

VII. PERCEPCIONES SOBRE LA DEMOCRACIA Y DESARROLLO POLÍTICO EN AMÉRICA LATINA . . . . .	127
1. Datos de percepción y desarrollo sociopolítico a nivel regional . . . . .	131
2. Datos de percepción y desarrollo político a nivel de los países . . . . .	149
3. Síntesis . . . . .	160

## VII

### PERCEPCIONES SOBRE LA DEMOCRACIA Y DESARROLLO POLÍTICO EN AMÉRICA LATINA\*

Quisiera agradecer a Transparencia y a Rafael Roncagliolo, por haberme invitado a interpretar a mi manera como politólogo comparatista y contextualista los datos de Latinobarómetro de la entrega 2002. Quisiera agradecer asimismo a Marta Lagos, directora ejecutiva de Latinobarómetro, por haberme procurado la información necesaria para mis reflexiones en torno a las percepciones sobre la democracia y al desarrollo político en América Latina.

Los datos que Marta Lagos recogió son datos de la cultura política en términos de cómo se entiende este concepto a partir de los estudios de Almond y Verba de los años sesenta. Son datos que hacen referencia al ámbito subjetivo de la política, datos de percepciones sobre la política y especialmente sobre la democracia. Con la entrega de los datos en el Informe de Prensa Latinobarómetro 2002, Marta realizó algunos comentarios. Mi papel hoy no puede consistir en confirmar o no sus datos de encuestas, conforme al tipo de diálogo que suele desarrollarse entre los científicos sociales cuando se enfrentan teorías y los ar-

\* Conferencia pronunciada en el foro “Estado, Sociedad Civil y Democracia en las Américas”, a un año de la Carta Democrática Interamericana, organizado por Transparencia Internacional IDEA y el BID, en Lima, el 26 de septiembre de 2002. Claudia Zilla me apoyó en la preparación de este trabajo. Agradezco la ayuda y comentarios constructivos de Jorge Lazarte, Rainer-Olaf Schultze y Daniel Zovatto.

gumentos conceptuales y empíricos que las sustentan. Tampoco entraré en el debate sobre el método, el instrumento técnico que utilizan los encuestadores en general y Latinobarómetro en particular (véase Kaase, 1999). No es mi campo. Allí están los datos y los acepto sin reservas como percepciones sobre la política en América Latina. Mi punto de partida como politólogo comparatista son estos mismos datos que trataré de interpretar y de interrelacionar con otros datos de tipo diferente. Estos datos diferentes enfocan la política de forma supuestamente objetiva y real. Son datos sobre sistemas políticos, gobiernos, partidos políticos, políticas públicas y lo que sucede en política. La interrelación de los datos de percepción subjetiva y de observación supuestamente objetiva (véase, al respecto, Berger y Luckmann, 1966) conduce sin duda a interpretaciones alternativas del desarrollo político de América Latina.

A este respecto, permítanme un comentario introductorio: es una opinión compartida por todos que los datos de Latinobarómetro constituyen una fuente de información de extraordinaria importancia. Hoy en día un estudio sobre el desarrollo de la política, la economía y la sociedad en América Latina no puede prescindir de los datos de Latinobarómetro. Si ha habido avances en las ciencias sociales en América Latina, me parece que vale destacar el mejoramiento de nuestras fuentes empíricas. Estos informes estadísticos que Marta Lagos nos ofrece cada año respecto a las sociedades latinoamericanas y lo que ellas piensan sobre sí mismas, son imprescindibles para el diagnóstico de la percepción subjetiva de la política latinoamericana contemporánea. Son altamente valorados en ambos ámbitos: en política, los datos de encuestas son una base informativa de gran valor para los que toman decisiones políticas. En ciencias sociales, los datos de Latinobarómetro tienen la gran ventaja de abrir caminos hacia el conocimiento de la cultura política en América Latina. Permiten comparaciones entre países, entre regiones y, gracias a la secuencia de entregas anuales, hacen posible conocer la esta-

bilidad temporal de las orientaciones de la gente y sus modificaciones graduales.

Sin embargo, vale enfatizar dos puntos que se dirigen a la encuesta como método de observación en general: primero, los datos de encuestas representan sólo una perspectiva de la realidad política y, segundo, ellos son ciertos respecto a lo que miden, las opiniones y creencias de la gente, pero esto no equivale a decir que estas opiniones y creencias medidas sean correctas respecto a los fenómenos a los cuales se refieren. Como decía Sidney Verba a mediados de los años sesenta al definir cultura política: estos datos no transmiten lo que sucede efectivamente en el mundo de la política, sino lo que la gente piensa, cree y siente que sucede o debería suceder en esta esfera (Verba, 1965, 516).

Los críticos de Latinobarómetro, sean investigadores o medios de comunicación, a menudo se olvidan de la naturaleza de los datos de cultura política. Los datos se refieren a percepciones y no a los hechos mismos. Los críticos frecuentemente mezclan y confunden los dos tipos de informaciones. De manera simplista, comparan la realidad supuestamente objetiva de los acontecimientos con la percepción subjetiva de la gente y rechazan por ejemplo los datos de Latinobarómetro por no corresponder con la visión realista de la política que ellos manejan. Sin embargo, los investigadores de la cultura política no sostienen que las opiniones o creencias de la gente son correctas respecto a los objetos a los cuales se refieren. En sus estudios, sólo miden las opiniones y creencias. Incluso no les debe importar si estos datos constan de conocimientos y de criterios de evaluación. Por otra parte, es evidente que las opiniones y creencias de la gente distan mucho de la supuesta realidad política objetiva. No es nada nuevo para los propios encuestadores que los datos de encuestas necesitan una interpretación, que tienen que ser contextualizados. Así, para superar posibles deficiencias de análisis, es obvio que el cientista político tiene que ampliar sus herramientas y sus fuentes de datos, por ejemplo considerando da-

tos sobre estructuras formales e informales de la política, para analizar bien, de forma comprensiva, el objeto de su estudio, la política.

Por lo demás, la característica propia de los datos de encuesta consiste en transformar fenómenos cualitativos con muy distintas significaciones, a veces complejos y multifacéticos, en cifras sencillas, sobre la base de conceptos supuestamente uniformes, o sea en datos cuantitativos. La tarea del cientista social es comparable al proceso de recoloración semántica en el campo de los indicadores sociales, o sea, la adecuación interpretativa de los resultados de encuesta a una comprensión más cabal de los fenómenos en estudio. Este trabajo es de tipo conceptual y empírico. Lo conceptual se refiere a —por ejemplo— las significaciones que se dan a los conceptos que parecen uniformes pero que en realidad suelen ser plurales. La gente atribuye a mismos conceptos distintas significaciones. Esto es especialmente cierto si comparamos naciones. La relatividad contextual de los conceptos está ampliamente discutida en la literatura pertinente como el más serio obstáculo a la “*cross-contextual validity of the empirically testable explanatory theory*” (Mayer, 1989, 57). Lo empírico se refiere a las experiencias históricas de las sociedades comparadas (e incluso de los individuos, cuando bajamos a este nivel) que suelen ser diferentes y cambiantes, circunstancias que el cientista social tiene que tomar en cuenta.

Así, los datos de encuestas requieren una cuidadosa interpretación. Necesitan una confrontación con otros datos, con los contextos de los cuales emanan, una confrontación con espacio y tiempo. Por lo demás, requieren de la comparación cualitativa para poder entender bien su alcance (Kaase, 2002, 135 y ss.).

Dicho esto, quisiera entrar en el tema de fondo. En la primera parte daré mi lectura de los datos de Latinobarómetro en el nivel de la región y trataré de diseñar las tendencias generales en el desarrollo de la democracia en el subcontinente en los últimos años. El argumento se mueve a nivel regional, con base en la

media que presenta América Latina, y casos individuales que se citan entran sólo para ilustrar su validez.

En la segunda parte interpretaré los datos de Latinobarómetro país por país, tomando en cuenta las diferencias entre ellos. En este nivel, ya cuentan más los contextos específicos; aquí no se puede prescindir de datos cualitativos, pues “all meaning is locally determined” (véase Peters, 1998; Landman, 2000). Al mismo tiempo se impone la necesidad de considerar problemas metodológicos. Para terminar, trataré desde un enfoque comparatista el alcance analítico de las percepciones sobre la democracia en América Latina.

