



# EL ESTADO BAJO ESCRUTINIO

Opinión pública, estatalidad  
y desempeño gubernamental  
en América Latina

CARLOS SOJO



NACIONES UNIDAS



MINISTERIO  
DE ASUNTOS EXTERIORES  
Y DE COOPERACIÓN



Este documento fue elaborado por Carlos Sojo y coordinado por Juan Carlos Feres, Jefe de la Unidad de Estadísticas Sociales de la División de Estadística y Proyecciones Económicas de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), y Pablo Villatoro, funcionario de dicha División. Contribuyó a este estudio Patricio Olivera, y aportaron valiosos comentarios y sugerencias Luis Beccaria, Carlos Vergara, Sonia Montaña, Nieves Rico, María de los Ángeles Fernández, Marcela Ríos, Patricio Zapata, Rafael Urriola, Andrés Palma, Ana López, Máximo Aguilera, Roy Rivera, José Luis León-Manríquez y Juan Fernando Londoño. Para su realización se contó con recursos del presupuesto ordinario de la CEPAL y financiamiento de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID). La CEPAL agradece la cooperación financiera que hizo posible la elaboración y publicación de este documento.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial oficial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

---

Diseño de portada y diagramación: María de los Ángeles Renard.

LC/R.2174  
Copyright © Naciones Unidas, agosto de 2011. Todos los derechos reservados.  
Impreso en Naciones Unidas, Santiago.

---

# Índice



<b>Introducción</b>	<b>13</b>
<b>Capítulo I</b>	
<b>Conceptos básicos</b>	<b>17</b>
A. Opinión pública y política	17
B. Opinión pública, Estado y democracia	18
C. Opinión y políticas públicas	27
D. Medios de comunicación y opinión pública	33
E. Percepciones sociales sobre el papel del Estado: hacia un enfoque metodológico	34
F. Estatalidad: más allá del tamaño del Estado	37
<b>Capítulo II</b>	
<b>El contexto: política, estado y democracia en América Latina a la vuelta de siglo</b>	<b>45</b>
A. Consolidación de la democracia electoral	45
B. Desempeño estatal en contexto	48
<b>Capítulo III</b>	
<b>Consentimiento: democracia y legitimación</b>	<b>67</b>
A. Apego a la democracia	71
B. Necesidad del gobierno	80
C. Ciudadanía activa	86

**Capítulo IV****Dinámicas de la satisfacción: opinión pública y desempeño del Estado 93**

A. Opinión y políticas públicas	94
1. Gasto público, financiamiento y servicios sociales	94
2. Control de la inflación como política pública	100
3. Desempleo e inseguridad social	103
B. Estructura social, Estado y opinión pública	106
1. Desempeño del Estado y brechas sociales	106
2. Inequidad de género y percepciones sobre el Estado	112
3. Diversidad étnica y satisfacción	117

**Capítulo V****Percepciones sobre el papel del Estado 127****Conclusiones 143****Bibliografía 155****Cuadros, gráficos, recuadros y figuras**

Cuadro I.1	Tipología de estatalidad	40
Cuadro I.2	América Latina: matriz combinada de clusters de gobernabilidad y estratos de capacidad recaudatoria y de inversión social, 2009	42
Cuadro II.1	América Latina: finalización anticipada de mandatos presidenciales, 1980-2006	46
Cuadro II.2	América Latina: última reforma en materia de reelección presidencial	48
Cuadro II.3	América Latina: personas en situación de pobreza e indigencia, alrededor de 2002, 2008 y 2009	54
Cuadro III.1	Núcleos temáticos para el análisis del consentimiento en la encuesta de latinobarómetro	71
Cuadro III.2	América Latina (18 países): predictores de consentimiento político	79
Cuadro III.3	América Latina: indicadores de percepciones de conciencia ciudadana de los connacionales, 1996 y 2008	89
Cuadro IV.1	América Latina (promedios simples): distribución del gasto social sectorial por quintiles de ingreso, 2007	97
Cuadro IV.2	América Latina: confianza en el uso de los impuestos y satisfacción con los servicios sociales, 2005	98
Cuadro IV.3	América Latina: inflación y aumento de precios como principal problema, según países, 1996-2008	103
Cuadro IV.4	América Latina: percepción del mal funcionamiento del mercado de trabajo como principal problema, según países, 1996-2008	105

Cuadro IV.5	América Latina: tipología de países, según brechas sociales y confianza en el gobierno, alrededor de 2007	107
Cuadro IV.6	América Latina: confianza en el gobierno, según el nivel educativo de los entrevistados, 1996-2008	109
Cuadro IV.7	América Latina: tareas del estado, según sexo, 1998-2002	116
Cuadro IV.8	América Latina: percepción sobre quiénes deberían conformar la población objetivo de las políticas de compatibilización del trabajo y la familia, según sexo y brechas de género en los países, 2006	117
Cuadro IV.9	América Latina: países ordenados según fraccionamiento etnolingüístico, 2010	119
Cuadro V.1	América Latina: evolución del empleo público, 1985-1995	128
Cuadro V.2	América Latina: ingresos por privatizaciones	129
Cuadro V.3	América Latina (18 países): predictores de opiniones favorables respecto de un mayor papel del estado, 2008	138
Gráfico II.1	América Latina (promedios simples): ingreso tributario del gobierno central, 2008	49
Gráfico II.2	América Latina (promedios simples, 4 países): ingreso tributario del gobierno central en países con estatalidad alta	50
Gráfico II.3	América Latina (promedios simples, 6 países): ingreso tributario del gobierno central en países con estatalidad media	50
Gráfico II.4	América Latina (promedios simples, 8 países): ingreso tributario del gobierno central en países con estatalidad baja	51
Gráfico II.5	América Latina (promedio ponderado, 21 países): gasto público social y gasto público total, 1990-2008	52
Gráfico II.6	América Latina (promedios simples): evolución de la inversión social por habitante, según los niveles de estatalidad	53
Gráfico II.7	América Latina: población en situación de pobreza e indigencia, según los niveles de estatalidad	53
Gráfico II.8	América Latina (promedios simples, 9 países): impacto del gasto social en el incremento de los ingresos primarios, según quintiles de ingreso de los hogares	55
Gráfico II.9	América Latina (17 países): cobertura de los principales programas de reducción de la pobreza, alrededor de 2009	56
Gráfico II.10	América Latina (4 países): tasa media anual de desempleo en países de estatalidad alta, 1995-2009	57
Gráfico II.11	América Latina (6 países): tasa media anual de desempleo en países de estatalidad media, 1995-2009	58
Gráfico II.12	América Latina (8 países): tasa media anual de desempleo en países de estatalidad baja, 1995-2009	58

Gráfico II.13	América Latina (promedios simples): evolución de la tasa de migración, según países agrupados por grado de estatalidad, 1995-2010	60
Gráfico II.14	América Latina: evolución del coeficiente de Gini, 1999 y 2007	61
Gráfico II.15	América Latina (promedios simples): razón de ingresos entre el quintil más rico y el quintil más pobre, según el grado de estatalidad, 1995-2007	61
Gráfico II.16	América Latina: tasa de homicidios, 1995-2006	64
Gráfico II.17	América Latina: tasa de homicidios en población masculina, 1995-2006	65
Gráfico II.18	América Latina: tasa de homicidios en población femenina, 1995-2006	65
Gráfico III.1	América Latina: característica más importante de la democracia, 2001-2005	69
Gráfico III.2	América Latina: opiniones sobre la democracia, 1996-2009	73
Gráfico III.3	América Latina: preferencia por la democracia, según países, 1996 y 2001	73
Gráfico III.4	América Latina (promedios simples): evolución del apoyo neto a la democracia, 2002-2009	74
Gráfico III.5	América Latina (promedios simples): evolución del apoyo a la democracia por países, 2003 y 2009	75
Gráfico III.6	América Latina: evolución de la percepción de limpieza de las elecciones, 1996-2009	76
Gráfico III.7	América Latina (promedios simples): opciones reales de elegir en democracia	77
Gráfico III.8	América Latina (promedios simples): apoyo a la democracia, según grupos de países clasificados por tipo de estatalidad, 1996 -2008	80
Gráfico III.9	América Latina (promedios simples): preferencias por el orden frente a la libertad, 2004-2009	81
Gráfico III.10	América Latina (promedios simples): percepciones sobre la capacidad del estado para resolver problemas, 1998-2009	82
Gráfico III.11	América Latina: percepciones sobre la capacidad del estado para resolver problemas, según características estructurales, 1998-2007	83
Gráfico III.12	América Latina: percepciones de la autonomía relativa de las instituciones estatales, 2004-2009	84
Gráfico III.13	América Latina: percepciones de la autonomía relativa de las instituciones estatales por países, 2009	85
Gráfico III.14	América Latina (promedios simples): percepciones sobre el nivel de conciencia ciudadana de los connacionales, 1996-2008	88

Gráfico III.15	América Latina: tasa de variación de las percepciones sobre el cumplimiento de la ley por parte de los connacionales, 1996 y 2008	90
Gráfico III.16	América Latina: tasa de variación de las percepciones sobre la exigencia de derechos por parte de los connacionales, 1996 y 2008	90
Gráfico III.17	América Latina: tasa de variación de las percepciones sobre el grado de conciencia de los connacionales sobre sus obligaciones y derechos, 1996 y 2008	91
Gráfico III.18	América Latina: evolución de la confianza en el sufragio, 1996-2009	92
Gráfico IV.1	América Latina (17 países): preferencias sobre el gasto público, 1998	95
Gráfico IV.2	América Latina (17 países): población que cree que se debería gastar más en infraestructura, 1998	95
Gráfico IV.3	América Latina (17 países): población que cree que se debería gastar más en defensa y fuerzas armadas, 1998	96
Gráfico IV.4	América Latina (17 países): población de acuerdo con la frase: “los impuestos deberían ser lo más bajos posible, aun si disminuyen los gastos de bienestar”, 2002	99
Gráfico IV.5	América Latina (17 países): ¿cuál de las siguientes cosas diría ud. que es la más importante?, 1996-2002 Percepciones de la autonomía relativa de las instituciones estatales, 2004-2009	100
Gráfico IV.6	América Latina: tasa de variación anual del índice de precios al consumidor, general y de los alimentos, 1996-2009	101
Gráfico IV.7	América Latina: tasa de variación anual de la percepción de la inflación como principal problema del país y del índice de precios de los alimentos, 1996-2008	102
Gráfico IV.8	América Latina (promedios simples): evolución objetiva y percibida de problemas en el mercado laboral, 1996-2008	104
Gráfico IV.9	América Latina: impuestos directos, 1996-2005	108
Gráfico IV.10	América Latina: percepción de la evasión de impuestos en el entorno cercano, 1998 y 2002	110
Gráfico IV.11	América Latina: motivos para evadir impuestos, según brechas sociales, 1998 y 2004	111
Gráfico IV.12	América Latina: confianza en el gobierno, según sexo, por países clasificados según las brechas de género, 1996-2008	113
Gráfico IV.13	América Latina: igualdad de trato como motivo de confianza en las instituciones públicas, según sexo, por brechas de género en los países, 2003-2004	114

Gráfico IV.14	América Latina: evaluación del funcionamiento de las instituciones públicas, según sexo, por brechas de género en los países, 2002 y 2005	115
Gráfico IV.15	América Latina: confianza en el gobierno, según el fraccionamiento etnolingüístico de los países, 1996-2007	120
Gráfico IV.16	América Latina: confianza en el congreso, según el fraccionamiento etnolingüístico de los países, 1996-2008	121
Gráfico IV.17	América Latina: confianza en el poder judicial, según el fraccionamiento etnolingüístico de los países, 1996-2008	121
Gráfico IV.18	América Latina: confianza en la administración pública, según el fraccionamiento etnolingüístico de los países, 1996-2008	122
Gráfico IV.19	América Latina: ingreso subjetivo, según el fraccionamiento etnolingüístico de los países, 1996-2008	123
Gráfico IV.20	América Latina: grado de satisfacción con la educación a la que se tiene acceso, según el fraccionamiento etnolingüístico de los países, 2003-2007	124
Gráfico IV.21	América Latina: grado de satisfacción con la salud a la que se tiene acceso, según el fraccionamiento etnolingüístico de los países, 2003-2007	124
Gráfico V.1	América Latina (18 países): de la lista de actividades que le voy a leer, ¿cuáles deben estar mayoritariamente en manos del estado y cuáles deben estar mayoritariamente en manos privadas?, 1998 y 2008	130
Gráfico V.2	América Latina (promedios simples, 17 países): población que opina que la salud, la educación, las pensiones, los servicios básicos y el petróleo deben estar mayoritariamente en manos del estado, por grupos de países, 1998-2008	131
Gráfico V.3	América Latina (18 países): opiniones sobre el papel del estado en sectores estratégicos y servicios básicos, por estrato socioeconómico y grupos de países, 2008	133
Gráfico V.4	América Latina (18 países): opiniones sobre el papel del estado en sectores estratégicos y servicios básicos, por grupos de edad y grupos de países, 2008	134
Gráfico V.5	América Latina (18 países): población que cree que el estado debe controlar sectores estratégicos y servicios básicos, por autoidentificación política y grupos de países, 2008	135
Gráfico V.6	América Latina (18 países): opiniones sobre el papel del estado en sectores estratégicos y servicios básicos, por satisfacción con las privatizaciones y grupos de países, 2008	137
Gráfico V.7	América latina (18 países): la economía de mercado es lo más conveniente para el país, 2009	140

Gráfico V.8	América Latina (18 países): algunos creen que el estado debe resolver los problemas de la sociedad porque tiene recursos para hacerlo, mientras que otros piensan que el mercado resolverá los problemas de nuestra sociedad porque distribuye, 2009	141
Recuadro I.1	Democracia, estado y gobierno	32
Recuadro II.1	La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir	62
Recuadro III.1	Ciudadanía y estado	86
Figura II.1	Modelo de análisis de opinión pública y papel del estado	36



## Introducción



Los procesos de democratización experimentados por los países de América Latina en las últimas décadas han estado acompañados de profundas reformas económicas, que han cambiado significativamente el perfil del Estado en la región.

En la década de 1980, considerada como un decenio perdido por el pobre desempeño económico, se registraron grandes contrastes y varios países iniciaron procesos de retorno a la democracia, lo cual no significó en ningún caso la solución definitiva de los problemas de inestabilidad política que periódicamente agobian a muchos países de la región. Perdida quizá en lo económico, la década de 1980 también significó el relanzamiento de las expectativas sociales: en sociedades democráticas, los conflictos sociales y las demandas distributivas no son solo expresión de la persistencia de graves deudas de bienestar, sino que, justamente, reflejan la existencia de la libertad, que es, en sí misma, una variable clave del desarrollo (Sen, 1999). Con la libertad, se acentuaron los problemas de la gobernabilidad democrática, que solo pueden emerger cuando las demandas sociales discurren libremente y el Estado se ve obligado a ajustar su capacidad de respuesta, en un equilibrio siempre precario de necesidades amplias y recursos escasos. Por este motivo, no sorprende la explosión del concepto de gobernabilidad y los estudios sobre el tema en la región.

Los años ochenta están signados por una tensión entre la expansión de la ciudadanía política y el estrechamiento de la capacidad fiscal de los Estados, producto de la combinación de los efectos de la crisis de la deuda con las

medidas estabilizadoras de inspiración conservadora, extremadamente hostiles a la expansión de las inversiones públicas.

En la década de 1990 el clima es distinto. La demanda social proyecta fenómenos políticos caracterizados por el descreimiento progresivo en los partidos tradicionales, protagonistas de otras épocas, y la emergencia de liderazgos personalistas de circunstancia, escasamente institucionalizados en corrientes políticas o ideológicas claras, afines a mecanismos de raigambre populista, que derivaron en sonadas victorias electorales, pero también en un clima de inestabilidad política que tuvo en la suspensión temprana de algunos mandatos constitucionales una de sus principales manifestaciones. No obstante, el mejor desempeño de las económicas regionales —impulsado, en muchos países, por el mejoramiento de los términos de intercambio— ofreció condiciones para una tercera etapa, contemporánea del cambio de siglo.

En la primera década del siglo XXI, la región por fin se encuentra en un período de expansión económica, con capacidad para cerrar brechas sociales, debido a la mejor disposición para el financiamiento de programas de índole social. Esto coincide con cambios en el plano político que conducen a una mayor estabilidad gubernamental y generan un predominio de la reelección donde antes persistía la inestabilidad.

Este estudio se aproxima al conocimiento de este último período a partir del análisis de la forma en que las representaciones sociales, expresadas por medio de estudios de opinión pública, se relacionan con los cambios en el sistema político y en la capacidad de respuesta gubernamental a las expectativas de la población. Para ello, el estudio se apoya en el análisis exhaustivo de la serie de encuestas realizadas en 18 países de la región entre 1996 y 2008 por el proyecto Latinobarómetro. Estas encuestas proporcionan una base de datos inédita que permite recoger percepciones, actitudes y valoraciones de los ciudadanos de la región sobre un amplio espectro de temas relacionados con la política, el Estado y sus instituciones, el gobierno y los actores políticos y sociales. En este libro, nos concentramos en la observación y el análisis de los datos que permiten, en nuestra opinión, reconstruir la imagen de la población sobre el papel del Estado en la sociedad. Se trata de un proceso complejo porque, como es de esperar, las preguntas no se hacen teniendo en mente los objetivos de una investigación sobre el papel del Estado y, como barómetro, proporcionan mediciones que deben interpretarse en virtud del interés y el objetivo de cada investigación.

Este documento se estructura en cinco capítulos y las conclusiones. En el capítulo I se presentan las coordenadas conceptuales dentro de las que se pretende colocar la información aportada por las encuestas. Principalmente, se hace referencia a la necesidad de distinguir entre dos funciones del

Estado: la primera se relaciona con la organización del poder que conduce a la formación de un régimen y un sistema político, y que vincula a la ciudadanía con exigencias de consentimiento normativo que son principios fundamentales de la legitimación social del poder; la segunda función remite al valor instrumental del Estado como prestador de servicios públicos cuya calidad, siguiendo el enfoque tradicional que entiende la gobernabilidad como el equilibrio de demandas sociales y respuestas públicas, conduce a la afirmación o el debilitamiento de la legitimidad básica. En este capítulo también se aborda la necesidad de distinguir niveles de desarrollo relativo de capacidades estatales expresadas en tipos de estatalidad, dado que en una región plural como América Latina, la expresión “Estado” representa trayectorias políticas e institucionales sumamente diferentes en materia de alcance y profundidad, pese a la evidente observación de rasgos comunes.

En el capítulo II, se hace referencia a la reconstrucción del contexto sociopolítico de la región en la década de 1990 y el primer decenio del siglo XXI, un período de paz y estabilidad política relativa (en contraste con las décadas precedentes) que, sin embargo, presenta nuevos desafíos y viejas expectativas insatisfechas, sobre todo en relación con la mejora de la calidad de vida de la mayoría de la población.

En el capítulo III se exploran las opiniones de la población relacionadas con la dimensión del consentimiento, que expresa, en pocas palabras, el grado en que la población respalda el régimen institucional y las normas básicas de la vida en sociedad. Sin ese consentimiento, la idea misma del Estado es impensable. En la actualidad, en la región esto se relaciona con el grado de apego de la población al sistema democrático y sus instituciones, así como con el respaldo a las exigencias que supone, en términos de derechos y obligaciones, el ejercicio de la condición de ciudadanía.

En el capítulo IV, el análisis se proyecta al desempeño del Estado, expresado en los efectos sobre la población y su opinión respecto de los servicios públicos, o, más en general, al grado de afectación que la acción pública estatal supone en la calidad de vida de la población. En este capítulo se pone especial atención en la medida en que ciertos rasgos estructurales de la sociedad relacionados con la desigualdad social, la discriminación de género o las dinámicas de exclusión que afectan a determinados grupos étnicos pueden influir sobre la valoración de las personas acerca del desempeño gubernamental.

En el capítulo V se indaga sobre las expectativas de la población, esto es, no sobre lo que el Estado hace, sino sobre lo que debería hacer. El análisis se concentra en el discernimiento del papel que se asigna al Estado en la sociedad. Este capítulo, para el que se dispone de mucho menos información que para

los demás, constituye un tema relevante para profundizar en estudios futuros, dado que el debate político actual retoma, con nuevo ímpetu, la discusión en torno al Estado y su presencia en la sociedad.

## Capítulo I

# Conceptos básicos

■

### A. Opinión pública y política

A fines del siglo XIX, el historiador y político británico James Bryce consideró la evolución del denominado “imperio de la opinión pública” (Fishkin, 1997) como una etapa de la democracia. En la visita que realizó a los Estados Unidos para presentar su obra *American Commonwealth*, Bryce remarcó que, si bien la evaluación de la opinión pública debía realizarse de forma continua, encontraba dificultades técnicas para diseñar un método gracias al cual los ciudadanos pudieran gobernar efectivamente.

Unos 50 años después de la elaboración de las etapas de Bryce, el psicólogo y empresario George Gallup buscó solucionar el problema técnico de la medición sistemática de la opinión pública. Su experimento se puso en práctica durante la campaña política de Roosevelt, cuando acertó que obtendría la victoria electoral. Gallup logró una amplia aceptación de la idea de que una muestra científica relativamente pequeña de la opinión pública podía reflejar con exactitud los puntos de vista de toda la nación (Fishkin, 1997, págs. 76-78).

Esta aplicación ha consolidado el estilo de las principales corrientes politológicas para la medición de la opinión pública a través de la industria de investigación por encuestas. Desafortunadamente, la utilización de este modelo acarrea una serie de problemas por la naturaleza efímera y volátil de muchas encuestas, que se suma a la interpretación superficial y reduccionista que de ellas hacen los medios de comunicación. Como sugiere Fishkin (1997, pág. 84), al igual que en la metáfora de la cámara de eco, la televisión y las

encuestas reverberan juntas. El manejo superficial de las encuestas hace que los resultados se presenten en los medios de comunicación independientemente de que detrás de ellos se proyecte un pensamiento importante, con lo cual no contribuyen a la profundización de las políticas o gestiones que son objeto de escrutinio y valoración.

Un elemento central en la contribución de Gallup, que predomina en la interpretación de los resultados y el vínculo de las encuestas con la teoría de la democracia, es la idea del “referéndum por muestreo”, que permite interpretar la opinión de una muestra como si fuese representativa de la población.

En la actualidad, la opinión pública se analiza, sobre todo, a partir de estudios cuantitativos individuales que se aplican mediante cuestionarios que incluyen preguntas en general cerradas y cuyas respuestas se agregan posteriormente mediante paquetes estadísticos. No obstante, debe tenerse en cuenta que detrás de sus resultados existen bases teóricas sobre las cuales se sustenta el vínculo con el Estado y las políticas públicas, de ahí la importancia de la forma en que la opinión pública es captada y de los resultados que estos estudios arrojan para el proceso democrático.

## **B. Opinión pública, Estado y democracia**

La perspectiva teórica que se asuma determina, en gran parte, la forma de entender la categoría de opinión pública, así como su relación con otros conceptos. El carácter polisémico del término —que es tema de las ciencias sociales— implica, en este caso, una diversidad de metodologías y de formas de investigar el fenómeno, ya sea desde una óptica en que se identifique la opinión pública con la medición cuantitativa según encuestas o desde otra, opuesta, en que se niegue del todo su existencia. Se considerarán varios enfoques para obtener una perspectiva más amplia del objeto de estudio y de los posibles vínculos teóricos con el Estado y el sistema democrático.

Para comenzar, se define el término “opinión pública” según su versión enciclopédica, para más adelante enriquecer el análisis con fuentes teóricas y críticas. Según el *Diccionario de política* de Bobbio, Matteucci y Pasquino, la opinión pública es tal en un doble sentido: primero porque nace del debate público y segundo por su objeto (la cosa pública). La opinión pública es un fenómeno moderno que surge con la separación de la sociedad civil del Estado, lo que permite la generación de centros de formación de opiniones no individuales, interesados en controlar la política del gobierno, aunque no se ejerza una actividad política inmediata (Matteucci, 2004, págs. 636-637).

Según el mismo diccionario, la opinión pública se origina cuando el público no quiere dejar la gestión de los intereses públicos en manos de los

políticos y combate el concepto de secreto de Estado (*arcana imperii*) para “publicitar” al máximo los actos del gobierno (Matteucci, 2004, pág. 637).

De forma que la opinión pública tiene sus raíces en un contexto político particular, con determinadas funciones que nacen de la propia sociedad en su relación con el Estado, que comienza a dar los primeros pasos hacia la constitución de las democracias modernas. Esta definición ofrece una idea de las estrechas relaciones que tiene con otros conceptos como democracia, Estado y políticas públicas. Hay un carácter democrático en el hecho de que la sociedad civil cuente con autonomía para opinar y controlar los resultados o actos de gobierno (otra facultad propia de los sistemas no autoritarios). En este sentido, existen medios institucionales y fines sustanciales, como las políticas públicas y la eficacia gubernativa.

Otra interpretación deriva de la obra de Giovanni Sartori, quien define la opinión pública como: “un público, o una multiplicidad de públicos, cuyos estados mentales difusos (opiniones) interactúan con los flujos de información sobre el estado de la cosa pública” (Sartori, 2007, pág. 171). En concordancia con lo expresado por Matteucci en el *Diccionario de política*, Sartori señala que el término como tal es relativamente reciente. Ubica su nacimiento en la Revolución Francesa de 1789, por lo cual es un concepto moderno y, dado el contexto en que surge, considera su concepción como altamente política. Sin embargo, reconoce que algunos conceptos relacionados con el de opinión pública ya habían aparecido en la obra, por ejemplo, de autores como Platón y Maquiavelo. Sobresalen dos características: la difusión entre públicos y la referencia a la cosa pública.

En relación con la primera característica, se destaca la presencia de opiniones de varios públicos, y, con respecto a la segunda, el tema se centra en la discusión de corte liberal sobre la conducción del gobierno. Esta noción de opinión pública conlleva en sí misma necesidades, valores, deseos, disposiciones y, especialmente, datos sobre cómo se gestiona la cosa pública. Este último elemento es lo que hace a Sartori deducir que la teoría de la opinión pública forma parte de la teoría de la democracia.

La relación entre opinión pública y democracia la establece a partir de la idea de que la democracia se basa en la soberanía popular. Es decir, es el pueblo quien delega el poder mediante el principio de legitimación a través de la elección de sus representantes. Y es precisamente en la opinión pública donde reside la sustancia y operatividad de la soberanía popular. En otras palabras, lo que el autor denomina “gobierno consentido” es aquel que se mantiene en la opinión pública. Como veremos más adelante, este es el principal referente teórico del análisis de los vínculos entre la estructura (forma) del Estado y las estructuras (dinámicas) de la opinión, que se sintetizan en la expresión “consentimiento”.

En esta misma línea de pensamiento se encuentra la teoría de la democracia de Dahl, para quien una de las instituciones necesarias para el establecimiento de un proceso democrático es la libertad de expresión de los ciudadanos, imprescindible para que exista participación efectiva, control de la agenda pública y comprensión ilustrada (Dahl, 1989, págs. 221-222).

A pesar de la fuerza teórica del vínculo entre ambos conceptos, algunos autores cuestionan el funcionamiento de los supuestos en la vida política real. Así, para Habermas (1981, págs. 261-262), la opinión pública significa cosas distintas según se la contemple como una instancia crítica en relación con la notoriedad pública normativamente lícitada del ejercicio del poder político y social, o como una instancia receptiva en relación con la notoriedad pública representativa o manipuladamente divulgada de personas e instituciones, de bienes de consumo y de programas.

Desde esta lógica, las funciones de notoriedad pública —la crítica y la receptiva— se pueden distinguir con claridad debido a que socialmente actúan de manera contrapuesta. En este sentido, existen diferentes planteamientos de las expectativas de conducta distinta del público. En el pensamiento de Habermas, una tiene que ver con la opinión pública y la otra con la opinión no pública. Este autor concluye que la opinión pública que alimenta el Estado democrático no es aquella que resulta de la manipulación política, sino la que se origina en espacios de debate y discusión social.

Habermas coincide con el establecimiento del nexo entre democracia y opinión pública, y pone el acento en la soberanía popular, tal como lo ha hecho Sartori. Para este último, las instituciones constitucionales de la democracia cuentan con una opinión pública intacta, puesto que esta sigue siendo la única base reconocida de la legitimación del dominio político, basándose en el supuesto de que el Estado moderno presupone como principio la soberanía popular y que esta, a su vez, se basa en la opinión pública.

Sin embargo, antes de aceptar esta premisa como válida, el filósofo de Frankfurt introduce una condición sobre la fuente de información. El concepto de opinión pública con sentido histórico, “normativamente suficiente para las pretensiones del estado social, teóricamente claro y empíricamente ponderable, sólo puede conseguirse partiendo del cambio estructural de la publicidad misma y de la dimensión de su desarrollo” (Habermas, 1981, pág. 269).

En el mismo sentido, Soroka y Wlezien (2005, pág. 3) argumentan que una función central de los regímenes democráticos representativos es la provisión de mecanismos a través de los cuales la opinión pública pueda conectarse con la gestión pública de los gobiernos, incorporando en este proceso el principio de receptividad en ambos actores: el público y el gobierno.

Desde una visión más estructural, es fundamental agregar otro actor en la discusión: el Estado. En un régimen democrático, la opinión pública surge de la actuación estatal con respecto al contrato institucional establecido, que tiene manifestaciones en todas las dimensiones sociales.

De acuerdo con O'Donnell (2007, págs. 47-48), cuando nos referimos al Estado democrático hablamos de un territorio dotado de un régimen democrático, en donde se conceden ciertos derechos sobre bases incluyentes y universalistas a los ciudadanos que lo componen. El Estado como entidad territorial encuadra a los titulares de los derechos y las obligaciones correspondientes a la ciudadanía política. Al mismo tiempo, conforma un sistema legal que promulga y respalda la asignación universalista e incluyente de esos derechos y obligaciones.

Desde este punto de vista, hay una relación necesaria entre la apuesta democrática y la ciudadanía política y ambas presuponen al Estado como delimitación territorial y como sistema legal. Pero no podemos entender por sistema legal solo un conjunto de burocracias. El Estado incluye reglas de diverso tipo y normalmente las respalda con su supremacía de coerción en el territorio que abarca.

De esto se deduce que el sistema legal y algunas instituciones relevantes del Estado sostienen la apuesta democrática, un régimen basado en elecciones limpias e institucionalizadas y sus libertades concomitantes. En la medida en que esto ocurre, ese Estado incluye, en sí mismo, una dimensión muy importante de democraticidad, que es un atributo del Estado y no solo del régimen, en tanto promulga y sustenta las reglas legales relativas a la existencia y persistencia de un régimen democrático (O'Donnell, 2007).

La reflexión anterior es clave en el análisis de la opinión pública, pues permite relacionar la idea de la "efectividad" de Linz y Stepan (1996, pág. 37) con la percepción positiva o negativa que los ciudadanos tienen de la gestión gubernativa de un Estado. Un Estado es efectivo si hay una vasta y compleja red de instituciones estatales que operan con vistas a asegurar la efectividad de un sistema legal democrático. Por ello, la debilidad de este tipo de Estado es uno de los rasgos más desconcertantes y perturbadores de muchas democracias nuevas (O'Donnell, 2007, pág. 74).

Nótese que la relación propuesta en este argumento es directa: a mayor efectividad del Estado, mejor será la evaluación que los ciudadanos hagan del gobierno. Lo contrario también sería aplicable, ya que ante una situación de ineffectividad, la opinión pública sería desfavorable. Sin embargo, la opinión sobre la (in)efectividad de la gestión parece requerir de sofisticados conocimientos por parte del público, es decir, del dominio de una amplia variedad de temas vinculados a la labor de un gobierno.

Además, es importante diferenciar entre los aspectos coyunturales y estructurales del Estado, ya que —según el ángulo de análisis— la efectividad del Estado puede afectar o no la percepción ciudadana. Es decir, eventos coyunturales que se traducen en una mala gestión no implican un rechazo al régimen democrático por sí mismo. Por tanto, puede existir una mala valoración de la gestión por ineficacia, pero un alto apoyo a la democracia<sup>1</sup>.

Por esta razón, en los estudios de cultura política se distingue entre el apoyo difuso, entendido como el apoyo genérico al sistema político, no basado en motivos particulares, y el apoyo específico, que responde a decisiones particulares y concretas tomadas por las autoridades para satisfacer ciertas demandas (Easton, 1975).

En los trabajos sobre cultura democrática y, más recientemente, sobre la calidad de la democracia, se exploran relaciones interesantes sobre el apoyo a la democracia y la satisfacción con esta forma de gobierno, indagando también sobre la gestión pública, la percepción de las acciones del gobierno y la relación de los individuos con el sistema político. Es preciso hacer notar que en el fondo de las mediciones de los estudios que se citan a continuación subyacen los argumentos anteriormente esbozados.

Por una parte, Levine y Molina (2007, pág. 18) sostienen la premisa de la separación entre la calidad de la democracia, entendida como un proceso de participación e influencia política de la ciudadanía, y la efectividad del gobierno, definida como los resultados, buenos o malos, de la gestión gubernamental.

Estos autores concentran su análisis en los procesos mediante los cuales los ciudadanos seleccionan a los representantes políticos y se mantienen alejados de la idea de eficacia de la gestión pública, por lo que sus argumentos son opuestos a perspectivas como las sostenidas por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2004, pág. 19), en las que el éxito de la democracia está condicionado por el establecimiento de políticas que promuevan el desarrollo y la justicia o equidad social.

De la misma manera, Mainwaring y Scully (2008, pág. 113) consideran que la gobernanza democrática necesita contar con la capacidad de los gobiernos para implementar políticas que fomenten el bienestar político, social y económico de un país, lo que implica promover el crecimiento económico, proveer seguridad ciudadana y atender problemas sociales como la pobreza, la desigualdad y la mala calidad de los servicios públicos.

<sup>1</sup> En algunos enfoques, la legitimidad de la democracia como régimen político es relativamente independiente de la percepción de ineficacia del sistema y de la insatisfacción con la democracia (Montero, Gunther y Torcal, 1998). Esto se refleja en el hecho de que, pese a que la satisfacción manifestada por los ciudadanos respecto de la democracia puede alcanzar niveles muy bajos, la legitimidad de la democracia en América Latina reviste una estabilidad mayor y en la mayoría de los países se mantiene en márgenes entre medios y altos.

Consideramos relevante prestar atención al concepto de democracia propuesto por el PNUD, lo que intervendría en la forma en que se investiga cómo la opinión pública, en este caso de América Latina, evalúa sus sistemas democráticos.

En el informe del PNUD se constata la paradoja de que las transiciones de regímenes autoritarios a democracias no han implicado la desaparición ni de la pobreza ni de la desigualdad social en la región. De modo que aún subsisten profundos problemas sociales a pesar de la democratización, por lo que se cuestiona si esta no debería incluir aspectos económicos además de los políticos (elecciones, participación electoral y demás). Para ello se plantea “un triángulo como metáfora de la realidad latinoamericana en cuyos vértices se ubican la democracia, la pobreza y la desigualdad” (PNUD, 2004, pág. 36).

Según los resultados del estudio, la opinión pública de América Latina muestra consternación por los problemas económicos, lo que resta relevancia a la democracia en favor de priorizar el desarrollo económico. La pobreza genera desconfianza desde los sectores más desfavorecidos hacia las instituciones democráticas y la clase política. La desigualdad, por su parte, resta apoyo a la democracia (PNUD, 2004, pág. 27).

De modo que la opinión pública busca resultados económicos y sociales, y no le bastan los resultados políticos, como las elecciones libres, puras y periódicas. Utilizando el concepto citado de Mainwaring y Scully (2008), la gobernanza democrática es central en este debate, ya que se refiere justamente a la capacidad para responder a las demandas de la agenda social. Sin embargo, en el documento del PNUD no se utiliza el concepto de gobernanza sino el de eficacia, que está muy asociado al primero.

En el informe se plantea una conceptualización del Estado similar a la expuesta por O’Donnell en cuanto a que los elementos que lo componen son: a) la identidad colectiva de los habitantes en el territorio, b) el sistema legal, que aspira a un alto grado de efectividad al regular las relaciones sociales, y c) un conjunto de burocracias que supone eficacia en el desempeño de sus funciones (PNUD, 2004, pág. 61). Vemos que los componentes b) y c) se refieren, precisamente, a las nociones de eficacia o de gobernanza democrática. No obstante, la débil percepción de estas según la opinión pública latinoamericana ha afectado la legitimidad política de las instituciones. Se señala que:

*“La crisis de la política se expresa tanto en la baja credibilidad y prestigio de los partidos como en la poca eficacia de los gobiernos para abordar las cuestiones centrales que se detectan como déficit de ciudadanía, en particular los referidos a los derechos civiles y sociales”* (PNUD, 2004, pág. 49).

Asimismo, el marco legal e institucional democrático no garantiza que se ejecuten políticas públicas que satisfagan al público en la región:

*“En toda América Latina la fórmula política está centrada en la figura del presidente constitucional y la institución presidencial suele tener poderes formales relativamente altos. Esto no siempre se traduce en eficacia en la acción gubernativa, lo que crea otra fuente de descontento de la ciudadanía y frustración para los políticos”* (PNUD, 2004, pág. 183).

De esto se puede concluir que debemos considerar la “pobreza y desigualdad no sólo como problemas sociales, sino también como déficits democráticos”, razón por la cual deberíamos tener cuidado de separar tajantemente la política económica de la política social y el fortalecimiento democrático (PNUD, 2004).

En el estudio de la opinión pública del PNUD se pudo constatar que cuando el Estado es percibido como inefectivo e incapaz, las elecciones no bastan para otorgar legitimidad institucional. En la acepción teórica ya descrita, el Estado es cuestionado por una ciudadanía que percibe que las tareas que se le asignan, y que están en sus propios fundamentos, parecen no cumplirse.

A nivel empírico, en América Latina se constata claramente la relación estrecha entre opinión pública, democracia y Estado. En la siguiente cita se resumen los hallazgos que reflejan, en parte, la síntesis teórica aquí realizada:

*“[...] la evaluación social sobre el rendimiento institucional y el grado de desarrollo de nuestras democracias es sumamente crítica. En general, la mirada de la opinión pública indica que las instituciones y los gobernantes no se están desempeñando bien. Una razón de ello es que, con frecuencia, los gobiernos elegidos democráticamente a veces parecen incapaces o no dispuestos a encarar cuestiones básicas de desarrollo, así como de desigualdad y de inseguridad. Creemos que a esta imagen subyace otro hecho que se ha descuidado demasiado en las recientes discusiones: el que en las dos últimas décadas el Estado se ha debilitado enormemente y, en algunas zonas dentro de nuestros países, virtualmente se ha evaporado”* (PNUD, 2004, pág. 63).

Lo expuesto es relevante en la medida en que integra criterios que ensanchan los indicadores mínimos de democracia, sobre los que se basan la mayoría de los trabajos mencionados. Sin embargo, los ciudadanos también expresan grados de satisfacción con respecto al desempeño de sus gobiernos y a su funcionamiento democrático. Las percepciones de los ciudadanos sobre aspectos como las posibilidades para influir en las agendas públicas, el desempeño y la eficacia de las instituciones políticas, y las oportunidades sociales de que gozan dentro del régimen democrático parecen asentarse en juicios subjetivos. Sin embargo, lo mismo podría afirmarse sobre las percepciones si se tratan solo los procedimientos democráticos (Álvarez, 2010).

