las respuestas a las preguntas:

Pregunta 1: En general, Ud. diría que Uruguay, ¿se beneficia o no se beneficia por ser miembro del MERCOSUR?

Pregunta 2: ¿Qué tanto está de acuerdo o en desacuerdo con la siguiente frase?: Uruguay debería aplicar las decisiones del MERCOSUR, aún si no está de acuerdo con ellas.

La siguiente tabla sintetiza la forma en que se construyó el índice de apoyo al MERCOSUR tomando en cuenta las respuestas a las preguntas señaladas.

Tabla 10

Los valores que toma el índice son:

1= no apoyo fuerte

2= no apoyo débil

3= apoyo débil

4= apoyo fuerte

5= apoyo incondicional

6= no sabe

2. Variables explicativas consideradas en los modelos

Hombre: variable *dummy* que toma valor 1 cuando la persona es de sexo masculino.

Edad: se incluyen dos variables *dummies*

Joven: la variable toma valor 1 cuando la persona es menor de 30 años

Mayor: la variable toma valor 1 cuando la persona es mayor de 55 años

Educación: se incluyen tres variables *dummies*

Educación secundaria incompleta: se incluye también educación técnica incompleta

Educación secundaria completa: se incluye también educación técnica completa

Educación terciaria: universidad o educación superior no universitaria completa o incompleta

Espectro político: Toma valores entre 1 y 5, 1 siendo extrema izquierda, 5 extrema derecha y 3 centro.

Ingresos familiares: Mide los ingresos de todo el núcleo familiar. Toma valores entre 1 y 10, siendo 10 el mayor nivel de ingresos posible.

Orgullo economía = *dummy* que toma valor 1 cuando la persona declara estar “muy orgullosa” u “orgullosa” por los logros económicos del país.

Libre comercio = *dummy* que toma valor 1 cuando el encuestado opina que el libre comercio es beneficioso para la economía del país.

Cercanía país = *dummy* que toma valor 1 cuando la persona declara sentirse cerca o muy cerca de su país

Cercanía continente = *dummy* que toma valor 1 cuando la persona declara sentirse cerca o muy cerca del continente

Edad = variable continua que mide la edad del encuestado en años

Sin partido = *dummy* que toma valor 1 cuando la persona expresa no tener preferencias partidarias

Orgullo democracia = variable ordinal que expresa el orgullo que siente el encuestado por la forma en que funciona la democracia en Uruguay. Adopta los siguientes valores:

1= muy orgulloso

2= algo orgulloso

3= no muy orgulloso

4= nada orgulloso

NOTAS

* Artículo recibido el 18 de junio de 2006 y aceptado para su publicación el 2 de octubre de 2006

** Este trabajo es parte del proyecto “MERCOSUR: déficit institucional y perspectivas de cambio. El proyecto de integración regional como estrategia de desarrollo económico y social”, financiado por la Comisión Sectorial de Investigación Científica (CSIC). Agradezco la importante ayuda proporcionada por Máximo Rossi, en cuanto a las estimaciones econométricas y a la obtención de las bases de datos.

*** Docente e investigadora del Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.

[1] Malamud (2003) utiliza el término "inter-presidencialismo" para describir la forma extrema de estructura institucional intergubernamental que presenta el MERCOSUR.

[2] Para ver una discusión más amplia de los problemas institucionales del MERCOSUR se puede consultar Bouzas y Stolz (2001), Benecke y Loschky (2001) o Caetano (2004), entre otros múltiples textos que tratan el tema.

[3] Stein (2001) analiza varios casos de integración internacional –desde el Nafta hasta la UE, pasando por la Organización Mundial de la Salud- y concluye que las prácticas democráticas dentro de las organizaciones internacionales dependerán de las estructuras democráticas de los estados que las conformen, que pueden ser muy diversas. El autor encuentra que el debate sobre la democracia se presenta en forma mucho más intensa en las organizaciones internacionales con mayor nivel de integración, como es el caso de la UE.

[4] El cual se complementa con otras tres concepciones de democracia: libertaria, pluralista y demócrata-social.

[5] Como señala Grugel (2004), el FCES está constituido por grupos sociales que no solo no tienen una opinión única con respecto al proceso de integración, sino que incluso pueden tener visiones antagónicas, como por ejemplo sindicatos y cámaras empresariales, mientras que la CPC está conformado por miembros de todos los partidos, quienes también presentan visiones enfrentadas.

[6] La encuesta fue realizada entre el 12 de julio y el 16 de agosto de 2004. Se realizó un muestreo polietápico, con un tamaño muestral de 1.108 casos. Se encuestó a población mayor de 18 años habitantes de poblaciones de más de 5.000 habitantes.

[7] Sería claramente deseable poder medir el conocimiento en forma más objetiva, como por ejemplo a través de preguntas sobre el proceso, como lo hace Sinnott (1997). Sin embargo, ninguna encuesta a ciudadanos del MERCOSUR releva este tipo de información, por lo que se debió trabajar con un indicador más simple, que mide "conocimiento" sobre el proceso de integración a partir de la percepción del propio ciudadano encuestado.

[8] En general, los autores europeos toman una pregunta muy similar en el Eurobarómetro: “*Generally speaking, do you think that (your country’s) membership in the European Community is a good thing, neither good or bad, or a bad thing?*” para medir apoyo al proceso de integración. Gabel y Whitten hablan en este caso de “*apoyo utilitario a la integración*” (1997:86). La misma forma de medir apoyo se encuentra en Hooghe y Marks (2004), Nelsen y Guth (2000), entre varios más. En la misma línea,

Seligson (1999) toma como indicador de apoyo a los procesos de integración en América Latina una pregunta muy similar de la Encuesta Latinobarómetro.

[9] La posible endogeneidad de estas variables fueron testeadas aplicando el test de Hausmann, pero los resultados fueron negativos, por lo que las variables se incluyeron en el modelo.

[10] Recordar que a mayor valor de la variable "orgullo por la democracia", menor orgullo siente el encuestado. De ahí el signo negativo del coeficiente de esta variable en el modelo.