### 1. *Datos de percepción y desarrollo sociopolítico a nivel regional*

En general, los datos de 2002 confirman buena parte del cuadro que ya conocemos a partir de los resultados de las encuestas anteriores. Se podría decir que las orientaciones de la cultura política en América Latina a nivel regional presentan una acentuada persistencia temporal. Hay modificaciones, pero éstas son graduales y en su mayor parte se inscriben en las tendencias de más larga data, aunque el periodo de observación en total sólo cubre seis años. Es positivo que cada año, con la prolongación de la serie histórica, se mejoren nuestras perspectivas de estudios comparativos en el tiempo, comprobando persistencias o averiguando modificaciones.

Aquí ya vale introducir las observaciones de la política en América Latina por otros medios. Me parece que la política que vivimos cotidianamente es cambiante, incluso ha cambiado —a mi modo de ver— más intensamente de lo que los propios datos de Latinobarómetro revelan. Me refiero a una observación bastante compartida en América Latina: los desarrollos democráticos en la región en general han incursionado en caminos de complicados a críticos, debido al estancamiento económico, al

aumento del desempleo y de la pobreza, a las crisis financieras, a la desilusión respecto del neoliberalismo, a los efectos de la política de privatización, etcétera.

A estos fenómenos se agregan las situaciones peculiares de cada país —diferenciación en la cual vamos a incursionar en la segunda parte de este trabajo—, algunas positivas, como el desarrollo de Perú, pensando en el rescate de la democracia, en la elección de un gobierno democrático a través de unas elecciones libres y honestas, pero en la gran mayoría problemáticas, hasta negativas, incluyendo de nuevo a Perú, pensando esta vez en el desarrollo político posterior a la elección de Alejandro Toledo, en el rapidísimo desgaste del gobierno democrático. La opinión pública, presente en los medios de comunicación, recogida en los diálogos entre amigos —más relativa a contextos coyunturales que a la cultura política—, reflejó esta realidad diferente. En América del Sur, sólo Chile pudo —dentro de lo que cabía— presentar un balance de estabilidad en lo político, económico y social, lo que ni excluyó internamente un discurso político de desencanto y frustración ni se puede reconocer en la percepción de la gente a través de los datos de Latinobarómetro.

Así, los datos de Latinobarómetro se encuentran con otros datos, datos históricos y datos al alcance de cada individuo a través de la vivencia o de la participación política tal vez porque se informa y porque opina informadamente. ¿Cuál es la relación entre estos grupos de datos? ¿Cómo interrelacionarlos en el análisis? ¿Y en caso de discrepancia entre datos, en cuáles apoyarse? Estas interrogantes no son nuevas y nos acompañan también hoy.

### *A. La democracia: contexto y concepto*

Antes de entrar en el análisis del desarrollo de la democracia en América Latina a nivel regional, vale destacar la situación históricamente espectacular que vive la región desde mediados de los noventa, desde el inicio de la serie de datos de Latinoba-

rómetro: de allí a esta parte, no existe ninguna alternativa de régimen viable a la democracia que se autodenomine no-democracia. El contexto histórico, las experiencias nacionales y las circunstancias internacionales actualmente no dan para un régimen explícitamente autoritario. Esto es un gran avance que se ha consolidado en los últimos años, dado que este desarrollo incluye valores e instrumentos que difieren del autoritarismo. Hoy en día, cualquier régimen con perspectivas de viabilidad en la región tiene que celebrar elecciones y declararse democrático. Le conviene institucionalizar la política, dar ciertas garantías de protección de los derechos humanos y mantener un sistema judicial, es decir, introducir elementos de una democracia que ya lo distancian de un régimen autoritario. Este desarrollo positivo no carece de costo. En primer lugar, a nivel teórico, se crean problemas conceptuales en torno a la significación de la noción “democracia”. En segundo lugar, a nivel empírico, tal vez surjan problemas de desvalorización de la democracia a mediano o largo plazo por contener demasiados elementos cuestionables.

La no-viabilidad de regímenes no-democráticos conduce a la integración de sistemas políticos de dudosas características democráticas en la noción “democracia”. Esta extensión del concepto de democracia crea problemas de análisis comparativo, como sabemos bien a partir de las enseñanzas de Giovanni Sartori sobre “*Formation and Misformation of Concepts in Comparative Politics*” (Sartori, 1992a). El comparativista en ciencia política tiene que manejar con mucho cuidado las diferencias categoriales y las graduales. Así, tiene que diferenciar, el caso dado, entre democracias con elementos autoritarios y autoritarismos con elementos democráticos. Actualmente, la tendencia en América Latina es no diferenciar. Basta celebrar elecciones periódicas para que un país pase a integrar la categoría “democracia”. Este reduccionismo puede influir en la valorización de la democracia. Si los aspectos no-democráticos que se mantienen en la democracia dejan de ser percibidos como en principio no acorde con la democracia y pasan a ser percibidos como carac-



terística integral de la propia democracia, esto puede originar una profunda crítica a la democracia y por consiguiente promover la desafección. Recuérdesse la crítica a la democracia de los años sesenta y setenta en términos de su denominación como democracia formal, preludio del derrumbe de las democracias en aquellos decenios.

Ahora bien: la alternativa en América Latina en cuanto al tipo de régimen político a partir de mediados de los años noventa no es tanto entre democracia y régimen autoritario, sino entre democracia y tipos intermedios, difíciles de clasificar, porque pueden representar una variante del autoritarismo o una variante o un subtipo de la democracia (véase Linz, 2000, XL). En este sentido, es muy oportuna la nueva tendencia en ciencias sociales de estudiar la democracia hacia adentro, preguntando por la calidad de las democracias. Es positivo siempre que los criterios de su medición no vayan demasiado lejos de lo que comparativamente esté al alcance de los países.

### *B. Democracia: apoyo y satisfacción*

El primer grupo de datos se refiere al apoyo difuso y específico a la democracia. Estos datos cuentan entre los clásicos del estudio de la cultura política. En América Latina, la democracia sigue siendo el tipo de sistema político preferido. El 56 % de los entrevistados se expresa en estos términos. Pero vale considerar las circunstancias peculiares que vive América Latina en la última década. Como ya dijimos, prácticamente no existe ninguna alternativa real a la democracia. En estas condiciones, el apoyo difuso a la democracia por parte de la población parece incluso bajo. Respecto a la satisfacción con la democracia, aunque se mejora un poco comparado con el año anterior (27% vs. 25%), este indicador de apoyo específico queda asimismo bajo y lejos del nivel del mejor año, 1997 (41%). Se puede suponer una estrecha relación entre la satisfacción de la gente con la democracia por su funcionamiento y el desempeño económico del go-

bierno. Esta relación se confirma por el hecho de que 1997 no sólo fue el año de mayor satisfacción con la democracia sino también el año económicamente más exitoso del periodo en observación.

### CUADRO 1. DEMOCRACIA-AUTORITARISMO-INDIFERENCIA (AMÉRICA LATINA)

*Pregunta:* Dígame ¿con cuál de las siguientes frases está más de acuerdo?

*Respuestas:* La democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno. En algunas circunstancias, un gobierno autoritario puede ser preferible a uno democrático. A la gente como uno, nos da lo mismo un régimen democrático que uno no democrático.

	1996	1997	1998	1999-2000	2001	2002
Democracia es preferible	61	62	62	62	48	56
Da lo mismo	16	15	16	17	21	18
Gobierno autoritario	18	18	17	17	19	15
Ns/Nr	5	5	4	5	12	11
N =	18.717	17.767	17.907	18.125	18.135	18.522

*Fuente:* Latinobarómetro 1996-2002.

En teoría, el apoyo difuso a la democracia por parte de la población permite superar en relación a su continuidad los periodos en que bajan los apoyos específicos como consecuencia de una menor efectividad del gobierno. Dado que en América Latina efectivamente la economía no pudo mantener el ritmo de crecimiento, la interrogante es si se puede interpretar la continuidad de la gente en apoyar de forma difusa a la democracia, aunque ella no cumpla con las expectativas económicas, como una tendencia a disociar la legitimidad de la democracia del quehacer económico, como lo propone Latinobarómetro. Al respecto, tengo mis serias dudas por dos razones.