Los propios datos estadísticos sugieren algunas pistas claras al observar la relación que determinados índices de democracia en la región latinoamericana mantienen con las percepciones de los ciudadanos acerca del funcionamiento de la democracia en sus países. Al respecto, se revelan ciertas relaciones inversas: países que se ubican a la cola de las estimaciones de calidad cuentan con un alto porcentaje de población que se declara satisfecha con la democracia y viceversa (LAPOP, 2008; Álvarez, 2010).

No obstante, los estudios que exploran esta relación difieren en el poder explicativo que tiene la opinión pública en los resultados de las políticas públicas. En el resultado influyen elementos de carácter técnico como la selección de la muestra a la que se indaga, la relevancia del tema sobre el que se pregunta y el grado de conocimiento e implicación de los individuos que participan en la muestra.

Retomando un elemento de la discusión, un problema que enfrenta la opinión pública en su relación con el desempeño de las democracias de sus países es, justamente, la medición de la calidad democrática centrada en los indicadores de procedimientos y procesos electorales. Como argumenta Sartori (2009, pág. 33):

*“[...] mientras nos atengamos al contexto de la democracia electoral, del demos que se limita a elegir a sus representantes, ese estado de cosas no plantea problemas serios. Es cierto que el público, el público en general, nunca está muy informado, no sabe gran cosa de política y no se interesa demasiado por ella. Sin embargo, la democracia electoral no decide las cuestiones, sino que decide quién decidirá las cuestiones”.*

Otro enfoque que merece la pena rescatar es el esbozado por Adam Przeworski, que vincula su propia definición minimalista de democracia con los conceptos del público (actores) y los resultados (políticas públicas).

En primer lugar, para Przeworski la democracia es un sistema en el cual los partidos pierden elecciones. Al haber partidos, hay una división de intereses, valores y opiniones; se da una competencia organizada por reglas y en ella hay ganadores y perdedores periódicamente (Przeworski, 1995, pág. 14).

La democracia también es un sistema de procesamiento de conflictos, en el que los resultados dependen de lo que hacen los participantes, pero ninguna fuerza particular controla lo que ocurre, ya que las consecuencias de las acciones de los demás no se pueden prever (Przeworski, 1995, pág. 18).

Es por ello que, para este teórico, la democracia tiene dos propiedades inherentes: certidumbre e incertidumbre.

La certidumbre se refiere a las reglas institucionales: los actores pueden saber lo que es posible, ya que los desenlaces de sus acciones vienen determinados por el marco institucional. En otros términos —explica Przeworski—, los actores saben lo que puede suceder porque conocen las reglas del juego, pero no conocen el desenlace concreto.

La incertidumbre, por su parte, se refiere a que los resultados de los procesos democráticos son inciertos y serán determinados por la gente y por las fuerzas políticas que compiten por promover sus intereses y valores. En este sentido, se puede apreciar el carácter minimalista de su formulación: establece que existen productos, pero no particulariza cuáles son (en contraposición, por ejemplo, con el enfoque del PNUD, que precisa las políticas sociales para enfrentar la desigualdad y la pobreza como respuestas necesarias de los sistemas democráticos).

No obstante, al mismo tiempo, todos los productos resultantes de dicho conflicto son temporales, pues quienes son derrotados no pierden el derecho a competir en las siguientes elecciones, a volver a negociar, a ejercer influencia sobre el poder legislativo, a presionar al aparato burocrático ni a recurrir a las cortes. Estas son las reglas o normas de las cuales se tiene certidumbre, ya que los actores establecen probabilidades de que las acciones ocurran de determinada manera.

A esta dicotomía certeza/incertidumbre corresponde también otra entre evaluaciones *ex ante* y *ex post*. Las valoraciones *ex ante* que realizan los participantes se refieren a las normas concretas que conforman el marco institucional en los procesos democráticos. Por el contrario, las valoraciones *ex post* están relacionadas con la incertidumbre de los resultados y se realizan una vez obtenidos dichos resultados, ya que son imposibles de predecir.

Tal categorización coincide con la de Seymour Martin Lipset, como señala el mismo Przeworski. Para Lipset (1987), la estabilidad de los sistemas democráticos se fundamenta, en gran medida, en su legitimidad y eficacia. El

primer concepto se define como “la capacidad del sistema para engendrar y mantener la creencia de que las instituciones políticas existentes son las más apropiadas para la sociedad” (Lipset, 1987, pág. 67), lo que para Przeworski es una evaluación *ex ante*. La eficacia es más bien una valoración *ex post*, ya que corresponde al “grado en que el sistema satisface las funciones básicas de gobierno tales como las consideran la mayoría de la población y grupos poderosos dentro de ella” (Lipset, 1987, pág. 67).

De modo que la teorización de Przeworski nos demuestra que la democracia tiene reglas conocidas, evaluadas por la opinión pública *ex ante* en términos de legitimidad, y resultados inciertos, valorados *ex post* según su eficacia.

En relación con los participantes del proceso, Przeworski se refiere a los actores como fuerzas que están en una continua lucha por sus intereses y aunque acepten el proceso en que se producen los resultados, ello no quiere decir que dichos resultados siempre los satisfagan.

El autor pone más bien énfasis en los dirigentes políticos como aquellos capaces de generar resultados mediante negociaciones y huye del concepto de opinión pública, ya que las democracias representativas se fundamentan en los procesos anteriores y no en la “deliberación universal”.

Asimismo, indica que el voto ratifica los resultados, confirma cargos públicos o constituye un procedimiento final de arbitraje. La influencia de las masas solo resguarda el proceso de deliberación y la supervisión cotidiana del gobierno, pero sus intereses están organizados de forma coercitiva y monopolista mediante grupos y organizaciones colectivas (Przeworski, 1995, págs. 17-20). Sin embargo, puede encontrarse una forma de opinión pública en las valoraciones *ex ante* y *ex post* de estos grupos respecto de los conflictos estatales, los procesos deliberativos y, en definitiva, la forma en que se distribuyen los recursos entre los actores y cómo se satisfacen los distintos intereses.

### **C. Opinión y políticas públicas**

Las políticas públicas pueden responder a demandas ciudadanas, a intereses de grupos o simplemente generarse a partir de la propia autonomía estatal. Un régimen democrático se caracteriza por poseer ciertas políticas correspondientes a los valores que fundamentan la democracia, como las que buscan garantizar las libertades civiles y políticas básicas (desde una perspectiva minimalista), o los derechos sociales y económicos. Además, siguiendo a Sartori y a Dahl, existe un público al que se otorga el derecho de opinar sobre este sistema y su eficacia (al menos en el nivel teórico). Sin embargo, aún no hay un consenso científico sobre

cómo explicar la relación entre las políticas públicas formuladas e implementadas por el Estado y las políticas que desean, prefieren y esperan los ciudadanos.

Un primer planteamiento que surge al relacionar ambas dimensiones es que la opinión está presente durante todo el ciclo de las políticas, pero tiene más fuerza en dos momentos: durante el establecimiento de la agenda (al inicio del ciclo) y durante la evaluación de las políticas (al final del ciclo).

Esto trae algunas consecuencias para el análisis. En primer lugar, los medios de comunicación pueden aumentar o disminuir la fuerza de la opinión en diferentes momentos del ciclo (mediante técnicas como la sensibilización (*priming*) y el encuadre (*framing*)). Otra consecuencia es que la opinión puede generarse desde grupos de interés a los que la política en discusión afecta en forma positiva o negativa y, por tanto, la opinión pública no siempre es de todos, sino de algunos.

Dentro del ámbito de las políticas públicas, el mundo anglosajón ha aportado una diferenciación que permite centrar la influencia de la opinión de dichas políticas. La presencia de los conceptos *Polity* (como las reglas del juego), *Politics* (como el espacio de lucha por el poder político) y *Policy* (como las políticas públicas propiamente dichas), muestra cómo se genera el juego por la demanda de las políticas públicas.

Dicho enfoque se centra en la presión que ejerce la opinión pública para influir en la agenda política del gobierno: qué es lo que los ciudadanos quieren que hagan sus gobernantes. A su vez, los grupos políticos en contienda aceptan discutir los aspectos de la demanda que aumentan su nivel de aceptación entre los ciudadanos/electores para favorecer su posición política. Este cálculo, por supuesto, no solo obedece a los porcentajes de apoyo, sino también a la ideología con que se asocia la temática en discusión y representa a los grupos. Por otra parte, hay que tener en cuenta que los medios pueden enmarcar de diferentes maneras un mismo tema.

Vale la pena mencionar que existe un vasto cuerpo teórico sobre la evaluación de políticas y su influencia en las competencias por el poder, basadas en la idea de premio-castigo de los encargados de formular dichas políticas. Así, la opinión pública también está presente en la evaluación de la eficacia de las políticas. No obstante, mientras la teoría de la democracia centra el valor de la receptividad en la etapa anterior, los estudios sobre comportamiento racional establecen su objeto de análisis en los incentivos que tienen los ciudadanos para reelegir un gobierno.

De esa forma, Mainwaring y Shugart (1997, pág. 34) entienden la reelección como un mecanismo de rendición de cuentas, dado que el votante ejerce un control sobre las políticas públicas que el candidato ha ofrecido previo a la elección y ha ejecutado como presidente. Es decir, el

presidente mantiene la atención en los incentivos electorales mediante la rendición de cuentas.

Desde esta perspectiva, si el candidato ha mantenido sus promesas o ha aplicado políticas que generan bienestar económico, los votantes lo reelegirán, en caso contrario, lo castigarán no reeligiéndolo. En síntesis, esta visión del votante racional plantea que se ejerce un control sobre el gobernante, basado en la representación de los intereses de quienes lo han llevado a la presidencia.

Uno de los principales exponentes de este argumento es Przeworski (1998), quien sostiene que el candidato también es un individuo racional y, por tanto, procurará asegurarse las condiciones para su reelección, aun cuando estas incluyan la manipulación de la información pública y el apoyo a grupos corporativistas que puedan posteriormente garantizar recursos para ganar una segunda campaña.

El ciclo de las políticas puede atender no solo a los incentivos de los presidentes en ejercicio, sino también a los de grupos políticos que se encuentran en otras instituciones, como los legislativos, pues estos también buscan su permanencia en el poder. Al respecto, Colomer (2006, pág. 186) considera que la única manera de equilibrar la prevalencia de poder de los ejecutivos es limitar su posibilidad de reelección y permitir la reelección indefinida de los legisladores. En caso contrario, quien domina el escenario político institucional es el presidente. En una dirección similar, Mainwaring y Shugart (1997, pág. 34) señalan que las limitaciones a las posibilidades de reelección inmediata reducen los incentivos de los presidentes para el uso de la política pública con fines de engrandecimiento político personal.

Por otra parte, cabe recordar que, dentro del enfoque de las políticas públicas, la opinión pública se entiende en una lógica de grupos, no de totalidades de público. Esto se debe a que los criterios políticos de la gestión de determinadas políticas se basan en criterios de distribución que obedecen a intereses electorales, a diferencia de los criterios técnicos que pueden sugerir otras necesidades.

Podemos decir que este breve repaso nos da algunas ideas sobre el vínculo entre opinión pública y políticas, pero, en términos metodológicos y empíricos, la cuestión es determinar cómo se relaciona el buen accionar de las instituciones con el nivel de impacto de la opinión en las políticas públicas (Burstein, 2006). No obstante, hay mucho escepticismo entre los académicos acerca del tipo de vínculo que puede establecerse.

Desde la óptica del establecimiento de la agenda, aunque en la discusión se sostenga que la opinión pública influye en las políticas de un gobierno, es difícil establecer cuán fuerte es esa influencia. Por esta razón, Burstein (2008, pág. 2) afirma que la discusión no ha logrado resolver el tema del

“deber” y el “ser” de esta relación. En otras palabras, se ha enfocado en las expectativas sobre el impacto de la opinión en política, basado en las teorías de la democracia, pero no ha logrado mostrar empíricamente la veracidad de dicha influencia.

Burstein encuentra que la relación entre ambas variables es fuerte en la medida en que el tema consultado genere altos niveles de discusión pública, pero otros temas menos discutidos en la prensa se deciden en espacios políticos que no consideran la opinión de los ciudadanos. Los estudios revisados por el autor, donde se señalan fuertes correlaciones entre la opinión y la política pública (“visión del efecto fuerte”), suelen presentar problemas de sesgos en la metodología empleada. Un ejemplo es la selección de políticas públicas populares, con altos niveles de interés ciudadano, mucha presencia en los medios y demás. Por lo tanto, lo que califica como la “visión del efecto fuerte” no es concluyente en la medida en que suele estar basado en cimientos débiles.

Aunado a esto, el planteamiento normativo sobre la receptividad de los gobernantes puede no siempre estar presente en los resultados de una política pública, puesto que en este proceso pueden mediar muchos mecanismos. Al respecto, Burstein agrega que en la literatura, esta relación suele plantearse en una lógica de “suma cero”, en donde si el público no obtiene los resultados que demanda, es debido a la presencia de intereses particulares. No obstante, la realidad puede ser más compleja y existe un argumento alternativo que plantea la idea de que las preferencias del público se comportan como un termostato, es decir, el público ajusta sus preferencias respecto de una política en respuesta a lo que los encargados de formular dicha política hacen de ella (Soroka y Wlezien, 2005).

Esta dinámica, que implica un mutuo ejercicio de receptividad entre el público y los encargados de formular las políticas, es un incentivo para la representación, pero requiere de señales políticas claras para reaccionar ante el cambio de políticas. Desde el enfoque sugerido por los autores, esto implica que los individuos sean capaces de identificar dicho cambio.

Este análisis omite la presencia de otros actores esenciales en el desarrollo del proceso en cuestión y señala una relación dual entre la opinión pública y las políticas públicas, lo que puede llevar a sobredimensionar el efecto de la primera sobre las segundas. En el proceso de formación de la opinión pública influyen fuerzas como los medios de comunicación, las organizaciones políticas, los resultados electorales, los eventos coyunturales, la ideología, los grupos de interés y sus acciones.

La perspectiva pluralista (Dahl, 1961; Dahl y Lindblom, 1953) apunta en esa dirección al reconocer que el establecimiento de la agenda de las políticas públicas es el resultado de la pugna de grupos políticos. La crítica realista a

esta visión, a su vez, manifiesta el desequilibrio de poder entre los grupos que manejan y controlan el conflicto político. El argumento es que quien tiene el poder domina la agenda y, por tanto, no se realiza el ideal de la democracia liberal sobre la participación pluralista.

Przeworski (1995, pág. 16) reconoce que los participantes en las competencias democráticas no disponen de recursos organizativos, económicos e ideológicos equitativos. Algunos grupos tienen más dinero, capacidad organizativa, habilidades y medios ideológicos para persuadir y ganar los conflictos políticos desde la propia democracia.

En ocasiones, los gobiernos toman decisiones ignorando al público y este, a su vez, ignora ciertas decisiones de políticas. En este sentido, pasamos de una postura de “suma cero” a otra que permite contemplar el problema en grados de relación, más allá de si existe o no influencia, para analizar cuánta existe, cómo existe y en qué políticas se ejerce.

En cuanto a la investigación científica sobre la relación entre ambos conceptos, conviene mencionar que no se trata de una relación simple entre opinión y políticas, sino que en ella incide una multiplicidad de variables contextuales.

Page y Shapiro (1983) admiten la existencia de dificultades para comprobar la relación entre opinión y políticas públicas. La investigación realizada por los autores en los Estados Unidos permitió comprobar que hay cierta correspondencia entre ambas. Sin embargo, señalan que se deben tomar en cuenta factores como la importancia del tema en discusión, las instituciones que gestionan las políticas públicas y los actores inmersos en el contexto. En este último punto destaca la relevancia de estudiar los grupos de interés, los medios de comunicación y los políticos que pueden generar una manipulación basada en su liderazgo y en la retórica política.

Por su parte, Feldman (1988) critica el hecho de que en los estudios de opinión pública no se suele tomar en cuenta la estructuración de las creencias y de los valores. Argumenta que existe toda una dinámica entre el núcleo de los valores y de las creencias, que influye en las preferencias de las personas sobre los asuntos públicos. Además, indica que estudiar dicha relación permitirá obtener más explicaciones sobre las preferencias de políticas públicas y las evaluaciones políticas.

En síntesis, en diversas teorías de la democracia y de las políticas públicas se propone que existe una relación entre políticas y opinión pública. Sin embargo, el estudio empírico de dicha relación presenta dificultades técnicas que no se profundizarán en este capítulo. Lo que se debe tener especialmente en cuenta es que la teoría es el punto de partida para investigar. La forma en que se considere la relación conceptual determina los pasos posteriores

para su estudio. Así, dada la variabilidad entre los puntos de vista existentes para ambas dimensiones, no resulta extraña la ausencia de una convergencia metodológica sobre el tema.

■ **Recuadro I.1** ■

**Democracia, estado y gobierno**

En los estudios de opinión se desliza permanentemente una definición sustantivada de la democracia, que por ello resulta muy próxima a los conceptos de Estado y gobierno, e incluso sinónimo de dichos conceptos. Lejos de referirse exclusivamente a una definición acotada procedimental, relacionada con la elección de representantes políticos en condiciones competitivas, la visión que se proyecta tiende a establecer imágenes sustantivadas de la democracia.

Comprendida como “forma de gobierno”, “sistema”, algo que “crea condiciones para prosperar económicamente” o que es alternativo al “desarrollo económico”, la democracia se relaciona con dimensiones de la vida social que están fuera de su alcance, debido a la distancia permanente entre el interés ciudadano y las acciones de la administración —lo que Przeworski (2010) denomina costos de agentividad—, pero que conducen a una expansión de la frustración política. Se juzga como debilidad democrática cualquier problema de desempeño del gobierno y con ello se corre el riesgo de buscar la llave perdida donde hay luz y no donde se ha extraviado.

Este no es un problema absurdo, pues la definición sistémica de la democracia justamente remite a la cuestión de la estructura de gobierno —la división de poderes— y las relaciones entre ellos —pesos y contrapesos—, los sistemas de asignación electoral y los vínculos entre gobernantes y gobernados. De este modo, lo que el Estado hace es un asunto relativo y no es independiente de la naturaleza democrática del sistema político.

El Estado, por su parte, se resume en tres “sentidos” esenciales (O’Donnell, 2010): a) delimitación territorial, que establece las fronteras de la ciudadanía formal; b) sistema legal, que asegura las reglas de juego en la forma de libertades y derechos, y c) conjunto de burocracias estatales, que actúa en función de las determinaciones normativa y territorial. El gobierno, que es la capacidad de agencia efectiva del Estado, suele referirse al conjunto de jerarquías político-burocráticas que en el extremo presidencialista-delegativo en América Latina tiende a una caracterización patrimonial: el gobierno adjetivado con el apellido del presidente.

**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de G. O’Donnell, *Democracia, agencia y Estado. Teoría con intención comparativa*, Buenos Aires, Prometeo Libros, 2010; y A. Przeworski, *¿Qué esperar de la democracia? Límites y posibilidades del autogobierno*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2010.

## **D. Medios de comunicación y opinión pública**

Ya se mencionó que los medios de comunicación son un actor influyente en la opinión pública y en la elaboración de políticas públicas. Como plantea Parsons (2007, pág. 152), “la relación de los estudios de opinión con el comercio siempre ha sido estrecha. El mundo de la publicidad y el mundo de la investigación de la opinión pública se intersectan en la teoría y en la práctica”.

Se debe resaltar que la prensa goza de un papel privilegiado en la construcción democrática por la exposición que hace del grado de organización de las instituciones políticas. Esto llega al punto en que “la agenda de las políticas públicas es menos un producto de la opinión pública, como quiera que ésta se defina, que el resultado de la forma en que la élite política, la élite empresarial y otras estructuran los parámetros de aquello que realmente está en debate” (Parsons, 2007, pág. 156).

Mediante el modelo de cascada, Karl Deutsch ilustra la relación entre élites y medios en la formación de la opinión pública. En este esquema, se plantea un proceso descendente, como una cascada, formado por cinco niveles o depósitos que corresponden a: 1) élites económicas y sociales, 2) élites políticas y del gobierno, 3) medios de comunicación, 4) líderes de opinión y 5) públicos masivos. La opinión pública se forma cuando las “aguas” de ideas descienden por los niveles. Sin embargo, el modelo no plantea solo una dirección, sino que subraya la presencia de retroalimentación desde abajo hacia arriba (Deutsch, 1968, citado por Sartori, 2007).

En este modelo, los medios de comunicación se presentan como uno de los distintos niveles que actúan en la formación de la opinión pública. No obstante, sus acciones dependen también de las interacciones con los demás niveles y con las mismas masas, por lo que no se trata de un sistema determinista ni absoluto.

Al estudiar la influencia de los medios sobre la formación de opiniones, resaltan ciertos aspectos. Pese a que las fuentes de información se han multiplicado en las últimas décadas (prensa escrita, radiofónica, televisiva y cibernética, entre otras), la información que las personas reciben sobre los asuntos públicos no es necesariamente imparcial, objetiva o equilibrada. En este sentido, Lippmann (2003, pág. 289) advierte que “las verdades y las noticias no son lo mismo”. Mientras que las noticias constituyen el señalamiento de sucesos, las verdades clarifican hechos. Por tanto, en las noticias, las versiones de la verdad solo son eso: versiones.

Sumado a lo anterior, los estudios de opinión no parecen reflejar el impacto de dicho proceso de construcción y ante esa omisión, la opinión pública se convierte en un problema reducido a las formas de medición que resumen el proceso en la sumatoria de las opiniones de un colectivo (Almazán, 2008, pág. 182).

En la década de 1970, los modelos que abordaron el análisis del papel de los medios de comunicación los presentaron como un actor que establecía la agenda de los asuntos políticos. Para esta corriente, los medios planteaban cuáles eran los temas que entraban en el debate público mediante el establecimiento del orden de los temas que el público debe considerar relevantes por medio de la repetición y la duración de su tratamiento<sup>2</sup>.

Posteriormente, nuevos trabajos realizados en los años ochenta volvieron más compleja esa visión. Estos estudios trajeron a colación la presencia de actores como las élites, los individuos y los grupos de interés que interactúan con los medios de comunicación para influir en la agenda. Es decir, los medios siguen siendo instrumentos de otros grupos sociales que buscan influir en la opinión pública y en la toma de decisiones.

De esta manera, los medios pueden funcionar como actores individuales con su propia agenda o ser utilizados por grupos y élites para imponer las suyas. Sin embargo, el modelo de Deutsch posee la ventaja de que incorpora ambas posiciones, poniendo a la opinión pública como el resultado de complejas interacciones, en varias direcciones y entre múltiples actores de distinta índole.

## **E. Percepciones sociales sobre el papel del estado: hacia un enfoque metodológico**

Blumer (1948) advirtió que los diversos análisis no han logrado distinguir ni aislar el tema de la opinión pública como objeto de estudio. La ausencia de caracterización conceptual genera dificultades para la recolección e interpretación de observaciones empíricas. La síntesis teórica realizada pone de manifiesto tanto esta dificultad como muchas otras, referidas al carácter teórico del concepto y a la metodología empleada para su estudio.

Para Habermas (1981), diferentes aproximaciones teóricas han definido a la opinión pública en términos que acaban por despreciar incluso la capacidad de verbalización del grupo. Uno de los obstáculos para solucionar este

<sup>2</sup> La influencia de los medios sobre la opinión pública es rescatada como resultado empírico del informe del PNUD. En este estudio, se demostró que los políticos y mandatarios encuestados "identifican la intervención omnipresente de los medios de comunicación como un contra-balance a su poder, en la medida que la opinión pública tiende a orientarse básicamente por la opinión y evaluación que los medios realizan de las acciones gubernamentales" (PNUD, 2004, pág. 169). Por consiguiente, las élites políticas perciben a los medios como actores autónomos en la elaboración de la agenda y el debate público.

problema es la propensión metodológica a cosificar el concepto de opinión pública. Es decir, se conceptualiza el proceso de opinión pública separado de los individuos que componen la colectividad. Esto redundaría en dificultades para diferenciar los aspectos individuales de los aspectos colectivos de la opinión pública (Crespi, 2000, pág. 31)<sup>3</sup>.

Por otra parte, los enfoques minimalistas de democracia no permiten ver la otra cara de la relación, la que observa como variable dependiente a la opinión pública, es decir, cómo las políticas influyen en los grados de satisfacción y en la percepción del gobierno de cada país. Como se ha sostenido anteriormente, las características procedimentales y electorales de las nuevas democracias no son suficientes para la caracterización de los regímenes como democráticos. Sin embargo, algunas investigaciones han ido apuntando en una dirección más abarcadora, puesto que se han centrado en la evaluación que realiza la opinión pública del desempeño de los gobiernos (por ejemplo, el citado trabajo del PNUD).

Se ha visto que el desempeño gubernamental se evalúa en términos de la eficacia para ejecutar políticas públicas que atiendan a los problemas sociales y económicos en la vida cotidiana de las personas. En este caso, la opinión pública envía un fuerte mensaje a los gobiernos referido a que los ciudadanos esperan no solo que se respete su voto en la urna, sino también que se resuelvan los problemas de pobreza, desigualdad e inseguridad que los afectan. Incluso la legitimidad política puede verse afectada si la eficacia llega a niveles tan bajos que los ciudadanos no creen que sus instituciones son las mejores que existen (algunos datos del Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP) impulsado por la Universidad de Vanderbilt van en esta dirección).

Si los Estados, sobre todo los latinoamericanos, se focalizaran en la eficacia de sus gobiernos, atendiendo a las demandas de la opinión pública, podrían mejorar la legitimidad de sus instituciones democráticas y probar que esta abstracción llamada opinión pública es capaz de incidir en las decisiones de los elegidos para gobernar, más allá de las presiones particulares de élites, medios de comunicación y grupos de interés. De este modo, la democracia ganaría en calidad.

<sup>3</sup> En su clásico ensayo sobre el tema, Bourdieu (1973) sostiene que la opinión pública que aparece en forma de porcentajes es un simple y puro artefacto, cuya función es disimular que el estado de la opinión pública en un momento dado es un sistema de fuerzas y tensiones, y que no hay nada más inadecuado para representar el estado de la opinión que un porcentaje.

■ **Figura II.1** ■

**Modelo de análisis de opinión pública y papel del estado**



Fuente: Elaboración propia.

En suma, el enfoque conceptual del vínculo entre el Estado y las percepciones de los individuos puede definirse de acuerdo con el esquema que se presenta en el diagrama I.1. En este diagrama, se distingue el plano normativo (relativo a la legitimación ex ante) referido, en los estudios de opinión, a la forma de gobierno y, en especial, a la democracia y sus sucedáneos, así como a la percepción de las tareas que corresponde al Estado ejecutar. En el segundo nivel se ubica el plano de la gestión (asociado a la legitimación ex post) y, por lo tanto, de la valoración de las políticas públicas, donde se distingue la satisfacción con los servicios públicos recibidos efectivamente y su funcionamiento, destacándose indicadores de financiamiento (impuestos), transparencia y corrupción. Finalmente, se distingue un nivel organizativo, donde se ubican las prácticas relacionadas con la política y el Estado (desde el voto hasta la protesta), las preferencias político-ideológicas de los individuos y los recursos de información (relativos a los medios de comunicación como fuente de la información y a la confianza que se deposita en ellos)<sup>4</sup>. Todas estas percepciones están referidas a un contexto definido por condiciones estructurales (brechas sociales, de género y etnolingüísticas) y sociodemográficas (sexo, edad, nivel socioeconómico, lugar de residencia y nacionalidad).

<sup>4</sup> En la construcción de identidades colectivas, recuerda Bauman, intervienen dos procesos: uno relativamente independiente de los individuos, que remite a la afiliación comunitaria, el "sentirse" parte de algo que supera la suma de los individuos (la patria, la nación), y otro en el que interviene la volición, donde ya no se trata de sentirse parte, sino de "hacerse" parte por medio de la vinculación a organizaciones gremiales, partidos políticos o asociaciones vecinales. Esta forma de afiliación se denomina organizativa.

## F. Estatalidad: más allá del tamaño del Estado

Este modelo de análisis de la opinión sobre el Estado debe partir del reconocimiento de cuál es el referente de la opinión sobre el Estado. En otras palabras, cuándo se trata del Estado ¿en qué está pensando la gente realmente? ¿Es independiente la idea que tenemos del Estado de la forma institucional y de la experiencia política de cada país? ¿Puede hablarse de Estado en singular o debe calificarse la manifestación concreta de cada arreglo institucional? ¿Hay tendencias que puedan permitir agrupaciones o tipologías razonables?

En el informe presentado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en su trigésimo tercer período de sesiones (CEPAL, 2010), se recuerda que, como consecuencia de una época de austeridad fiscal, énfasis en el control macroeconómico y franco desmantelamiento institucional, los Estados de la región deben afrontar un déficit considerable (pág. 232). Los desafíos actuales no permiten la reedición de una dualidad simplista en la que el fortalecimiento del Estado conduce a una reducción del mercado. La crisis financiera internacional y la precaria capacidad de los Estados para proveer prestaciones básicas hacen que sea necesario replantear la función de los Estados por medio de lo que la CEPAL denomina la “restitución de la centralidad de tres valores esenciales”: el interés general y la provisión de bienes públicos, la visión estratégica concentrada y la política (CEPAL, 2010, págs. 233-234).

La capacidad de un Estado depende no solo de lo que el gobierno hace o puede hacer, sino también de la combinación del contexto en que el Estado y las políticas actúan. En ello puede notarse la importancia, central pero no absoluta, del control macroeconómico. A ese respecto, la CEPAL (2010, pág. 235) se refiere a la importancia de desplazar el interés desde el control de la inflación como parámetro dominante hacia la obtención de mejores desempeños en materia de crecimiento, empleo e inversión productiva. También sostiene que es deseable lograr un mayor control de los flujos de capital y una expansión de la carga tributaria orientada a mejorar las capacidades fiscales de los Estados.

El balance deficitario del Estado proviene de la forma en que las tendencias generales de las políticas públicas se homogeneizan en el continente: en una época mediante la promoción de la empresa estatal, en otra por medio de procesos generalizados de privatización y políticas focalizadas de gasto social, y más recientemente a través de un encuentro proactivo entre prestaciones selectivas y políticas de vocación universal. Pero esas orientaciones comunes se instalan en trayectorias políticas y culturales diferenciadas. Mientras que algunos países fueron capaces de desarrollar modelos híbridos de autoritarismo político y reformas sociales incluyentes

(los llamados reformismos militares), otros consolidaron regímenes políticos y socioeconómicos duales donde la institucionalidad pública y las relaciones de mercado dejaron fuera amplias extensiones territoriales. Unos pocos impulsaron esfuerzos de formación de Estado-nación en el sentido más integrador de comunidad y territorio. Por ello, el balance de debilidades comunes debe permitir el reconocimiento de modalidades diferenciadas. En otras palabras, en un contexto general de debilidad institucional, persisten grados diferenciados de desarrollo, modalidades o tipos de Estado, producto de dinámicas históricas y de procesos sociales altamente diferenciados.

En cada momento, los países tienen los Estados que sus estructuras sociales definen como posibles, sin que ello suponga una determinación rígida y ahistórica. De acuerdo con la teoría de la estructuración social de Anthony Giddens, las prácticas sociales están condicionadas por los efectos de otras prácticas anteriores, por lo que se trata de procesos de estructuración en permanente transformación. Los resultados (en la forma de prácticas como la economía capitalista o las políticas sociales) están determinados por prácticas sociales que les anteceden y que, a su vez, determinan futuras prácticas. Aplicada a la discusión acerca de las percepciones de la población sobre el Estado, esta cuestión es sumamente relevante, dado que lo que la gente percibe del Estado es “resultado” y “condicionante” del propio desarrollo institucional.

Pero antes interesa aclarar el grado en que estas prácticas permiten ilustrar perfiles de desarrollo del Estado y no solo de sus funciones sociales. Para ello nos apoyamos en el concepto de las funciones de filtro que desarrolla el Estado moderno según O'Donnell (2010, pág. 76). En esta lógica, el Estado puede ser “convenientemente desagregado” en cuatro dimensiones: un marco legal, una estructura burocrática, un foco de identidad colectiva y una capacidad de filtro.

“El Estado es un filtro que intenta regular cuán abiertos o cerrados se encuentran los diversos espacios y fronteras que median entre el interior y exterior de su territorio, mercado y población. Algunas de esas fronteras demarcan esa población y, bajo un régimen democrático, su electorado. Otras son espacios delimitados de manera menos marcada; algunos de ellos están celosamente protegidos, algunos están controlados con mayor o menor efectividad por diversos tipos de políticas públicas, otros nunca tuvieron barreras, y algunos las han perdido, carcomidos por los vientos de la globalización. Sin embargo, todo Estado intenta, o afirma que intenta, establecer varios filtros para el bienestar de su población y de los actores económicos situados en su territorio” (O'Donnell, 2010, págs. 79-80)

Queremos proponer que la forma del Estado en realidades concretas es expresión de equilibrios específicos entre funciones o capacidades estatales que denominaremos “tipos de estatalidad”. En el informe del PNUD (2004, pág. 51) se define la estatalidad como “la capacidad del Estado para cumplir con sus funciones y objetivos independientemente del tamaño y la forma de organización de sus burocracias”. Para ponderar esa capacidad, recurrimos a una adaptación de la propuesta de Grindle, en la que se distinguen cuatro tipos de capacidades estatales: a) técnicas, relativas al control macroeconómico; b) administrativas, vinculadas a la prestación de servicios; c) institucionales, relacionadas con la formación de reglas de juego, y d) políticas, relativas a la capacidad de resolución de conflictos. Estas dimensiones permiten dar cuenta de la capacidad del Estado integrando sus dimensiones constitutivas, donde se equilibran aquellas relacionadas con el carácter normativo (el llamado Estado de derecho), las funciones regulatorias y de prestación directa de servicios derivadas de la estructura burocrática institucional, y el resguardo de las funciones de equilibrio derivadas del aseguramiento de garantías democráticas.

El paso siguiente es la identificación de variables que permitan ponderar el desarrollo relativo de tales capacidades. Para ello, hemos recurrido a los indicadores de gobernabilidad elaborados por el Banco Mundial. Estos indicadores se basan en un amplio conjunto de fuentes que integran percepciones sobre eficacia del gobierno, calidad reguladora, imperio de la ley, control de la corrupción, voz y rendición de cuentas, y estabilidad política y ausencia de violencia. Para cada uno de esos indicadores se dispone de información de todos los países latinoamericanos desde 1998, de modo que es posible ubicarlos en una tipología con los datos de Latinobarómetro. De hecho, la variable “voz y rendición de cuentas” se construye utilizando, además de otras fuentes, los indicadores de satisfacción con la democracia y confianza en el parlamento que provienen de Latinobarómetro. La variable “eficacia del gobierno” incluye confianza en el gobierno, la variable “imperio de la ley” incluye los datos de confianza en las cortes, la policía y la victimización, y la variable “control de la corrupción” incluye la frecuencia de la corrupción.

Los datos del Banco Mundial pueden conducir a una tipología de gobernabilidad “percibida” que, a fin de adaptarla a nuestra propuesta de estatalidad (enfoque en capacidades), incluye un par de indicadores que sirven como aproximaciones a la prestación efectiva de servicios públicos: el ingreso tributario como porcentaje del PIB y la inversión social por persona.

■ Cuadro I.1 ■

Tipología de estatalidad

Dimensiones	Indicadores
Técnica (apoyo económico)	Índice de gobernabilidad (Banco Mundial) Componentes: Eficacia del gobierno Calidad reguladora
Administrativa (prestación de servicios)	Ingreso tributario como porcentaje del PIB e inversión social por habitante
Institucional (Estado de derecho)	Índice de gobernabilidad (Banco Mundial) Componentes: Imperio de la ley Control de la corrupción
Política (garantías democráticas)	Índice de gobernabilidad (Banco Mundial) Componentes: Voz y rendición de cuentas Estabilidad política y ausencia de violencia

Fuente: Elaboración propia.

Sobre la base de esta propuesta, se procedió a un ejercicio de agrupación de los países latinoamericanos, primero en razón de su ubicación en el índice de gobernabilidad del Banco Mundial, luego en virtud de su desempeño en materia de capacidad recaudatoria e inversión social y finalmente cruzando ambas clasificaciones.

La posición de los países en el índice de gobernabilidad del Banco Mundial se estableció mediante un ejercicio de clasificación estadístico tipo *cluster*, partiendo de seis indicadores incluidos en el índice. Este ejercicio generó los siguientes grupos: a) países de gobernabilidad alta: Chile, Costa Rica y Uruguay, b) países de gobernabilidad media: Argentina, Brasil, El Salvador, México, Panamá y República Dominicana y c) países de gobernabilidad baja: Bolivia (Estado Plurinacional de), Colombia, Ecuador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Perú y Venezuela (República Bolivariana de).

A modo de advertencia, cabe señalar que la clasificación efectuada no constituye una evaluación objetiva de los niveles de gobernabilidad de los países, puesto que se nutre esencialmente de indicadores de opinión pública que, como se planteó en secciones anteriores de este libro, son muy sensibles a las coyunturas políticas y a las agendas de los medios de comunicación (por ejemplo, algún hecho de corrupción de mucha notoriedad pública puede incrementar sustancialmente las percepciones de corrupción, de una manera no consistente con la corrupción realmente existente en el país). En todo caso, estos indicadores representan una de las pocas fuentes de información comparable sobre el tema y pueden emplearse de modo exploratorio para alimentar la clasificación de estatalidad.

Por su parte, al clasificar a los países según su capacidad recaudatoria y sus niveles de inversión social sobre la base de los valores observados en 2009\*, se obtienen tres grupos de países. El primer grupo, integrado por la Argentina y el Uruguay, muestra las mayores magnitudes tanto en carga tributaria como en inversión pública social por habitante, en este último caso en magnitudes que superan 2,1 veces las del grupo siguiente y 8,5 veces las del nivel más bajo. El segundo grupo está constituido por el Brasil, Chile, Costa Rica, México y Venezuela (República Bolivariana de). El tercer grupo, conformado por los países con los niveles más bajos de carga tributaria y de gasto público social por habitante, incluye a Bolivia (Estado Plurinacional de), Colombia, el Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, el Paraguay, el Perú y la República Dominicana.

Como se planteó en párrafos anteriores, los indicadores de carga tributaria y gasto social se emplean en este documento como aproximaciones a la prestación efectiva de servicios públicos. Un aspecto que debería tenerse en cuenta para un análisis más completo es el impacto distributivo de la carga tributaria, considerando, por ejemplo, la distribución antes y después de impuestos. El gasto social por habitante no permite determinar las transferencias que llegan efectivamente a la población. Lamentablemente, estos últimos indicadores todavía no están disponibles para una buena cantidad de países de la región, razón por la cual se optó por las medidas utilizadas en este libro.

La integración de ambos agrupamientos de países permite una aproximación a lo que denominamos tipos de estatalidad. El cruce cualitativo de ambas clasificaciones se expone en el cuadro I.2.

\* Para más detalles, véase la base de datos CEPALSTAT [en línea] <http://websie.eclac.cl/infest/ajax/cepalstat.asp?carpeta=estadisticas>.