La primera razón se refiere explícitamente a la relación entre ambos fenómenos, y consiste en que me parece prematuro sostener esta tesis, pues considero el tiempo de observación demasiado corto. A falta de una experiencia de un permanente estancamiento de la economía, sentido como crisis económica estructural, causado por el modelo económico que propulsa el gobierno, se podría subestimar el efecto que tendrá la insatisfacción con la democracia sobre el apoyo difuso a la democracia a mediano plazo. Para indagar mejor esta interrogante, vale recurrir a otros datos de Latinobarómetro. Tenemos que tomar en cuenta que la proporción de gente a la que no le importa que un régimen autoritario se imponga alcanza el 50%. Y contestando la pregunta concreta, qué importaría más, el desarrollo o la democracia, el 52% de la población prefiere el desarrollo, el 25% la democracia (ambos por igual 17%). Me parece que estos datos confirman que la baja efectividad de las instituciones democráticas atañe la legitimidad de la democracia. La existencia de esta relación resulta aún más clara cuando la pensamos en forma diferente. Con mayor efectividad, con el desarrollo económico y social alcanzado con la democracia, se podría dejar de lado la disyuntiva y aumentar la legitimidad de la democracia.

## CUADRO 2. DEMOCRACIA *VERSUS* DESARROLLO ECONÓMICO (AMÉRICA LATINA)

*Pregunta:* Si usted tuviera que elegir entre la democracia y el desarrollo económico, ¿qué diría usted que es más importante?

	2002
Desarrollo es lo más importante	52
Democracia es lo más importante	25
Ambas por igual	17
Ns/Nr	7
N =	18.522

Fuente: Latinobarómetro 2002.

Dicho esto, la segunda razón se refiere a la legitimidad y cuestiona su actual estado en relación con la democracia en América Latina en cuanto a su contenido. Debido a la falta de una alternativa no-democrática, como ya señalábamos, el concepto de democracia se caracteriza por una gran extensión que implica a su vez una pérdida de intensidad del concepto. Esta gran extensión hace posible que actores, que por cierto profesan valores autoritarios y practican comportamientos contrarios a la democracia, tomen a la democracia como lema en su discurso y su lucha política. Así se confunden en la percepción de la gente democracias con situaciones no-democráticas. Latinobarómetro también lo constata y lo cito: “No está claro cuáles son los contenidos (de la democracia) más allá de (los) mínimos (de libertades cívicas), de tal manera que no debe sorprender que la democracia en América Latina no sea como son las democracias occidentales de los países industrializados” (Informe de Prensa, p. 4). A esto vale añadir que mucha gente en América Latina no sabe lo que significa democracia. Latinobarómetro lo verificó a través del total de sin respuestas, agregando los entrevistados “no sabe” y “no responde”. En Perú y Bolivia, estas personas alcanzan un tercio, en Brasil casi dos tercios de los entrevistados.

### CUADRO 3. SATISFACCIÓN CON LA DEMOCRACIA (AMÉRICA LATINA)

*Pregunta:* ¿En general, diría usted que está muy satisfecho, más bien satisfecho o nada satisfecho con el funcionamiento de la democracia en (país)?

Aquí sólo suma de “muy satisfecho” y “más bien satisfecho”.

	1996	1997	1998	1999-2000	2001	2002
Satisfecho	27	41	37	37	25	27
Insatisfecho	65	56	59	60	64	60
Ns/Nr	8	3	3	3	10	8
N =	18.717	17.767	17.907	18.125	18.135	18.522

*Fuente:* Latinobarómetro 1996-2002.

### *C. Confianza en las instituciones y confianza interpersonal*

El segundo grupo de datos se refiere a la confianza en las instituciones y la confianza interpersonal. Respecto a la confianza en las instituciones, destacan los datos de alta confianza en las instituciones que producen imágenes, la iglesia con sus ideas de salvación en el otro mundo junto con la administración de consuelo por lo penoso del mundo en que vivimos, la televisión con imágenes de la vida real y con su crítica a las circunstancias actuales. Son las instituciones para las cuales basta el discurso para convencer a los hombres, que montan imágenes y que llaman a creer sin tener que probar nada. Contrariamente, los valores de confianza son bajos cuando se trata de instituciones que representan la arquitectura interna de la democracia. Estos valores eran bajos ya en 1996 y empeoraron en 2002: el Parlamento 23% (menos 4 puntos con respecto a 1996), los partidos políticos 14% (menos 6 puntos con respecto a 1996), el presidente/el gobierno 25% (una baja enorme de 14 puntos porcentuales con respecto a 1996). También la justicia pierde bastante en confianza: 25% (menos 8 puntos respecto a 1996). En lo referente a la pérdida de confianza en el gobierno/el presidente, se expresa seguramente el peor desempeño económico de los países por las crisis de crecimiento en el mundo, fenómeno que es interpretado por la gente como peor desempeño de los gobiernos. Se observa una ecuación bastante simple: menor eficacia económica igual a desempeño malo del gobierno. Aquí se demuestra con toda claridad la falta de presencia de la complejidad del problema en este dato de percepción en analizar y medir bien los problemas

que enmarcan la realidad política. Repito: lo político de las instituciones políticas existe en que son instituciones responsables, es decir que ostentan y asumen responsabilidad. Su discurso se comprueba por los hechos. Las instituciones son percibidas como responsables, está bien. Sin embargo la gente no percibe bien: cuando las capacidades de ejercicio son estrechamente limitadas, es decir cuando también las responsabilidades de las instituciones son limitadas.

#### CUADRO 4. CONFIANZA EN INSTITUCIONES (TOTAL EN AMÉRICA LATINA)

*Pregunta:* Por favor, mire esta tarjeta y dígame, para cada uno de los grupos, instituciones o personas mencionadas en la lista, ¿cuánta confianza tiene usted en ellas: mucha, algo, poca, ninguna confianza en...?

Aquí sólo la suma de las alternativas “mucho” y “algo”.

	1996	1997	1998	1999-2000	2001	2002
Iglesia	72	77	78	74	76	71
Televisión	50	46	45	42	49	45
Policía	30	36	38	36	30	33
FF.AA.	42	42	38	43	38	38
Gobierno/presidente	39	39	32	39	30	25
Poder Judicial	33	36	32	34	27	25
Congreso nacional	27	36	27	28	24	23
Partidos políticos	20	28	21	20	19	14
N =	18.717	17.767	17.907	18.125	18.135	18.522

*Fuente:* Latinobarómetro 1996-2002.

Respecto a la confianza interpersonal, una variable que —según Almond y Verba (1970, 299)— denotaría el nivel de cohesión de la comunidad y de su inclinación a cooperar, estos datos son extremadamente bajos en América Latina. Oscilan en el periodo 1996-2002 entre 16 y 23%. Nuevamente, en 1997 alcan-

zan su mejor valor, bajan con la crisis económica y suben lentamente a partir de su peor año, 1999, sin poder llegar al nivel de 1997. La pauta de modificación en el tiempo que pudimos observar respecto a otras percepciones se confirma también en el caso de la confianza interpersonal. Más tarde interrelacionaremos este objeto con otras variables de cultura política.

#### CUADRO 5. CONFIANZA INTERPERSONAL (TOTAL EN AMÉRICA LATINA)

*Pregunta:* Hablando en general, ¿diría usted que se puede confiar en la mayoría de las personas o que nunca es lo suficientemente cuidadoso en el trato de los demás?

Aquí sólo “se puede confiar en la mayoría de las personas”.

	1996	1997	1998	1999-2000	2001	2002
Confianza	20	23	21	16	17	19
N =	18.717	17.767	17.907	18.125	18.135	18.522

*Fuente:* Latinobarómetro 1996-2002.

#### *D. Insatisfacción, desconfianza, indiferencia y populismo*

Después de haber tomado en cuenta dos grupos de datos de Latinobarómetro vale un primer comentario evaluativo. Satisfacción baja con la democracia, valores bajos de confianza en las instituciones, priorización del desarrollo por sobre la democracia: esas opiniones y creencias de la gente son el caldo de cultivo para populistas y movimientos populistas y, por lo demás, para una erosión del concepto de democracia y su correspondiente institucionalidad.

El caso más significativo de apoyo a esta sentencia es el de Hugo Chávez. Golpista en 1982, gana a fines de los años noventa una mayoría electoral con un discurso anti-institucionalista. Con una abrumadora confianza en su persona, lleva a cabo una

desconstrucción del sistema institucional de la democracia venezolana, envuelta en el concepto de la “revolución bolivariana”. Declara el mismo día de su golpe contra la democracia “día de fiesta nacional”. Se produce entonces este proceso de extensión del concepto de democracia, del cual hemos hablado antes. Los seguidores de Chávez y la oposición a su régimen, cada día más enfrentados, profesan conceptos diferentes. Sin embargo, ambos llevan la bandera de la democracia. De este modo vale cuestionar el alcance del alto apoyo difuso a la democracia medido por Latinobarómetro.