## ■ Cuadro I.2 ■

**América Latina: matriz combinada de *clusters* de gobernabilidad y estratos de capacidad recaudatoria y de inversión social, 2009**

CAPACIDAD RECAUDATORIA Y GASTO PÚBLICO	GOBERNABILIDAD SOBRE LA BASE DE INFORMACIÓN DEL BANCO MUNDIAL		
	ALTA	MEDIA	BAJA
ALTA	Uruguay	Argentina	
MEDIA	Chile, Costa Rica	Brasil, México	Venezuela (Rep. Bol. de)
BAJA		Panamá, República Dominicana y El Salvador	Bolivia (Estado Plurinacional de), Colombia, Ecuador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Perú

Fuente: Elaboración propia.

A partir de la agrupación combinada, y procediendo a un ordenamiento estratificado simple, se obtienen tres grupos de países según grados de estatalidad.

El grupo 1, de estatalidad alta, está compuesto por cuatro países con valores altos tanto en capacidad recaudatoria e inversión social como en gobernabilidad (cuadrantes alta-media y media-alta): Argentina, Chile, Costa Rica y Uruguay.

El grupo 2, de estatalidad media, está integrado por seis países con valores medios en alguna de las dos dimensiones (cuadrantes media-media, media-baja y baja-media): Brasil, El Salvador, México, Panamá, República Dominicana y Venezuela (República Bolivariana de).

El grupo 3, de estatalidad baja, está conformado por ocho países con valores bajos en ambas dimensiones (baja-baja): Bolivia (Estado Plurinacional de), Colombia, Ecuador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay y Perú.

Esta agrupación interesa para contrastarla con opiniones sobre el papel del Estado y las legitimaciones *ex ante* (relacionada con el consentimiento respecto del sistema político institucional) y *ex post* (vinculada al desempeño institucional). A diferencia de lo realizado por la CEPAL en el estudio *América Latina frente al espejo* (CEPAL/AECID/Latinobarómetro, 2010), en este caso no es posible establecer un contraste entre el Estado real u objetivo y el Estado percibido, porque la construcción del índice de gobernabilidad se origina en datos de percepciones y no en indicadores objetivos de desempeño.

La razón para usar indicadores subjetivos es que no siempre se dispone de información completa y calificada para caracterizar variables clave en la identificación de capacidades estatales. Por ejemplo, aunque existen datos objetivos sobre corrupción, como el número de casos en tribunales o de funcionarios procesados, no siempre están disponibles en series comparables para los distintos países. Lo mismo ocurre con variables como la tasa de victimización o la mora judicial. Otras dimensiones del proceso político-institucional esenciales para comprender el papel del Estado, como la libertad

de expresión o el imperio de la ley, resultan “intangibles materiales” y solo pueden ponderarse por medio de la calificación de actores sociales o estudios de opinión.

Este es un desafío metodológico relevante para nuestro estudio. Creemos, sin embargo, que, dada la diversidad de fuentes que integran el índice de gobernabilidad y su complemento con datos de ingreso tributario y gasto social, la agrupación propuesta constituye una aproximación suficiente a las capacidades estatales que pueden observarse en los países de la región. Si se comparan las agrupaciones con otras tipologías, se advierte, además, que no se trata de conglomerados atípicos, sino que reproducen tendencias observables, por ejemplo, en el análisis de las brechas sociales o del desarrollo humano.



## Capítulo II

# El contexto: política, estado y democracia en América Latina a la vuelta de siglo



### A. Consolidación de la democracia electoral

La década de 1980 fue para América Latina una época de paradojas. Si bien se la conoce como la década perdida en virtud del precario desempeño económico, desde el punto de vista político y del desarrollo de las instituciones no lo es en absoluto, ya que en esos años cobró fuerza el ímpetu democratizador. La paradoja es que la democracia política debió impulsarse en contextos económicos restringidos, ya sea por el escaso crecimiento o por la exigua capacidad institucional. La ciudadanía responde con una suerte de voto de confianza a la democracia. En los años noventa coinciden la estabilidad política y el crecimiento económico, lo que augura un cambio de siglo promisorio.

El desempeño democrático de la región no es lineal y sugiere un tránsito inestable entre un punto inicial de situación autoritaria y una aspiración democrática todavía en construcción (Zovatto, 2010). En el contexto de regularidad electoral, la primera fase de la redemocratización iniciada en los años ochenta coincide con la suspensión abrupta de períodos constitucionales, así como con conflictos estimulados por una combinación de factores que van desde denuncias de corrupción hasta crisis económicas. A este período

sigue una época de estabilidad que conduce a un fenómeno inverso: la expansión de los mandatos presidenciales en una secuencia de reelecciones muy significativa<sup>5</sup>.

### ■ Cuadro II.1 ■

**América Latina: finalización anticipada de mandatos presidenciales, 1980-2006**

Pais	Presidente	Origen del mandato	Año de asunción	Año de finalización	Mecanismo
Argentina	Raúl Alfonsín	Electivo	1983	1989	Renuncia
	Fernando de la Rúa	Electivo	1999	21/12/2001	Renuncia
	Adolfo Rodríguez Saa	Congreso	23/12/2001	30/12/2001	Renuncia
	Eduardo Duhalde	Congreso	02/01/2002	25/03/2003	Renuncia
Bolivia (Est. Plur. de)	Hernán Siles Zuazo	Electivo	1982	1985	Renuncia
	Gonzalo Sánchez de Lozada	Electivo	2002	2003	Renuncia
	Carlos Mesa	Línea de sucesión (Vicepresidente)	2003	2005	Renuncia
Brasil	Fernando Collor de Mello	Electivo	1990	1992	Renuncia (juicio político)
Ecuador	Abdalá Bucaram Ortiz	Electivo	1996	1997	Destitución (incapacidad mental)
	Jamil Mahuad	Electivo	1998	2002	Destitución (abandono del cargo)
	Lucio Gutiérrez Borbúa	Electivo	2002	2005	Destitución (abandono del cargo)
Guatemala	Jorge Serrano Elías	Electivo	1991	1993	Renuncia
Paraguay	Raúl Cubas	Electivo	1998	1999	Renuncia (juicio político)
Rep. Dominicana	Joaquín Balaguer	Electivo	1994	1996	Renuncia
Venezuela (Rep. Bol. de)	Carlos Andrés Pérez	Electivo	1989	1993	Destitución (juicio político)

**Fuente:** A.M. Mustapic, "América Latina: las renuncias presidenciales y el papel del Congreso", Política, vol. 47, Santiago de Chile, Universidad de Chile, 2006, pág. 58.

<sup>5</sup> Se registran tres mandatos electorales consecutivos de Alberto Fujimori en el Perú (1990, 1996 y 2000) y dos mandatos consecutivos de Carlos Menem en la Argentina (1989-1995 y 1995-1999), de Fernando Enrique Cardoso (1995-1999 y 1999-2003) y Luiz Inacio "Lula" Da Silva en el Brasil (2003-2007 y 2007-2011), de Álvaro Uribe en Colombia (2002-2006 y 2006-2010), de Rafael Correa en el Ecuador (2006-2009 y 2009-2013), de Leonel Fernández en la República Dominicana (tres mandatos, los dos últimos consecutivos: 1996-2000, 2004-2008 y 2008-2012) y de Evo Morales en Bolivia (Estado Plurinacional de) (2005-2010 y 2010-2015). En Venezuela (República Bolivariana de), el Presidente Chávez, electo en 1999, ha conseguido una reforma constitucional que permite la reelección indefinida. En la década de 2000, en Costa Rica y el Perú se han producido reelecciones de mandatarios de los años ochenta: Oscar Arias y Alan García. Solamente en cinco países no es posible la reelección: México que, sin embargo, tiende a la reelección de partido (dos mandatos consecutivos del PAN), Honduras, donde las aspiraciones de reelección de Manuel Zelaya condujeron en 2009 al último golpe de Estado desde 1993 en la región, El Salvador, Guatemala y el Paraguay.

Este recorrido ilustra un tránsito de gobiernos cortos a gobiernos largos en dos períodos muy diferenciados. Evidentemente, la duración de la administración es una variable clave en el desempeño de los gobiernos y en la solidez de las políticas que impulsan. Algo que también queda en evidencia es la limitada renovación de las élites políticas de la región. Con todo, pueden distinguirse aspectos positivos y negativos en las nuevas tendencias hacia la reelección en el sistema político latinoamericano. Orozco y Zovatto (2008) identifican cinco experiencias políticas que, a su juicio, son negativas desde 1978, asociadas a la reelección: Stroessner en el Paraguay, Balaguer en la República Dominicana, Alberto Fujimori en el Perú, Carlos Menem en la Argentina y Gonzalo Sánchez de Losada en Bolivia (Estado Plurinacional de). Todas ellas derivaron en mandatos inconclusos, con las consiguientes repercusiones en la estabilidad y la consolidación democrática. No obstante, los autores afirman que la reelección proporciona poder a la ciudadanía para castigar o premiar a los gobiernos en razón de su desempeño, lo que supone un argumento a favor de la reelección en sentido democrático.

En este estudio nos ocupamos de la opinión pública latinoamericana sobre el Estado, sus capacidades, su desempeño y su estructura. En nuestra perspectiva, aunque funcionalmente el Estado se ocupa de operaciones concretas relacionadas con tareas como la provisión de ciertos servicios, el control macroeconómico, la garantía de la seguridad pública y nacional, y el imperio de la ley, políticamente le corresponde regular, mediar o servir de filtro respecto de las acciones de integración o desintegración social que provienen de ámbitos no estatales, como el mercado, las familias y las comunidades. No obstante lo expuesto, a continuación pasaremos revista a la dimensión funcional del Estado y a algunos de los productos de su operación, directa o indirecta.

## ■ Cuadro II.2 ■

## América Latina: última reforma en materia de reelección presidencial

	Consecutiva	Alternativa	Indefinida	Prohibida
Argentina		1994		
Bolivia (Est. Plur. de)	2009			
Brasil	1997			
Chile		2005		
Colombia	2005			
Costa Rica		2003 (desde prohibida)		
Ecuador	2008 (vía referéndum, desde alterna)			
El Salvador				1983
Guatemala				1985
Honduras				1982
México				1917
Nicaragua		1995 (desde consecutiva)		
Panamá		1998 (vía referéndum, desde consecutiva)		
Paraguay				1992 (desde consecutiva)
Perú		2000 (desde consecutiva)		
Rep. Dominicana	2002 (vía referéndum, desde alterna)			
Uruguay		1997		
Venezuela (Rep. Bol. de)			2010	

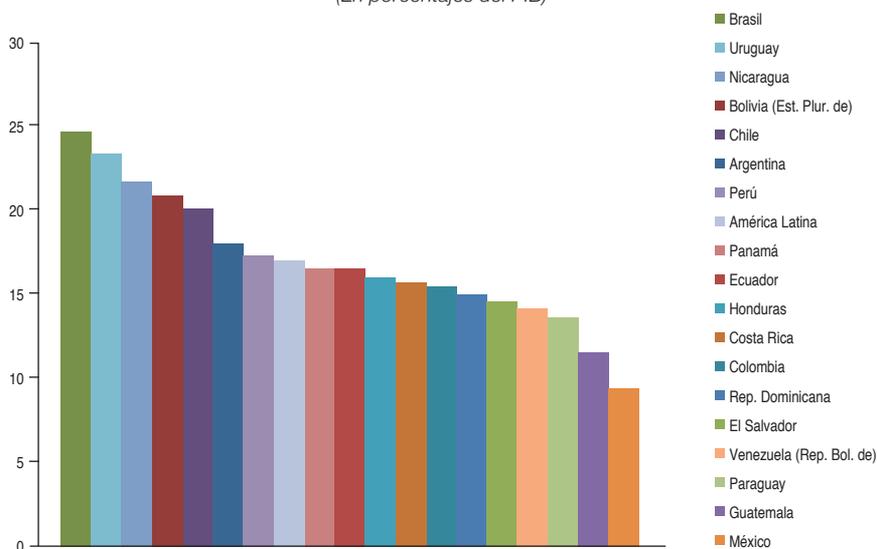
Fuente: Elaboración propia, sobre la base de D. Zovatto y J. Jesús Orozco Henríquez (coords.), *Reforma política y electoral en América Latina, 1978-2007*, México, D.F., Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)-IDEA Internacional, 2008; actualizados a marzo de 2011.

## B. Desempeño estatal en contexto

La evolución del ingreso tributario es relevante en la medida en que ilustra la capacidad de acción del Estado. Por regla general, el ingreso tributario en América Latina es bajo en relación con el producto si se tienen en cuenta estándares internacionales. En 2008, el promedio del ingreso tributario total de los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) rondó el 35% del PIB, con Dinamarca y Suecia en el nivel superior con el 48,3% y el 47,1%, respectivamente. Los datos para América Latina en ese mismo año muestran un promedio del 16,9%, con importantes variaciones de un país a otro. Los cinco países que registran una proporción mayor de ingreso tributario (sobre el 20%) presentan situaciones muy contrastantes en términos de desarrollo relativo: mientras unos en general se ubican en la parte baja de la escala regional (Bolivia (Estado Plurinacional de) y Nicaragua), otros suelen localizarse en la parte alta de dicha escala (Chile y el Uruguay).

■ Gráfico II.1 ■

**América Latina (promedios simples): ingreso tributario del gobierno central, 2008<sup>a</sup>**  
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de información de la base de datos CEPALSTAT.

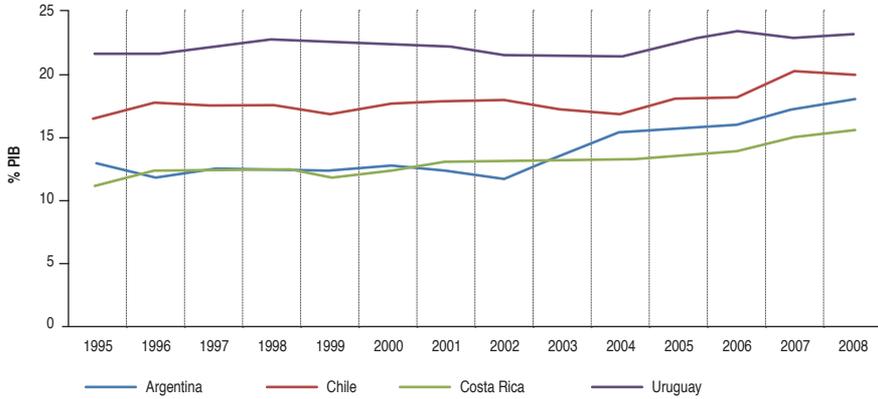
<sup>a</sup> Incluye contribuciones a la seguridad social.

Los datos correspondientes al período 1995-2008 revelan diversidad de evoluciones en la región, donde se destaca el deterioro del ingreso tributario como proporción del PIB en México (del 10,1% al 9,4%), en contraste con aumentos muy significativos en otros países (del 7,5% en Nicaragua, el 7,1% en Bolivia (Estado Plurinacional de) y el 6,9% en el Ecuador).

Al analizar la evolución para cada uno de los grupos de países según el nivel de estatalidad, se observa un crecimiento más modesto de Costa Rica en el grupo de países de estatalidad alta y un mayor ritmo de crecimiento en la Argentina después de la crisis de 2001-2002. En el grupo de estatalidad media, se destaca el aumento del Brasil en contraste con el deterioro de México, mientras el resto de los países permanece estable, en torno al 15%, durante el período. En el grupo de baja estatalidad, la situación tiende a ser menos heterogénea, destacándose los aumentos de Nicaragua y Bolivia (Estado Plurinacional de) que desde 2005 superan la barrera del 20%.

■ Gráfico II.2 ■

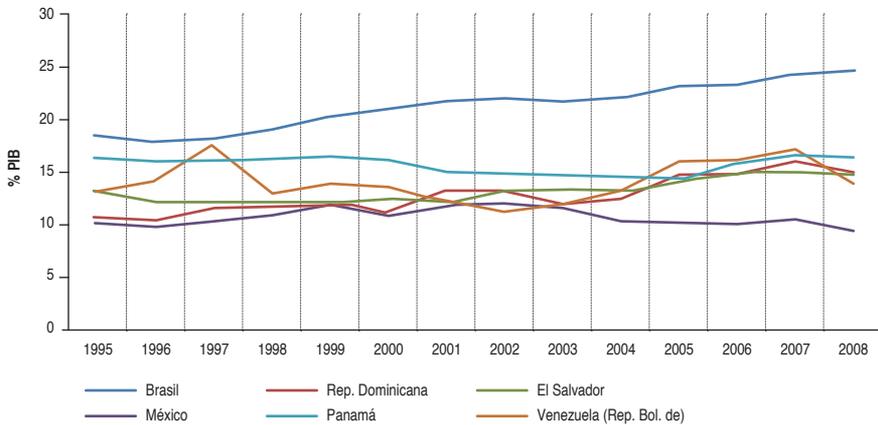
**América Latina (promedios simples, 4 países): ingreso tributario del gobierno central en países con estatalidad alta**  
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de información de la base de datos CEPALSTAT.

■ Gráfico II.3 ■

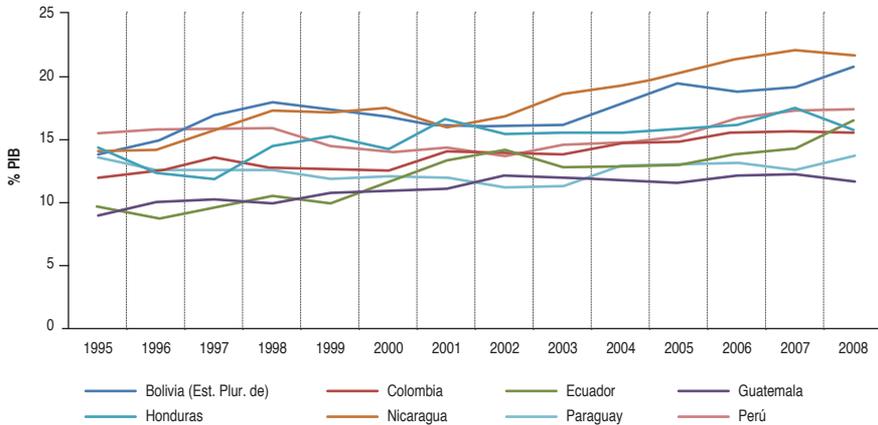
**América Latina (promedios simples, 6 países): ingreso tributario del gobierno central en países con estatalidad media**  
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de información de la base de datos CEPALSTAT.

■ Gráfico II.4 ■

**América Latina (promedios simples, 8 países): ingreso tributario del gobierno central en países con estatalidad baja**  
(En porcentajes del PIB)

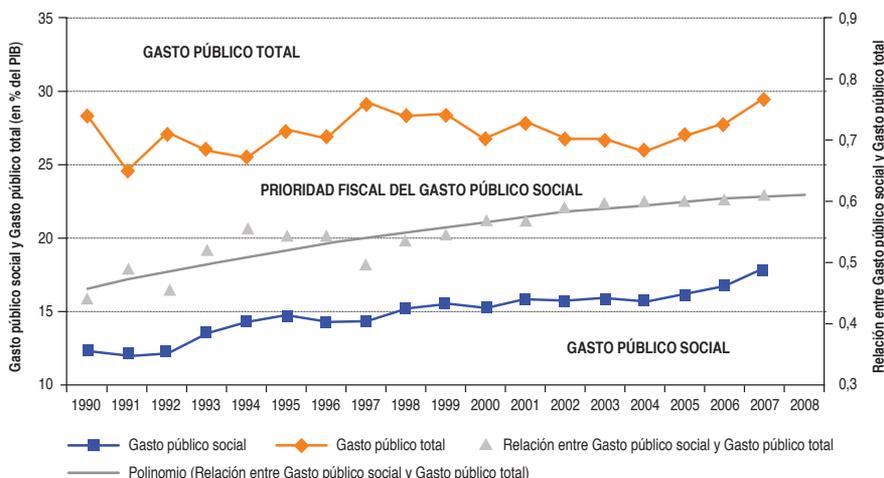


Fuente: Elaboración propia, sobre la base de información de la base de datos CEPALSTAT.

La expansión relativa de la carga tributaria favorece las condiciones para el incremento del gasto público y su componente de inversión social. Aun cuando la inversión social viene creciendo progresivamente desde 1998, la variación en la razón gasto público total/gasto social, si bien es positiva desde entonces, resulta serlo a causa del deterioro del gasto público total en relación con el PIB en el período de 1997 a 2004.

■ Gráfico II.5 ■

**América Latina (promedio ponderado, 21 países): gasto público social y gasto público total, 1990-2008**  
(En porcentajes del PIB)

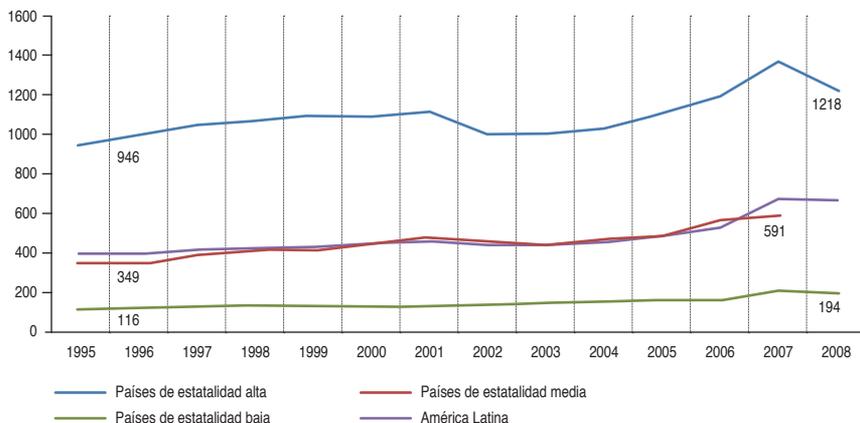


Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Juan Pablo Jiménez, "El impacto distributivo de las políticas públicas en América Latina", presentación en el Foro LAC sobre política tributaria, Ciudad de Panamá, 16 y 17 de septiembre de 2010.

Medido en términos absolutos y considerando el período 2002-2007, en los países de estatalidad alta se observa el crecimiento más marcado del gasto social por habitante, mientras que en los países de estatalidad media y baja se incrementa menos la inversión social (véase el gráfico II.6). Esto quiere decir que el esfuerzo de expansión de las inversiones sociales es menor donde se acumulan mayores privaciones sociales. Según los datos de la última década, se advierte una mejoría en la lucha contra la pobreza en los países de la región, pero esto no logra mitigar las amplias disparidades que existen entre los países, que son congruentes con los niveles de estatalidad, pues conforme estos aumentan, disminuye la pobreza y la indigencia (véase el gráfico II.7).

■ Gráfico II.6 ■

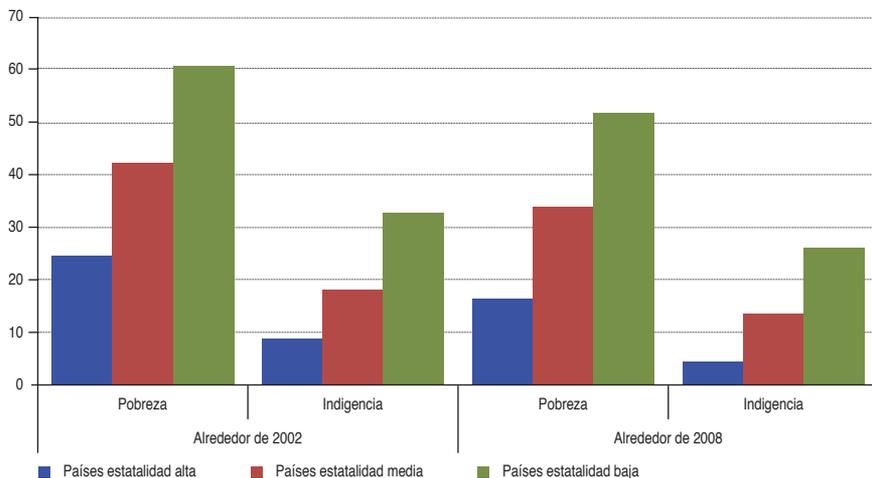
**América Latina (promedios simples): evolución de la inversión social por habitante, según los niveles de estatalidad**  
(En dólares constantes de 2000)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de información de la base de datos CEPALSTAT.

■ Gráfico II.7 ■

**América Latina: población en situación de pobreza e indigencia, según los niveles de estatalidad**  
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de información de la base de datos CEPALSTAT.

## ■ Cuadro II.3 ■

**América Latina: personas en situación de pobreza e indigencia, alrededor de 2002, 2008 y 2009**  
(En porcentajes)

País	Alrededor de 2002			Alrededor de 2008			2009		
	Año	Pobreza	Indigencia	Año	Pobreza	Indigencia	Año	Pobreza	Indigencia
Argentina <sup>a</sup>	2002	45,4	20,9	2006	21	7,2	2009	11,3	3,8
Bolivia (Est. Plur. de)	2002	62,4	37,1	2007	54	31,2	...	...	...
Brasil	2001	37,5	13,2	2008	25,8	7,3	2009	24,9	7
Chile	2000	20,2	5,6	2006	13,7	3,2	2009	11,5	3,6
Colombia <sup>b</sup>	2002	54,2	19,9	2008	46,1	17,9	2009	45,7	16,5
Costa Rica	2002	20,3	8,2	2008	16,4	5,5	2009	18,9	6,9
Ecuador <sup>a</sup>	2002	49	19,4	2008	39	14,2	2009	40,2	15,5
El Salvador	2001	48,9	22,1	2004	47,5	19	2009	47,9	17,3
Guatemala	2002	60,2	30,9	2006	54,8	29,1	...	...	...
Honduras	2002	77,3	54,4	2007	68,9	45,6	...	...	...
México	2002	39,4	12,6	2008	34,8	11,2	...	...	...
Nicaragua	2001	69,4	42,5	2005	61,9	31,9	...	...	...
Panamá	2002	36,9	18,6	2008	27,7	13,5	2009	26,4	11,1
Paraguay	2001	61	33,2	2008	58,2	30,8	2009	56	30,4
Perú <sup>c</sup>	2001	54,7	24,4	2008	36,2	12,6	2009	34,8	11,5
Rep. Dominicana	2002	47,1	20,7	2008	44,3	22,6	2009	41,1	21
Uruguay <sup>a</sup>	2002	15,4	2,5	2008	14	3,5	2009	10,7	2
Venezuela (Rep. Bol. de)	2002	48,6	22,2	2008	27,6	9,9	...	...	...

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

<sup>a</sup> Áreas urbanas.

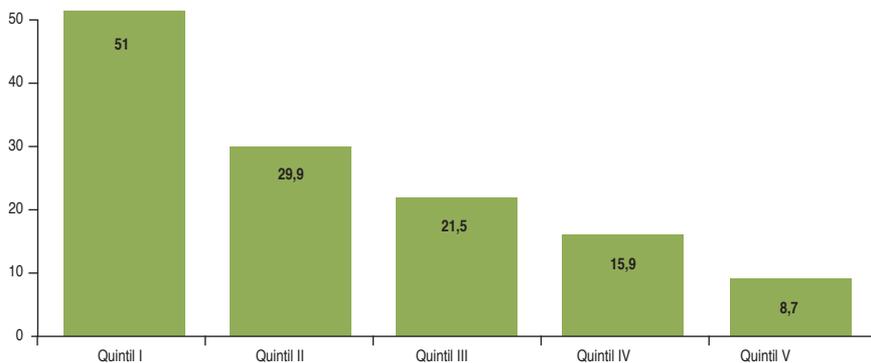
<sup>b</sup> Cifras de la Misión para el empalme de las series de empleo, pobreza y desigualdad (MESEP), el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) y el Departamento Nacional de Planeación (DNP) de Colombia.

<sup>c</sup> Cifras del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) del Perú.

La superación de la pobreza no es un asunto exclusivo de las políticas públicas sociales, puesto que las decisiones de política económica, los choques externos sobre las economías de la región e incluso algunos eventos naturales pueden propiciar alteraciones en los ingresos y en la satisfacción de las necesidades básicas. No obstante, los datos revelan que la inversión social es central en el mejoramiento de los ingresos de los grupos más empobrecidos y alcanza a complementar en proporciones superiores al 50% el ingreso primario en el primer quintil. Sin embargo, el impacto en América Latina es bastante menor que en otras regiones, especialmente en la OCDE. Mientras que en estos últimos países la reducción de la pobreza después de las transferencias es de 9,1 puntos porcentuales, en los países del Cono Sur es de 4,2 puntos, en el área andina es de 1,5 puntos y en Centroamérica es de 1,8 puntos. La razón es que el gasto social total es regresivo: mientras el 20% más rico captura el 28% de la inversión social total (gracias al impacto de los sistemas de pensiones), el 20% más pobre solo obtiene el 19,1%.

■ **Gráfico II.8** ■

**América Latina (promedios simples, 9 países): impacto del gasto social en el incremento de los ingresos primarios, según quintiles de ingreso de los hogares**  
(En porcentajes)



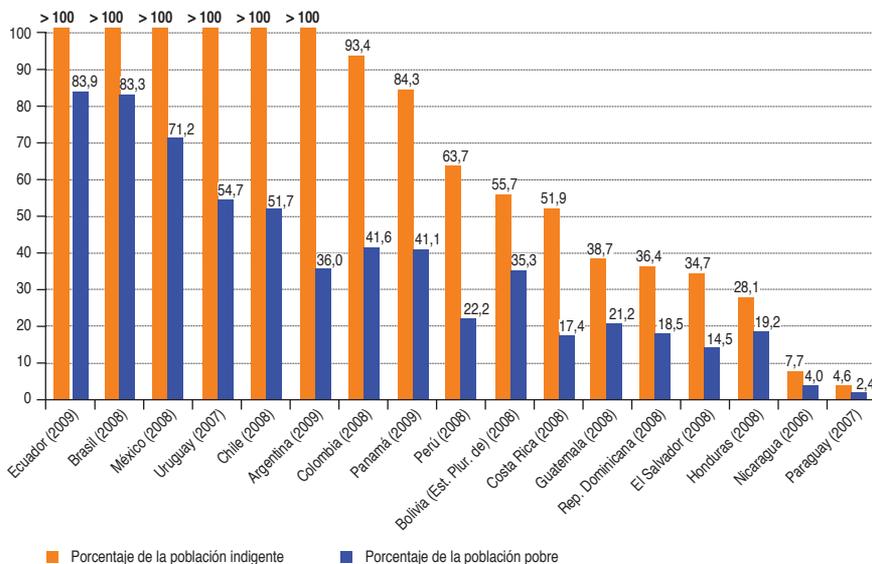
**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de Juan Pablo Jiménez, "El impacto distributivo de las políticas públicas en América Latina", presentación en el Foro LAC sobre política tributaria, Ciudad de Panamá, 16 y 17 de septiembre de 2010.

En tanto el gasto en pensiones y educación superior tiende a ser regresivo, las inversiones en educación primaria y las transferencias de los programas de reducción de la pobreza tienen un comportamiento progresivo. Estos últimos se concentran en la atención de la indigencia y sus beneficiarios constituyen alrededor de la mitad de la población en condición de pobreza e indigencia de la región. Sin embargo, en la actualidad estas inversiones apenas representan, en promedio, el 0,4% del PIB de los países de la región y su cobertura tiende a ser bastante más baja en los países con menor estatalidad y mayor tasa de pobreza (véase el gráfico II.9).

■ Gráfico II.9 ■

**América Latina (17 países): cobertura de los principales programas de reducción de la pobreza, alrededor de 2009 <sup>a</sup>**

(En porcentajes de la población indigente y pobre)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares e información oficial de los respectivos países.

<sup>a</sup> En la estimación de la cobertura de los programas no se toma en cuenta el error de inclusión. En el cálculo se incluyen programas de transferencias condicionadas y no condicionadas.

Además de los esfuerzos redistributivos del gasto público, los avances de la región en materia de superación de la pobreza están determinados por el acceso de la población a ingresos laborales. Este también es uno de los temas que más preocupa en las percepciones de los individuos sobre su calidad de vida y su grado de satisfacción, no solo con el desempeño de la economía, sino también con el funcionamiento del Estado. Los datos indican que los niveles de desempleo en la región oscilan entre el 5% y el 20% en todos los grupos de países. Desde 2002 se observa una tendencia decreciente que se revierte con los efectos de la crisis internacional a partir de 2008. Además, se verifica que la mayoría de los países tiende a ubicarse en la franja del 5% al 10% hacia el final del período, con la excepción de Colombia y la República Dominicana.

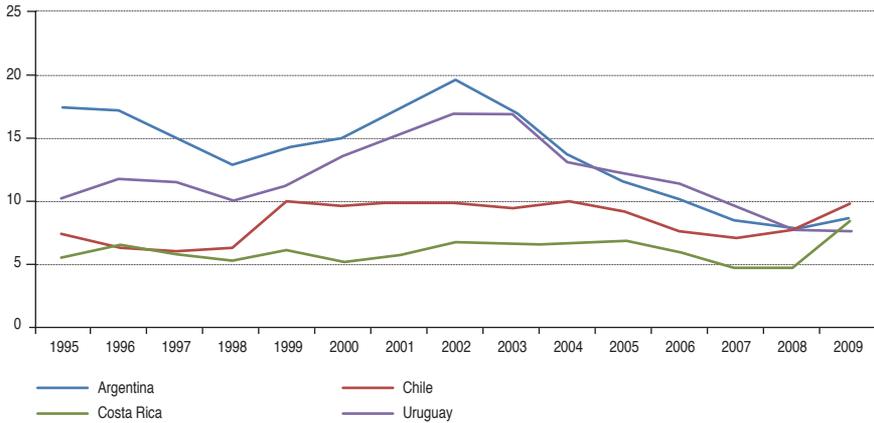
Para 2009, la CEPAL y la Organización Internacional del Trabajo (OIT) estimaron los niveles medios de desempleo urbano en la región en un 8,5%, un punto porcentual por encima de lo observado en 2008 (CEPAL/OIT, 2009). La situación de desempleo es más desfavorable para las mujeres

en una proporción de 1,4 desempleadas por cada hombre (OIT, 2009). Sin embargo, los efectos de la crisis han sido más agudos en ramas económicas caracterizadas por altos grados de masculinización (las industrias de la construcción y manufacturera). Por otra parte, la población de 15 a 24 años experimenta mayores efectos negativos en materia de desempleo” (OIT, 2009).

■ Gráfico II.10 ■

**América Latina (4 países): tasa media anual de desempleo en países de estatalidad alta, 1995-2009**

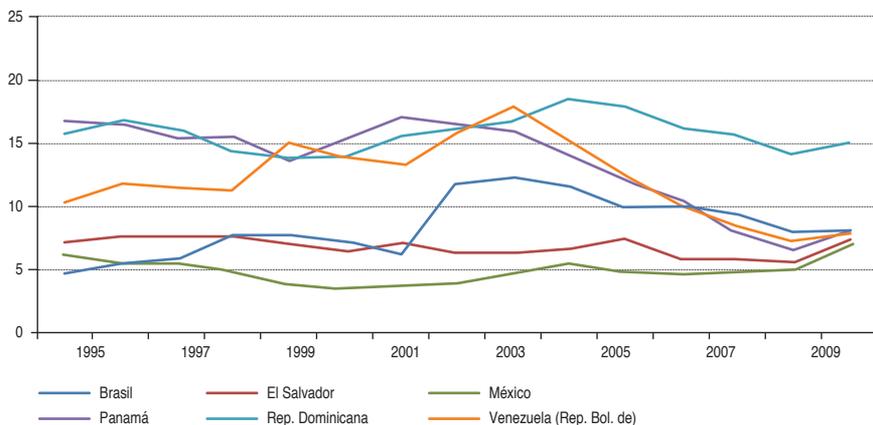
*(En porcentajes)*



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

■ Gráfico II.11 ■

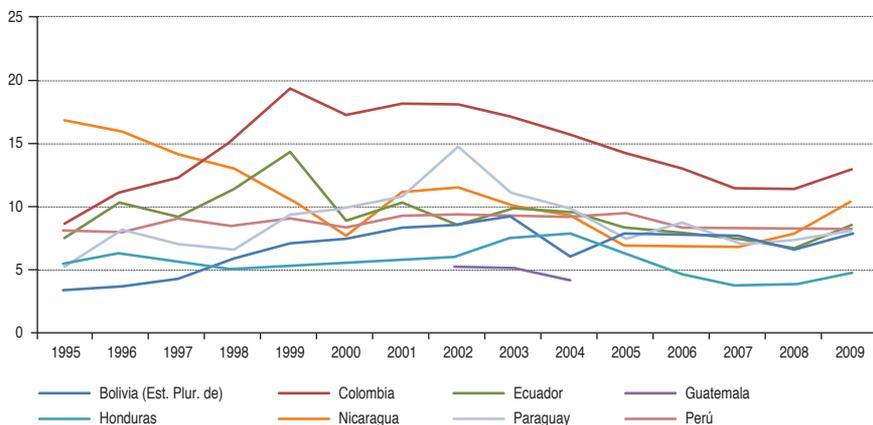
**América Latina (6 países): tasa media anual de desempleo en países de estatalidad media, 1995-2009**  
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

■ Gráfico II.12 ■

**América Latina (8 países): tasa media anual de desempleo en países de estatalidad baja, 1995-2009**  
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

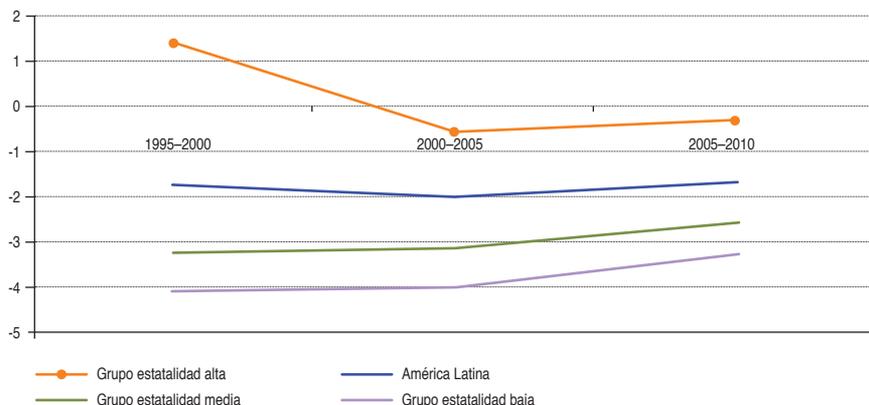
En todo caso, por importante que sea la evolución del desempleo, debe cotejarse con indicadores de calidad del empleo, así como con la evolución de otras formas de ajuste del mercado laboral, como las emigraciones laborales internacionales. Según la OIT (2009), la tendencia a la precarización del trabajo antecederá en la región a la reducción de los niveles de desempleo y a la expansión del empleo formal. No obstante, los datos más recientes indican que la expansión de la precarización laboral proviene más del aumento del empleo en las empresas informales que del deterioro del empleo en las empresas formales<sup>6</sup>.

Con respecto a las emigraciones internacionales, la región muestra una reducción de la tasa de migración, que pasó de -1,74 por cada 1.000 habitantes en el quinquenio 1995-2000 a -1,68 en el período 2005-2010. Estas tasas migratorias son menores en los países de alta estatalidad (1,39 y -0,29, respectivamente) y mayores en los de baja estatalidad (-4,10 y -3,29, respectivamente). Existen, sin embargo, diferencias dentro de los grupos de países con igual nivel de estatalidad. En el grupo de estatalidad alta, contrasta la mayor tasa del Uruguay (-2,9 en el último quinquenio) con la de Costa Rica (tasa positiva de 1,34). En el grupo de estatalidad media, el extremo superior lo ocupa El Salvador con una tasa de -9,13, la más alta de la región, mientras que en el otro extremo se encuentra Panamá con una tasa positiva de 0,65 (la más baja de la región después de la de Costa Rica). En el grupo de estatalidad baja, todos los países son expulsores netos de población: el extremo superior es ocupado por Nicaragua (-7,03) y el inferior por Colombia (-0,54).