Así, el populismo creciente en América Latina esconde el pensamiento autoritario detrás de una fachada democrática. El populismo sustituye de alguna manera la solución abiertamente autoritaria. Y es grande el peligro de que el populismo avance en los próximos años en América Latina, junto con políticas de corte heterodoxo como resultado de la desilusión con las políticas de corte neoliberal, tema al cual retornaremos más tarde. El efecto en cuanto a la arquitectura democrática podría resultar en un daño a las instituciones democráticas y en un impulso hacia su desconstrucción. Por ejemplo, en la crisis de Argentina surgieron ya voces que proponían reducir el aparato político a un mínimo. Es cierto que el aparato estatal en Argentina es extremadamente costoso, corrupto y poco eficiente, de modo que parece imperiosa la reforma del Estado que no se hizo en los años noventa. Sin embargo, la poca confianza en las instituciones políticas no debe llevar a debilitar la arquitectura institucional de la democracia.

#### *E. La democracia y su componente institucional*

Frente a esta situación, vale recordar lo que la democracia es y no es. La democracia no debe ser entendida como una democracia electoral, cuya esencia se restringiría al mandato que los gobernantes obtuvieron a través de elecciones libres. El elemen-



to electoral es sólo una condición, comúnmente la más conocida y reconocida.

Introduciendo ahora datos de Latinobarómetro, en América Latina en 2002 el 27% de la población reconoce en elecciones regulares, limpias y transparentes la característica más importante de la democracia, en comparación con otras características como la economía, que asegura el ingreso digno (16%), la libertad de expresión (15%) y el sistema judicial que trate a todos por igual (15%). Sin poder recurrir a esta lista, preguntando qué es lo primero que se le viene a la cabeza al escuchar la palabra “democracia”, un buen número de personas contesta “libertad” (35%). Los elementos institucionales de la democracia que promueven y garantizan la libertad, prácticamente no aparecen como asociación espontánea con la democracia.

La democracia, sin embargo, en la buena teoría democrática, por ejemplo la de los *Federalist Papers*, es una forma de gobierno basado en elecciones libres y en un sistema institucional que regula la forma del ejercicio del poder, la distribución de competencias, los límites y controles del poder. Sin la existencia y el ejercicio efectivo de estas competencias por los órganos con peso y contrapeso, un régimen que se autodenomina democracia no es una democracia.

Retornando ahora a los datos de Latinobarómetro, es sólo un poco más de la mitad de los encuestados en América Latina (52%) que opina que no puede haber democracia sin Congreso nacional y sin partidos políticos. Estos valores han bajado de 1996 a 2002 en 11 y 10 puntos respectivamente, aunque mejoraron en 3 y 2 puntos respectivamente con relación al año anterior. La idea que las instituciones políticas son parte integrante del concepto de democracia se ve poco enraizada en el pensamiento político del ciudadano y la ciudadana latinoamericanos. A este resumen debe añadirse lo que ya mencionábamos: que mucha gente en América Latina no sabe lo que significa democracia. Latinobarómetro concluye correctamente: “la política institucionalizada a través de los partidos ha perdido credibilidad”

y observa que “la gente está saliendo a la calle para decir lo que piensa, porque los partidos los interpretan cada día menos” (Informe de Prensa, p. 5).

#### CUADRO 6. NO PUEDE HABER DEMOCRACIA SIN CONGRESO NACIONAL/SIN PARTIDOS POLÍTICOS (AMÉRICA LATINA)

*Pregunta:* Hay gente que dice que sin el Congreso nacional/Parlamento y/o partidos políticos no puede haber democracia, mientras que hay otra gente que dice que la democracia puede funcionar sin el Congreso nacional/Parlamento y/o partidos políticos. ¿Cual frase está más cerca de su manera de pensar?

	1997	1999-2000	2001	2002
No puede haber democracia sin Congreso nacional	63	57	50	52
No puede haber democracia sin partidos políticos	62	57	49	52
N =	17.767	18.125	18.135	18.522

*Fuente:* Latinobarómetro 1996-2002.

La falta de conciencia institucional en América Latina se observa también a nivel de la elite política, fenómeno que puede desencadenar una corriente regresiva en relación al grado de institucionalización política de la democracia representativa ya alcanzado. La mayor centralidad del sistema representativo (instituciones y partidos políticos) ha sido precisamente el producto de los procesos de transición y de aprendizaje del pasado. Conforme a lo dicho anteriormente, este desdén generalizado por la cultura institucional democrática hoy no conduce a sociedades pretorianas (en los términos de S. P. Huntington), sino a sociedades populistas que se caracterizan por abandonar los patrones de la democracia representativa y por promover procesos de toma de decisiones fuera de las instituciones y de los partidos

políticos, en contacto directo entre líderes y masas. El desprestigio total de los partidos que revelan las encuestas es un fenómeno concomitante de la sociedad populista.

### *F. América Latina y Europa en comparación*

Latinobarómetro ofrece comparaciones con otros continentes respecto al apoyo y a la satisfacción con la democracia. Esta comparación es interesante en términos de poder observar que los valores latinoamericanos son los más bajos, con excepción de los de Europa del Este. En la Unión Europea la satisfacción con la democracia (53%) es casi tan alta como el apoyo a la democracia como sistema político preferido en América Latina. Latinobarómetro agrega un dato que tal vez sea el más difícil de interpretar. Se trata de la diferencia entre apoyo y satisfacción, lo que lleva al sorprendente resultado que la Unión Europea, América Latina y Europa del Este son semejantes, la diferencia se eleva a 24 o 25 puntos porcentuales. ¿Qué quiere decir esto? ¿Hay algo normal, común y corriente en la diferencia entre apoyo y satisfacción de la democracia en América Latina? En la entrega de la Encuesta 1999-2000, Latinobarómetro publicaba también datos de Europa sobre la confianza interpersonal que con 60% era mucho más alta que en América Latina (17%). Esto conducía en ese entonces a una comparación de los tres tipos de valores y a la conclusión de un apoyo neto a la democracia en América Latina de 43 puntos porcentuales mucho mayor que el calculado para la Unión Europea (18 puntos porcentuales), lo que fue interpretado como “muy buena noticia para América Latina” (véase Informe de Prensa. Encuesta Latinobarómetro 1999-2000, p. 5). Lo que implica que el apoyo y la satisfacción de la democracia en América Latina son relativamente altos, tomando en cuenta el grado menor de confianza interpersonal. Desconozco las razones por las que no se ha demostrado esta relación tan positiva para América Latina en la entrega de los datos de 2002. Tal vez compartimos la idea que la diferencia en

puntos porcentuales entre los tipos de confianza interpersonal y en la democracia como ideal nos aleja del problema real que es el alto grado de falta de confianza interpersonal y en la democracia que se constata en América Latina, comparando los valores de esta región con los de Europa.

CUADRO 7. APOYO Y SATISFACCIÓN CON LA DEMOCRACIA.  
COMPARANDO REGIONES

	Apoyo en %	Satisfacción en %	Diferencia en %
Unión Europea	78	53	-25
Afrobarómetro	69	58	-11
Barómetro Asiático	61	55	-6
India	60	40	-20
Europa del Este	53	29	-24
Latinobarómetro	56	32	-24

Fuente: *Eurobarómetro*: países miembros de la Unión Europea; *Afrobarómetro*: doce países, 1999-2001 (Botswana, Gana, Lesoto, Malawi, Mali, Nigeria, Sudáfrica, Tanzania, Uganda, Zambia, Zimbabwe, India, CSDS, 1998); *Barómetro Asiático*: cuatro países, 1999-2001 (Filipinas, Corea, Taiwan, Tailandia); *New Democracies Barometer*: nueve países, 2000 (Bulgaria, República Checa, Eslovaquia, Hungría, Polonia, Rumania, Eslovenia, Bielorrusia, Ucrania).

### G. *El capital social*

Este énfasis en las diferencias de confianza interpersonal e institucional entre Europa y América Latina nos ofrece la oportunidad de introducir el concepto de capital social, hoy en día tan de moda en ciencias sociales y crecientemente también en el discurso político. Por capital social se entiende, según el politólogo norteamericano Robert D. Putnam (1993), la confianza en el otro por encima de todas las escisiones de la sociedad, acompañada de capacidades de comunicación y de cooperación entre los individuos. Éstas son las tres disposiciones que fomentan las asociaciones civiles que se consideran como pilares y escuelas

de la democracia. Los datos de Latinobarómetro antes comentados se podrían sintetizar de la siguiente manera: en América Latina estaría faltando capital social, percibido por Putnam como bien común, y su falta podría estar originando no sólo los problemas de la democracia en la región sino también los del desarrollo, retroalimentando a su vez los problemas de consolidación de la democracia.