<sup>6</sup> Los datos de seis países muestran un aumento importante del empleo en el sector informal de empresas —del 3,1% en el segundo trimestre de 2009 respecto de 2008—, que tuvo igual incidencia en hombres y en mujeres, aunque estas tienen una inserción laboral más extendida y precaria. Así, mientras el 57,1% del total de las mujeres solo encuentran ocupación en el sector informal, entre los hombres este porcentaje asciende al 51%. Además, las mujeres se ubican en las categorías más rezagadas del sector informal, en ocupaciones por cuenta propia de baja productividad o en el servicio doméstico, donde 9 de cada 10 ocupados carecen de acceso a la seguridad social (OIT, 2009, pág. 14).

## ■ Gráfico II.13 ■

**América Latina (promedios simples): evolución de la tasa de migración, según países agrupados por grado de estatalidad, 1995-2010<sup>a</sup>**  
(Por 1.000 habitantes)



**Fuente:** CEPALSTAT, sobre la base de datos del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL.

<sup>a</sup> La tasa de migración es la razón entre el saldo neto migratorio anual correspondiente a un período determinado y la población media del mismo período. Un valor negativo significa que más población sale del país de la que entra y un valor positivo significa lo contrario.

Pese a todo, la evolución de la región en términos de oportunidades socioeconómicas está lejos de ser pareja. Reconocida por numerosos estudios como la región más desigual del mundo, América Latina no ha logrado progresos sustanciales en la lucha por la equidad social. La CEPAL (2010) reconoce los adelantos de la región en materia de libertades y derechos políticos, y cómo estos avances han sido capaces de impulsar una mayor ampliación de la esfera pública y una notable expansión de las inversiones sociales debido a que algunos grupos sociales, tendencialmente excluidos de la toma de decisiones, ganaron voz y voto con la expansión de la democracia. No obstante, aún quedan múltiples y extensos desafíos pendientes que pueden reducirse a la imperiosa necesidad de la igualdad (véase el recuadro II.1).

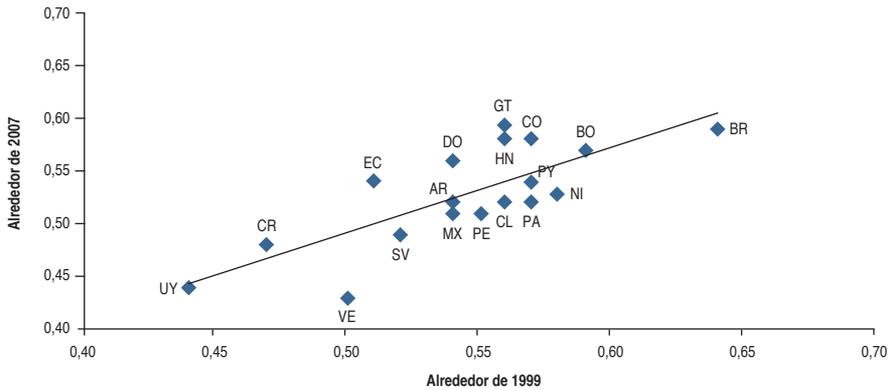
La evolución de la distribución del ingreso ha mostrado tendencias diferenciadas en los últimos años. Hasta 2002, la región no presentó una mejoría en la distribución del ingreso, pero entre ese año y 2008 se observó una disminución media del 5% en el índice de Gini, estimulada por progresos sustanciales en la Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Panamá y Venezuela (República Bolivariana de) (CEPAL, 2010, pág. 186).

En los países de América Latina, la desigualdad tiende a aumentar conforme disminuye la estatalidad, aunque en los grupos de países se observan diferencias importantes. Por ejemplo, la razón de ingresos entre el 20% más

pobre y el 20% más rico de Chile es la mayor del grupo de países con alta estatalidad e incluso supera a la de El Salvador, México y Venezuela (República Bolivariana de), tres países del grupo de estatalidad media. En dicho grupo, la distancia en el Brasil es la segunda mayor de la región, solamente superada por la de Bolivia (Estado Plurinacional de), que se ubica en el grupo de estatalidad baja.

■ Gráfico II.14 ■

América Latina: evolución del coeficiente de Gini, 1999 y 2007<sup>a</sup>

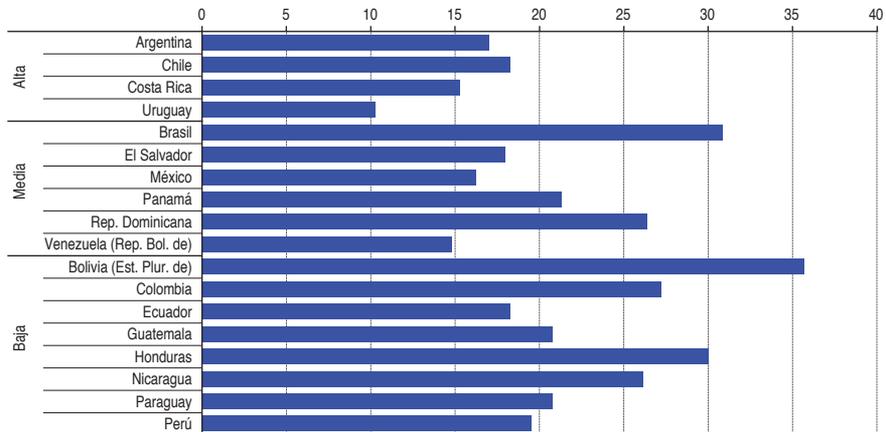


Fuente: Elaboración propia, sobre la base de información de la base de datos CEPALSTAT.

<sup>a</sup> Datos nacionales de la encuesta disponible más próxima al año indicado.

■ Gráfico II.15 ■

América Latina (promedios simples): razón de ingresos entre el quintil más rico y el quintil más pobre, según el grado de estatalidad, 1995-2007



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de información de la base de datos CEPALSTAT.

**■ Recuadro II.1 ■****La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir**

Hablamos de igualdad a la luz de una amarga experiencia en materia de desigualdad. La evidencia de las últimas dos décadas del siglo pasado en la región muestra números rojos en cuanto a la igualdad. La nueva alianza público-privada redundó en una mayor segmentación territorial y de la calidad de los servicios, así como en asimetrías de información, y no corrigió desigualdades de origen en las oportunidades. La heterogeneidad estructural, relativa a la segmentación en el mundo productivo del trabajo y que desde allí multiplica las desigualdades sociales en todas las esferas de la sociedad, aumentó durante las tres últimas décadas en la mayoría de los países de la región. Además, dos áreas en que los arreglos entre Estado, mercado y familia exacerbaban la segmentación fueron la protección social y la educación. En lugar de igualar oportunidades, aumentaron las brechas. Sin duda, los esfuerzos en el área de la política pública, redoblados en la década que termina a fin de reducir la pobreza, ampliar el acceso a la educación y la capacitación y, más recientemente, mitigar la vulnerabilidad social, son respuestas frente a esta evaluación crítica.

El tema de la igualdad obliga a enfrentar el grado de distancia en la sociedad en su conjunto. Apunta a reducir la distancia entre grupos sociales respecto del poder y la riqueza, o si se quiere, del acceso a instrumentos que determinan la capacidad de autorrealización. Más aún, el pasaje de la igualdad de oportunidades a una menor brecha en materia de logros, activos y apropiación de las bondades del progreso no es automático, dadas las profundas brechas en el poder, el patrimonio, el reconocimiento y las redes de relaciones que marcan nuestras sociedades desde siempre y, sobre todo, las brechas entre la manera en que las personas se insertan en la estructura productiva y laboral de la sociedad, que reproducen tantas otras brechas.

**Brechas cruzadas**

Por una parte, las brechas en materia de educación y conocimiento lo son en materia de desarrollo humano y por ello no solo la educación es vital, sino también la nutrición, la salud preventiva y la capacitación. Las brechas en el conocimiento son brechas en el ejercicio positivo de la libertad, entendida como conjunto de capacidades para llevar adelante proyectos de vida. En la región, completar la secundaria es la norma entre jóvenes del quinto quintil y la excepción entre jóvenes del primer quintil. Si se requiere la secundaria completa para acceder a opciones laborales que permitan romper la reproducción intergeneracional de la pobreza, esta brecha educativa perpetúa la desigualdad a lo largo de la vida y entre generaciones.

Por otra parte, las brechas en la productividad lo son de bienestar y de autorrealización en el trabajo. El nivel socioeconómico de origen y el nivel educacional marcan considerablemente los destinos laborales de baja o alta productividad, lo que supone la existencia de brechas en los ingresos, el acceso a redes sociales, el reconocimiento colectivo a los esfuerzos propios y la calidad de la vida cotidiana. La llamada heterogeneidad estructural consagra desigualdades que se refuerzan entre sí en las áreas de educación, desempeño productivo, conexión con mercados, incorporación de progreso técnico, estabilidad contractual y negociación política. Esta heterogeneidad no se supera con políticas redistributivas como las transferencias directas a los hogares, sino que es necesario orientar estas transferencias para que tengan un impacto

positivo en las capacidades productivas de las personas, así como también es necesario invertir en la estructura productiva para mejorar la oferta laboral.

Las brechas en la protección social determinan distintas formas de vulnerabilidad entre las cuales las principales son los riesgos de pobreza e indigencia, enfermedad, desempleo y vejez sin ingresos. Así como en la región las brechas de educación y productividad son muy agudas, la protección social está muy segmentada en términos de redes y servicios oportunos. Un bajo porcentaje de la población económicamente activa contribuye a la seguridad social, en circunstancias en que las pensiones solidarias todavía son incipientes. La salud ha tendido a privatizarse, su calidad se ha fragmentado según la capacidad de pago y los seguros de desempleo constituyen una deuda pendiente.

Las desigualdades en materia de educación, protección social y productividad se nutren de (y alimentan) brechas históricas por razones de raza y etnia, género y territorialidad. Las desigualdades de género se expresan, por una parte, en formas diversas de discriminación en el mundo laboral (menos ingresos, más desempleo y empleo menos protegido) y por otra en la falta de remuneración y el poco reconocimiento de la economía del cuidado, clave en la reproducción social y a cargo sobre todo de las mujeres. Los indígenas y afrodescendientes, así como la población rural, son más pobres y menos educados, y tienen menores ingresos, menos protección social y un acceso restringido a la justicia y a la política. Las desigualdades territoriales también se ven reflejadas en la segregación urbana, dado que los barrios pobres tienen servicios pobres y accesos restringidos (escuelas de mala calidad, ambientes hacinados, mayor exposición a la violencia, menos oferta de empleos, servicios más deficientes de salud, menos capital social).

**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* (LC/G.2432(SES.33/3)), Santiago de Chile, 2010.

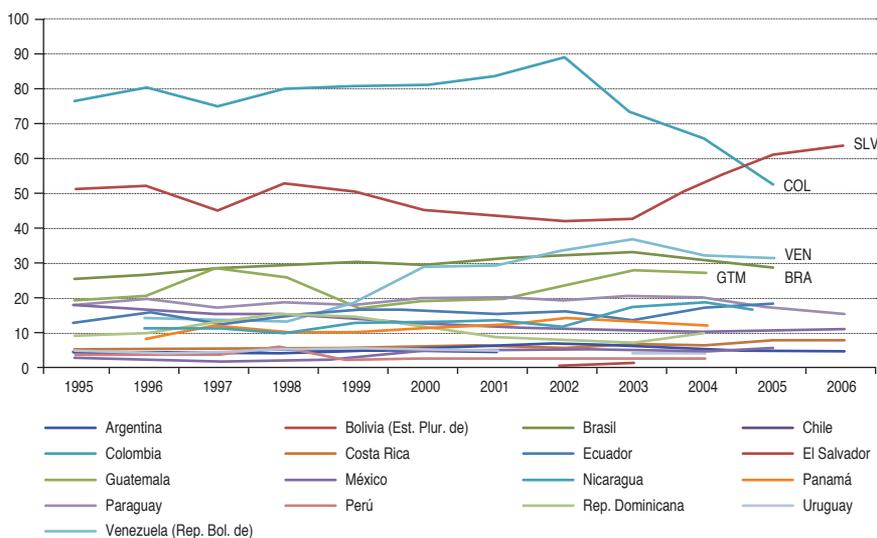
Las rígidas estructuras económicas y sociales de América Latina son un obstáculo para el crecimiento económico y generan problemas de integración social. En distintos estudios se ha documentado que la desigualdad social se asocia con la violencia y el crimen, que en la región han experimentado una sustancial expansión<sup>7</sup>. Esto queda demostrado al observar las tasas de homicidios por cada 100.000 habitantes. Los datos muestran diferentes realidades. Por una parte, las tasas de homicidios son altas en Colombia y El Salvador, aunque con tendencias contrapuestas, ya que, a raíz del notable mejoramiento de la situación, en Colombia se pasó de una tasa de 89 en 2002 a una de 52,5 en 2005, mientras que en El Salvador la evolución fue de una tasa mínima histórica de 42,5 en 2002 a una máxima de 63,8 en 2006. En un segundo piso en orden de gravedad se ubican Venezuela (República Bolivariana de) y Guatemala con tendencias al alza desde finales de los años noventa,

<sup>7</sup> La desigualdad social no es el único factor explicativo de la delincuencia y la violencia. Distintos problemas de funcionamiento institucional y de corrupción, así como factores relacionados con el peso de las economías ilegales (narcotráfico) y con la persistencia de estructuras patriarcales, pueden interactuar con la desigualdad y producir mayores tasas de criminalidad.

mientras que el Brasil se mantiene con un crecimiento más moderado, pero constante, a lo largo del período. Se nota, además, que se trata de un fenómeno altamente masculinizado, dado que las tasas diferenciadas por sexo son más de 10 veces superiores en el caso de los hombres que en el de las mujeres. Es de destacar, sin embargo, el notorio aumento de los asesinatos de mujeres en El Salvador entre 2003 y 2006.

■ Gráfico II.16 ■

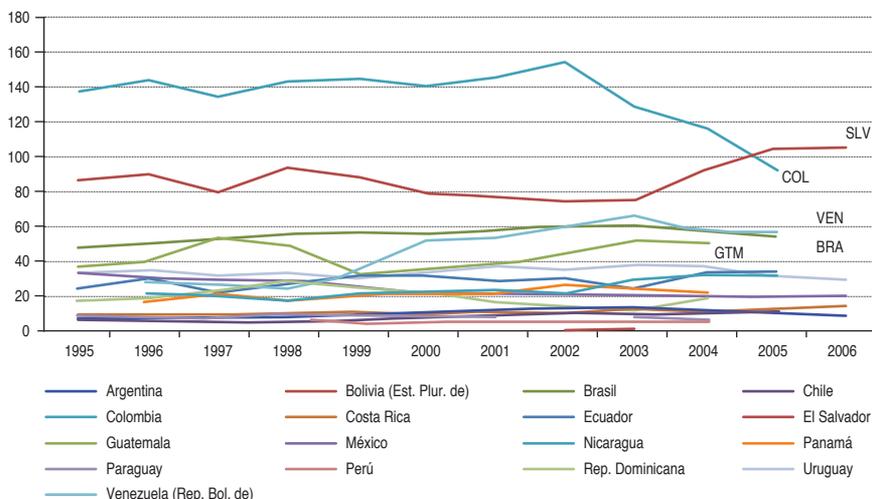
**América Latina: tasa de homicidios, 1995-2006**  
(Por 100.000 habitantes)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), base de datos CEPALSTAT, sobre la base de cifras de la Organización Panamericana de la Salud (OPS), Estadísticas y análisis de salud, Base de datos de mortalidad regional, tasas basadas en Naciones Unidas, Proyecciones de la población mundial 2006, revisión 2008.

■ **Gráfico II.17** ■

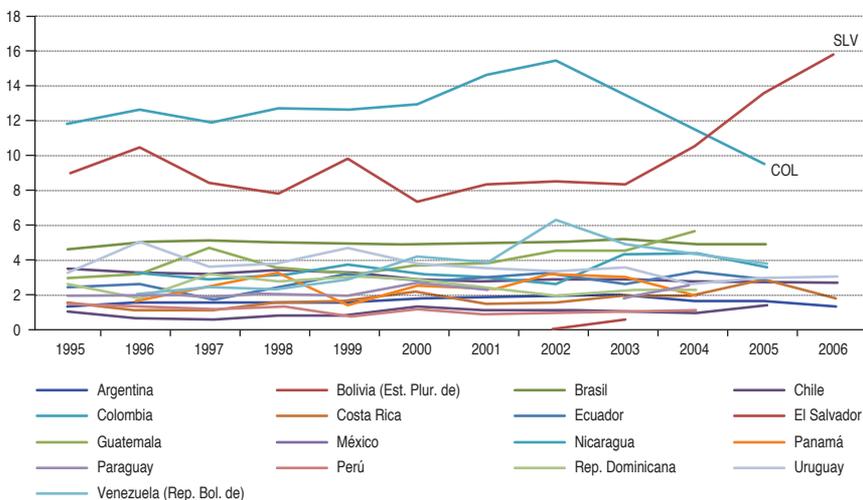
**América Latina: tasa de homicidios en población masculina, 1995-2006**  
(Por 100.000 habitantes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), base de datos CEPALSTAT, sobre la base de cifras de la Organización Panamericana de la Salud (OPS), Estadísticas y análisis de salud, Base de datos de mortalidad regional, tasas basadas en Naciones Unidas, Proyecciones de la población mundial 2006, revisión 2008.

■ **Gráfico II.18** ■

**América Latina: tasa de homicidios en población femenina, 1995-2006**  
(Por 100.000 habitantes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), base de datos CEPALSTAT, sobre la base de cifras de la Organización Panamericana de la Salud (OPS), Estadísticas y análisis de salud, Base de datos de mortalidad regional, tasas basadas en Naciones Unidas, Proyecciones de la población mundial 2006, revisión 2008.



### Capítulo III

## Consentimiento: democracia y legitimación



El análisis de las percepciones sociales sobre el papel del Estado a partir de estudios de opinión como el de Latinobarómetro depende del grado en que las preguntas formuladas prefiguren al menos tres órdenes de vinculación. En un plano estrictamente teórico, el primer orden se refiere a los fundamentos normativos de la legitimación social sobre las acciones del Estado. Este plano, que denominamos nivel de consentimiento, se relaciona con el respaldo aportado por la sociedad a la estructura y el funcionamiento de las instituciones estatales previo a cualquier valoración de desempeño<sup>8</sup>. Tiene que ver con el acto involuntario, pero socialmente requerido, de formar parte de la comunidad nacional a partir de una voluntad expresa de respeto a las reglas que rigen su funcionamiento. Este consentimiento es normativo, de jure, en tanto el apoyo social antecede al funcionamiento institucional. Son las leyes que autorizan al Estado “a hacer”.

En el cuadro de preguntas de Latinobarómetro, las que pueden aportar luz sobre las dinámicas del consentimiento en América Latina suponen el reconocimiento de una relación intrínseca en el imaginario social sobre las

<sup>8</sup> Esta visión corresponde a la tradición jurídico-liberal, como ha sido correctamente analizada por Christine Buci-Gluskmann (1979), según la cual, el consentimiento “descansa principalmente sobre el contrato, el Estado de derecho y el conjunto de los mecanismos conformados por la voluntad de la mayoría”. Recuerda, sin embargo, que puede interpretarse también en un sentido más político-estatal, que remite al conjunto de los mecanismos ideológicos y culturales que explican la adhesión a un poder preexistente. En el primer caso, se menosprecian las relaciones de poder y dominación, y en el segundo, la importancia del marco jurídico y legal. En este estudio, entenderemos como “consentimiento” el fundamento jurídico de las relaciones de individuos y Estado, mientras que por “satisfacción” habremos de considerar las relaciones de poder entre fuerzas sociales que orientan las acciones estatales (políticas públicas) en una u otra dirección. Entre ambos sentidos, más que una oposición ontológica, existe una secuencia, una especie de continuo como recogemos de la propuesta de Przeworski.

nociones de Estado-democracia-gobierno. Si bien se trata de conceptos claramente diferenciados por la ciencia política, en el imaginario social, por ejemplo, la buena democracia es entendida como una buena administración de los asuntos públicos, lo que, siendo tarea gubernamental, se entiende que descansa en el seno del Estado.

Por otra parte, el consentimiento es expresión de vinculaciones de largo plazo de los ciudadanos con sus instituciones políticas y está claro que tales vinculaciones son sensibles a los cambios de coyuntura. Por lo tanto, habría que disponer de preguntas que claramente orientaran al encuestado a no relacionar su percepción u opinión sobre el sistema con el funcionamiento de las instituciones. Si bien la distinción conceptual entre apego a normas (consentimiento) y evaluación de desempeño institucional (satisfacción) puede ser clara, lo cierto es que en el imaginario social, ambos conceptos pueden estar mezclados.

Otro problema metodológico se vincula con el objeto de observación, que en este caso hemos asociado con la representación sobre democracia y sistema político. Aunque es materia controversial, la historia del recorrido de la democracia en la región es, por lo menos, diversa. En algunos casos, el desarrollo democrático institucional, entendido en su dimensión básica procedimental, es un proceso relativamente joven, incluso específico del último cuarto de siglo (esto ocurre, por ejemplo, en el norte de Centroamérica, donde los ejercicios democrático-electorales solo se generalizaron a partir de 1990). En México, la disolución de la predominancia política electoral del Partido Revolucionario Institucional es definida como democratización, aunque en muchos sentidos el régimen político mexicano resultara más abierto y pluralista en contraste con los perfiles autoritarios que poblaron la región hasta la década de 1980. En la actualidad, si bien las tendencias políticas de algunos países han conducido a la consolidación de patrones de democracia populista plebiscitaria, en otras perspectivas corresponden a una suerte de radicalización de la democracia electoral (Filgueira, 2008; O'Donnel, 2010; PNUD/OEA, 2010). Si bien este marco de situaciones no permite asegurar supremacía o diferencias de calidad normativamente definidas entre los procesos democráticos de cada país, sí obliga a reconocer las estructuras de la opinión pública en el contexto de cada país.

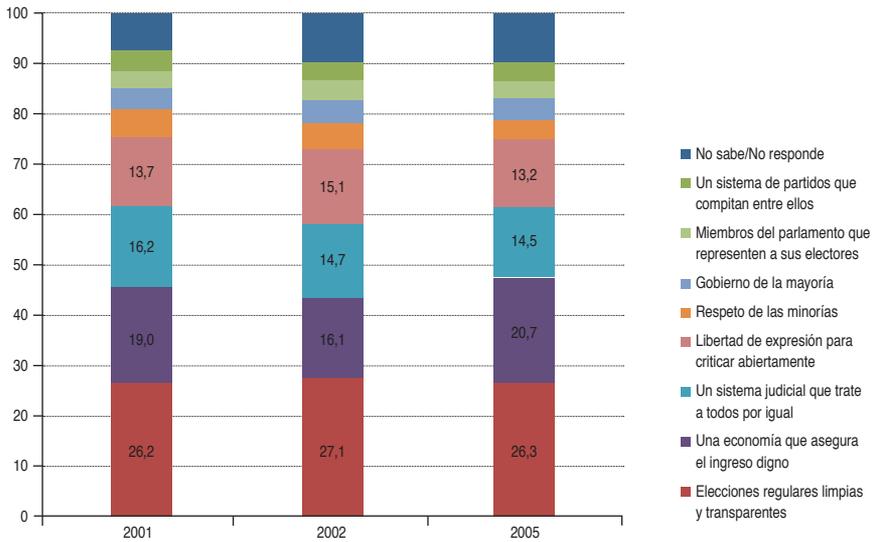
Entonces, en el imaginario social no se trata de ámbitos diferenciados sino integrados. La condición democrática del Estado y el ejercicio del gobierno en el contexto de un sistema democrático son fenómenos cuya disección no es transparente a las personas, más aún si, como hemos señalado, concurren dos procesos: por una parte, las encuestas de opinión sustentan

la democracia como forma de sociedad y no solo como sistema de gobierno<sup>9</sup>; por otra parte, en la percepción ciudadana, la calidad de vida representa una característica definitoria de la democracia, como se observa en el gráfico III.1, aunque en sociedades de mercado como las latinoamericanas, las relaciones económicas no se rigen por procedimientos democráticos, sino por relaciones jerárquicas, donde no opera el principio de la mayoría.

■ Gráfico III.1 ■

**América Latina: característica más importante de la democracia, 2001-2005**

Pregunta: La gente a menudo difiere en sus puntos de vista sobre las características más importantes de la democracia. Escoja una sola característica.  
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos Latinobarómetro 2001-2005.

De modo que la distinción entre Estado y gobierno no es evidente para las personas y cuando la gente piensa en el Estado es posible que se refiera más al gobierno o al tramado institucional que a las relaciones de dominación y poder que articulan población y territorio. Si bien la democracia puede asociarse funcionalmente con el proceso electoral, lo cierto es que, incluso como consecuencia de los mismos estudios de opinión y su cobertura mediática, la democracia se sustantiva como formación social, de manera que puede ser más próxima a una valoración sobre el Estado. Advirtiendo

<sup>9</sup> Un ejemplo de este tipo de preguntas formuladas por Latinobarómetro en 2004: ¿Cómo diría Ud. que es la democracia en su país? Una democracia plena/Una democracia con pequeños problemas/Una democracia con grandes problemas/No es una democracia/No entiendo lo que es una democracia.

que la democracia adjetiva el Estado, conviene recuperar en este punto un argumento de O'Donnell (2010, pág. 83): “la principal fuente de legitimación de las políticas públicas proviene del régimen democrático (y, en consecuencia, en el agregado, la credibilidad del estado y del gobierno), es decir la pretensión de representar las preferencias y aspiraciones que la ciudadanía se supone ha expresado por medio de las elecciones limpias”.

La segunda fuente de legitimación de las políticas concierne a su funcionamiento, es decir, a su desempeño, y en los estudios de opinión se expresa en la satisfacción que la población manifiesta respecto de las distintas instituciones y su funcionamiento (este tema se aborda con detalle en el capítulo IV). Consentimiento y satisfacción se corresponden con dos niveles diferenciados en las manifestaciones de opinión: uno de percepción mediata y otro de percepción inmediata. El nivel mediato se refiere a las fórmulas de la legitimación *ex ante*, que, como señala Przeworski, provienen del grado de apego a la ley y de la confianza en el funcionamiento previsible de las instituciones propio del juego democrático. El nivel inmediato corresponde a los fundamentos de la legitimación *ex post*, que se refieren al balance clásico de la gobernabilidad democrática y se ilustra con el equilibrio de demandas sociales-respuestas públicas. Se entiende que entre ambos niveles operan relaciones de especialización y sinergia. La legitimación *ex ante* supone la valoración del largo plazo; importa más la calidad del Estado que el ejercicio específico del gobierno. En contraste, la legitimación *ex post* corresponde, lógicamente, con la evaluación de desempeño gubernamental y, por lo tanto, es mucho más sensible a variaciones de corto plazo. Obviamente, la fuerza del apego a la ley en cierto modo gobierna las expectativas y organiza tanto la construcción de demandas sociales como de capacidades de respuesta estatal. Por otra parte, la calidad de la respuesta pública y el fortalecimiento o la debilidad de la legitimación *ex post* pueden tener una influencia directa en el consentimiento de largo plazo. Así, un déficit temporal de satisfacción política no necesariamente conduce a una crisis de legitimidad, pero una acumulación de expectativas insatisfechas es evidente que lesiona la credibilidad general en las instituciones.

La encuesta proporciona tres núcleos temáticos que organizan preguntas relacionadas con el fenómeno del consentimiento: democracia, gobierno y ciudadanía. En el nivel de democracia se seleccionaron cuatro preguntas: dos referentes a la aceptación de la democracia como régimen político o forma de gobierno y dos que remiten al procedimiento electoral y al grado en que se percibe como herramienta de gestión de la soberanía popular. En el segundo nivel, gobierno, se alude a la aceptación del orden público sobre la libertad individual y a las valoraciones generales sobre las capacidades del gobierno y su función en procura del bienestar colectivo. El tercer nivel se refiere a la

valoración del grado de desarrollo de la contraparte ciudadana en el Estado o en la sociedad democrática, expresada en la opinión de la población sobre el grado en que se respeta la ley en el país, el ejercicio del sufragio como expresión de sentido de pertenencia a la comunidad política nacional y el grado en que la ciudadanía nacional es consciente de sus derechos y deberes.

### ■ Cuadro III.1 ■

**Núcleos temáticos para el análisis del consentimiento en la encuesta de latinobarómetro**

NÚCLEOS	PREGUNTAS DE LATINOBARÓMETRO 1996-2009
Democracia	<p>La democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno</p> <p>La democracia puede tener problemas, pero es el mejor sistema de gobierno (frase de Churchill)</p> <p>Las elecciones ofrecen a los votantes una real opción de elegir entre partidos y candidatos</p> <p>Las elecciones generalmente son limpias</p>
Gobierno	<p>Prefiero vivir en una sociedad ordenada aunque se limiten algunas libertades</p> <p>El gobierno puede solucionar todos o la mayoría de los problemas</p> <p>Se gobierna para el bien del pueblo</p>
Ciudadanía	<p>Como uno vote puede hacer cambiar las cosas en el futuro</p> <p>Los ciudadanos nacionales cumplen la ley</p> <p>Los ciudadanos nacionales exigen sus derechos</p> <p>Los ciudadanos nacionales son conscientes de sus obligaciones y deberes</p>

Fuente: Elaboración propia.

A continuación, se examina la evolución del agregado regional en cada uno de los núcleos y las preguntas que los componen.

## A. Apego a la democracia

La experiencia latinoamericana con el régimen democrático es más bien corta, sobre todo si se tiene en cuenta que la región cumple en estos años dos siglos de vida republicana. Para las generaciones actuales, la fórmula democrática de gobierno es una coyuntura reciente que se generaliza desde comienzos de los años ochenta. Como hemos visto, el devenir de la democracia en América Latina no es ni simple ni acumulativo, y diversos episodios políticos, relacionados con la calidad del gobierno y su duración, mantienen vivo el temor a la involución autoritaria y vigente la preocupación por la defensa o el fortalecimiento de las instituciones democráticas. Por este motivo, es relevante advertir que en el período cubierto por Latinobarómetro (1996-2009), el apego a la democracia resulta mayoritario (alrededor de 6 de cada 10 entrevistados). Este apego ha sufrido un relativo debilitamiento en 2001 y 2007 (véase el gráfico III.2), en el primer caso producto de notables

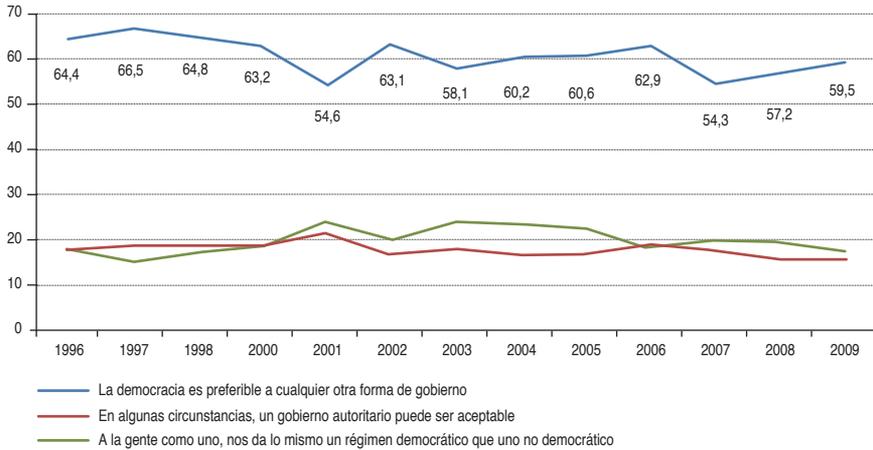
disminuciones en El Salvador, Panamá y el Paraguay, y no de fenómenos de naturaleza socioeconómica como los observados en la crisis argentina. La variación del apego a la democracia en los países a lo largo del período muestra otras diferencias importantes: el apego se reduce entre 1996 y 2009 en un grupo mayoritario de 10 países entre los que se incluyen aquellos que en 1996 registraban algunos de los niveles más altos de la región, como es el caso de la Argentina, Costa Rica y Panamá. Los países donde el apego, expresado como preferencia por la democracia, se reduce en mayor medida son el Perú, que pierde 17 puntos, Guatemala, México, Panamá y el Paraguay, que pierden alrededor de 14 puntos. En todos los casos, se han experimentado situaciones de apertura democrática relativamente recientes, lo que puede conducir a dos tipos de interpretación. Una primera interpretación es la nostalgia por el autoritarismo que podría asociar a la vida en democracia los problemas contemporáneos de la sociedad —por ejemplo, el aumento de la violencia o la inestabilidad económica— suponiendo que en el pasado autoritario las cosas funcionaron mejor. Una segunda interpretación es que, a diferencia de la situación autoritaria en donde la crítica es intolerable, en la democracia la crítica es expresión de las libertades civiles y los derechos políticos, por lo que no es de extrañar que el malestar con la democracia sea mayor donde está más consolidada (lo que podría explicar la caída del apoyo en Costa Rica). Hay un grupo de seis países donde el apoyo muestra un leve incremento (alrededor de 5 puntos en Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, El Salvador y Honduras) o se mantiene relativamente estable en niveles altos (el Uruguay). Esto son casos de menor volatilidad en el apoyo a la democracia. El caso más notable de expansión del apoyo a la democracia es el de Venezuela (República Bolivariana de), que pasó de una proporción de respaldo a la frase que denota preferencia por la democracia en 1996 del 65,8%, muy cercana al promedio regional, a una proporción del 83,9% en 2009, 25 puntos por encima del promedio regional.

Si bien estos datos muestran que la mayoría respalda la democracia, también dejan ver que el panorama está lejos de ser auspicioso. Sin embargo, no hay que descartar la importancia de la formulación de la pregunta. Como se observa en el gráfico III.5, mientras el entusiasmo por la democracia preferible puede no aumentar o incluso disminuir, las tendencias son ligeramente más positivas si se toma en cuenta el respaldo a la frase atribuida al estadista británico Winston Churchill: “La democracia puede tener problemas, pero es el mejor sistema de gobierno”.

■ **Gráfico III.2** ■

**América Latina: opiniones sobre la democracia, 1996-2009**

Pregunta: ¿Con cuál de las siguientes frases está Ud. más de acuerdo?: 1) La democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno; 2) En algunas circunstancias, un gobierno autoritario puede ser aceptable; 3) A la gente como uno, nos da lo mismo un régimen democrático que uno no democrático  
(En porcentajes)

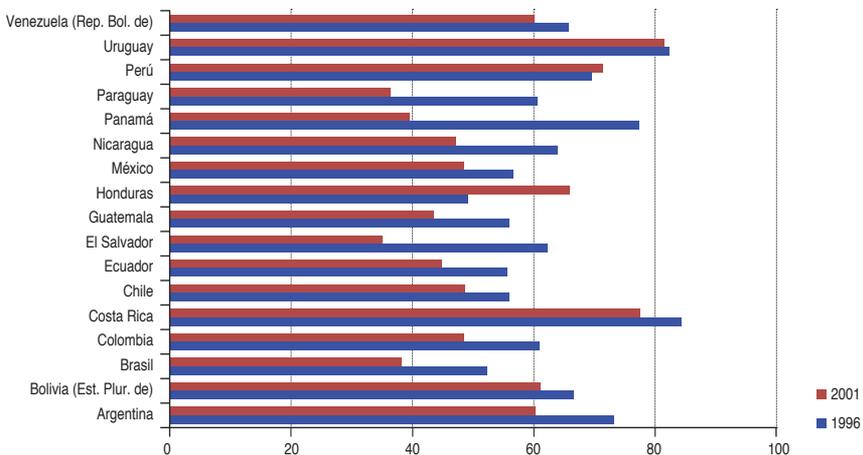


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de la base de datos Latinobarómetro 1996-2009.

■ **Gráfico III.3** ■

**América Latina: preferencia por la democracia, según países, 1996 y 2001**

(En porcentajes de población que está de acuerdo con la frase: "La democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno")



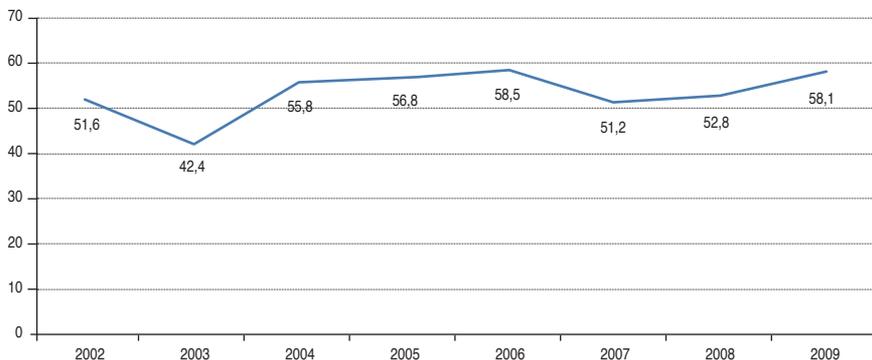
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de la base de datos Latinobarómetro 1996 y 2001.

Los datos derivados de la pregunta sobre la democracia perfectible como sistema de gobierno muestran una tendencia positiva en el promedio regional, al pasar de una proporción de apoyo neto del 51,6% al 58,1% entre 2002 y 2009 (en 2002 la preferencia por la democracia alcanzaba al 63,1%). La evolución positiva del apego a la democracia como forma preferible, aunque perfectible, de gobierno es evidente en la mayoría de los países, con especial incremento en el Ecuador y Guatemala, donde el apoyo a este sistema de gobierno se multiplicó por 4 y 5, respectivamente. En 2009, Venezuela (República Bolivariana de) alcanza la proporción más alta de apoyo a la frase de marras, mientras que en ese mismo año, México presenta la caída más significativa y se ubica en el nivel más bajo de todos los países. Lo que se advierte en términos generales es que el apoyo a la democracia expresado en el respaldo a la frase de Churchill tiende a crecer en la mayoría de los países (14 de 18), aunque los niveles de apoyo pueden ser muy variables: entre el 31% de apoyo neto en México y el 84% y el 85% en Venezuela (República Bolivariana de) y el Uruguay, respectivamente. Tras el aumento medio del apego a la democracia, debe observarse que en 2009, cuatro países de la región (el Ecuador, México, el Paraguay y el Perú) presentan proporciones de apoyo neto a la frase de Churchill inferiores al 50% (véase el gráfico III.5).

#### ■ Gráfico III.4 ■

##### América Latina (promedios simples): evolución del apoyo neto a la democracia, 2002-2009<sup>a</sup>

Pregunta: ¿Está Ud. de acuerdo o en desacuerdo con la siguiente frase?: la democracia puede tener problemas, pero es el mejor sistema de gobierno  
(En porcentajes)



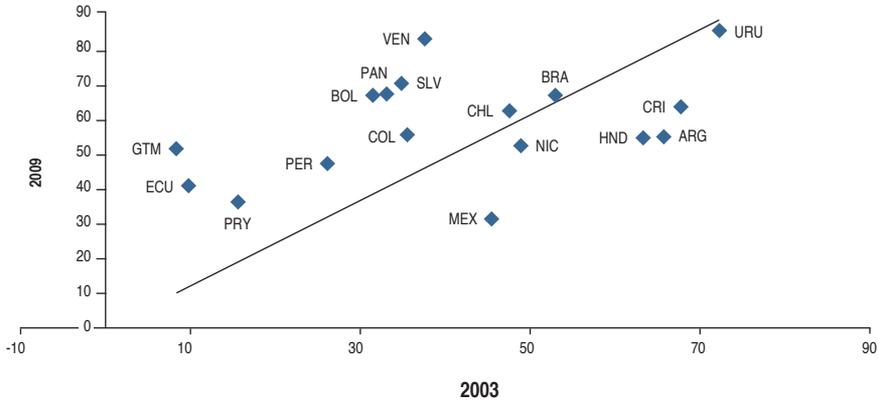
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de la base de datos Latinobarómetro 2002-2009.

<sup>a</sup> El porcentaje de apoyo neto es la suma de porcentajes de las opciones "de acuerdo" y "muy de acuerdo" menos la suma de las opciones "en desacuerdo" y "muy en desacuerdo".

■ Gráfico III.5 ■

**América Latina (promedios simples): evolución del apoyo a la democracia por países, 2003 y 2009<sup>a</sup>**

Pregunta: ¿Está Ud. de acuerdo o en desacuerdo con la siguiente frase?: la democracia puede tener problemas, pero es el mejor sistema de gobierno  
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de la base de datos Latinobarómetro 2003-2009.

<sup>a</sup> El porcentaje de apoyo neto es la suma de porcentajes de las opciones “de acuerdo” y “muy de acuerdo” menos la suma de las opciones “en desacuerdo” y “muy en desacuerdo”.

El apego a la democracia en términos normativos, no referido al desempeño específico de las instituciones políticas y la administración pública, es perceptible también a partir de la valoración que la población hace del acto electoral como momento fundamental de la legitimación de origen de cada administración. Según Przeworski:

*“Las elecciones competitivas son el único mecanismo creíble para que el pueblo piense que sus gobernantes gobiernan a su pedido y en su nombre. Son la herramienta de los escépticos. Las elecciones autentifican la afirmación de que los gobiernos gobiernan con consentimiento activo porque prueban repetidamente esa afirmación contando votos. Si los gobiernos que no gozan de ese consentimiento pueden ser destituidos mediante elecciones, el hecho de que no lo hayan sido, de que hayan triunfado en elecciones libres y competitivas, es informativo. Y es la única fuente de información creíble”*  
(2010, pág. 258).

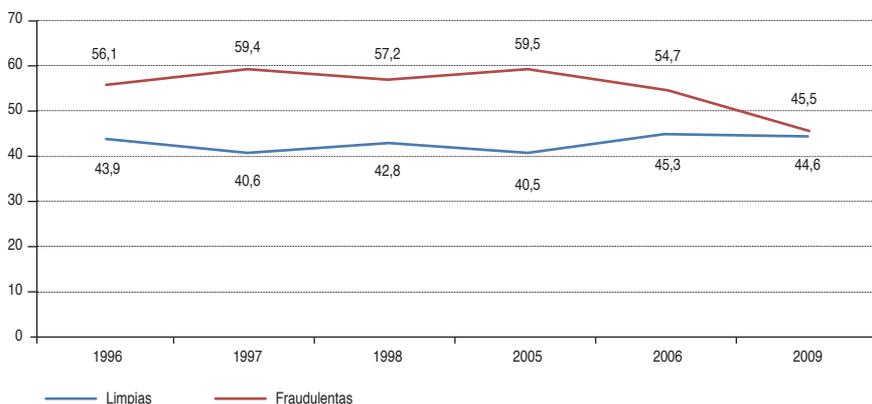
En América Latina, la proporción de personas que considera que las elecciones son limpias se ha mantenido constante a lo largo de los últimos tres lustros y, aunque no se constata una mejoría en el convencimiento de que las

elecciones son limpias, se observa un debilitamiento de la convicción contraria (véase el gráfico III.6). En ello pueden confluír dos procesos. Por una parte, la consolidación de la democracia electoral como la única forma legítima de elección de gobernantes, aspecto que corresponde a un período reciente de la historia regional. Como se afirma en el informe del PNUD y la Organización de los Estados Americanos (OEA) (PNUD/OEA, 2010, pág. 65): “entre 1930 y 1980 más de un tercio de los cambios de gobierno se realizaron de forma irregular, particularmente por medio de golpes militares”. Por otra parte, si se tiene en cuenta que la competencia efectiva de opciones alternativas es un rasgo de consolidación democrática, en los últimos años han tenido acceso al poder por medio de elecciones grupos sociales históricamente excluidos de la representación política y la participación al más alto nivel que, además, ganan elecciones sobre la base de plataformas asentadas en amplias reformas económicas y sociales (PNUD/OEA, 2010, pág. 66).

■ Gráfico III.6 ■

**América Latina: evolución de la percepción de limpieza de las elecciones, 1996-2009**

Pregunta: ¿Cree Ud., en términos generales, que las elecciones en este país son limpias o son fraudulentas?  
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de la base de datos Latinobarómetro 1996-2009.

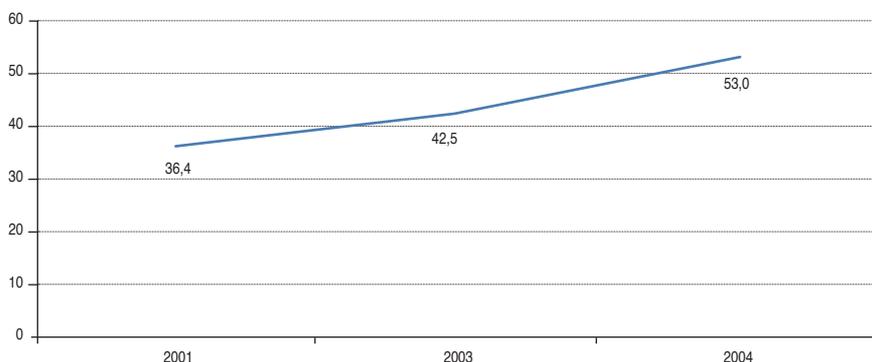
La evolución electoral reciente en la región permite afirmar la existencia de un proceso de fortalecimiento continuo de las bases del consentimiento activo. Con toda la variedad de circunstancias políticas y económicas experimentadas por América Latina en el último período, la estabilidad del consentimiento expresado en la confianza de elecciones limpias también es un dato relevante. Más aún si se tiene en cuenta que la gente tiende a pensar favorablemente en la capacidad de las elecciones como mecanismo

efectivo de elección ciudadana entre opciones políticas que se constituyan en autoridades gubernamentales. En otras palabras, en contraste con una idea de futilidad de la contienda electoral, la confianza en el sufragio como fundamento del gobierno democrático es creciente, al menos eso es lo que se infiere de una pregunta realizada por Latinobarómetro en 2001, 2003 y 2004. Consultados si “las elecciones ofrecen a los votantes una real opción de elegir entre partidos y candidatos”, las proporciones de acuerdo neto en el promedio latinoamericano pasaron del 36% al 53% entre 2001 y 2004. Como en otros casos, este fenómeno no tiene la misma proporción en todos los países. Los cambios de mayor magnitud se observan en El Salvador, Panamá y el Paraguay, tres países en proceso de consolidación democrática. El Paraguay celebró en 2003 elecciones generales y una década de democracia desde la caída de la dictadura de Stroessner. En El Salvador, las elecciones de miembros del Congreso realizadas en 2003 y las presidenciales de 2004 consolidaron el liderazgo que ejercía el partido Alianza Republicana Nacional (ARENA) tras los acuerdos de paz de 1992. Panamá, por su parte, restauró en 1990 su sistema institucional tras el gobierno militar de Manuel Antonio Noriega, depuesto en diciembre de 1989.

■ **Gráfico III.7** ■

**América Latina (promedios simples): opciones reales de elegir en democracia<sup>a</sup>**

Pregunta: ¿Ud. está de acuerdo o en desacuerdo con la siguiente afirmación?: “las elecciones ofrecen a los votantes una real opción de elegir entre partidos y candidatos”  
(En porcentajes de acuerdo)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de la base de datos Latinobarómetro 2001, 2003 y 2004.

<sup>a</sup> El porcentaje de acuerdo neto es la suma de porcentajes de las opciones “de acuerdo” y “muy de acuerdo” menos la suma de las opciones “en desacuerdo” y “muy en desacuerdo”.

Con estos datos podemos advertir una tendencia al mejoramiento del apego a la democracia y su significado como consentimiento activo de la ciudadanía. No hay, sin embargo, espacio para lecturas triunfalistas, dado que se observan no solamente posibilidades de involución en algunos países, sino niveles todavía muy precarios de consentimiento o apego en otros. Por lo pronto, la carrera por el contrato democrático en la perspectiva de los ciudadanos, esencial para su respaldo al papel del Estado como garante del orden colectivo, parece avanzar en beneficio del pluralismo y las libertades políticas.

¿Qué factores influyen en la disposición ciudadana de apego a la democracia? Un ejercicio de regresión muestra qué condiciones estructurales de los países se combinan con factores individuales en la orientación de los valores de consentimiento. En el cuadro III.2 se proyectan algunas variables de orden demográfico (sexo, edad, educación, ocupación y religión, entre otras) con tres cuestiones asociadas al apego a las normas: a) En algunas circunstancias, un gobierno autoritario puede ser preferible a uno democrático, b) A la gente como uno nos da lo mismo un régimen democrático que uno no democrático y c) La democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno.

## ■ Cuadro III.2 ■

**América Latina (18 países): predictores de consentimiento político**  
(Regresión ordinal Probit)

VARIABLE DEPENDIENTE: APEGO A LA DEMOCRACIA (1= En algunas circunstancias, un gobierno autoritario puede ser preferible a uno democrático 2= A la gente como uno nos da lo mismo un régimen democrático que uno no democrático 3= La democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno)			
		Coefficiente	Significación
Sexo	Hombre	0,06577492	0,0000
	Mujer	0	.
Edad	18 a 24 años	-0,16916185	0,0000
	25 a 34 años	-0,12074794	0,0000
	35 a 44 años	-0,07650961	0,0000
	45 a 54 años	-0,05211097	0,0059
	54 a 64 años	-0,048776	0,0120
	65 años o más	0	.
Educación	Primaria	-0,1599933	0,0000
	Secundaria	-0,1420419	0,0000
	Superior	0	.
Ocupación	Activo	-0,01011997	0,3023
	Inactivo	0	.
Religión	Católico	-0,03697678	0,0065
	Evangélico-Protestante	-0,01336459	0,4080
	Otros	0	.
Lengua materna	Español	0,18354825	0,0001
	Portugués	-0,16282578	0,0010
	Lengua autóctona	-0,01745093	0,7233
	Otras	0	.
Nivel socioeconómico <sup>a</sup>	Bajo	-0,0384625	0,0014
	Regular	-0,01576499	0,0924
	Alto	0	.
Estatalidad	Baja	-0,40776784	0,0000
	Media	-0,14253727	0,0000
	Alta	0	.

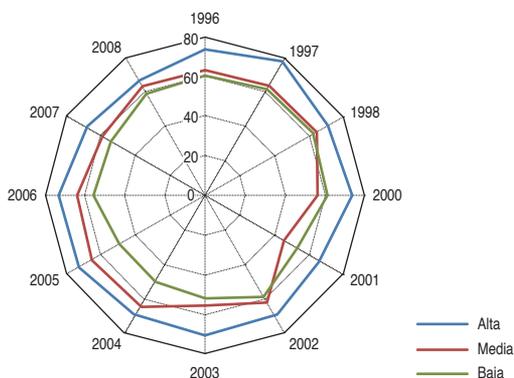
**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de la base de datos Latinobarómetro 1996-2008.

<sup>a</sup> El nivel socioeconómico corresponde a la percepción subjetiva del entrevistador.

El consentimiento varía significativamente en razón del sexo y la edad, y es más bajo entre las personas de menor edad, con menor nivel educativo y socioeconómico, y de religión católica. El apego es mayor entre los hombres, los hispanohablantes y los católicos. Llama la atención el hecho de que la correlación más fuerte se observe en los grupos de estatalidad, donde el apego a la democracia es sustancialmente menor en el grupo de países de baja estatalidad. No obstante, según se observa en el gráfico III.8, las brechas entre los tres grupos tienden a cerrarse a lo largo del período de estudio, lo que, sin duda, refleja la fortaleza ganada por la democracia en la región.

## ■ Gráfico III.8 ■

**América Latina (promedios simples): apoyo a la democracia, según grupos de países clasificados por tipo de estatalidad, 1996 -2008<sup>a</sup>**  
(En porcentajes)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de la base de datos Latinobarómetro 1996 -2008.

<sup>a</sup> Corresponde a la suma de los porcentajes de personas que se declaran "muy de acuerdo" o "de acuerdo" con la frase "la democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno".

## B. Necesidad del gobierno

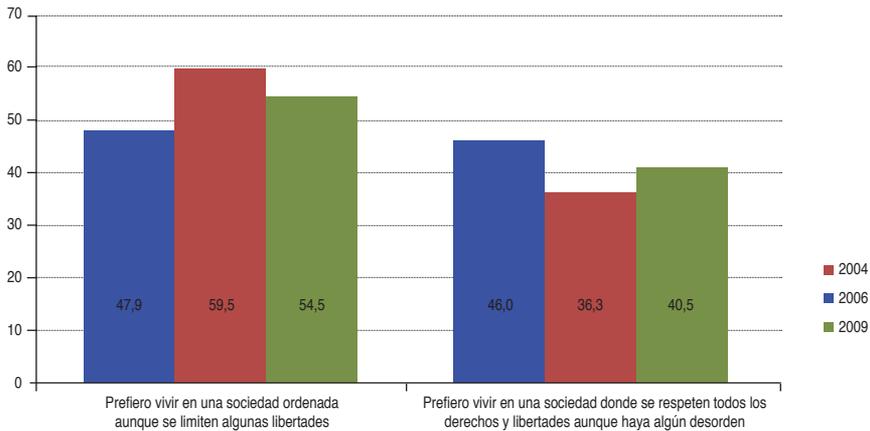
El respaldo ciudadano al régimen democrático supone una aceptación a priori del funcionamiento de las instituciones estatales centrado en el origen del mandato institucional. Es, por lo tanto, una expresión de consentimiento tan relevante para comprender las expectativas sobre el papel del Estado como las valoraciones de desempeño que se expresan en términos de satisfacción con las instituciones. Consideramos que otros dos factores influyen en la conformación de esa actitud de consentimiento activo de los ciudadanos: a) la valoración sobre la necesidad del gobierno como fundamento del orden social y b) la actitud hacia el ejercicio de normas básicas de conducta ciudadana.

La necesidad del gobierno es fundamento de la constitución del Estado contemporáneo. Supone la suscripción de un pacto social, de un contrato para la convivencia comunitaria, basado, justamente, en dos principios activos: la renuncia voluntaria a la libertad ilimitada y la aceptación de un poder superior que constituye, en resguardo de los intereses individuales, el bien común. Los datos del gráfico III.9 exponen la dificultad de la población para ubicarse ante una dicotomía entre orden a costa de la libertad o derechos a costa del desorden. Estas dos imágenes han estado asociadas al bipartidismo político poscolonial que se instauró en la mayoría de los sistemas políticos de la región, donde partidos conservadores (de fuerte origen rural e inspiración positivista) adscribieron a proyectos políticos afines al statu quo, entendido

como sinónimo de orden y progreso, y grupos profesionales y mercantiles, hijos de la urbanización, adscribieron a un ideario típicamente liberal, sustentado en los desafíos de construcción de la igualdad ciudadana.

■ Gráfico III.9 ■

**América Latina (promedios simples): preferencias por el orden frente a la libertad, 2004-2009**  
(En porcentajes)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de la base de datos Latinobarómetro 2004-2009.

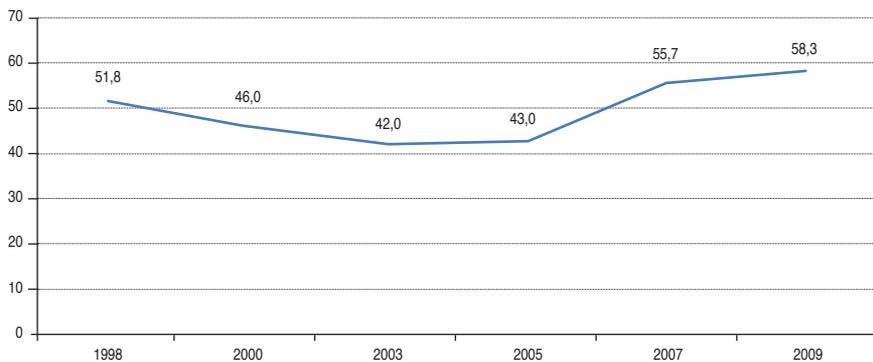
Los datos muestran que el orden social es un valor muy apreciado y está claro que su consecución supone la renuncia a ciertas libertades. El problema es que la pregunta no establece un antagonismo adecuado: lo contrario de la limitación de libertades no es el respeto a los derechos y libertades reconocidos. El antagonismo de la limitación de las libertades es el decurso ilimitado de las voluntades individuales que en la tradición filosófica se denominó “estado de naturaleza”. Por otra parte, si bien el concepto de orden social puede ser fácilmente imaginado por las personas, e incluso asociado con explicaciones más elaboradas, como el imperio de la ley, no está claro el significado de la idea de desorden social, que puede más bien inducir a interpretaciones relacionadas, por ejemplo, con protestas sociales, muchas de las cuales pueden estar claramente justificadas desde el punto de vista moral o incluso permitidas a nivel legal. Las respuestas resumidas a la cuestión del orden y la libertad no permiten resolver ese aparente antagonismo, pero ilustran el peso de la libertad absoluta y la importancia de los derechos en la construcción del fundamento de la legitimidad de origen de los Estados latinoamericanos: funciones de orden social derivadas de la limitación de libertades en un contexto de salvaguarda de los derechos fundamentales parece ser una lectura posible de esta imagen solo aparentemente contradictoria.

Una lectura instrumental indica, entonces, que la aspiración social respecto del Estado valora, en proporciones semejantes, tanto la garantía de orden como la satisfacción y exigibilidad de los derechos individuales. La percepción de si el Estado es o no capaz de realizar estas tareas generales es también esencial como fundamento de legitimación. La visión del Estado como “solucionador de problemas” indica que la población latinoamericana tiene una confianza creciente, al menos en la primera década del siglo XXI, en la capacidad estatal. Sin embargo, esta confianza creciente tiene dos momentos claros: uno de debilitamiento en la primera mitad del decenio y otro de fortalecimiento hacia el final.

■ Gráfico III.10 ■

**América Latina (promedios simples): percepciones sobre la capacidad del estado para resolver problemas, 1998-2009\***

Pregunta: Se dice que el Estado puede resolver los problemas de la sociedad porque tiene los medios para ello: Diría Ud. que el Estado puede resolver “todos, la mayoría, bastantes, completar la última categoría de respuesta” (En porcentajes de población que responde “todos”, “la mayoría” o “bastantes”)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de la base de datos Latinobarómetro 1998-2009.

\* El valor corresponde a la suma de los porcentajes de las respuestas “todos”, “la mayoría” y “bastantes”.

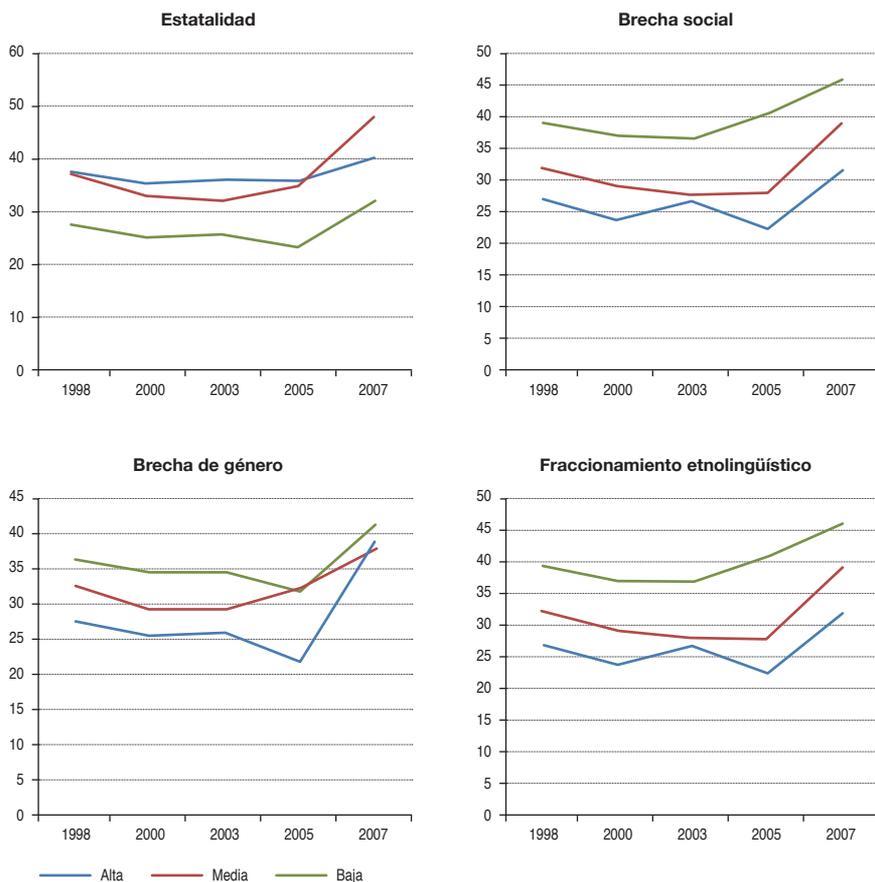
Distinguiendo este comportamiento según los grupos de estatalidad, observamos que la confianza ex ante en las capacidades del Estado es considerablemente más alta al final del período en los países de estatalidad media. Esto puede deberse a que los niveles de criticidad de la sociedad respecto del Estado aumentan conforme la población dispone de mayores recursos de información y capacidad de discernimiento, mientras que en los países de baja estatalidad, el Estado tiene una presencia social menor y, por lo tanto, la gente confía menos en sus capacidades.

■ Gráfico III.11 ■

**América Latina: percepciones sobre la capacidad del estado para resolver problemas, según características estructurales, 1998-2007**

Pregunta: Se dice que el Estado puede resolver los problemas de la sociedad porque tiene los medios para ello: ¿Diría Ud. que el Estado puede resolver "todos, la mayoría, bastantes, solo algunos problemas o el Estado no puede resolver ningún problema"?

(En porcentajes de población que responde "todos" o "la mayoría")



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de la base de datos Latinobarómetro, años indicados.

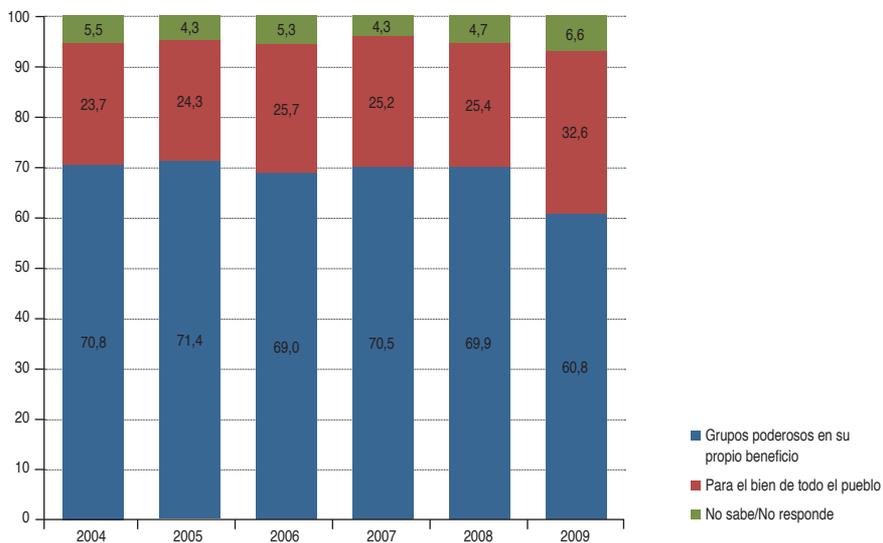
<sup>a</sup> Los valores corresponden a la suma de los porcentajes de respuestas "todos" y "la mayoría".

Finalmente, se analiza el grado de autonomía relativa respecto de intereses sociales particulares que la población percibe en las instituciones del Estado. Esta condición de autonomía relativa es esencial para establecer el grado de consentimiento a priori sobre el funcionamiento del sistema político y las instituciones estatales. Un régimen capturado por intereses minoritarios tiene problemas de legitimidad porque el principio democrático de la representación política no es transferible a los intereses específicos de los representantes. Por el contrario, el principio de representación supone la representación de todos. En el gráfico III.12 se observa una grave falencia en este caso, dado que la mayoría de la población cuestiona la autonomía relativa de los grupos gobernantes. Es preciso, no obstante, advertir que en los últimos años se ha registrado una mejoría en la percepción del principio de representación democrática, que ha crecido 9 puntos porcentuales a lo largo del período.

■ Gráfico III.12 ■

**América Latina: percepciones de la autonomía relativa de las instituciones estatales, 2004-2009**

Pregunta: En términos generales ¿diría Ud. que el país está gobernado por unos cuantos poderosos en su propio beneficio o que está gobernado para el bien de todo el pueblo?  
(En porcentajes de población)



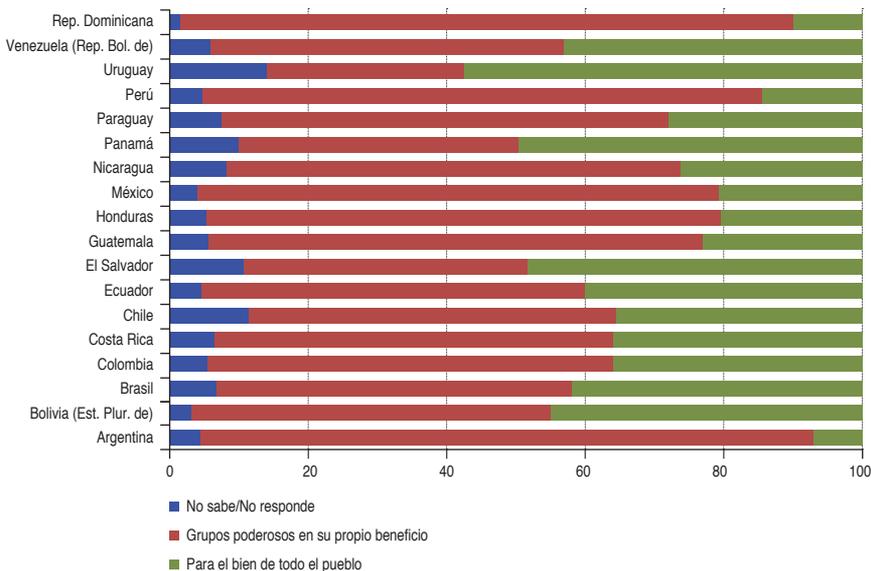
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de la base de datos Latinobarómetro, años indicados.

El análisis de los datos por país para el último año disponible (2009) muestra importantes diferencias. Tres países (la Argentina, el Perú y la República Dominicana) presentan proporciones de entre el 80% y el 90%, según las cuales no existe autonomía relativa entre el gobierno y los grupos poderosos. Un segundo grupo de países muestra proporciones de entre el 60% y el 80% (Guatemala, Honduras, México, Nicaragua y el Paraguay). Seis países se ubican en una posición intermedia, ligeramente desfavorable al principio de autonomía relativa con valores de entre el 50% y el 60%. Los tres países restantes son los únicos donde la mayoría favorece la idea de autonomía relativa por parte del gobierno: Uruguay (57,7%), Panamá (49,7%) y El Salvador (48,4%).

■ Gráfico III.13 ■

**América Latina: percepciones de la autonomía relativa de las instituciones estatales por países, 2009**

Pregunta: En términos generales ¿diría Ud. que el país está gobernado por unos cuantos poderosos en su propio beneficio o que está gobernado para el bien de todo el pueblo?  
(En porcentajes de población)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de la base de datos Latinobarómetro.

**■ Recuadro III.1 ■****Ciudadanía y estado**

La ciudadanía implica un compromiso recíproco entre el poder público y los individuos. El primero debe respetar la autonomía individual, permitir la participación de las personas en la política y brindar, en la medida en que el desarrollo lo permita, posibilidades de bienestar social y oportunidades productivas. Los individuos deben participar a través de las instituciones políticas y los mecanismos de representación y deliberación, a fin de que sus demandas e intereses se reflejen en el debate público y en la construcción de consensos. Si la participación de la sociedad es un requisito indispensable de la democracia, también lo es el fortalecimiento de las instituciones de las que la sociedad dispone, pues estas consagran cauces para dicha participación. Por lo mismo, el fortalecimiento institucional es prioritario para asegurar la participación ciudadana. De esta manera, los países latinoamericanos y caribeños podrán avanzar en la conciliación de la democracia política con la democracia social, generando para ello “más sociedad”, vale decir, espacios de deliberación y formación de acuerdos entre ciudadanos.

¿Cómo promover la ciudadanía? Por una parte, el avance de las democracias en la región representa un adelanto en materia de ciudadanía civil. Para la ciudadanía política es importante extender la gama de agentes de la sociedad en los procesos deliberantes y decisorios, y en la forma en que se asignan y distribuyen las prestaciones. Para la vigencia de los derechos económicos, sociales y culturales se requieren políticas de reconocimiento y apoyo a los grupos definidos por su adscripción de género y de cultura, y formas de reparto social que respondan a distintos aspectos de la “igualdad compleja”. Para promover la ciudadanía en un sentido más republicano, los Estados y sistemas políticos deben ser capaces de absorber y reflejar las nuevas prácticas de los movimientos sociales y combinar las políticas públicas con el capital social que la propia sociedad va forjando a través de sus organizaciones.

Fuente: Elaboración propia.

**C. Ciudadanía activa**

No existe un Estado fuerte y estable sin ciudadanía, puesto que esta es la contraparte social del Estado. Se entiende como una condición basada en un principio de igualdad normativa, no de resultados. En su formulación clásica (según T.H. Marshall) se divide en tres dimensiones: a) civil, atinente a las libertades de reunión, asociación, expresión y contratación; b) política, relativa a la posibilidad de elegir y de ser electos, y c) social, relacionada con la disposición de una base de vida material de calidad, es decir, desprovista de límites para satisfacer las necesidades básicas. Las relaciones entre los derechos que impone el principio de ciudadanía y su importancia en la constitución de vínculos primarios entre los individuos y sus intereses y el Estado y sus competencias se definieron en el documento presentado por la CEPAL en su vigesimosexto período de sesiones (CEPAL, 2000), donde se indicaba:

*“La ciudadanía, concebida como la titularidad de derechos, suele visualizarse en términos de exigibilidad y no de participación. En este sentido, se entiende que el ciudadano recibe de parte del Estado el apoyo que le permite ejercer derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales y reclama al Estado por la falta de éstos o la coacción que le impide gozar plenamente de su libertad. Sin desmerecer la vigencia de este concepto de ciudadanía, es importante incorporar la tradición republicana, según la cual el ejercicio ciudadano se centra en el compromiso activo de las personas con el destino de la sociedad”* (CEPAL, 2000, pág. 65).

La ciudadanía no asegura el rendimiento social en términos de distribución de los recursos materiales, pero constituye un referente del consentimiento de la población con su forma de gobierno, en tanto proporciona una ruta para la constitución de lo que Robert Castel denomina una “sociedad de semejantes”. La igualdad estatutaria ofrece condiciones de estabilidad que atenúan las resistencias al orden social en virtud de las desigualdades materiales persistentes. La ciudadanía, como condición social, es contemporánea del Estado moderno, pero se ha visto sustancialmente modificada por el efecto del proceso de globalización sobre la capacidad de los Estados para regular las prácticas sociales y consolidar un mandato territorialmente acotado.

La globalización ha extendido el ámbito de proyección de los derechos ciudadanos de un entorno rodeado por las fronteras del Estado-nación a un espacio transnacional que define derechos universales y proporciona medios para el aseguramiento y la exigibilidad de los derechos. Así, la fijación de umbrales de derechos, producto, en general, de la acumulación de demandas sociales en contextos políticos e históricos, se encuentra impulsada por dinámicas globales que definen obligaciones públicas y ciudadanas de carácter universal. Ello ha permitido la distinción entre derechos universales a una ciudadanía sustantiva que no admite fronteras y derechos normativos y formales asociados específicamente a cada nacionalidad.

En el estudio de Latinobarómetro se examinaron las percepciones asociadas a la condición de ciudadanía. En el gráfico III.14 interesa observar tres mensajes que aluden, por una parte, a la conciencia de derechos y obligaciones y, por la otra, al compromiso con el imperio de la ley. Los datos revelan que la población latinoamericana cree que sus connacionales son más conscientes de sus derechos que de sus obligaciones y están menos comprometidos con el imperio de la ley y la observancia de las regulaciones que impone la vida social. El dato podría interpretarse como un indicador de la preeminencia de una visión relativamente paternalista sobre el Estado y los poderes públicos: “la vida en sociedad me debe aportar mayores garantías que

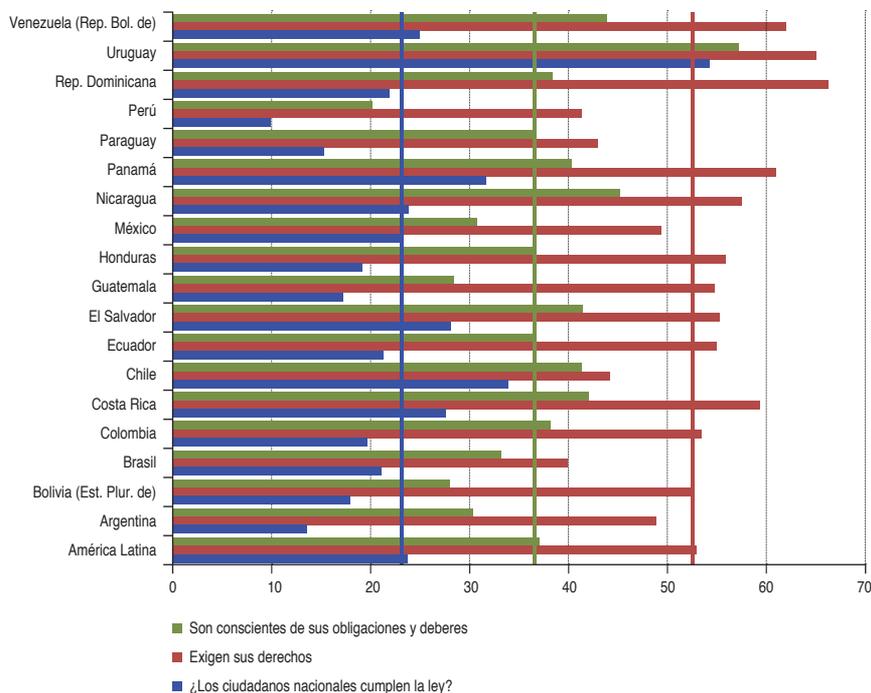
las limitaciones que me exige, y además me reservo el derecho a seguir o no las reglas colectivas”, podría afirmar una persona típica sobre la base de estos resultados, pero se debe tener en cuenta que los entrevistados no se están refiriendo a sí mismos, sino al resto de los ciudadanos de su país.

Hay importantes diferencias de un país a otro y no solo en cuanto a la distancia del promedio regional. El Uruguay muestra las mayores proporciones de conciencia ciudadana en los connacionales respecto de las tres variables y las diferencias entre ellas son también de menor grado que en el resto de los países. En homogeneidad le sigue Chile que, no obstante, presenta valores inferiores al promedio latinoamericano en materia de exigencia de derechos. El Perú tiene la proporción más baja de cumplimiento de la ley y conciencia de las obligaciones y deberes, mientras que el Brasil es el país con valores más bajos respecto de la exigencia de derechos.

■ Gráfico III.14 ■

**América Latina (promedios simples): percepciones sobre el nivel de conciencia ciudadana de los connacionales, 1996-2008**

(En porcentajes de población que responde “mucho” o “bastante”)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de la base de datos Latinobarómetro 1996-2008.

Teniendo en cuenta las variaciones registradas entre 1996 y 2008, los datos indican que mientras la percepción de cumplimiento de la ley registró un aumento notable en el Brasil, disminuyó en proporciones significativas en Colombia, el Ecuador, México y el Paraguay. Por su parte, la exigencia de los derechos se incrementó en proporciones cercanas al 30% en la Argentina, Guatemala, Honduras y Venezuela (República Bolivariana de), mientras que declinó en las mismas proporciones en Panamá y el Paraguay. Entretanto, los cambios positivos en las percepciones sobre el grado en que los ciudadanos son conscientes de sus deberes y obligaciones cayeron en niveles cercanos al 30% en Colombia, el Ecuador, México y el Paraguay, y aumentaron cerca del 20% en Costa Rica, Guatemala y Honduras, y sobre el 30% en el Brasil.

### ■ Cuadro III.3 ■

#### América Latina: indicadores de percepciones de conciencia ciudadana de los connacionales, 1996 y 2008

(En porcentajes de población que responde "mucho" o "bastante")

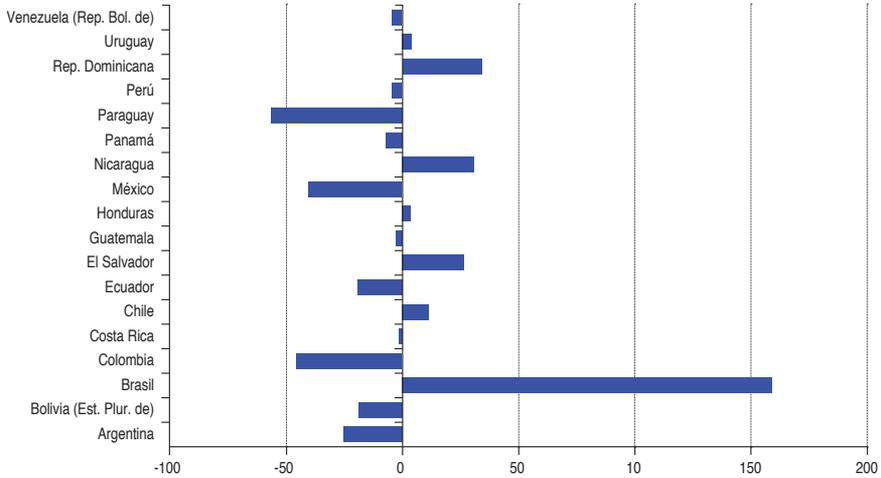
	¿Los ciudadanos nacionales cumplen la ley?		Exigen sus derechos		Son conscientes de sus obligaciones y deberes	
	1996	2008	1996	2008	1996	2008
Argentina	16,2	12,1	43,3	57,4	29,5	30,1
Bolivia (Est. Plur. de)	21,3	17,3	57,8	55,2	30,9	28,4
Brasil	12,6	31,0	42,6	34,5	25,3	34,6
Colombia	32,0	17,3	57,1	52,8	46,0	33,7
Costa Rica	27,2	26,7	57,4	58,7	39,0	45,8
Chile	33,5	37,3	47,3	43,5	41,5	34,9
Ecuador	22,6	18,2	63,8	58,3	46,4	31,2
El Salvador	28,0	35,4	51,3	40,4	38,4	36,6
Guatemala	19,6	19,1	40,3	53,7	28,1	33,7
Honduras	18,2	18,9	46,8	58,1	32,2	37,4
México	27,2	16,1	50,5	55,1	38,2	26,5
Nicaragua	24,7	32,3	62,6	60,5	47,5	44,8
Panamá	30,8	28,4	68,7	51,5	45,3	36,8
Paraguay	35,2	15,2	64,0	42,5	51,2	35,5
Perú	9,8	9,6	44,3	39,7	19,3	16,5
Rep. Dominicana <sup>a</sup>	18,8	25,2	73	59,6	36,1	40,8
Uruguay	49,3	51,2	69,0	67,5	54,5	48,5
Venezuela (Rep. Bol. de)	25,9	24,6	54,3	67,8	42,6	45,0

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de la base de datos Latinobarómetro 1996 y 2008.