Esta interpretación parece pertinente, no sólo a partir de los datos de Latinobarómetro, sino también con base en las experiencias vividas. Sin embargo, el concepto de capital social de Putnam nos hace captar sólo una parte de la realidad latinoamericana. Para poder conocer la otra parte de esta realidad, vale referirnos al concepto de capital social de Pierre Bourdieu (1984). Para el sociólogo francés, el capital social no es un bien común, sino un recurso individual. Indica la red de relaciones que un individuo tiene para apoyarse en función de su carrera, su bienestar y su poder. Este capital no es tanto el resultado de un esfuerzo individual sino de la pertenencia del individuo a un grupo y otras relaciones ventajosas. Con este concepto de capital social podemos acercarnos a esta otra realidad latinoamericana. Por ejemplo, en América Latina, conseguir que uno sea atendido con rapidez y eficacia por la administración presupone a menudo contar con algún contacto o amigo, una persona de confianza en la institución. Hay conciencia en América Latina, pero sobre todo en los estratos medios y medio-altos, de que buena parte del funcionamiento real de la sociedad latinoamericana se basa en esas redes de relaciones. Este concepto de capital social alude a las desigualdades sociales existentes e implica su distribución desigual. En el nivel político, este capital se manifiesta en el clientelismo, el prebendalismo, el favoritismo y, por ende, en la corrupción, todos fenómenos que muestran la cara problemática de la cultura política en América Latina. Son fenómenos que fomentan la creciente desigualdad social, que mantienen el inmenso problema de la deficiente integración social y que cuentan

entre los factores clave causantes de la creciente crisis de la representación política.

La falta de capital social en términos del concepto de Robert D. Putnam está estructuralmente vinculada con la abundancia de capital social en términos del concepto de Pierre Bourdieu. Latinobarómetro ha encontrado que la actitud hacia la corrupción ha sufrido poco cambio. Se sigue pensando, año a año, que la corrupción ha aumentado. En 2002, la respuesta era afirmativa con el 86%. En los años anteriores, los valores oscilaban entre 80 y 90%. Respecto a ninguna otra pregunta hay mayor consenso en América Latina. Es una sensación generalizada, es decir que ella no se confirma por un conocimiento concreto de actos de corrupción. Sólo menos de un tercio de los entrevistados dice que ha sabido, personalmente, de un acto de corrupción. Vale añadir que la gente cree que más de un tercio de los funcionarios públicos son corruptos.

#### CUADRO 8. ACTITUDES HACIA LA CORRUPCIÓN (AMÉRICA LATINA)

*Pregunta 1:* De la lista de problemas que le voy a leer, ¿cree usted que han aumentado mucho o poco, han permanecido igual o han disminuido mucho o poco en los últimos doce meses?

Aquí sólo “han aumentado mucho” y “han aumentado algo”.

*Pregunta 2:* ¿Ha sabido usted, personalmente, de algún acto de corrupción en los últimos doce meses?

Aquí sólo “sí”.

*Pregunta 3:* Imagínese que el total de los funcionarios públicos en (país) fueran 100 y usted tuviera que decir de esos 100 cuántos cree que son corruptos. ¿Cuántos diría usted?

Aquí sólo “han aumentado mucho” y “han aumentado algo”.

	1996	1997	1998	1999-2000	2001	2002
La corrupción ha aumentado	86	89	89	85	90	80
Ha sabido de algún acto de corrupción	—	—	—	—	26	27
Funcionarios públicos corruptos	—	—	—	—	68	71
N =	18.717	17.767	17.907	18.125	18.135	18.522

*Fuente:* Latinobarómetro 1996-2002.

### *H. Resumen a nivel regional*

Para cerrar el análisis a nivel regional, quisiera destacar que la democracia en América Latina no ha pasado el examen de su consolidación por sus propios méritos. Ni pudo aumentar su apoyo difuso a partir de la transición democrática ni mejorar su apoyo específico. Este último apoyo sigue siendo dependiente del desempeño económico y social del gobierno y éste a su vez se mantiene sin perspectivas de mejorarse. Al mismo tiempo, desvanece el optimismo respecto a las reformas de la segunda transición, la neoliberal, puesto que la gente percibe más los efectos negativos de este modelo de desarrollo que se basa en el mercado, pero sobre todo el aumento de la pobreza, la desocupación y las crecientes desigualdades sociales. Se añade la paradoja de que cuando todavía no se ha podido gerenciar la tercera transición, la reforma del Estado en función de menor costo y mayor eficacia, la gente revaloriza, como señalan los datos de Latinobarómetro, el Estado frente al mercado y pide mayor intervención. Esta situación hace el juego más fácil para los populistas. El populismo a su vez, frente a la falta de una cultura política democrática, o mejor dicho, frente a la debilidad demostrada hasta ahora por la democracia de traducirse en las orientaciones, creencias y comportamientos de la gente, contribuye a socavar las democracias e impedir su desarrollo conforme a sus virtudes.

Frente a este análisis, vale preguntarse por qué sobreviven las democracias, aunque democracias de contenido difuso, en América Latina. ¿Por qué no se reabre el ciclo democracia-autoritarismo? El argumento clave para explicar la continuidad de la democracia en el tiempo no es su propio mérito, sino la falta de actores decididos a erigir otro sistema político. Me refiero explícitamente a los militares que han aprendido su lección. No les apetece más como institución la intervención en política, cuando su ejercicio de poder les cuesta lo que ahora pagan por sus lesiones a los derechos humanos. La perseverancia de la democracia en América Latina se produce no como proceso endógeno ni como resultado de su mayor legitimidad —así lo demuestran las percepciones sobre la democracia— sino como proceso definido externamente por la falta de actores expresamente en su contra.

## *2. Datos de percepción y desarrollo político a nivel de los países*

En el estudio de la política en América Latina, las diferencias hacen la diferencia. En términos generales, a menudo en ciencias sociales no se toma suficientemente en cuenta que los países latinoamericanos son muy diferentes entre sí, pese a que en el discurso intelectual y político todos y cada uno de ellos suelen presentarse como particulares. En el debate sobre el presidencialismo y parlamentarismo en América Latina ya hemos llamado la atención al hecho de que el presidencialismo no es uniforme en la región, que existen diferentes tipos, y que las recetas de reforma al presidencialismo tenían que respetar las diferencias (véase Nohlen y Fernández, 1998). Este cuidado no es menos conveniente en el caso de la cultura política, simplemente por el hecho de que en este ámbito no se trata de estructuras formales y sus interrelaciones, definidas en buena parte por textos constitucionales o legales, sino de opiniones, creencias y va-



lores de la gente, dependientes de contextos y coyunturas específicas.

Como ya señalábamos, los datos de Latinobarómetro nos ofrecen la posibilidad de comparar entre países. Vale distinguir dos modos de comparación, el primero que utiliza exclusivamente los datos de Latinobarómetro y, el segundo, que toma en cuenta también otras fuentes de información.

### *A. Las diferencias en el ranking de los países*

Si vamos a comparar sólo con base en los datos de Latinobarómetro, las diferencias entre los países saltan a la vista gracias a los múltiples cuadros de datos que el estudio ofrece. Las pautas de orientación pueden ser homogéneas o heterogéneas. Si comparamos las opiniones y creencias de los entrevistados en relación con diferentes objetos, es interesante observar que no surge ninguna pauta homogénea que incluya más de dos o tres países y que cubra más de dos o tres objetos.

Para demostrar esto, hemos ordenado los países en un *ranking* respecto a cinco percepciones claves para la percepción sobre la democracia: apoyo a la democracia, satisfacción con la democracia, confianza interpersonal, confianza en la elite política e indiferencia respecto al sistema político. Es cierto: algunos países suelen aparecer frecuentemente en la parte superior del *ranking*, otros en la parte inferior. Uruguay y Costa Rica se ubican cuatro y tres veces respectivamente en el grupo de los cuatro países con valores que se identifican más con un desarrollo seguro de la democracia. Uruguay y Costa Rica se diferencian respecto a la confianza interpersonal, que es relativamente alta en el caso de Uruguay y relativamente baja en el caso de Costa Rica, lo que hace pensar que esta variable no es condición necesaria para percepciones de alto desarrollo democrático.