<sup>a</sup> Los datos de la República Dominicana corresponden a 2005 y 2008.

■ Gráfico III.15 ■

**América Latina: tasa de variación de las percepciones sobre el cumplimiento de la ley por parte de los connacionales, 1996 y 2008<sup>a</sup>**

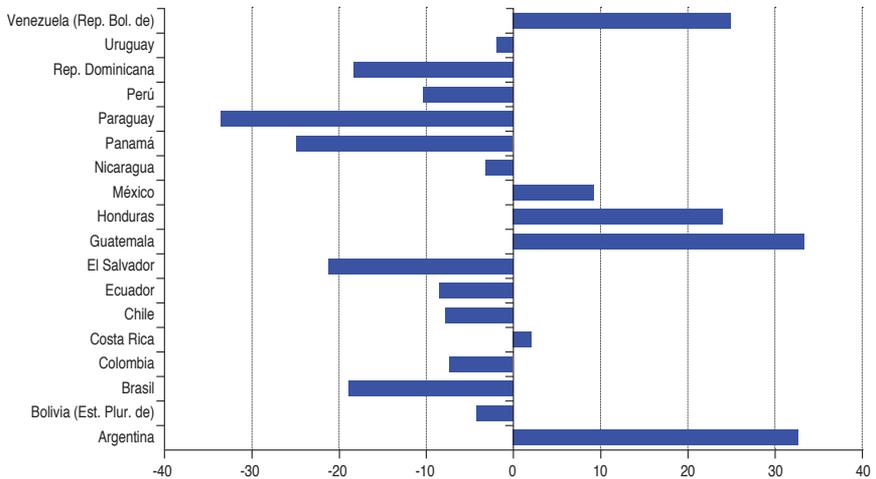


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de la base de datos Latinobarómetro 1996 y 2008.

<sup>a</sup> La tasa se calcula sobre la base de la suma de las respuestas "mucho" y "bastante". Corresponde a la variación entre el porcentaje sumado de 1996 y 2008, sin considerar los años intermedios.

■ Gráfico III.16 ■

**América Latina: tasa de variación de las percepciones sobre la exigencia de derechos por parte de los connacionales, 1996 y 2008<sup>a</sup>**

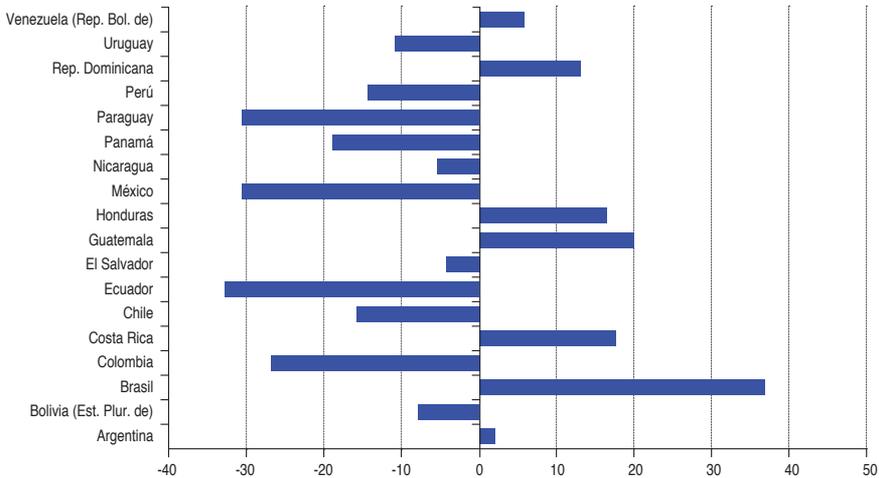


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de la base de datos Latinobarómetro 1996 y 2008.

<sup>a</sup> La tasa se calcula sobre la base de la suma de las respuestas "mucho" y "bastante". Corresponde a la variación entre el porcentaje sumado de 1996 y 2008, sin considerar los años intermedios.

■ Gráfico III.17 ■

**América Latina: tasa de variación de las percepciones sobre el grado de conciencia de los connacionales sobre sus obligaciones y derechos, 1996 y 2008<sup>a</sup>**

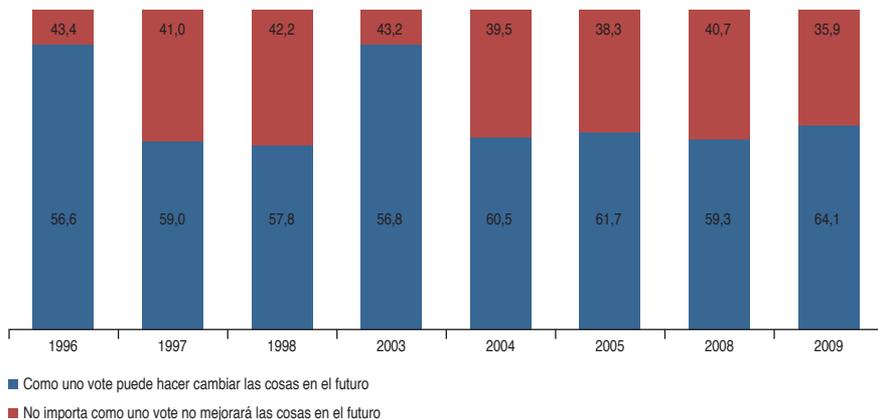


**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de la base de datos Latinobarómetro 1996 y 2008.

<sup>a</sup> La tasa se calcula sobre la base de la suma de las respuestas "mucho" y "bastante".

Por último, es relevante advertir la importancia de un elemento esencial, que muestra una evolución positiva en los últimos años y cuyo nivel de confianza es cada vez más reconocido en América Latina como instrumento de cambio político por excelencia en las sociedades democráticas: el sufragio. Los datos indican una clara predominancia de la confianza en el sufragio como mecanismo de transformación social a lo largo del período. Esto muestra un proceso paulatino y de implantación de la democracia como mecanismo de legitimación de los poderes públicos y el compromiso de la ciudadanía con su respeto a partir del reconocimiento de su utilidad. Este es el principio de la legitimidad de origen de los gobiernos de la región. El resto depende de su desempeño y del grado de satisfacción que sea capaz de lograr entre los gobernados, como se verá en el capítulo IV.

## ■ Gráfico III.18 ■

**América Latina: evolución de la confianza en el sufragio, 1996-2009\****(En porcentajes)*

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de la base de datos Latinobarómetro 1996-2009.

\*En 2008 y 2009 la pregunta no es sobre las opciones indicadas en el gráfico. La pregunta empleada en dichos años fue: ¿Qué es más efectivo para que Ud. pueda influir en cambiar las cosas: votar para elegir a los que defienden mi posición; participar en movimientos de protestas y exigir los cambios directamente; o cree Ud. que no es posible? Las respuestas corresponden a "votar para elegir" y a la suma de las restantes.

## Capítulo IV

# Dinámicas de la satisfacción: opinión pública y desempeño del Estado



La vinculación de las necesidades y expectativas de la población con los resultados del desempeño institucional corresponde al nivel de análisis sobre el papel del Estado y la opinión pública que hemos asociado con el fenómeno de la satisfacción. En su forma básica, es la expresión más inmediata del vínculo clásico del concepto de gobernabilidad (balance entre demandas públicas y respuestas políticas), pero se interrelaciona estrechamente con “la fuerza de los vínculos débiles” (Granovetter, 1973), que, desde una óptica individual, se relaciona con la legitimación ex ante analizada en el capítulo III y está mediada por una aspiración normativa que deriva de expectativas ideológicas sobre lo que el Estado debe o no debe hacer y se expresa en opiniones sobre el papel del Estado (véase el capítulo V).

No se trata de relaciones causales sino de interacciones: la fuerza del consentimiento previo otorga margen de maniobra política y puede conducir a valoraciones complacientes de políticas que, en un contexto de menor consentimiento, pueden derivar en evaluaciones más drásticas. Por otra parte, la persistencia de un desempeño deficitario en razón de los intereses sociales específicos puede conducir al debilitamiento del consentimiento ex ante y proyectarse en diversas formas de desobediencia social o desencanto político, como pueden ser las protestas generalizadas que conducen a la caída del gobierno, la ampliación del abstencionismo o el ejercicio de potestades de democracia directa por medio de instituciones como el referéndum revocatorio (disponible en la actualidad en los marcos constitucionales de algunos países de la región). Finalmente, la perspectiva ideológica, que suele reflejarse en opiniones más o menos estatistas (en ocasiones instaladas en el

continuo Estado-mercado), puede influir en el consentimiento y la satisfacción, con independencia de una valoración racional de contextos y oportunidades. Por ejemplo, si la preferencia individual favorece la liberación económica, una afinidad percibida hacia el estatismo en el gobierno de turno puede conducir tanto al rechazo de la legitimación de origen como a una valoración sistemáticamente negativa de los resultados del desempeño institucional.

Este capítulo se compone de dos partes. En la primera, se analizan los vínculos de la opinión con el desempeño en tres áreas clave de la política pública: a) la dimensión redistributiva, expresada en términos de gasto público y financiamiento de los sectores sociales; b) la vinculación de la política económica con el interés ciudadano, relacionando el objetivo de la política económica de control de la inflación con las percepciones de satisfacción económica de la ciudadanía, y c) el impacto de la existencia (o ausencia) de políticas en materia de empleo, lo que constituye el fundamento de la distribución primaria y la conexión básica entre el crecimiento económico y el acceso de la población a fuentes de bienestar.

En la segunda parte, se examina el vínculo entre la estructura social y las percepciones sobre el desempeño del Estado, primero en relación con las brechas sociales que constituyen pisos diferenciados en materia de equidad distributiva, después en referencia a la dimensión de género y en tercer lugar en relación con el grado en que el fraccionamiento etnolingüístico de los países se vincula o no con las percepciones en materia de desempeño.

## **A. Opinión y políticas públicas**

### **1. Gasto público, financiamiento y servicios sociales**

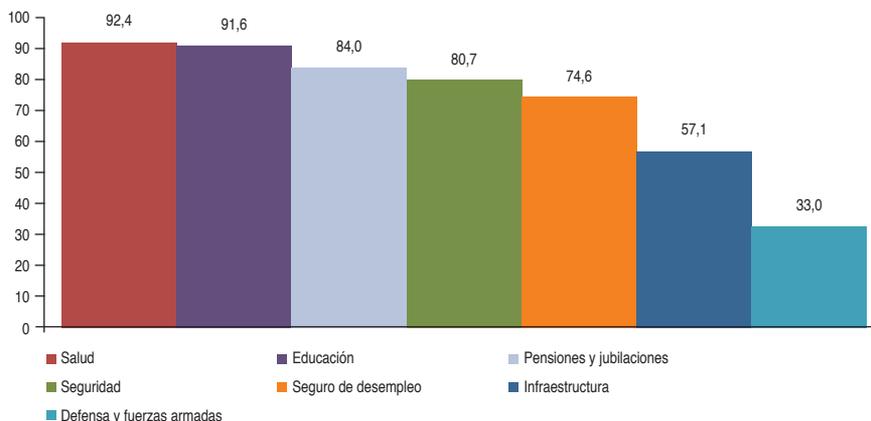
Observemos los temas relativos al gasto público y su financiamiento. En la encuesta de Latinobarómetro de 1998 se indagó acerca de las preferencias de la ciudadanía en cuanto a la orientación del gasto público. Los datos del gráfico IV.1 ilustran que, en el conjunto de la región, las inversiones sociales son favoritas frente al gasto en infraestructura y defensa. Como se observa en los gráficos IV.2 y IV.3, las opiniones muestran pocas variaciones de un país a otro en los gastos en sectores sociales (especialmente en salud y educación), pero importantes variaciones en materia de infraestructura y gasto militar (sobre todo por la mayor simpatía en Honduras y Venezuela (República Bolivariana de) hacia el gasto en defensa).

■ **Gráfico IV.1** ■

**América Latina (17 países): preferencias sobre el gasto público, 1998**

Pregunta: Ahora le voy a mencionar distintos tipos de gasto público. Dígame, por favor, si Ud. cree que para su país es mejor que se gaste más o menos en cada uno de ellos...

(En porcentajes de personas que señalan que se debería gastar más en...)

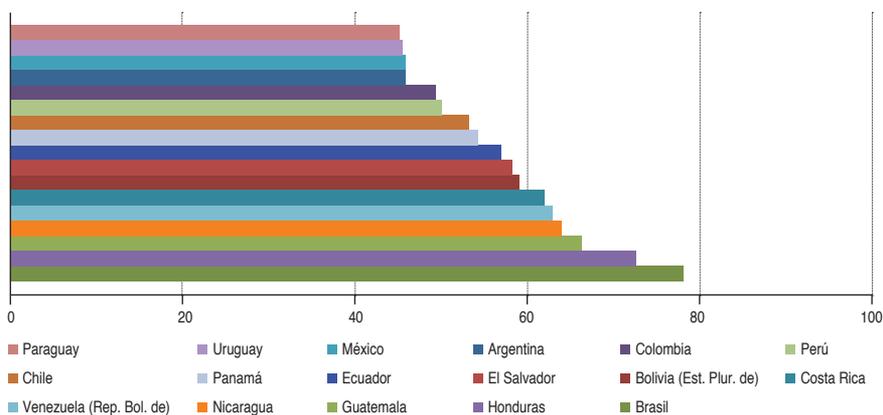


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de Latinobarómetro 1998.

■ **Gráfico IV.2** ■

**América Latina (17 países): población que cree que se debería gastar más en infraestructura, 1998**

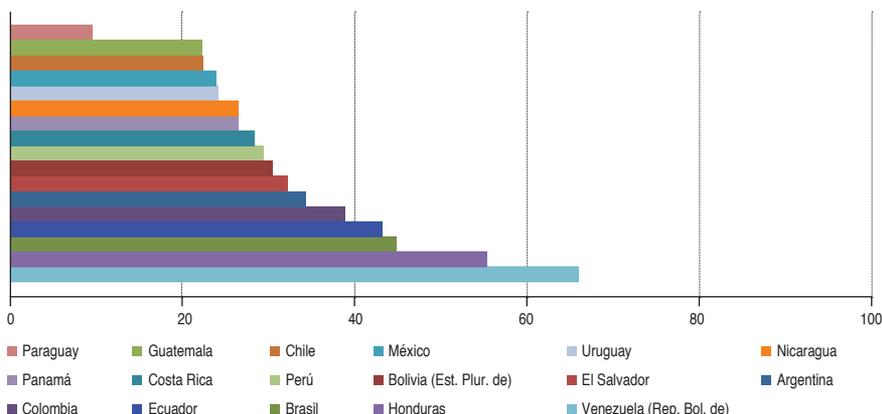
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de Latinobarómetro 1998.

■ Gráfico IV.3 ■

**América Latina (17 países): población que cree que se debería gastar más en defensa y fuerzas armadas, 1998**  
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de Latinobarómetro 1998.

Los datos objetivos indican un estancamiento en la evolución del gasto público social, al pasar del 12,1% en 1998 al 12,4% en 2006 (la serie más completa disponible). No obstante, en términos de gasto medio por persona, el gasto en 2006 aumentó un 22% en comparación con 1998. De este modo, aunque el esfuerzo macroeconómico no es significativamente mayor, la cantidad de recursos a distribuir podría coincidir con las expectativas de mayor gasto por parte de la población. En todo caso, se debe tener en cuenta que los niveles de inversión social en América Latina son relativamente bajos, sobre todo en educación y salud, y en menor medida en seguridad social. Por otra parte, la volatilidad es alta, puesto que la cuantía del gasto público social ha respondido mucho a los ciclos económicos, lo que perjudica su capacidad de influir en transformaciones sociales de largo plazo. Otro problema es el comportamiento regresivo del gasto en la región, dado que tiende a favorecer a los grupos de mayor ingreso (Clements, Faircloth y Verhoeven, 2007).

## ■ Cuadro IV.1 ■

**América Latina (promedios simples): distribución del gasto social sectorial por quintiles de ingreso, 2007\***  
(En porcentajes)

	Quintil más pobre	Quintil más rico
Educación	20,2	20,4
Primaria	29	7,9
Secundaria	13,2	18,3
Terciaria	1,9	52,1
Salud	20,6	17,6
Protección social	5,6	51,2
Gasto social total	15	30,4

**Fuente:** B. Clements, C. Faircloth y M. Verhoeven "Gasto público en América Latina: tendencias y aspectos clave de política", Revista de la CEPAL, N° 93 (LC/G.2347-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2007.

\*La cobertura de países varía según la categoría. En las partidas de gasto social total, educación, salud y protección social, las cifras corresponden a 8, 13, 14 y 9 países, respectivamente.

Lo mismo ocurre en relación con los gastos en defensa y fuerzas armadas. En este caso, las cifras del Instituto Internacional de Investigación para la Paz de Estocolmo (SIPRI) dan cuenta de una disminución apenas perceptible del gasto en relación con el PIB en América Latina, al pasar del 1,5% en 1998 al 1,3% en 2008<sup>10</sup>. Si se considera la expansión del producto, es posible que esto se refleje en más recursos disponibles para el gasto militar, lo que difiere de la expectativa ciudadana de 1998.

En síntesis, si bien el gasto público no ha ido en la dirección de las expectativas sociales, el mejor desempeño de las economías regionales en la última década permitió destinar, en términos absolutos, mayores partidas de recursos públicos a la inversión social, sin alterar los equilibrios macroeconómicos previos.

En el cuadro IV.2 se analizan las opiniones acerca de los impuestos y la satisfacción de la población con los servicios públicos que recibe. En el primer caso, se mide el grado de confianza en el destino apropiado de los impuestos y en el segundo, el porcentaje neto de satisfacción con los servicios de educación y salud a los que la población tiene acceso.

<sup>10</sup> Véase [en línea] <http://www.sipri.org/> para obtener más detalles.

■ Cuadro IV.2 ■

**América Latina: confianza en el uso de los impuestos y satisfacción con los servicios sociales, \*2005**  
(En porcentajes)

	NO CONFÍA EN EL USO DE LOS IMPUESTOS	SATISFACCIÓN CON LA EDUCACIÓN	SATISFACCIÓN CON LA SALUD
Argentina	75,9	4,2	25,7
Bolivia (Est. Plur. de)	85,1	1,2	2,0
Brasil	87,1	-6,5	-29,9
Chile	78,3	14,1	13,8
Colombia	87,7	45,6	36,2
Costa Rica	58,7	5,4	0,6
Ecuador	87,9	-38,2	-45,5
El Salvador	67,6	15,3	-1,5
Guatemala	85,3	-6,7	-27,1
Honduras	78,7	8,3	24,2
México	85,1	14,7	17,3
Nicaragua	84,5	-5,1	-31,2
Panamá	86,0	23,0	8,0
Paraguay	81,6	19,3	10,8
Perú	89,5	-36,3	-38,6
Rep. Dominicana	75,3	15,6	6,1
Uruguay	43,6	32,3	42,9
Venezuela (Rep. Bol. de)	57,4	49,0	34,6

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de Latinobarómetro 2005.

\* Los valores de satisfacción con la educación y la salud son valores netos (porcentaje de satisfechos menos porcentaje de insatisfechos).

Se notan importantes variaciones entre los países de la región. Los valores más bajos en materia de desconfianza en el uso de los impuestos se presentan en el Uruguay y El Salvador, mientras que en Costa Rica esta cifra supera el 58% y en Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Colombia, el Ecuador, Guatemala, México, Panamá y el Perú alcanzan proporciones superiores al 85%.

En el Uruguay también se observan las mayores proporciones de satisfacción con los servicios de salud y educación, mientras que los valores netos son negativos en el Brasil y resultan notablemente diferenciados en la Argentina, donde se destaca un nivel medio de satisfacción con los servicios de salud, pero un nivel muy bajo de satisfacción con los servicios educativos. A su vez, los valores más altos de insatisfacción neta se observan en el Ecuador (un -38% en salud y un -45% en educación), mientras que en Colombia y Venezuela (República Bolivariana de), los índices de satisfacción son, en promedio, los más altos de la región.

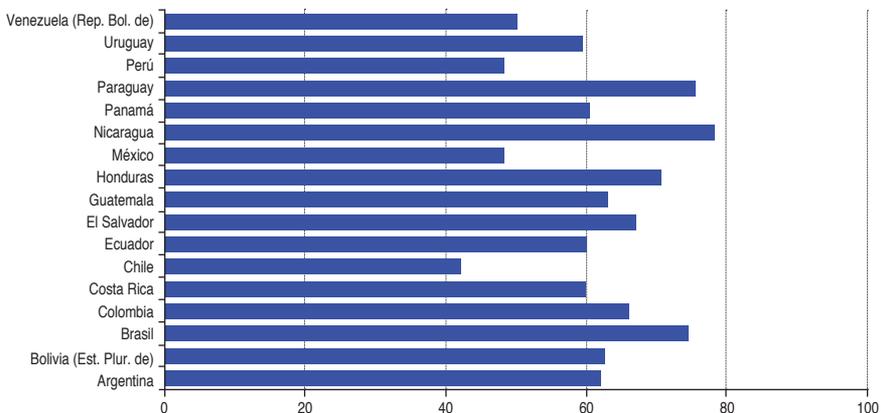
Estos datos parecen indicar que la satisfacción con el desempeño de los servicios de educación y salud es independiente de un alto grado de inconformidad con la estructura tributaria. Esto puede llamar la atención sobre la importancia de definir la eficiencia gubernamental no solo en términos de eficiencia administrativa, sino también según la entrega a la población de servicios directos de mejor calidad y amplia cobertura.

Asimismo, las capacidades estatales se relacionan con la recaudación de impuestos, que en la región se presenta en un contexto de generalizada hostilidad al pago de dichos impuestos. Este es un aspecto crucial en la discusión de políticas públicas en la región. Para la mayoría de los países, avanzar en inversiones públicas que aseguren servicios sociales y de fomento de la producción y el empleo depende de una significativa expansión de los ingresos tributarios, especialmente de los impuestos a las rentas más altas. Aunque es evidente que las formas más explícitas de oposición a las propuestas de reforma tributaria provienen de los grandes medios de comunicación y de poderosas corporaciones empresariales, lo cierto es que la población en general comparte una actitud negativa ante el cobro de impuestos. Las actitudes de la población se caracterizan por una severa crítica al desempeño, sobre todo en materia de servicios públicos, y por una amplia indisposición al pago de impuestos. En la encuesta de Latinobarómetro de 2002 se consultó sobre los impuestos y el financiamiento a las políticas de bienestar social. Los resultados indican que, en promedio, un 62% de los latinoamericanos prefiere menos impuestos a políticas de bienestar.

■ Gráfico IV.4 ■

**América Latina (17 países): población de acuerdo con la frase: “los impuestos deberían ser lo más bajos posible, aun si disminuyen los gastos de bienestar”, 2002**

(En porcentajes de población que afirma estar “muy de acuerdo” o “de acuerdo”)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de información de la base de datos CEPALSTAT.

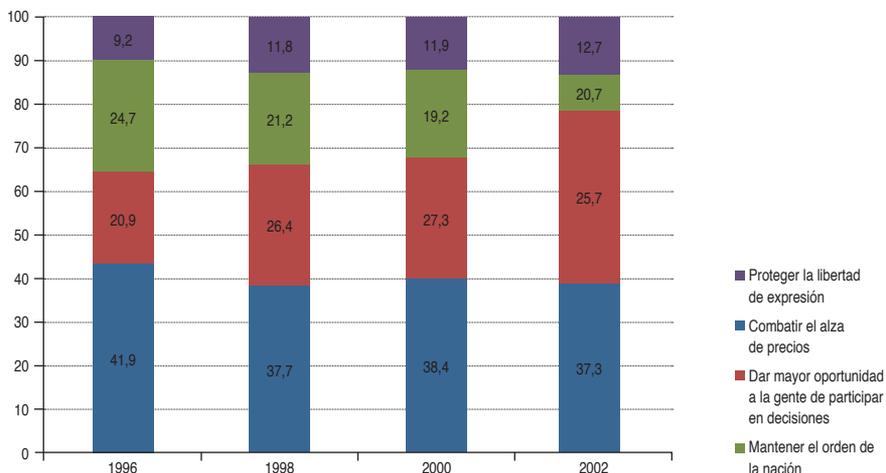
## 2. Control de la inflación como política pública

Desde la adopción de las reformas derivadas del Consenso de Washington, el control de la inflación se ha convertido en uno de los objetivos primordiales de las políticas económicas. Sin entrar en consideraciones técnicas, no cabe duda de que el aumento del costo de vida es uno de los factores que más preocupa a la población. Desde la óptica de los ciudadanos, el costo de vida es uno de los principales indicadores del desempeño gubernamental, lo que vale tanto para la consideración de la política económica y su éxito, como de la democracia y su utilidad instrumental.

Desde 1996, Latinobarómetro indaga acerca del grado en que el aumento de los precios y el costo de vida son considerados relevantes por la población. En una pregunta formulada entre 1996 y 2002 se indagó sobre la importancia del control de precios en comparación con la suma de alternativas como las libertades públicas, el orden social y la participación en las decisiones. En el gráfico IV.5 se destaca la menor importancia que la población otorga al control de precios en relación con el mantenimiento del orden y la participación social. De hecho, se observa una reducción de la importancia asignada al combate del alza de los precios de 4 puntos porcentuales entre la primera y la última medición.

■ Gráfico IV.5 ■

**América Latina (17 países): ¿cuál de las siguientes cosas diría ud. que es la más importante?, 1996-2002**  
(En porcentajes)



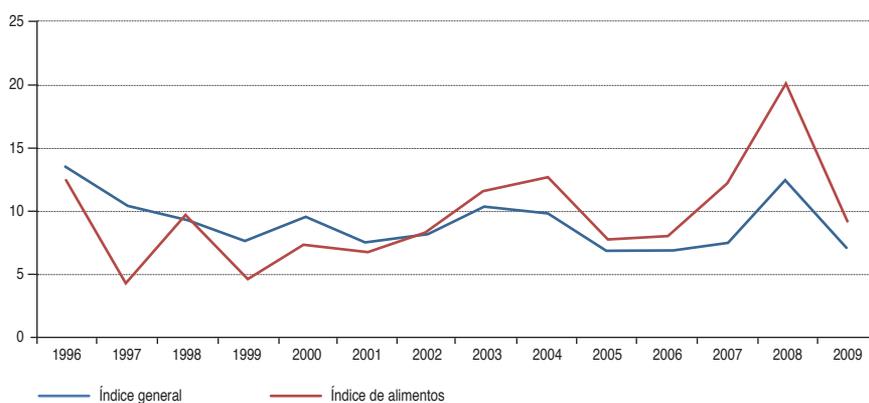
**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de Latinobarómetro 1996, 1998, 2000 y 2002.

ª La pregunta usada originalmente fue la siguiente: Si tuviera que elegir, ¿cuál de las siguientes cosas de esta tarjeta diría Ud. que es la más importante?

Estos resultados se corresponden con la evolución del índice de precios entre 1996 y 2002, de modo que, conforme los precios tienden a bajar, la población pierde interés en el tema. En todo caso, se debe notar el aumento de los precios de la canasta general de bienes entre 2006 y 2008, un incremento que resultó mayor en el caso de los alimentos, que constituyen una parte sustancial de la canasta de consumo de los más pobres. Si bien la crisis financiera mundial que explotó a mediados de 2008 posibilitó la detención de dicha tendencia, la recuperación económica internacional recientemente ha vuelto a provocar un alza de precios, lo que debería aumentar la importancia que la población asigna al combate del alza de precios.

■ Gráfico IV.6 ■

**América Latina: tasa de variación anual del índice de precios al consumidor, general y de los alimentos, 1996-2009**  
(En porcentajes)



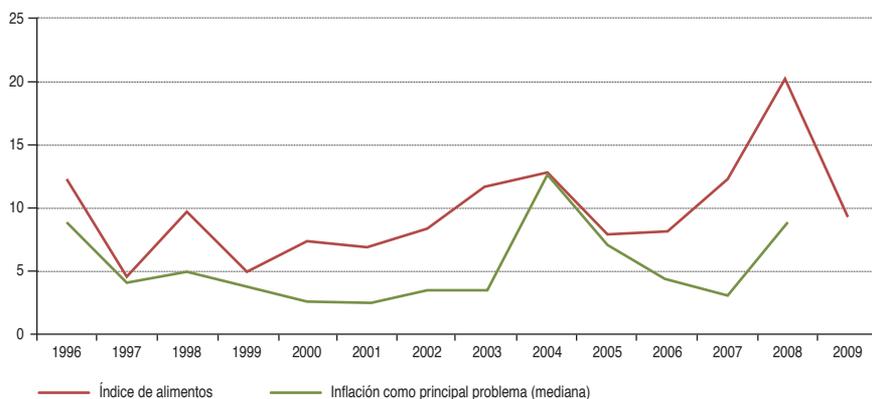
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), base de datos CEPALSTAT.

No obstante, puede ocurrir que, dada la evolución de los procesos políticos de los años noventa, los temas de orden y consolidación de la democracia estuvieran mucho más cerca de las preocupaciones cotidianas de la población. Veamos cómo se comporta el interés relativo por el costo de la vida en una serie de tiempo más larga.

Desde 1996, Latinobarómetro consulta sobre el principal problema del país. La cuestión es establecer el grado en que la población considera la inflación y el aumento de los precios como el principal problema del país. En el gráfico IV.7 queda clara la relación entre la evolución del índice de precios de los alimentos y la mediana de la percepción de la inflación como principal problema del país.

## ■ Gráfico IV.7 ■

**América Latina: evolución de la percepción de la inflación como principal problema del país y del índice de precios de los alimentos<sup>a</sup>, 1996-2009**  
(En porcentajes)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de Latinobarómetro 1996-2008.

<sup>a</sup> Los porcentajes corresponden a tasas de variación.

Sin embargo, y como es de esperar, el grado de preocupación por la evolución de los precios varía mucho de un país de la región a otro. En el cuadro IV.3 se presenta la evolución de la preocupación ciudadana por el aumento de los precios entre 1996 y 2008 desagregada por países<sup>11</sup>. Como es lógico, la evolución de las percepciones se corresponde con las variaciones de corto plazo, lo que puede explicar algunas de las grandes oscilaciones en los países, o con niveles de vida relativos, lo que explicaría la mayor preocupación por el aumento de los precios en los países con mayores niveles de pobreza, como los del norte de Centroamérica.

<sup>11</sup> Hay variaciones en la forma de medición, ya que en 1995, 1996, 1997, 2000, 2001 y 2003 se usaron listados diferentes y a partir de 2004 se hizo una pregunta abierta. Esto explicaría las diferencias notables entre 2003 y 2004 en la mayoría de los países. También ilustra un aspecto de orden metodológico: las repuestas de la serie de 2004 en adelante resultarían menos inducidas y, por lo tanto, reflejarían mejor el interés real de la población por el costo de vida.

## ■ Cuadro IV.3 ■

**América Latina: percepción de la inflación como principal problema, según países, 1996-2008**  
(En porcentajes)

	1996	1997	1998	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Promedio
Argentina	0,7	0,3	0,8	0,5	0,9	4,5	0,9	14,9	2,2	1,9	6	7,4	3,4
Bolivia (Est. Plur. de)	4,3	9,5	2,5	4	1,7	3,7	3,3	19,5	2,2	0,3	3,7	5,6	5,0
Brasil	2,1	1,5	1	1,8	1,6	1,6	1,7	6,3	2,1	0,9	0,4	2,2	1,9
Chile	2,2	1,9	3,3	1,4	1,1	2,2	1,3	4,6	6,1	4,3	0,7	1,5	2,6
Colombia	31,1	11,8	7,7	14,2	13,3	9,5	11,6	15,9	24	16,2	2,8	14,8	14,4
Costa Rica	4,3	3,2	5,1	2	3,4	1,8	1,5	0,8	6,1	5,3	1,6	12,7	4,0
Ecuador	8,8	6,7	9,8	8,1	6,1	6,5	3,3	21,3	1,8	1,3	2,1	8,2	7,0
El Salvador	24,5	9,6	6,3	7,3	2	2,2	3,6	12,2	18,8	16,4	0,7	9,1	9,4
Guatemala	22,9	11,6	2,2	8,2	8,5	5	4,5	17,4	12,3	14,6	3,7	9,7	10,1
Honduras	44,2	10,1	7,1	2,5	6,8	7,9	4,5	24,2	16,4	11,5	3,1	18	13,0
México	11,1	12,7	21,1	11,6	7	5,1	2,3	6,1	12,7	1,2	1,8	5,5	8,2
Nicaragua	9,1	3,9	5,8	1,5	1,6	1,5	3,7	6,3	13,9	14,9	4,8	17,7	7,1
Panamá	11,9	2,9	4,8	2,5	6,2	3,4	3,6	9,3	8,6	7,2	10,1	35,4	8,8
Paraguay	2,3	1,7	3,3	2,3	0,8	1,8	2,2	0,5	3,2	3,9	1,2	7,3	2,5
Perú	2,8	2,3	2,5	2,5	1,7	2	3,5	22	1,4	0,9	2,9	15,9	5,0
Rep. Dominicana								51,3	28,9	32,2	7,9	19,4	27,9
Uruguay	3,7	3,6	1,8	3,6	2,5	3,2	2,6	13	0,6	0,8	3,6	2,3	3,2
Venezuela (Rep. Bol. de)	14,3	13,8	9	13,8	2,6	4,8	6,3	11,7	7,8	0,8	0,6	3,2	6,7

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de Latinobarómetro para los años indicados.

### 3. Desempleo e inseguridad social

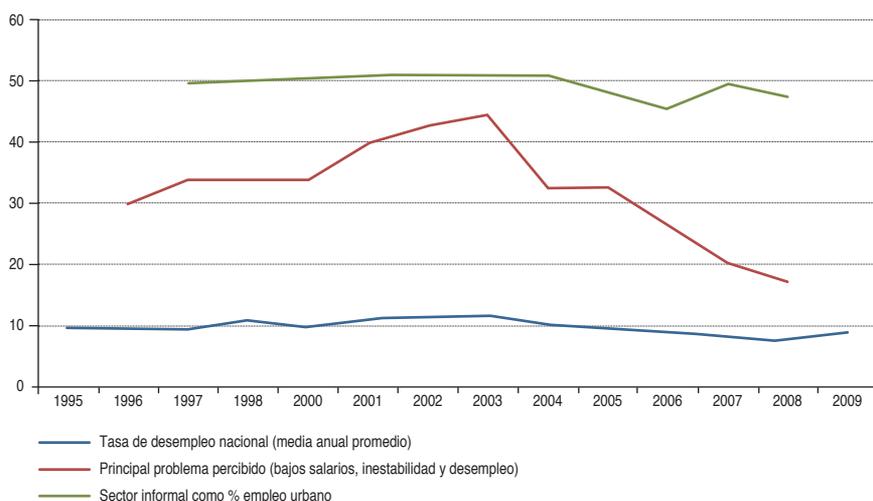
Como veremos a continuación, la percepción relativamente favorable sobre el costo de vida contrasta con la preocupación por el empleo. En América Latina, el empleo es precario y escaso, y en los últimos años, como señala la OIT, aumentó su tendencia a la precarización. La obtención de un empleo estable y de calidad ocupa un lugar más relevante en las percepciones sociales sobre riesgos presentes y futuros.

En el gráfico IV.8 se presentan, en conjunto, la evolución de la percepción de que el principal problema del país es el mal funcionamiento del mercado de trabajo (al desempleo se agregan los bajos salarios y la inestabilidad laboral, que son indicadores de precariedad laboral) y los cambios en las tasas objetivas de desempleo. Los datos muestran una amplia distancia entre el problema percibido y la evolución del indicador objetivo de desempleo. Se debe notar que el indicador de percepciones se mueve más o menos en línea con el ciclo de crecimiento económico experimentado por la región entre 2002 y 2008,

mientras que la tasa de desempleo permanece relativamente estable en el mismo período. La distancia entre las medidas objetiva y subjetiva se reduce levemente al considerar la proporción de trabajadores en el sector informal urbano.

■ **Gráfico IV.8** ■

**América Latina (promedios simples): evolución objetiva y percibida de problemas en el mercado laboral, 1996-2008\***  
(En porcentajes)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de Latinobarómetro 1996-2008 y base de datos CEPALSTAT.

\* Los datos del sector informal urbano solo incluyen los años con información de 10 países o más.

Cabe preguntarse si la población percibe la generación de empleo como una responsabilidad pública o como resultante del esfuerzo de los agentes privados. El sector privado es el principal empleador en el conjunto de la región y aunque el empleo público funcionó en algunos países y períodos como un mecanismo de ajuste del mercado laboral, en la actualidad hay una tendencia a la baja del empleo en este sector<sup>12</sup>.

Los datos recabados en dos consultas realizadas en distintos momentos sobre la responsabilidad del Estado y del mercado en la generación de empleo parecen mostrar un avance desde una perspectiva estatista hacia una visión que no exime a la iniciativa privada de su responsabilidad en la generación de empleo de calidad. En las encuestas de Latinobarómetro de 2001 y 2006 se

<sup>12</sup> La proporción de empleo público en el gobierno central sobre el total de los ocupados en América Latina ronda el 20%. En contraposición, en los países de la OCDE esta proporción alcanza el 21% y en Oriente Medio y África septentrional llega al 50% (Clements, Faircloth y Verhoeven, 2007, pág. 53).

indagó sobre la responsabilidad pública o privada en la generación de empleo. La pregunta formulada fue la siguiente: “Por lo que Ud. sabe o ha oído, ¿a qué se debe en primer lugar el desempleo hoy día? Las empresas privadas no invierten suficiente/El Estado tiene una política económica inadecuada...”. Las respuestas indican que la ciudadanía atribuye más responsabilidad al Estado que a los agentes privados en el problema del desempleo. La responsabilidad atribuida a la baja inversión privada fue del 28% en 2001 y del 29% en 2006, y la asignada a las políticas económicas del Estado alcanzó el 48% y el 47% en dichos años.

La preocupación por el empleo conduce más a un cuestionamiento de las acciones gubernamentales y menos a una imputación de responsabilidades a los generadores directos de empleo. Lo contrario también es relevante: puede argumentarse que las mejoras en la estabilidad y calidad del empleo, que lógicamente disminuyen la preocupación por el tema, suponen una mejor valoración de las acciones gubernamentales y constituyen un factor de legitimación.

#### ■ Cuadro IV.4 ■

**América Latina: percepción del mal funcionamiento del mercado de trabajo como principal problema, según países, 1996-2008\***  
(En porcentajes)

	1996	1997	1998	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Argentina	48,5	37,9	47,2	46,0	50,2	41,3	46,2	33,6	35,0	23,7	12,5	18,2
Bolivia (Est. Plur. de)	27,2	32,2	22,4	33,8	37,1	40,6	46,0	20,2	34,9	25,0	15,8	4,2
Brasil	27,5	33,0	48,2	47,9	31,5	38,7	45,7	40,4	28,2	23,7	14,7	17,5
Chile	17,4	22,1	33,9	27,4	34,8	33,7	40,7	34,6	38,5	29,7	22,5	24,8
Colombia	23,8	27,4	20,9	17,7	31,1	27,4	34,5	23,2	20,1	15,2	10,8	8,7
Costa Rica	20,1	29,4	41,1	44,9	60,9	56,9	50,8	31,5	31,2	26,4	15,9	20,3
<b>Ecuador</b>	22,1	28,4	29,2	27,5	33,4	41,7	37,6	22,6	20,8	24,6	23,8	20,9
El Salvador	21,9	31,7	29,2	22,4	29,4	32,8	33,6	33,2	33,1	17,0	12,9	15,5
Guatemala	19,7	32,1	6,5	18,9	33,2	27,1	33,0	15,7	18,0	10,8	14,3	9,0
Honduras	21,3	7,7	16,3	10,5	26,1	34,3	30,4	20,1	23,1	23,3	14,0	11,3
México	27,7	33,3	28,0	25,8	22,1	38,9	41,3	33,9	22,3	20,4	14,8	15,8
Nicaragua	57,4	68,1	42,4	35,7	52,3	48,5	58,7	38,5	44,5	43,5	34,5	28,6
Panamá	47,6	43,1	44,8	37,9	46,1	53,1	49,2	55,5	54,7	46,1	30,6	14,1
Paraguay	20,7	22,4	22,7	27,1	27,4	35,1	35,7	49,7	44,8	31,8	31,4	24,9
Perú	46,1	51,6	58,5	58,1	58,1	57,4	54,3	41,2	44,3	33,7	28,8	21,6
Rep. Dominicana								27,7	30,6	18,2	15,8	12,9
Uruguay	47,1	58,0	60,7	63,9	65,6	68,0	67,0	4,0	11,5	15,9	34,3	29,8
Venezuela (Rep. Bol. de)	12,1	15,6	18,8	28,2	33,2	45,1	48,5	54,3	49,9	43,9	8,3	8,6

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de Latinobarómetro 1996-2008.

\*Corresponde a la suma de “problemas salariales”, “inestabilidad laboral” y “desempleo”.

## B. Estructura social, Estado y opinión pública

En este apartado, interesa examinar la forma en que las percepciones sobre el Estado en América Latina se ven influidas por rasgos particulares de la estructura social. En la sección A de este capítulo confrontamos las percepciones con el desempeño medido a partir de capacidades estatales vinculadas con el gasto público, los impuestos, los servicios sociales y el empleo. Naturalmente, la estructura social no solo proyecta las capacidades estatales, sino que es una síntesis de política pública, generación de riqueza y relaciones sociales, todas imbricadas en relaciones de poder. Las relaciones de poder están históricamente determinadas, de modo que los arreglos políticos que definen las estructuras contemporáneas pueden ser muy diferentes de los de épocas anteriores. Para capturar la dinámica de las estructuras sociales en los distintos países de la región se hacen tres cortes analíticos: desigualdades sociales, inequidades de género y fraccionamiento etnolingüístico.

### 1. Desempeño del Estado y brechas sociales

Observemos los temas relativos al gasto público y su financiamiento. En la encuesta de Latinobarómetro de 1998 se indagó acerca de las preferencias de la ciudadanía en cuanto a la orientación del gasto público. Los datos del gráfico IV.1 ilustran que, en el conjunto de la región, las inversiones sociales son favoritas frente al gasto en infraestructura y defensa. Como se observa en los gráficos IV.2 y IV.3, las opiniones muestran pocas variaciones de un país a otro en los gastos en sectores sociales (especialmente en salud y educación), pero importantes variaciones en materia de infraestructura y gasto militar (sobre todo por la mayor simpatía en Honduras y Venezuela (República Bolivariana de) hacia el gasto en defensa).

La desigualdad de ingresos no es la única expresión de las desigualdades sociales, pero es la más medida. Para analizar las percepciones sobre el Estado a partir de universos diferenciados de desigualdad de ingresos, partiremos de la clasificación elaborada por CEPAL/AECID/Latinobarómetro (2010, pág. 23) bajo el concepto de brechas sociales. La CEPAL entiende por tales “...a las distancias y carencias socioeconómicas existentes en los países de América Latina, y que se expresan en la privación, para determinados grupos de población, del acceso a derechos básicos y de las oportunidades para desarrollar plenamente sus potencialidades. Las brechas pueden ser: 1) absolutas o fundadas en estándares, donde el criterio es una definición normativa (en este caso, la imposibilidad de satisfacer las necesidades básicas, alimentarias y no alimentarias), y 2) relativas, o definidas a partir de las diferencias entre grupos, donde el criterio de contraste es la distribución”. Para

la construcción del indicador, se basa en dos variables: los niveles de pobreza y la distancia de ingresos entre el primero y el quinto quintil de la distribución.

De acuerdo con los resultados, los países se dividen en tres grupos según brechas sociales como se indica en el cuadro IV.5:

#### ■ Cuadro IV.5 ■

**América Latina: tipología de países, según brechas sociales y confianza en el gobierno, alrededor de 2007**

Grupos de países	Población bajo la línea de pobreza (En porcentajes)	Razón entre quintiles de ingresos	Confianza en el gobierno (Mucha/Alguna) <sup>a</sup>
<b>Brecha social baja</b>	<b>20,0<sup>b</sup></b>	<b>13,4<sup>b</sup></b>	<b>43,4<sup>b</sup></b>
Uruguay	18,1	10,3	45,4
Chile	13,7	15,7	38,3
Costa Rica	18,6	14,8	51,8
Argentina	21,0	15,5	35,8
Venezuela (Rep. Bol. de)	28,5	10,6	46,0
<b>Brecha social media</b>	<b>38,9<sup>b</sup></b>	<b>20,4<sup>b</sup></b>	<b>32,0<sup>b</sup></b>
México	31,7	14,8	28,9
Panamá	29,0	18,9	28,2
Perú	39,3	17,2	23,1
Brasil	30,0	25,9	36,5
Ecuador	42,6	15,8	22,9
El Salvador	47,5	16,3	36,3
Colombia	46,8	27,8	32,9
Rep. Dominicana	44,5	26,4	47,1
<b>Brecha social alta</b>	<b>60,0<sup>b</sup></b>	<b>25,1<sup>b</sup></b>	<b>29,5</b>
Nicaragua	61,9	18,6	26,2
Paraguay	60,5	19,1	33,3
Guatemala	54,8	23,9	24,2
Bolivia (Est. Plur. de)	54,0	31,5	30,7
Honduras	68,9	32,5	33,0

**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID)/Corporación Latinobarómetro, *América Latina frente al espejo. Dimensiones objetivas y subjetivas de la inequidad social y el bienestar en la región* (LC/G.2419/E), Santiago de Chile, CEPAL, 2010, pág. 24; y Latinobarómetro 1996-2008.

<sup>a</sup> Promedios simples.

<sup>b</sup> Promedio de 1996, 2002 y 2003-2008.

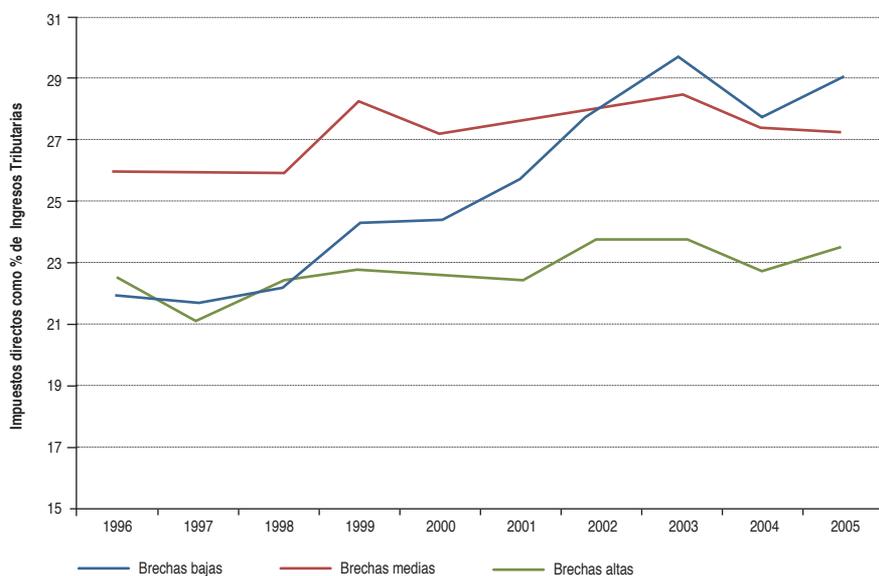
Se observa que la confianza en el gobierno aumenta conforme disminuye la brecha social. De ahí que obtener progresos en la lucha contra la pobreza resulte más atractivo para los gobiernos que avanzar en la disminución de la concentración de ingresos (como se mide a través del coeficiente de Gini, que considera toda la distribución y no solo a los grupos extremos), en razón de su mejor conexión con las demandas de la ciudadanía en el corto plazo. No obstante, es evidente que cerrar brechas sociales es necesario para mejorar la

legitimidad de los gobiernos, lo que no puede depender solo de avances en la disminución de la pobreza, sino también de reformas tributarias orientadas a la expansión de los impuestos directos sobre las rentas.

Esto queda de manifiesto cuando se analiza la transformación de la estructura tributaria en los tres grupos de países. Los países con brechas bajas han transformado más activamente su estructura tributaria que los otros dos grupos de países. En los demás, la proporción de impuestos directos sobre el total permanece más o menos estable, y además, es precisamente en los países con mayores brechas sociales donde la incidencia de los impuestos directos es más baja.

■ Gráfico IV.9 ■

**América Latina: impuestos directos, 1996-2005**  
(En porcentajes de los impuestos totales)



**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID)/Corporación Latinobarómetro, *América Latina frente al espejo. Dimensiones objetivas y subjetivas de la inequidad social y el bienestar en la región* (LC/G.2419/E), Santiago de Chile, CEPAL, 2010, pág. 24; y Latinobarómetro 1996-2005.

La ubicación de los individuos en la estructura social puede influir en la visión que tengan del gobierno y su desempeño. Al respecto, pueden formularse al menos dos hipótesis generales: la primera remite al fenómeno de la crítica ilustrada, lo que se expresa en la tendencia a una mayor criticidad de la gestión gubernamental precisamente entre los grupos sociales con mayores

recursos educativos y, por lo tanto, mejor condición social. En este caso, las motivaciones para la crítica se sustentan en factores distintos de la propia condición social, pudiendo originarse en posiciones políticas o ideológicas, o incluso en valoraciones de mediano y largo plazo. La segunda motivación para la valoración crítica del gobierno puede resultar de una ponderación más próxima de la propia condición social; así, conforme empeora la condición social, deberá aumentar la desconfianza en el gobierno y su desempeño, o como se suele decir en el lenguaje tradicional, cada quien habla de la feria según cómo le fue en ella.

En el cuadro IV.6 se resumen los niveles de confianza en el gobierno según el nivel educativo del entrevistado. Los datos muestran escasa variación en una percepción predominantemente negativa del desempeño gubernamental expresada en términos de poca o ninguna confianza en el gobierno.

#### ■ Cuadro IV.6 ■

**América Latina: confianza en el gobierno, según el nivel educativo de los entrevistados, 1996-2008**  
(En porcentajes)

Confianza en el gobierno	Nivel educativo del entrevistado		
	Bajo	Medio	Alto
Mucha y alguna	32,1	31,2	34,5
Poca y ninguna	67,9	68,8	65,5

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos Latinobarómetro 1996-2008.

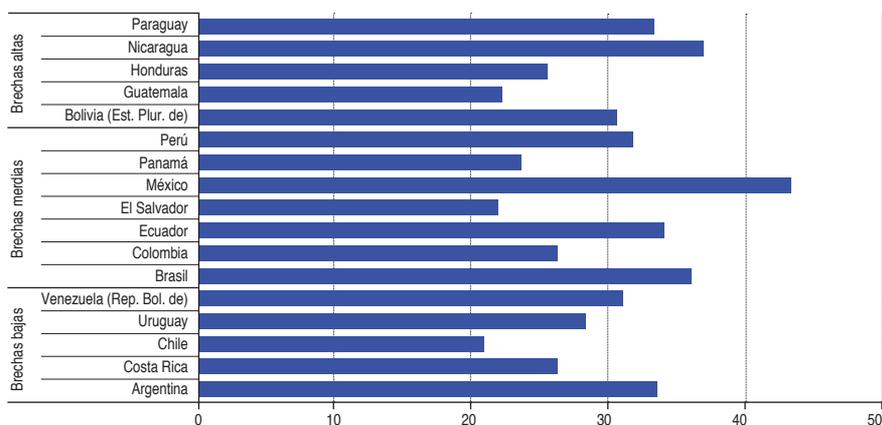
¿Qué relación hay entre las actitudes ciudadanas y las expresiones de la estructura social? Si consideramos las brechas sociales como resultado de la capacidad de integración social generada por los Estados, esperaríamos actitudes y conductas ciudadanas correspondientes con el desarrollo de esas capacidades. Así, conforme mejora la estructura social (por ejemplo, al disminuir la inequidad), debería mejorar la actitud ciudadana. En el gráfico IV.10 se muestra la relación entre la disposición efectiva a pagar impuestos en los tres grupos de países según la brecha social<sup>13</sup>. La pregunta formulada elude la culpabilización del entrevistado, pero supone una tendencia que puede proyectarse a prácticas propias: ¿Podría decirme si, recientemente, sabe Ud. de alguna persona, o ha oído Ud. comentar a algún familiar o conocido sobre alguien que...? Se las arregló para pagar menos impuestos de los que debía.

<sup>13</sup> Este tema ha sido ampliamente abordado por CEPAL/AECID/Latinobarómetro (2010, pág. 141), donde se considera la importancia del análisis de la percepción ciudadana sobre la carga tributaria como expresión de una voluntad contributiva. “Como plantean Bowler y Donovan (1995), el que los ciudadanos perciban que la carga tributaria es demasiado alta o injusta podría indicar que estos no tendrían la voluntad de asumir cargas tributarias adicionales, o que serían hostiles a esta clase de iniciativas”.

## ■ Gráfico IV.10 ■

**América Latina: percepción de la evasión de impuestos en el entorno cercano, 1998 y 2002<sup>a</sup>**

Pregunta: ¿Podría decirme si, recientemente, sabe Ud. de alguna persona, o ha oído Ud. comentar a algún familiar o conocido sobre alguien que... se las arregló para pagar menos impuestos de los que debía?  
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos Latinobarómetro 1998 y 2002.

<sup>a</sup> Promedio de 1998 y 2002.

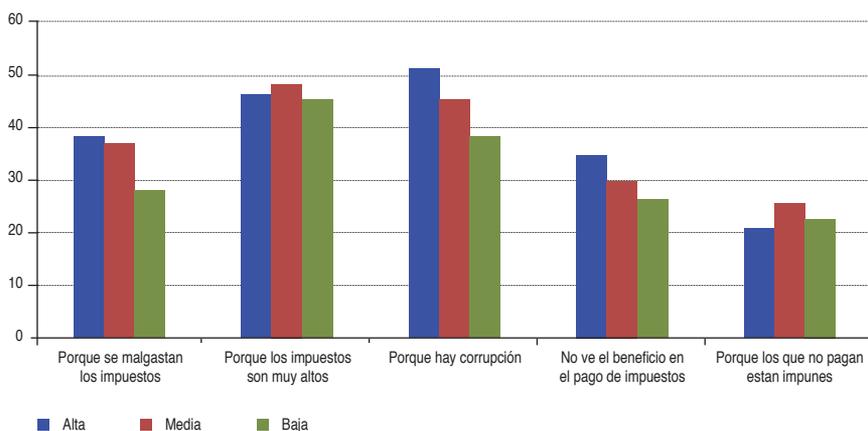
Como se observa, en todos los grupos hay países de mayor o menor percepción de evasión tributaria en el entorno cercano, de modo que la relación no parece muy clara. Incluso en el grupo de brechas medias se observa el nivel más bajo (Panamá) y el más alto (México). Lo que sí está muy claro en la percepción de los entrevistados es la naturaleza injusta de la distribución del ingreso en la región. La proporción que considera que la distribución del ingreso es injusta y muy injusta superó el 70% en toda la región en 1997, 2002 y 2007, sin que se aprecien diferencias sustanciales según las brechas sociales de los países (CEPAL/AECID/Latinobarómetro, 2010).

Las razones que motivan o justifican la evasión fiscal están muy próximas a la valoración de la calidad del funcionamiento de las instituciones estatales. La población se reserva el derecho de pagar impuestos. El argumento de “cultura tributaria” (Rivera y Sojo, 2002) concluye que las personas pagan impuestos no en razón de una motivación ética difusa o de una obligación moral (de ahí que consideremos inapropiada la expresión “moral tributaria”), sino de una transacción utilitaria concreta. Los impuestos se pagan por servicios recibidos, lo que explica la disposición a no pagar, en términos generales, en una región deficitaria en la prestación de servicios públicos. No obstante, la percepción de los impuestos como problema social o fenómeno que tiene en el imaginario social un lugar semejante al que, por ejemplo, proyecta una expresión como “alto costo de la vida” no es independiente de los niveles de desarrollo económico y social de los países.

Los datos indican que la inconformidad con el tema impuestos es mayor cuando el desempeño estatal es más deficiente y las brechas sociales más altas. En el gráfico IV.11 se muestra la relación entre los motivos que la población menciona como causales de evasión de impuestos y la capacidad tributaria del Estado. Como en otras mediciones, se observa que, en general, con independencia de la magnitud de las brechas sociales, hay una base de hostilidad frente a los impuestos, que se consideran altos aunque no lo sean. También se nota que las motivaciones utilitarias (beneficio percibido) o de castigo (por el mal uso o la corrupción) son más altas justamente en los países donde las brechas sociales son más elevadas.

■ Gráfico IV.11 ■

**América Latina: motivos para evadir impuestos, según brechas sociales, 1998 y 2004**  
(En porcentajes)



Fuente: Latinobarómetro, 1998 y 2004.

Al analizar la confianza en el buen uso de los impuestos, sobre la base de preguntas realizadas en 2003 y 2005, en CEPAL/AECID/Latinobarómetro (2010) se concluye que la actitud refractaria hacia los impuestos aumenta conforme se incrementa la desconfianza, lo que conduce a dos posibilidades explicativas:

*“Estos datos pueden dar lugar a distintas lecturas: por ejemplo, la hostilidad ante los tributos y la desconfianza sobre el uso de los impuestos podrían ser expresiones de valores y creencias individualistas y hostiles hacia el Estado, pero esta interpretación no es consistente con los resultados*

*de estudios anteriores, en los cuales se ha observado que la población latinoamericana más bien sustentaría una mentalidad estatista. Otra lectura es que la refractariedad ante la tributación podría devenir de la relación de costo-beneficio que los sujetos asocian al pago de tributos, y la percepción sobre el uso que se hace de los recursos tributarios es una aproximación al beneficio percibido por las personas como respuesta al pago de impuestos (por ejemplo, la cantidad y la calidad de servicios públicos”* (CEPAL/AECID/Latinobarómetro, 2010, pág. 148).

Todo ello permite arribar a una conclusión simple e imperativa: las inversiones intensivas en procesos conducentes a mejoras de equidad (tanto en el ámbito de la producción como de la distribución), derivadas de políticas económicas y sociales comprometidas con el cierre de brechas de ingresos, contribuyen a mejorar sustancialmente la disposición contributiva de los ciudadanos. Si, por el contrario, los países no realizan progresos notables en materia de equidad, tampoco encontrarán espacio político para la promoción de reformas tributarias que, aunque progresivas en su constitución, suponen necesariamente una expansión en la mayoría de los países. Y si la reforma tributaria no es posible, se mantienen atadas las capacidades estatales de revertir los niveles de pobreza, vulnerabilidad y exclusión social. La carga de la prueba, sin embargo, se encuentra del lado de las administraciones, que primero deben convencer con políticas públicas de buena calidad, transparencia y lucha contra la corrupción, y después deben requerir mayores esfuerzos contributivos.

## **2. Inequidad de género y percepciones sobre el Estado**

La discriminación de las mujeres y las estructuras patriarcales de dominación son temas menos frecuentes en los estudios sobre legitimación y políticas públicas. En algunos casos, los estudios se limitan al reconocimiento de las preferencias sobre políticas públicas entre hombres y mujeres (Shapiro y Mahajan, 1986). Kaufmann (2006) analiza el grado en que la brecha de género en el campo político es producto de las diferencias entre las actitudes políticas y la distinta relevancia que mujeres y hombres asignan a los temas. Rendlová (1999) afirma que mientras las diferencias políticas entre hombres y mujeres derivadas de los estudios de opinión tienden a presentarse en forma de una mayor beligerancia por parte de los hombres y una mayor neutralidad por parte de las mujeres, la cuestión que en verdad divide es, justamente, el tema de las relaciones de género. En el caso del oeste del Canadá, por ejemplo, Marshall-Giles (2008) demuestra que las mujeres tienden a tener un menor grado de participación en política, lo que, a su vez, debilita su capacidad de influir en las políticas públicas que apoyan de manera preferente, como las políticas sociales y de medio ambiente.

En lo sucesivo, interesa explorar dos dimensiones, una, próxima a la tradición centrada en la identificación de distancias entre las percepciones de hombres y mujeres (tanto en actitudes como en temáticas) sobre el papel del Estado y otra relativa al contraste entre el desempeño estatal en materia de equidad de género y las percepciones. Este desempeño se mide a partir de la definición de brechas de género (CEPAL/AECID/Latinobarómetro, 2010, pág. 125) que distingue a los países de la región según dos indicadores: el grado de emancipación de las mujeres de los oficios domésticos y de cuidado, y su nivel de participación en el mercado laboral. El resultado del ejercicio, que no incluye ni al Brasil ni al Perú debido a la ausencia de datos, agrupa a los países en tres tipos:

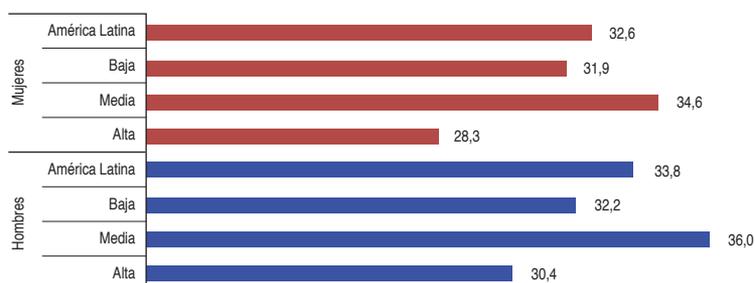
- Países con mayor equidad de género: Argentina, Costa Rica, Ecuador, Panamá y Uruguay.
- Países en situación intermedia: Chile, Colombia, El Salvador, Honduras, México, Paraguay y Venezuela (República Bolivariana de).
- Países con menor equidad de género: Bolivia (Estado Plurinacional de), Guatemala, Nicaragua y República Dominicana.

En el gráfico IV.12 se puede interpretar al mismo tiempo ambos fenómenos: la distancia en la confianza en el gobierno entre hombres y mujeres y las diferencias según el nivel de los países en relación con la brecha de ingresos.

■ Gráfico IV.12 ■

**América Latina: confianza en el gobierno, según sexo, por países clasificados según las brechas de género, 1996-2008**

(En porcentajes de "mucho" o "alguna" confianza)



**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y de Latinobarómetro 1996-2008.

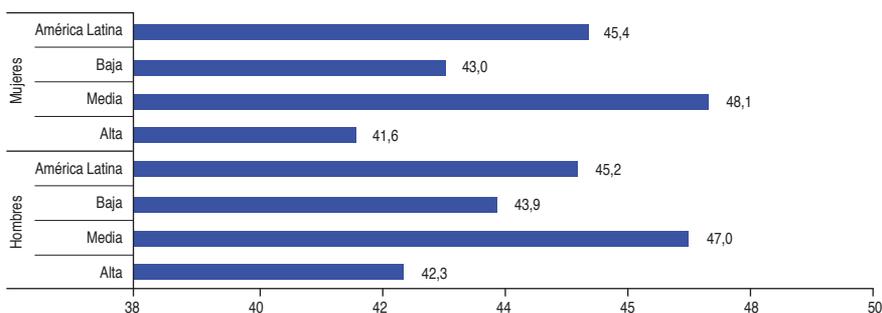
La distancia entre hombres y mujeres es de 1,2 puntos porcentuales en el promedio de la región y tiende a ampliarse según se distinguen los países por brechas de género. De este modo, la distancia es mayor en los países con brechas altas (2,1%) y se reduce conforme disminuyen las brechas: 1,4% en el grupo de brechas medias y 0,3% en el de brechas bajas.

En la encuesta de Latinobarómetro se indagó en dos años (2003-2004) acerca de los motivos de la confianza en las instituciones públicas<sup>14</sup>. En todas las respuestas se destaca la primacía de una expresión relacionada con el principio de igualdad de trato. En este caso, las diferencias entre hombres y mujeres parecen muy pequeñas, especialmente en contraste con la mayor relevancia de las diferencias entre los países, según sus niveles de brecha de género.

■ Gráfico IV.13 ■

**América Latina: igualdad de trato como motivo de confianza en las instituciones públicas, según sexo, por brechas de género en los países, 2003-2004**

(En porcentajes)



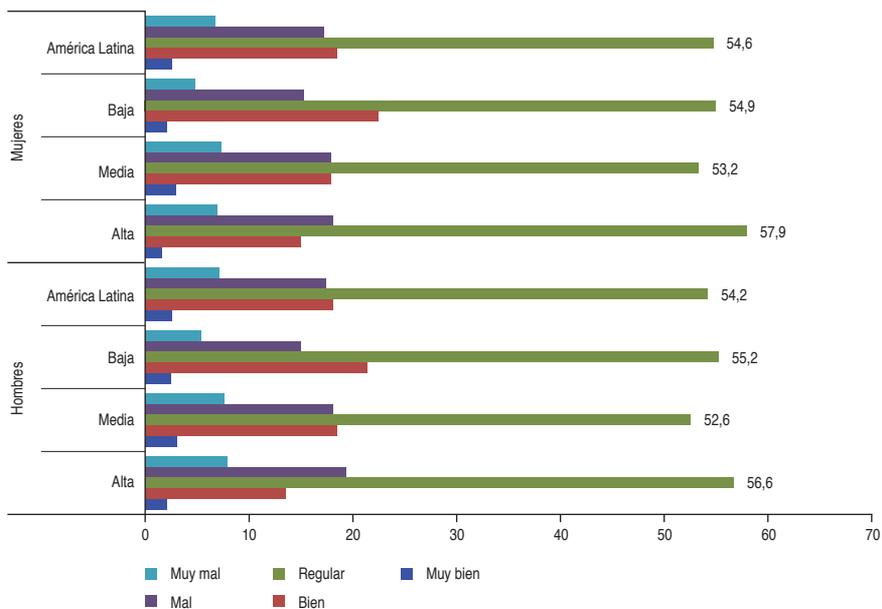
**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y de Latinobarómetro 2003-2004.

Al comparar la evaluación del funcionamiento de las instituciones públicas según el sexo se puede identificar el grado en que las mujeres son más o menos neutrales respecto de dicho funcionamiento. Los datos no parecen reforzar la idea de la neutralidad proporcionalmente mayor de las mujeres, puesto que no hay diferencias importantes por sexo. Cabe destacar, sin embargo, que la evaluación tiende a mejorar conforme disminuye la brecha de género.

<sup>14</sup> La pregunta y las opciones fueron: ¿Cuál de los siguientes factores en la tarjeta, son los más importantes para Ud. determinar cuanta confianza tiene en las instituciones públicas? Nombre hasta tres.... Si tratan a todos por igual/El que sean fiscalizadas/Si entregan la información que se necesita/admiten responsabilidad cuando se equivocan/La calidad y el liderazgo de su gestión/Lo que los amigos y la familia dicen de él/Los que los medios de comunicación dicen de él/ Si cumplen sus promesas/Si se interesan en lo que uno opina/Si el servicio responde a mi necesidad.

■ Gráfico IV.14 ■

**América Latina: evaluación del funcionamiento de las instituciones públicas, según sexo, por brechas de género en los países, 2002 y 2005**  
(En porcentajes)



**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y de Latinobarómetro 2002 y 2005.

En general, las actitudes que proyectan las mujeres y los hombres coinciden. La otra cuestión es si las mujeres rehúyen a la emisión de juicios sobre la política o el funcionamiento de las instituciones. Los datos indican que las mujeres tienen opiniones fuertes en sentidos muy semejantes a los de los hombres, pero cerca del doble de mujeres que de hombres tiende a no contestar. Este fenómeno no permite afirmar la tesis de la indiferencia o la neutralidad de las mujeres, pero es en sí mismo relevante. Considerando tres tipos de preguntas, también es interesante advertir que, en el caso de las mujeres, la proporción de “No sabe” o “No responde” es mucho más alta cuando la cuestión se distancia de los temas sociales que, como salud y educación, pueden tener más relevancia para ellas dada su mayor proximidad a las necesidades de todos los miembros del hogar.

■ **Cuadro IV.7** ■

**América Latina: tareas del estado, según sexo, 1998-2002**

(En porcentajes)

		De acuerdo	En desacuerdo	No sabe/ No responde
El Estado debe hacerse cargo de la educación	Hombres	86,8	11,4	1,8
	Mujeres	86,2	10,6	3,2
El Estado debe hacerse cargo de la salud	Hombres	88,2	10,1	1,8
	Mujeres	87,6	9,3	3,2
El Estado debe dejar la actividad productiva al sector privado	Hombres	47,5	45,5	7,0
	Mujeres	40,8	46,9	12,3

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos Latinobarómetro 1998, 2000 y 2002.

En la literatura se indica que en algunos casos, las mujeres se diferencian de los hombres en los estudios de opinión no tanto en temas generales, sino más bien en temas relacionados específicamente con la discriminación contra las mujeres. En este caso, disponemos de una pregunta que permite capturar la percepción de la necesidad de que el Estado actúe para equilibrar desigualdades de género. En la encuesta de Latinobarómetro de 2006 se realizó la siguiente consulta: ¿Cree Ud. que el Estado debe tener políticas que permitan compatibilizar las responsabilidades de la familia con las del trabajo? ¿Debe tener políticas solo para los hombres, solo para las mujeres, para ambos o no debe tener políticas?

En el cuadro IV.8 se muestra que la mayoría de los entrevistados, sin importar el sexo o las brechas de género, favorece las políticas indiferenciadas, lo que supone una tensión con la lógica de las iniciativas públicas que parten de circunstancias específicas de discriminación que requieren tratamientos diferenciados. En segundo lugar, el hecho de que las mujeres en los países con brechas altas consideren, en una proporción levemente superior a los hombres en ese mismo grupo de países, que no deberían existir políticas con esos fines, podría ser evidencia de un residuo de localización de los temas de la familia en el ámbito de lo estrictamente privado. De cualquier modo, las diferencias por sexo son demasiado pequeñas para ser concluyentes en la interpretación.

## ■ Cuadro IV.8 ■

**América Latina: percepción sobre quiénes deberían conformar la población objetivo de las políticas de compatibilización del trabajo y la familia, según sexo y brechas de género en los países, 2006**

Pregunta: ¿Cree Ud. que el Estado debe tener políticas que permitan compatibilizar las responsabilidades de la familia con las del trabajo?

*(En porcentajes)*

		Solo para los hombres	Solo para las mujeres	Para ambos	No debe tenerlas
Hombres	ALTA	1,6	4,4	84,1	6,7
	MEDIA	1,8	3,9	80,0	8,5
	BAJA	1,3	3,8	80,8	8,5
Mujeres	ALTA	2,0	3,9	81,4	8,3
	MEDIA	1,5	3,8	80,0	7,7
	BAJA	1,1	2,6	83,1	7,5

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos Latinobarómetro 2006.

**3. Diversidad étnica y satisfacción**

América Latina es culturalmente diversa. La vinculación de los ciudadanos, según su condición étnica y cultural, con el Estado y la política, que se expresa en el sentido otorgado a la noción de ciudadanía (un concepto mediante el cual se procura integrar las diferencias sociales ante derechos y deberes comunes), a primera vista entra en disputa con la principal reivindicación de los pueblos originarios de la región, que se sustenta en el reconocimiento de la diversidad.

El concepto de ciudadanía remite a la formación de horizontes de derecho universales, que no solo son aplicables a conjuntos indiferenciados de población, sino que se desarrollan con independencia de asientos territoriales rígidos e históricamente fijados. En cambio, la noción de etnicidad reivindica la primacía de lo particular. Supone la convivencia de diversas naciones dentro de un mismo cuerpo estatal, como queda de manifiesto con la reforma constitucional mediante la cual Bolivia pasó a llamarse Bolivia (Estado Plurinacional de). Partiendo de la distinción entre ciudadanía formal y ciudadanía sustantiva postulada por Bottomore (1992) —que distingue la nacionalidad (ciudadanía formal) de las garantías de derechos civiles, políticos y sociales (ciudadanía sustantiva)—, se puede vislumbrar un espacio para la efectiva afirmación y preservación de identidades singulares.

Otro aspecto donde debe reconocerse una clara diferencia es en el peso relativamente diverso de la norma y la tradición. Así, la ciudadanía se asienta en la definición del derecho, mientras que el valor de lo étnico se formula en la costumbre y en el derecho que crea: lo consuetudinario. En este análisis se procura formular argumentos en apoyo a la interacción positiva de norma y costumbre en la formulación de una condición de ciudadanía

étnica. En este aspecto, la CEPAL (2000) formula un concepto de ciudadanía próximo a ideas de igualdad estructural y comunidad simbólica, para lo que asocia el concepto con la noción de cohesión social. Con ello, comprende la cohesión no como “comunitarismo premoderno”, sino como un conjunto de valores nuevos donde la heterogeneidad social y la pluralidad política son parte activa y no representan una contradicción respecto de la afirmación de derechos ciudadanos.

Debe destacarse un punto adicional. Mientras que los derechos de ciudadanía empiezan a generar necesidades de desterritorialización producto de la comunidad de antagonismos económicos, sociales, políticos y culturales derivados del proceso de globalización, las reivindicaciones étnico-culturales procuran resignificarse alrededor de lo propio, lo territorial concreto, acotado, local. En otras palabras, mientras la ciudadanía avanza de lo formal a lo sustantivo, lo étnico procura la construcción de los derechos desde lo formal. Así es como debe entenderse la demanda étnica de derechos de tercera generación, asociados a la identidad y a la libre autodeterminación. Como advierte Álvaro Bello en el estudio más completo sobre los vínculos entre ciudadanía y etnicidad en América Latina: “Para los grupos étnicos, el reconocimiento de la libre determinación implica acceder a un régimen jurídico distinto del que hoy tienen en el interior de los Estados nacionales, e implica también una manera de acceder a formas de autogobierno y decisiones propias en materia económica, social, política y cultural” (Bello, 2004, pág. 79).

De modo que la ciudadanía étnica en América Latina no dispone todavía de referentes de ciudadanía sustantiva. Asimismo, aún no está claro cuáles son, si es que son distintos, los contenidos que definen el horizonte de aspiraciones de los grupos étnico-culturales diferenciados.

En el desarrollo de derechos de ciudadanía étnica pueden destacarse dos etapas: una primera etapa de afirmación de condiciones de ciudadanía formal, basada en la formulación de derechos singulares que procuran la afirmación de la diversidad, mecanismos institucionales y marco constitucional<sup>15</sup>; y una segunda etapa, todavía en ciernes, donde se procura el levantamiento de información empírica sobre la calidad de la ciudadanía sustantiva. En otras palabras, se ha avanzado en la definición de marcos normativos y se comienza a dar pasos en la visibilización de la condición social<sup>16</sup>.

<sup>15</sup> Bello (2004, pág. 27) recuerda la contribución étnica a la formación de horizontes de derecho con la afirmación de los llamados derechos de tercera generación —el derecho a la identidad y a la autodeterminación—, instalados, sin embargo, en un plano de exclusión socioeconómica donde persisten graves limitaciones de acceso y garantía a los derechos de primera y segunda generación.

<sup>16</sup> La CEPAL (2000, pág. 314) advierte que los derechos específicos de los pueblos indígenas todavía se encuentran en condición de subordinación respecto de los derechos aceptados como universales. “Si bien se ha consagrado internacionalmente el derecho a la no discriminación racial, en muchos países de la región no se reconocen los derechos específicos para la protección del patrimonio histórico, religioso, lingüístico y territorial de tales grupos”.

En relación con la segunda etapa, la CEPAL ha procurado establecer parámetros objetivos para la determinación del peso de lo étnico en los distintos países de la región y, para lograrlo, se apoya en un ejercicio de cálculo de fraccionamiento etnolingüístico:

*La medida de fraccionamiento etnolingüístico está definida como la probabilidad de que dos individuos extraídos al azar de una población pertenezcan a dos grupos diferentes. Esta aproximación tiene la ventaja de incluir la heterogeneidad relacionada con la etnia y el lenguaje, en comparación con la primera medida de fraccionamiento, que solo consideraba las diferencias lingüísticas (perspectiva empleada en el Atlas Narodov de la desaparecida Unión Soviética) (Alesina y otros, 2003) (CEPAL/AECID/Latinobarómetro, 2010, pág. 113).*

Sobre la base de esa metodología, los países de la región quedan organizados en tres grupos según su grado de fraccionamiento, donde el valor promedia los datos de fraccionamiento étnico y lingüístico, respectivamente (el valor 1 indica que cada persona pertenece a un grupo distinto y el mínimo es 0).

#### ■ Cuadro IV.9 ■

**América Latina: países ordenados según fraccionamiento etnolingüístico, 2010**

ALTA		MEDIA		BAJA	
Perú	0,50	México	0,35	El Salvador	0,20
Guatemala	0,49	Colombia	0,31	Chile	0,19
Bolivia (Est. Plur. de)	0,48	Brasil	0,29	Uruguay	0,17
Panamá	0,47	Venezuela (Rep. Bol. de)	0,28	Argentina	0,16
Ecuador	0,39	Nicaragua	0,27	Costa Rica	0,14
Paraguay	0,36	Rep. Dominicana	0,23		

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID)/Corporación Latinobarómetro, *América Latina frente al espejo. Dimensiones objetivas y subjetivas de la inequidad social y el bienestar en la región* (LC/G.2419/E), Santiago de Chile, CEPAL, 2010, pág. 114.