CUADRO 9. EL *RANKING* DE PAÍSES LATINOAMERICANOS  
CON RELACIÓN A CINCO PERCEPCIONES

<i>Ranking</i>	<i>Apoyo a la democracia</i>	<i>Satisfacción con la democracia</i>	<i>Confianza interpersonal</i>	<i>Confianza en la elite política</i>	<i>Indiferencia respecto al sistema político</i>
1	Costa Rica	Costa Rica	Uruguay	Nicaragua	Uruguay
2	Uruguay	Honduras	Bolivia	Chile	Venezuela
3	Venezuela	Nicaragua	Panamá	Venezuela	Costa Rica
4	Argentina	Uruguay	Ecuador	Honduras	Bolivia
...					
...					
14	Paraguay	Ecuador	Chile	Panamá	Brasil
15	El Salvador	Colombia	Venezuela	Guatemala	Nicaragua
16	Colombia	Argentina	Paraguay	Argentina	Paraguay
17	Brasil	Paraguay	Brasil	Paraguay	Guatemala

*Fuente:* Latinobarómetro 2002.

Al otro extremo de la escala, Paraguay es el país que siempre se encuentra en el grupo de los cuatro países con un alto grado de respuestas de percepción que corresponden menos al padrón positivo para la democracia. Le sigue Brasil con tres menciones. Sin embargo, hay varios países, Argentina, Chile, Nicaragua y Venezuela, que aparecen respecto a la percepción de un objeto en el grupo de los primeros y respecto a la percepción de otro objeto en el grupo de los últimos. Una pauta general de ubicación de los países no se da. Así, la media latinoamericana esconde un fenómeno esencial: la heterogeneidad de las orientaciones subjetivas de la gente en los diferentes países de América Latina. Si se define cultura política por una particular distribución de las orientaciones de la gente hacia los diferentes objetos de la política, es válido hablar de tantas culturas políticas en América Latina como países comprende el continente.

Dentro del mismo tipo de comparación, podemos relacionar las opiniones y creencias de la gente respecto a dos objetos que

se pueden interconectar para conseguir una información adicional. Mediremos la diferencia entre la confianza interpersonal y la confianza en la gente que conduce el país (elite política) en hacer las cosas correctamente. En algunos países los dos tipos de confianza alcanzan el mismo grado, independientemente de la altura relativa de la confianza (Uruguay, Colombia, El Salvador). La gente entonces no diferencia entre las direcciones de su confianza. En otros países, sin embargo, hay una gran brecha entre la confianza interpersonal y la confianza gubernamental.

CUADRO 10. CONFIANZA INTERPERSONAL  
(TOTALES POR PAÍSES)

*Pregunta:* Hablando en general, ¿diría usted que se puede confiar en la mayoría de las personas o que nunca es lo suficientemente cuidadoso en el trato de los demás?

Aquí sólo “se puede confiar en la mayoría de las personas”.

<i>Se puede confiar 2002</i>			
Uruguay	36	Honduras	15
Bolivia	28	Perú	15
Panamá	28	Guatemala	14
Ecuador	24	Costa Rica	14
Argentina	22	Chile	13
México	22	Venezuela	12
El Salvador	21	Paraguay	6
Nicaragua	17	Brasil	3
Colombia	17		

N = 18.522

Fuente: Latinobarómetro 2002.

Es interesante destacar que en la mayoría de los casos, la confianza en la elite política es mayor y llega a una diferencia de 28 puntos porcentuales en los casos de Costa Rica y Honduras, a 35 y 36 puntos de diferencia en los casos de Chile y Venezuela, respectivamente, y a 42 puntos de diferencia en el caso

de Nicaragua. La relación inversa, mayor confianza interpersonal que gubernamental, la encontramos muy nítida en Panamá y Argentina con una diferencia de 17 y 12 puntos.

Ahora bien: éstas son comparaciones cuyos resultados no sólo llaman la atención sino a la interpretación. ¿Qué significación tienen estas diferencias entre los países que constatamos? ¿Qué conclusiones podemos sacar más allá de su descripción? Para responder a esta pregunta, es imperioso pasar del mundo de los datos de Latinobarómetro, que transmiten las opiniones y creencias de la gente, a datos supuestamente objetivos y reales.

#### CUADRO 11. APOYO A LA DEMOCRACIA (TOTALES POR PAÍSES)

*Pregunta:* ¿Con cuál de las siguientes frases está más de acuerdo? La democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno. En algunas circunstancias, un gobierno autoritario puede ser preferible a uno democrático. A la gente como uno, nos da lo mismo un régimen democrático que uno no democrático.

Aquí sólo “la democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno”.

<i>Se puede confiar 2002</i>			
Costa Rica	77	Bolivia	52
Uruguay	77	Chile	50
Venezuela	73	Ecuador	47
Argentina	65	Guatemala	45
México	63	Paraguay	41
Nicaragua	63	El Salvador	40
Honduras	57	Colombia	39
Panamá	55	Brasil	37
Perú	55		
<i>América Latina</i>	56		

N = 18.52252

Fuente: Latinobarómetro 1996-2002.

## B. *Percepción y realidad*

Respecto a la segunda forma de comparación, la confrontación de los datos de Latinobarómetro con otras fuentes de estudio de la realidad, podría decirse que no es una tarea fácil. Las principales razones son, contrastando al interior de los países los datos con los hechos, la incongruencia de lo que opina y cree la gente con lo que observa el especialista, sea cientista político o actor político, por un lado y, comparando entre países, las diferencias que surgen entre los países cuando justamente los datos subjetivos de Latinobarómetro discrepan con otros datos, sean ellos también subjetivos (de segundo orden, se podría decir) y objetivos-cualitativos (de primer orden). Este último problema, más difícil de entender, necesita ser especificado. Nos referimos a una situación en que un país que respecto a un ámbito anda relativamente mal, aparece en la opinión de la gente mejor valorado y supera a otro país que anda comparativamente mejor, pero es percibido en forma más pesimista por los respectivos entrevistados. La percepción distorsiona entonces la imagen comparativa que la persona con sana razón y algún conocimiento se ha formado.

Damos un ejemplo referido a ambas situaciones: respecto a la comparación de los datos disponibles, en Nicaragua, los datos de Latinobarómetro revelan que la gente tiene alta confianza en la elite política. El 59% de los entrevistados “confía en que la gente que conduce el país hará las cosas correctamente”. Los datos de Transparencia Internacional, sin embargo, ubican a Nicaragua entre los países extremadamente corruptos (véase Hodess *et al.*, 2001, 235). Sabemos que el Índice de Percepción de la Corrupción trata de medir y hacer comparable un fenómeno altamente problemático de encarar. Lo que aquí importa es que los datos de Transparencia Internacional son también datos de percepción.

**CUADRO 12. APROBACIÓN DE GOBIERNO  
(TOTALES POR PAÍSES)**

*Pregunta:* Le voy a leer una frase. Por favor dígame si usted está muy de acuerdo, de acuerdo, en desacuerdo o muy en desacuerdo: en general, ¿se puede confiar en que la gente que conduce el país hará las cosas correctamente?

Aquí “confianza” es “muy de acuerdo” y “de acuerdo”.

*Pregunta:* ¿Usted aprueba o desaprueba la gestión de gobierno que encabezaba el presidente (nombre del presidente)?

Aquí sólo “aprueba”.

<i>País</i>	<i>Confianza en %</i>	<i>Aprobación en %</i>	<i>Diferencia en %</i>
Nicaragua	59	84	+25
México	26	47	+21
Bolivia	25	42	+17
Honduras	43	57	+14
El Salvador	22	35	+13
Panamá	11	23	+12
Brasil	24	34	+10
Costa Rica	42	52	+10
Argentina	10	14	+4
Venezuela	48	51	+3
Ecuador	29	30	+1
Chile	48	49	+1
Guatemala	11	12	+1
Uruguay	36	30	+6
Paraguay	10	5	+5
Colombia	16	13	+3
Perú	23	23	+0
<i>Total Sudamérica</i>	28	32	+4
<i>Total América Central</i>	32	44	+12
<i>Total América Latina</i>	29	36	+7

*Fuente:* Latinobarómetro 2002.

La mayor diferencia metodológica radica en el tipo de entrevistados, por un lado la gente común, por otro lado gente informada, expertos, empresarios con sus experiencias tratando con agencias del Estado, etcétera. Se trata, en suma, en ambos casos de datos subjetivos pero de diferente índole. La diferencia en el resultado, en el caso de Nicaragua, no podría ser más discrepante.

Respecto a la segunda situación, basándonos en los datos de Latinobarómetro, ningún otro país latinoamericano llega a tan alta aprobación como Nicaragua, a tan alta percepción de que las autoridades políticas son sensibles a sus demandas y de alta efectividad política personal. Esta opinión y creencia de los nicaragüenses respecto a su elite distorsiona la imagen comparativa de América Latina que ofrece países con elites políticas con mucha mayor sensibilidad y efectividad de la elite política, como por ejemplo Costa Rica o Chile.

Antes de seguir comparando los datos por países que equivale a un juego rompe cabezas, hay que repetir que los generadores de problemas no son los datos de Latinobarómetro sino las opiniones y creencias que ellos reflejan. Así, desde el punto de vista metodológico, los datos de Latinobarómetro son por cierto más válidos que los de Transparencia Internacional, porque el Índice de Transparencia Internacional integra informaciones cuantitativas muy dispersas y difícilmente posibles de homogeneización. Sin embargo, es obvio que, en el citado caso de Nicaragua, los datos de Transparencia Internacional confirman mucho más lo que nuestros conocimientos comunes e informaciones corrientes indican.

### *C. Consideraciones comparativas respecto a algunas percepciones*

Miremos ahora cómo se comportan con respecto a algunos objetos los países que están ubicados muy alto en el *ranking* de las naciones latinoamericanas.

Con base en las opiniones y creencias de la gente, se podría pensar que Venezuela y Argentina son los países con los mejores auspicios democráticos, pues el apoyo difuso a la democracia está entre los más altos. Al mismo tiempo, se encuentran entre los países cuya gente mejor sabe lo que significa democracia. Sin embargo, históricamente hablado, en Venezuela, la democracia se agotó en la segunda mitad de los años noventa, y fue —como ya señalábamos— desconstruida y sustituida por una democracia electoral populista. La polarización interna ha llegado a extremos, de modo que un desenlace en esta u otra dirección parece imperioso para que el país progrese. Sería necesario refundar la democracia, realimentando las virtudes de sus fundadores al final de los años cincuenta con el compromiso de Punto Fijo. Argentina, por su parte, no tiene mucha tradición democrática y sólo recién a partir de la transición de principios de los años ochenta, pudo vivir un sistema de alternancia en el gobierno entre partidos políticos que antes se enfrentaron en un bipartidismo imposible. Sin embargo, los radicales no lograron gobernar con éxito: dos veces tuvieron que entregar el gobierno antes de concluir el periodo regular de mandato, en ambas oportunidades la nación se encontró en una situación catastrófica. El país vive actualmente un periodo de casi ingobernabilidad y anomia, difícil de armonizar con la legitimidad difusa de la democracia que se expresa a través de los datos de percepción recogidos por Latinobarómetro.

Con base en las opiniones y creencias de la gente, se podría llegar a pensar que el rendimiento económico en Chile y México es débil, pues en estos países la satisfacción con la democracia es —en términos comparativos— muy baja, la mitad e incluso un tercio del valor que alcanzan Honduras y Nicaragua. Sin embargo, Chile y México son los países de la región que mejor supieron manejar su economía a partir de la crisis asiática, manteniendo un leve crecimiento. Se podría añadir que supieron enfrentarse mejor con los retos de la globalización, integrándose más adecuadamente al mercado mundial. Expresión clara de



esta capacidad son los acuerdos de asociación alcanzados por ambos países con la Unión Europea, que van a aumentar los lazos de cooperación con el viejo continente en todos los ámbitos, por sobre todo comerciales.

La realidad política, en ninguno de los dos casos, nos confirma la imagen reproducida por los datos de percepción recogidos por Latinobarómetro. Esa discrepancia es producto de la subjetividad de los datos, de respuestas correspondientes a un mundo cognitivo y afectivo de la gente, impregnado dentro de contextos específicos y coyunturales por socializaciones, experiencias vividas y expectativas en torno al futuro propias de la gente, pero sin experiencias de contraste o comparativas.

#### D. *El caso de Chile en comparación*

En lugar de escoger objetos de percepción y ver cómo se ubican los diferentes países en el *ranking* regional, estudiaremos ahora el caso de Chile, confrontando los datos de percepción con la realidad nacional y la realidad comparativa del caso. Chile como caso es especialmente interesante para demostrar que la situación real de un país, sobre todo en términos comparativos, no necesariamente se refleja en las percepciones de la gente. En la mayoría de las percepciones, Chile no alcanza la media regional —en contraste con su situación general real de un país estable, bien organizado, con una elite política muy bien formada, con un sistema de partidos altamente institucionalizado, el único país de América Latina que forma parte del grupo de los países con baja corrupción—. En el *ranking* de Transparencia Internacional aparece en un lugar por encima de Alemania (véase Hodess *et al.*, 2001, 234).

¿Respecto a qué percepciones Chile supera la media latinoamericana? ¿A qué país se acerca cuando pasa ese límite de la media regional? Chile aparece en segundo lugar respecto a la confianza en la elite política (aprobación de gobierno), compartien-

do esta posición con Venezuela, siendo sólo superado por Nicaragua. Para un comparatista, la compañía parece más bien extraña. Es bien notoria la alta brecha entre confianza interpersonal muy baja (13%) y confianza en el gobierno (48%), de un total de 35 puntos, a este respecto sólo superado por Venezuela y Nicaragua. Chile pasa la media también en cuanto a confianza en las fuerzas armadas, superado por Brasil, Colombia, Venezuela y Honduras. Alcanza la media latinoamericana en cuanto a “actitudes hacia los partidos políticos” junto a México. En casi todos los demás renglones, Chile se ubica por debajo de la media regional. Las percepciones en este caso obviamente no corresponden a criterios comparativos bien fundados. Mejor dicho: el umbral de conformidad, en otros términos la percepción positiva de los hechos, difiere mucho por país, de modo que la comparación, pese a la homogeneidad de las preguntas, conduce a distorsiones en vez de resultados justificados. En este sentido, la comparación se basaría en una validez interna dudosa.

### *E. Contexto y percepción a nivel subregional*

Esta situación sesgada parece presente también a nivel subregional, tomando en cuenta por ejemplo las percepciones de apoyo a la democracia y satisfacción con la democracia. Se observa una notoria diferencia entre América Central y América del Sur, que se expresa en que la diferencia entre los valores alcanza en el primer caso —4,0 en el segundo caso— 34,3 (véase cuadro 13). Así, la gente en América Central parece estar mucho más conforme con el funcionamiento de la democracia que en América del Sur. Cabe la pregunta si esto es realmente cierto o es el producto del contexto cultural y de diferencias semánticas en la comprensión. Por el momento, no tengo ninguna hipótesis al respecto.

CUADRO 13. LA DIFERENCIA ENTRE APOYO  
A LA DEMOCRACIA Y SATISFACCIÓN  
CON LA DEMOCRACIA SEGÚN SUBREGIONES

<i>América Central</i>	<i>Diferencia</i>	<i>América del Sur</i>	<i>Diferencia</i>
Honduras	+5	Brasil	-16
Costa Rica	-2	Chile	-23
El Salvador	-2	Uruguay	-24
Nicaragua	-4	Bolivia	-28
Guatemala	-10	Colombia	-28
Panamá	-11	Ecuador	-31
		Venezuela	-33
		Paraguay	-34
		México	-45
		Argentina	-57

*Fuente:* Latinobarómetro 2002.

Sin embargo, vale añadir que los investigadores de opinión pública están en esto: adaptar sus preguntas a los contextos de percepción que difieren según los horizontes de cada cultura política nacional. El objetivo es aproximar los contextos de interpretación (véase King *et al.*, 1994). Parece paradójico: del desenlace de este ejercicio de recoloración conceptual nacional depende mucho la mejor comparabilidad internacional de los datos de encuesta.

### 3. *Síntesis*

Para terminar, quisiera explicitar sintéticamente lo dicho hasta el momento. Esto lo haré planteando cinco preguntas respecto al alcance de las percepciones sobre la democracia, que recogió Latinobarómetro en su *Informe de Prensa Latinobarómetro 2002*, en el análisis del desarrollo político en América Latina.

- a) ¿Qué confirman?
- b) ¿Qué revelan?
- c) ¿Qué permiten generalizar?
- d) ¿Qué permiten pronosticar?
- e) ¿Tienen alguna consecuencia?

Es evidente que los datos de Latinobarómetro albergan mucha información. Como ya dijimos al inicio del trabajo, su valor es altamente reconocido. No se trata aquí de subestimar la labor de Latinobarómetro. El objetivo de las preguntas es otro. Todas se refieren a fenómenos más allá de la pura descripción de las opiniones y creencias que se miden, atañen al potencial de validez externa de datos de opinión. Preguntamos desde una perspectiva teórica de la ciencia por su rol e importancia en el análisis de la política.

Respecto a la primera pregunta, los datos de encuesta confirman ciertos fenómenos o enunciados en la medida en que corresponden a una interpretación ya promovida con base en otras fuentes de información. Cuando un país anda mal y las encuestas lo reflejan, suceden dos cosas: en primer lugar, los datos indican que la gente percibe ese mal estar y, en segundo lugar, estas percepciones ratifican los hechos y los resultados de los respectivos estudios. Sin embargo, esta relación no es válida en sentido inverso: cuando las percepciones difieren de los hechos y del análisis especializado, supuestamente objetivo, no se les reconoce el *status* de datos de control ni son consideradas como datos con un estándar comparable a lo que llamamos datos de primer orden. Los datos de percepción subjetiva son considerados limitados en conocimientos, sesgados por afecciones, imbuidos de valores. Esto significa que la percepción no es una variable dependiente en términos de tener una estrecha relación con una variable independiente que, al alterarse, produce también un efecto en la percepción. No existe una relación lineal entre el fenómeno y la percepción. Las percepciones, sin embargo, se prestan a este tipo de argumentación científica que las utiliza de

forma ilustrativa para comprobar adicionalmente un análisis, un enunciado o una teoría, basada en datos de primer orden.

Respecto a la segunda pregunta, si los datos de percepción revelan algo más allá de lo que describen, vale recordar que el termómetro clínico no sólo mide la temperatura de un individuo, sino indica también si está enfermo o no. El indicador social que mide algo particular mensurable, también exhibe esta capacidad de alcanzar un alto grado de representatividad para una situación en estudio. Un set reducido de indicadores o un índice de indicadores hace referencia por ejemplo al grado de desarrollo de un país. ¿Son similares los recursos analíticos de los datos de percepción? Pensamos que el valor agregado de información de estos datos es reducido. Como hemos visto, no revelan por ejemplo la crisis política que vive Venezuela ni el buen manejo político de los retos de la crisis de crecimiento económico mundial y de la globalización en Chile. Hay excepciones. Por ejemplo, la extrema brecha, en el caso de Argentina, entre el apoyo difuso a la democracia y la insatisfacción con la democracia podría revelar una profunda crisis de la democracia argentina, si no lo supiéramos de antemano. En otros términos: no se revela algo nuevo, más allá de lo que se mide, sino que se confirma *a posteriori*, a través de las percepciones de la gente, algo visible y ya conocido.

Para el análisis del desarrollo político necesitamos de información acerca de muchos fenómenos, por ejemplo del sistema de partidos políticos, del grado de su institucionalización o polarización, de las políticas públicas, de los cambios en el gobierno, del comportamiento electoral, de la volatilidad, o sea del proceso político tan diferente en los países latinoamericanos. Sería equivocado pensar que los datos de Latinobarómetro, por no entregar esta información en el set de datos que estamos interpretando, queden a mitad de camino hacia un fin perseguido. De hecho no es el objetivo de estudios de percepción informar acerca de los fenómenos que acabamos de mencionar. Pero los datos de percepción sobre la democracia tampoco nos permiten dedu-

cir de ellos aspectos relacionados con estos fenómenos. Retomando la comparación con el termómetro clínico: no revelan por ejemplo el riesgo que corre la democracia en América Latina cuando le falta legitimidad. Como hemos señalado antes, actualmente no existe ninguna alternativa de régimen viable. Es imprescindible tener esta información para concluir que es improbable que la débil legitimidad de la democracia en América Latina tenga los efectos que tuvo en tiempos anteriores.

Respecto a la tercera pregunta, si los datos permiten generalizar, es sólo a partir de cálculos de la media regional que se llega a generalizaciones. Es una generalización matemático-artificial.

El análisis país por país que hemos realizado enseña que generalizar con base en percepciones subjetivas resulta muy difícil, pues encontramos las más diversas interrelaciones entre las orientaciones respecto a los objetos. Comparar las percepciones país por país tiene un enorme valor heurístico, pues llaman la atención justamente las grandes discrepancias entre percepciones y hechos. Con esto, no se favorecen generalizaciones, sino que se fortalecen los estudios que indagan más en el caso específico.

Respecto a la cuarta pregunta, si los datos nos posibilitan pronósticos, hay que responder también cuidadosamente. Pues para poder pronosticar, es necesario tener una teoría. Sí se observan, sin embargo, ciertas correlaciones que confirman la idea de que para mejorar las percepciones sobre la democracia, vale mejorar el desempeño del gobierno en temas que tienen que ver con el bienestar de la gente. Pero no existe —como ya decíamos— una relación lineal. Las percepciones interiorizan no sólo los progresos que se realizan sino también las expectativas que la gente tiene. Este fenómeno es bien conocido en ciencias sociales. Las “*rising expectations*” intervienen en la relación entre hechos y percepciones y son las que pueden determinar el desenlace de los acontecimientos.

Esta reflexión nos conduce a la quinta pregunta concerniente a los efectos que pueden tener las percepciones como variable

independiente. Allí reside la enorme importancia que tienen las percepciones sobre la política y los estudios que las investigan. Si bien el referente de las percepciones son los hechos empíricos, esta relación no es de identidad, punto en el que hemos insistido a lo largo de este análisis. La realidad es el fundamento de la percepción, pero entre estos dos niveles hay un momento en el que interviene una infinidad de factores que generan “ruidos” que pueden distorsionar la percepción.\* Sin embargo, una vez que ésta se ha constituido e independientemente de cuán fiel a la realidad sea, la percepción toma su curso transformándose en variable independiente, convirtiéndose en base de conocimiento que fundamenta estrategias de acción. Es así que la percepción, por más errada que sea, puede conducir a conductas que, según el funcionamiento de las profecías autocumplidas, generan cambios en la realidad y terminan acercándola a la percepción originalmente errada. Piénsese en el funcionamiento de la bolsa de valores, cuán frecuentemente rumores infundados generan una “falsa conciencia” que influye en el comportamiento de las personas que contribuyen luego a que se instale aquello

\* Estos “ruidos” son pensables no sólo en la distancia que existe entre el referente empírico y la percepción, sino también entre las percepciones mismas. No pocos estudios llegan a medir percepciones en principio contradictorias, es entonces cuando aún más necesaria se vuelve la interpretación de los datos obtenidos. En relación a las investigaciones sobre el desarrollo humano en Chile (PNUD, 2002), observa Lechner (2002, 111), refiriéndose a “uno de los resultados más llamativos: las señales de desafección en relación al llamado ‘modelo económico’. La mitad de los entrevistados se declara ‘perdedor’ al respecto. La relevancia del dato proviene del contraste con el crecimiento económico y los avances del bienestar social durante la última década. ¿Cómo un progreso tan notable puede ser percibido como pérdida? No es que los chilenos desconozcan los logros; la mayoría de ellos declara estar en una situación mejor que la de sus padres y estima que su situación económica seguirá mejorando en el futuro. Vale decir, la auto-percepción de ‘perdedor’ no es mero reflejo de una determinada posición económica; representa una construcción social. Las personas no evalúan el sistema económico (ni el político) según un cálculo racional de costo-beneficio. Intervienen múltiples factores y, entre ellos, los afectos. La extendida imagen de ‘perdedor’ estaría relacionada, en concreto, con los sentimientos negativos que provoca el sistema económico” (N. de la E.).

aquello que en un principio fue sólo un rumor. Se pueden imaginar escenarios similares en torno a la democracia y su funcionamiento.

En este sentido, los datos de percepción son también reales. El analista político cometería un grave error si no los tomara debidamente en cuenta. Sin estos datos, difícilmente podría resultar un análisis comprensivo (véase Dogan y Pelassy, 1982, 64). Sin embargo, vale prevenir el riesgo que consiste en que las percepciones sobre la democracia se conviertan en el desarrollo político de América Latina.