Interesa explorar el grado en que este tipo de fraccionamiento se refleja en opiniones diferenciadas de la población respecto de los indicadores de satisfacción con las instituciones y los servicios gubernamentales. Es posible suponer que los mayores grados de insatisfacción entre los países que tienen mayor fraccionamiento reflejan dinámicas de exclusión social que perjudican a los grupos étnicos vulnerables, aspecto que no es infrecuente en los países latinoamericanos. Tomemos por ejemplo el caso de la distribución de los niveles de pobreza en relación con grupos étnicos diferenciados. En México, de acuerdo con el censo de 2000, el 44% de la población indígena se encuentra

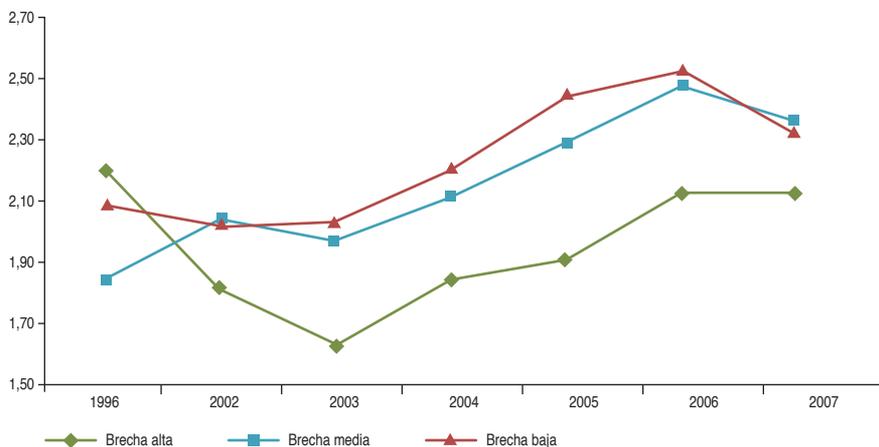
en el 20% más pobre, proporción que baja al 17% para la población no indígena. En el 50% de menor ingreso se localiza el 80% de la población indígena frente al 47% de los no indígenas (Banco Mundial, citado por Martín del Campo, 2008). En el Ecuador, los datos de la Encuesta de condiciones de vida 2005-2006 muestran que la prevalencia de pobreza e indigencia entre la población indígena supera sustancialmente la media nacional. Mientras que la pobreza y la indigencia promediaron un 38% y un 13%, respectivamente, a nivel nacional, para la población indígena los valores alcanzaron el 68% y el 39%. No obstante, en países de menor fraccionamiento, los datos también revelan una mayor incidencia de la pobreza entre la población indígena, como en el caso de Chile, donde la pobreza y la indigencia promediaron el 19% entre la población indígena y el 13% entre la población no indígena (véase [en línea] <http://www.unicef.cl/unicef/index.php/Pobreza>). Con esto queda claro que no se afirma que el mayor o menor fraccionamiento implica otra cosa que no sea la proyección de dinámicas de exclusión en universos poblacionales más significativos en unos casos que en otros. La exclusión es la constante, pero las poblaciones que la experimentan varían de un país a otro.

Nótese que entre 2002 y 2007, los niveles de confianza en el gobierno son más bajos en los países con mayores niveles de fraccionamiento. Una tendencia similar se observa en lo que respecta a la confianza en los poderes legislativo y judicial, así como en las fuerzas armadas y la policía.

■ Gráfico IV.15 ■

**América Latina: confianza en el gobierno, según el fraccionamiento etnolingüístico de los países, 1996-2007**

(Promedios en una escala de 1 a 4, donde 1=ninguna confianza y 4=mucha confianza)

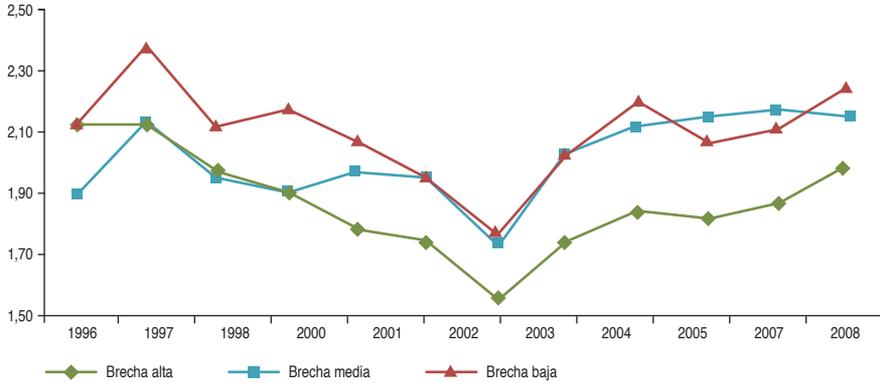


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de Latinobarómetro para los años indicados.

■ Gráfico IV.16 ■

**América Latina: confianza en el congreso, según el fraccionamiento etnolingüístico de los países, 1996-2008**

(Promedios en una escala de 1 a 4, donde 1=ninguna confianza y 4=mucha confianza)

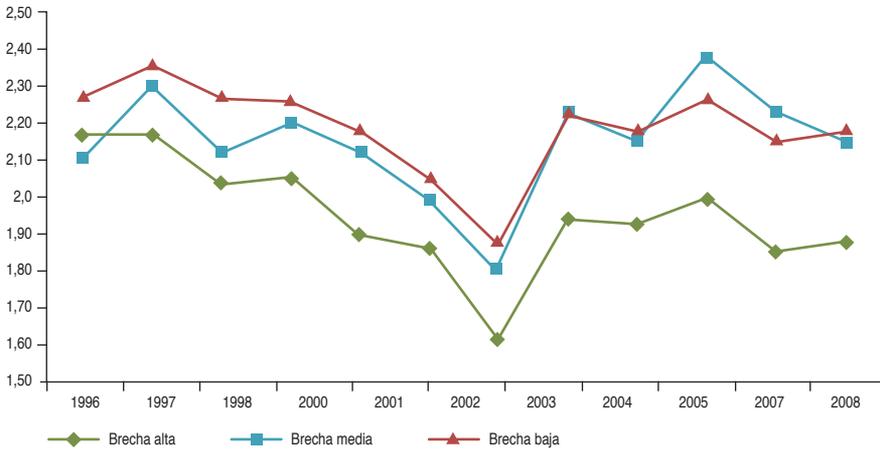


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de Latinobarómetro para los años indicados.

■ Gráfico IV.17 ■

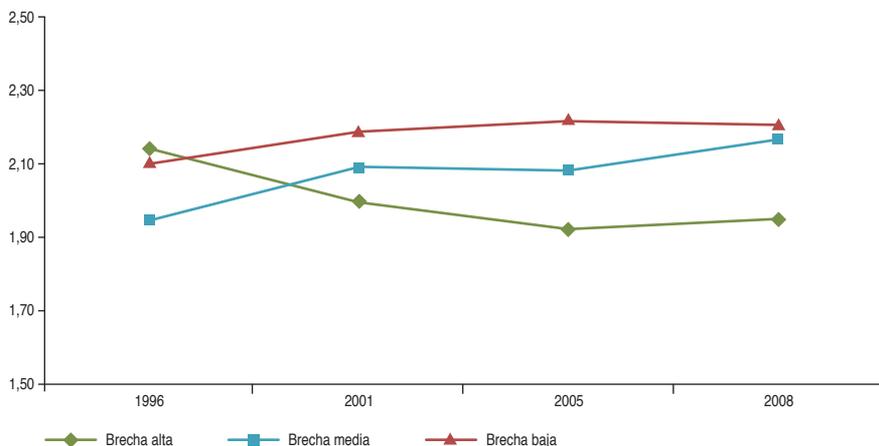
**América Latina: confianza en el poder judicial, según el fraccionamiento etnolingüístico de los países, 1996-2008**

(Promedios en una escala de 1 a 4, donde 1=ninguna confianza y 4=mucha confianza)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de Latinobarómetro para los años indicados.

## ■ Gráfico IV.18 ■

**América Latina: confianza en la administración pública, según el fraccionamiento etnolingüístico de los países, 1996-2008***(Promedios en una escala de 1 a 4, donde 1=ninguna confianza y 4=mucha confianza)*

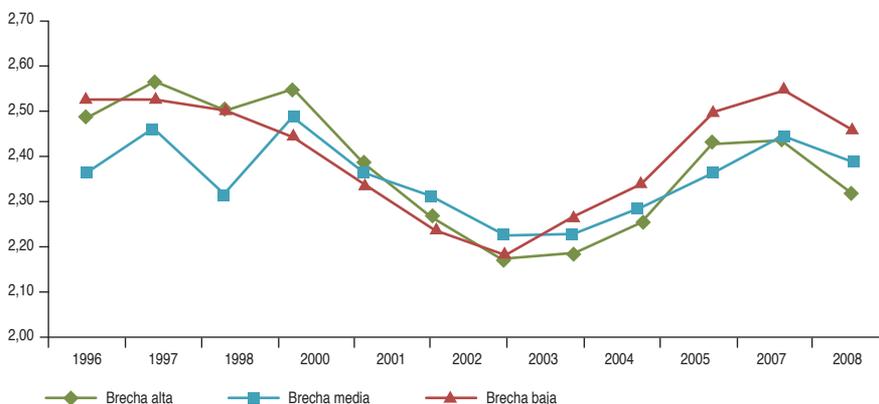
**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de Latinobarómetro para los años indicados.

En el caso de la confianza en la administración pública, lo que puede ser una verbalización diferente del mismo gobierno (no está claro si la gente distingue el gobierno de la administración), los datos revelan la misma situación, aunque en una línea más tenue.

Resulta llamativa la caída de la confianza en las distintas instituciones verificada en 2003. En este caso, es destacable el hecho de que la percepción de ingreso subjetivo en todos los grupos de países experimentó una caída ese mismo año.

■ Gráfico IV.19 ■

**América Latina: ingreso subjetivo, según el fraccionamiento etnolingüístico de los países, 1996-2008**  
*(Promedios en una escala de 1 a 4, donde 1 = No les alcanza, tienen grandes dificultades, 4 = Les alcanza bien, pueden ahorrar)*



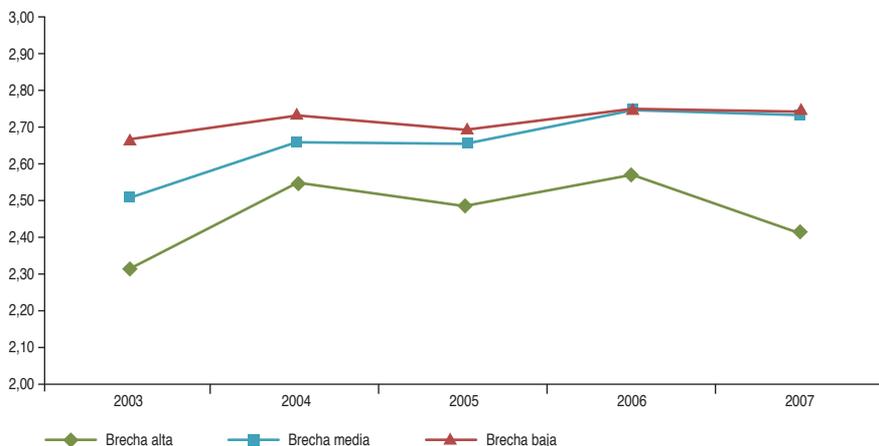
**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de Latinobarómetro para los años indicados.

La confianza en las instituciones es un indicador muy común en los estudios de opinión pública, aunque su significado preciso puede ser controversial. ¿La gente confía porque las instituciones hacen bien su trabajo? ¿O la confianza es una afirmación de apoyo normativo que no depende mucho de la calidad del desempeño? Por otra parte, lo que la evolución del ingreso subjetivo parece indicar es que la confianza se mueve igual que la percepción de las personas sobre su calidad de vida material, lo que resulta bastante llamativo, sobre todo si se tiene en cuenta que buena parte del desempeño económico de la sociedad ya no depende de la acción pública, especialmente en contextos de liberalización económica y desregulación. En todo caso, como hemos visto, la evaluación ciudadana de lo público no parece distinguir ámbitos de competencia muy precisos y asigna una responsabilidad más o menos generalizada al Estado y al gobierno sobre el manejo de todos los asuntos colectivos.

Ahora bien, si se observa la evolución del grado de satisfacción de la población con los servicios que efectivamente recibe —en este caso salud y educación, la mayoría de prestación pública—, se notan, en general, mayores grados de satisfacción que los niveles de confianza expresados en las instituciones. Sin embargo, con los datos de confianza suele ocurrir que la satisfacción es menor en los países de mayor fraccionamiento.

■ Gráfico IV.20 ■

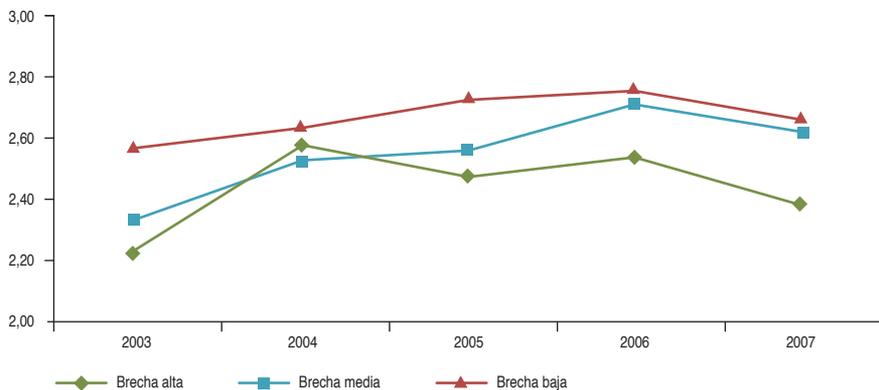
**América Latina: grado de satisfacción con la educación a la que se tiene acceso, según el fraccionamiento etnolingüístico de los países, 2003-2007**  
 (Promedios en una escala de 1 a 4, donde 1=nada satisfecho y 4=muy satisfecho)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de Latinobarómetro para los años indicados.

■ Gráfico IV.21 ■

**América Latina: grado de satisfacción con la salud a la que se tiene acceso, según el fraccionamiento etnolingüístico de los países, 2003-2007**  
 (Promedios en una escala de 1 a 4, donde 1=nada satisfecho y 4=muy satisfecho)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de Latinobarómetro para los años indicados.

Los datos reseñados permiten proponer algunas explicaciones provisionales. El registro de mayores niveles de confianza y satisfacción en países más integrados u homogéneos desde el punto de vista étnico es un fenómeno reconocido en la literatura sobre regímenes de bienestar. Los mayores grados de confianza y satisfacción se asociarían más al mayor desarrollo relativo de las arquitecturas de bienestar en los países europeos del Norte que en los países mediterráneos o en los Estados Unidos. Incluso en el contexto latinoamericano, ha sido ampliamente documentado el mayor desarrollo relativo de los sistemas de bienestar social en países con baja heterogeneidad étnica y cultural, como Costa Rica y el Uruguay.<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> Véase, al respecto, la compilación de Barba, Ordóñez y Valencia (2009).



## Capítulo V

# Percepciones sobre el papel del Estado



Durante los años ochenta, en el período de proliferación de políticas orientadas a la reducción del tamaño relativo del Estado y de su participación en las actividades económicas, se asentaron argumentos muy críticos respecto de la capacidad del Estado, la eficiencia de su funcionamiento, y la calidad y cantidad del empleo público. El Estado fue, en términos generales, percibido como parte del problema. De ahí que la región se abocara, con el apoyo de organismos financieros internacionales, a un proceso de reestructuración institucional dirigido a privatizar actividades públicas, reducir la planilla y los gastos del Estado, y generar condiciones para una mejoría macroeconómica a partir de la reducción del desequilibrio fiscal.

Los alcances de este proceso se pueden ponderar con dos indicadores: la evolución del empleo público y la evolución de los beneficios derivados de las privatizaciones. En el primer caso, los datos demuestran una reducción del empleo público en la región, que pasó del 9,4% al 4,2% del total del empleo no agrícola entre 1985 y 1995.

## ■ Cuadro V.1 ■

**América Latina: evolución del empleo público, 1985-1995**  
(En porcentajes del empleo no agrícola)

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Argentina	19,1	19,4	20,2	20,0	19,6	19,3	18,5	17,7	16,8	14,3	13,8
Bolivia (Est. Plur. de)	22,7	18,3	17,5	17,2	16,8	16,5	17,1	15,5	12,7	11,4	11,4
Brasil	12,0	11,9	11,8	11,9	11,3	11,0	10,7	10,4	9,7	9,7	9,6
Chile	9,9	9,1	8,3	7,4	6,9	7,0	7,8	8,0	7,9	7,7	7,7
Colombia	11,2	10,8	10,3	10,1	9,8	9,6	9,3	9,0	8,7	8,4	8,4
Costa Rica	25,1	25,8	21,8	22,8	21,8	22,0	20,3	20,5	20,1	18,4	17,9
Ecuador						17,6	23,1	14,7	13,8	13,7	13,4
Honduras			18,9	18,1	17,2	14,9	16,6	16,4	14,6	12,4	12,5
México	25,5	25,9	25,6	25,4	25,1	25,0	24,7	24,5	23,0	22,9	22,5
Panamá	31,8	32,2	30,2	31,6	30,4	32,0	27,5	25,5	24,6	24,4	23,4
Paraguay	12,7	12,5	12,9	13,2	10,9	12,2	11,3	14,6	12,2	11,8	11,9
Perú		12,5	12,6		13,2	11,6	11,9	10,0	10,1	7,9	8,9
Uruguay						20,1	18,1	17,5	18,3	16,9	17,7
Venezuela (Rep. Bol. de)	24,5	23,1	22,2	21,8	22,9	22,3	21,6	20,2	18,8	19,3	19,5
Promedio de América Latina	19,4	18,3	17,7	18,1	17,2	17,2	17,0	16,0	15,1	14,2	14,2

**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de N. Loayza y L. Palacios, "Economic reform and progress in Latin America and the Caribbean", World Bank Policy Research Working Paper, N° 1829, 1997, pág.84.

Respecto de la magnitud del proceso de privatizaciones, la región no experimentó un curso homogéneo, sino que, por el contrario, se apreciaron dinámicas diferenciadas según el grado de desarrollo de las experiencias estatistas en cada uno de los países. A finales de los años ochenta, Chile y México fueron los privatizadores más dinámicos de la región, pero mientras en Chile el ímpetu se desaceleró en el quinquenio siguiente, en México se acentuó. A su vez, mientras que en la primera mitad de la década de 1990 los ingresos por privatizaciones en Bolivia (Estado Plurinacional de) alcanzaron magnitudes del 3,5% del PIB, en el Uruguay promediaron apenas el 0,06% del producto. La importancia de las experiencias privatizadoras queda clara en países como la Argentina, México, Nicaragua y el Perú.

## ■ Cuadro V.2 ■

**América Latina: ingresos por privatizaciones**  
(En porcentajes del PIB)

	1988-1989	1990-1995
Argentina	0,02	1,48
Bolivia (Est. Plur. de)		3,48
Brasil	0,04	0,35
Chile	1,11	0,59
Colombia		0,34
Guatemala	0,16	
Ecuador		0,29
Honduras	0,33	0,44
México	0,79	1,6
Nicaragua		1,41
Panamá		0,3
Paraguay		0,28
Perú		1,73
Uruguay		0,06
Venezuela (Rep. Bol. de)		0,77

**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de N. Loayza y L. Palacios, "Economic reform and progress in Latin America and the Caribbean", World Bank Policy Research Working Paper, N° 1829, 1997, pág. 41.

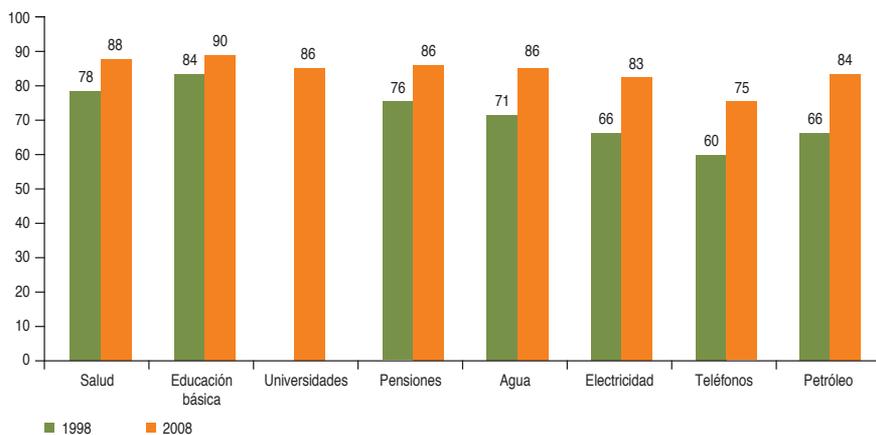
Los datos expuestos sirven para contextualizar las opiniones de la ciudadanía sobre el papel del Estado. No es lo mismo interrogar a la población en contextos estatizantes (como en las épocas precedentes de la primera generación de reformas), que hacerlo en escenarios mercantilizadores o privatizadores, como el del período que abarca los tres lustros que van de 1985 a 2000. Como veremos en este capítulo, los datos disponibles del estudio de Latinobarómetro son congruentes, en términos generales, con un período de restauración de la imagen del Estado.

En abstracto, las respuestas a preguntas sobre el papel del Estado realizadas en un período marcado por cambios en los discursos sobre el Estado y su función (en los extremos desde el antiestatismo a ultranza de comienzos de los años ochenta, expresado más en las consignas de la reaganomía que en los postulados del Consenso de Washington, hasta la reaparición de proyectos estatizadores de corte socialista en varios países de la región) podrían mostrar los resabios de ideologías antiestatistas, la restauración de la confianza perdida con la crisis de la deuda o incluso el impacto de nuevas demandas al Estado en virtud de necesidades no cubiertas en forma adecuada por la iniciativa privada (plano de la satisfacción) o por el convencimiento de que la calidad de vida en general depende —independientemente de los resultados del desempeño gubernamental— de una mayor presencia del Estado en la sociedad y en la economía (plano del consentimiento).

Filgueira (2009, pág. 150) postula, recordando a Huntington y su análisis de las democracias pretorianas, que la evolución de las políticas públicas en el período que va de la segunda mitad de los años noventa a la actualidad se mueve en una suerte de equilibrio entre un modelo tecnocrático excluyente, que procura cautelar a cualquier precio los equilibrios macroeconómicos, y los populismos plebiscitarios, que actúan sobre las demandas sociales sin generar suficientes mecanismos institucionales en el Estado ni capacidades organizativas en la sociedad. Con todo, en ambos casos los equilibrios se alcanzan en virtud de la existencia de capacidades regulatorias o distributivas del Estado, lo que parece conducir a una conciencia social más amplia sobre la “inevitabilidad” del Estado.

### ■ Gráfico V.1 ■

**América Latina (18 países): de la lista de actividades que le voy a leer, ¿cuáles deben estar mayoritariamente en manos del estado y cuáles deben estar mayoritariamente en manos privadas?, 1998 y 2008**  
(En porcentajes de población que responde “en manos del Estado”)



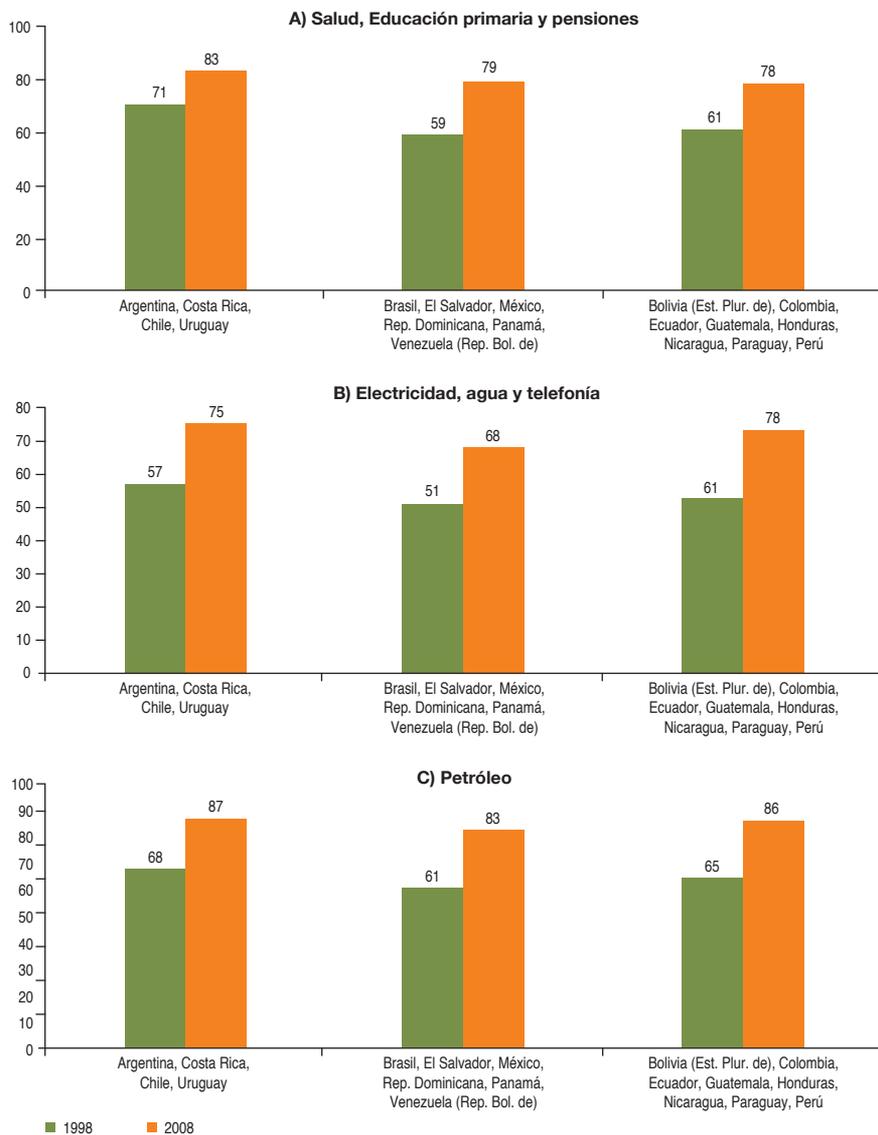
**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de la base de datos Latinobarómetro 1998-2008.

Al ser consultada sobre el papel del Estado a partir de imágenes concretas y antagonistas —como la idea de que algunas actividades pueden estar exclusivamente en manos del Estado o del mercado—, la población latinoamericana proyecta percepciones claramente estatistas, que no solo son mayoritarias, sino que se aproximan a la unanimidad a lo largo de la década. En el gráfico V.1 se puede notar cómo las percepciones estatistas abarcan no solo los servicios sociales tradicionales (educación, salud, previsión y agua potable), sino también actividades de clara índole económica, como la electricidad, la telefonía y el petróleo.

■ Gráfico V.2 ■

**América Latina (promedios simples, 17 países): población que opina que la salud, la educación, las pensiones, los servicios básicos y el petróleo deben estar mayoritariamente en manos del estado, por grupos de países, 1998-2008<sup>a</sup>**

(En porcentajes)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de la base de datos Latinobarómetro 1998-2008.

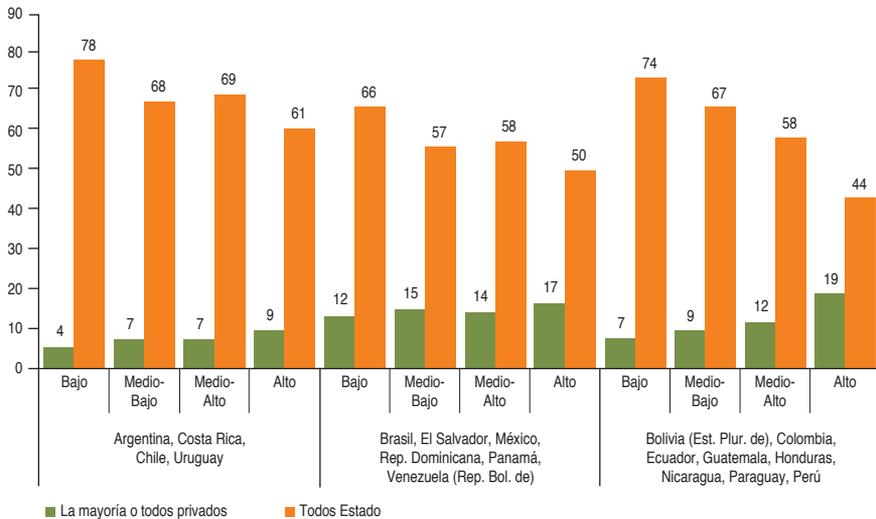
<sup>a</sup> En salud, educación primaria y pensiones se expone el porcentaje de población que opinó que el Estado debe controlar mayoritariamente las tres actividades. Lo mismo ocurre en el caso de electricidad, agua potable y telefonía.

Al distinguir las percepciones según grupos de países definidos en términos de estatalidad, se observan, en general, actitudes más favorables a la intervención del Estado en el grupo de mayor estatalidad, mientras que es el grupo medio y no el de menor estatalidad el que proyecta opiniones menos favorables, aunque todas en el contexto de una amplia actitud favorable al control estatal de actividades económicas y sociales. En relación con los servicios sociales, si bien los tres grupos muestran un aumento de la opinión favorable al control estatal, este es mucho mayor en el caso de los grupos de estatalidad media y baja. En el caso de los servicios públicos de electricidad, agua y telefonía, la mayor variación se observa en el grupo de países de baja estatalidad (21 puntos), mientras que el aumento en los grupos medio y alto es de 17 y 18 puntos, respectivamente. El aumento del control estatal del petróleo es mayor en el grupo medio (22 puntos), donde se ubican grandes productores como el Brasil, México y Venezuela (República Bolivariana de). Estas opiniones pueden responder a dinámicas distintas: en los países productores de petróleo, por ejemplo, el control nacional de los recursos es un asunto políticamente impulsado por los gobiernos, mientras que los servicios sociales y de infraestructura pueden estar más relacionados con expectativas y demandas de la población, cuyo acceso a servicios es todavía precario y puede haberse agravado en los contextos de prestaciones mercantilizadas de difícil acceso para los grupos de bajos ingresos.

Este argumento —la asociación de las percepciones a la condición socioeconómica de las personas— se comprueba con la observación del grado de aceptación del control estatal según el nivel socioeconómico de las personas. Como se observa en el gráfico V.3, en todos los grupos de países, con independencia del desarrollo del Estado y de la calidad de su desempeño, las expectativas sobre mayor control del Estado son más altas entre los grupos de más bajos ingresos y las expectativas sobre mayor control del mercado son mayores en los grupos de altos ingresos. La brecha de opinión entre los grupos es, sin embargo, mucho mayor en el grupo de menor grado de estatalidad, donde la percepción favorable al control del Estado se reduce 30 puntos en el grupo de estrato alto con respecto al de estrato bajo, mientras la brecha es de 16 y 17 puntos en el grupo de estatalidad media y alta, respectivamente.

■ Gráfico V.3 ■

**América Latina (18 países): opiniones sobre el papel del estado en sectores estratégicos y servicios básicos, por estrato socioeconómico y grupos de países, 2008\***  
(En porcentajes)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de la base de datos Latinobarómetro 1998-2008 y base de datos de indicadores de gobernabilidad del Banco Mundial.

\* En la categoría "Todos Estado" se incluye a las personas que opinaron que la salud, la educación básica, las pensiones, el agua potable, la electricidad, los teléfonos y el petróleo deberían estar mayoritariamente en manos del Estado. Se construyó un índice de situación socioeconómica con dos dimensiones: 1) acceso a servicios básicos y tenencia de bienes duraderos en el hogar y 2) nivel de escolaridad de los entrevistados.

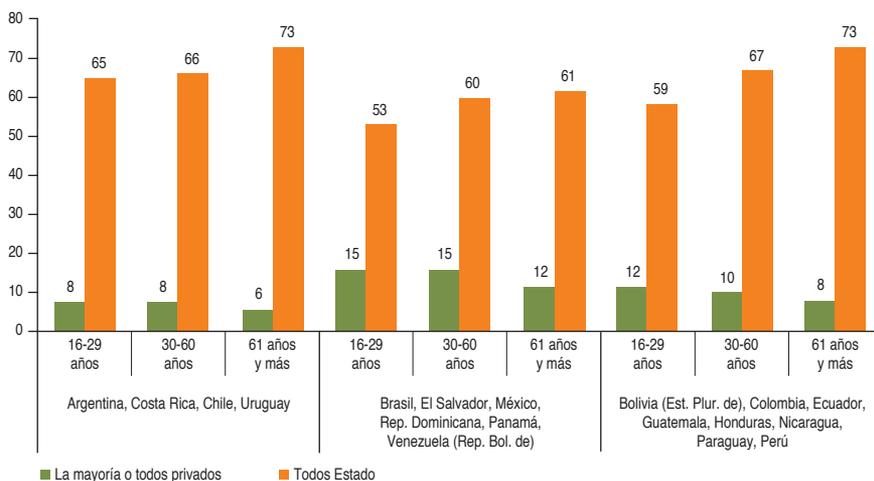
La experiencia de vida con el Estado parece ser un factor importante a la hora de emitir una opinión sobre el grado de control del Estado en actividades de interés público. Conforme aumenta la edad de los individuos, aumenta también la expectativa de un mayor control del Estado, lo que quizá demuestra el efecto de implantación de los discursos liberalizadores entre la población más joven. Esto permite matizar la hipótesis previa de la restauración de las percepciones estatistas en la sociedad, porque coloca un manto de duda sobre la relación histórica de los individuos con el Estado. Dado que no se dispone de series de datos previas a 1996, no podemos reconocer con la misma intensidad el grado en que las opiniones en la era dorada de las privatizaciones (justamente la década que se inicia en la segunda mitad de los años ochenta) hayan permeado representaciones sociales igualmente antiestatistas. Es posible pensar que, en ausencia de instituciones estatales sólidas y democráticas, la población haya tenido más bien una aspiración histórica respecto del Estado. En ese caso, el hecho de que el entusiasmo por el Estado sea menor entre los más jóvenes podría ser indicativo de una tendencia justamente contraria, quizá no antiestatista y posiblemente más

equilibrada, es decir, tampoco mercantilista a ultranza, que podría afirmarse en las futuras generaciones.

En todo caso, son tendencias dentro de una opinión que, como hemos señalado, es marcadamente favorable al control estatal o que, incluso cuando es menos favorable, no significa una mayor confianza en el control del mercado. Con ello, cabe la posibilidad de que la opción más atractiva para oponer a un control mayoritario del Estado (cuyo significado tampoco es muy preciso) pueda no ser el control del mercado, sino algunas opciones de cogestión, más próximas a las alternativas que en la actualidad impulsan los gobiernos de la región<sup>18</sup>.

■ Gráfico V.4 ■

**América Latina (18 países): opiniones sobre el papel del estado en sectores estratégicos y servicios básicos, por grupos de edad y grupos de países, 2008<sup>a</sup>**  
(En porcentajes)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de la base de datos Latinobarómetro 1998-2008 y base de datos de indicadores de gobernabilidad del Banco Mundial.

<sup>a</sup> En la categoría "Todos Estado" se incluye a las personas que opinaron que la salud, la educación básica, las pensiones, el agua potable, la electricidad, los teléfonos y el petróleo deberían estar mayoritariamente en manos del Estado.

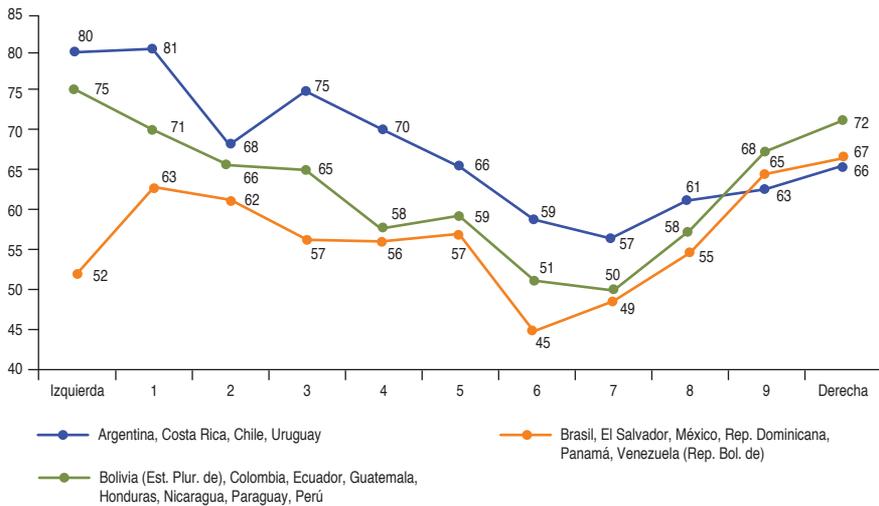
Por otro lado, se parte del supuesto de que las filiaciones ideológicas o políticas influyen sobre las percepciones y actitudes en torno al Estado y su funcionamiento. De este modo, las orientaciones de izquierda o socialdemocráticas deberían coincidir con una mayor afinidad estatal, mientras

<sup>18</sup> No es lo mismo que la mayoría de las actividades estén en manos exclusivas del Estado, que la propiedad de las operaciones que ofrecen los servicios sea mayormente estatal (por ejemplo, el 51% de las acciones de una empresa eléctrica en manos del Estado contra el 49% en manos de inversionistas privados). Las preguntas formuladas no ofrecen claridad sobre esta distinción clave.

que las orientaciones más liberales o conservadoras deberían favorecer opiniones mercantilistas. En las encuestas se indaga sobre la autoubicación de los individuos en una escala izquierda-derecha. Suponiendo que, efectivamente, la gente relaciona a la izquierda con más Estado y a la derecha con menos Estado, tiene sentido explorar la relación entre las percepciones sobre el papel del Estado y la ubicación ideológica de las personas.

■ Gráfico V.5 ■

**América Latina (18 países): población que cree que el estado debe controlar sectores estratégicos y servicios básicos, por autoidentificación política y grupos de países, 2008\***  
(En porcentajes)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de la base de datos de Latinobarómetro 1998-2008 y base de datos de indicadores de gobernabilidad del Banco Mundial.

\* Se incluye a las personas que opinaron que la salud, la educación básica, las pensiones, el agua potable, la electricidad, los teléfonos y el petróleo deberían estar mayoritariamente en manos del Estado. Se basa en las respuestas de la población latinoamericana a la pregunta: En política se habla normalmente de izquierda y derecha. En una escala donde 0 es la izquierda y 10 la derecha, ¿dónde se ubicaría Ud.?

En el gráfico V.5 se observa, en primer lugar, que para todos los grupos de estatalidad, la relación entre preferencias estatistas y autoidentificación política no sigue una progresión lineal, sino una forma en “V”, con niveles mayores de apoyo en los extremos de la escala. Esto resulta llamativo porque se esperaría una reducción progresiva al menos en la forma en que se proyecta hasta el punto 6 y 7 de la escala. Las explicaciones de esta aparente anomalía pueden tener que ver con factores asociados al tamaño de la muestra y a la concentración de casos en los puntos medios de la escala, pero también con aspectos más sustantivos, como que las autoidentificaciones políticas son mucho más difusas y menos ideológicas de lo que podría esperarse.

Los datos del gráfico V.5 podrían indicar que la ubicación ideológica es menos importante que el grado de estatalidad, al menos para asegurar el apoyo de los grupos de izquierda a opciones favorables al mayor control del Estado. Obsérvese que el apoyo de la izquierda en el grupo medio es más bajo que el de la derecha en los países de alta estatalidad y hay una diferencia de casi 30 puntos en el apoyo de la izquierda entre los grupos de estatalidad media y estatalidad alta. En los países medios es llamativo un fenómeno de incongruencia ideológica, porque el apoyo al mayor control estatal de los sectores que se autolocalizan a la derecha del espectro supera a los de izquierda. En todos los casos, los extremos tienden a favorecer un mayor control del Estado, mientras que las simas de menor apoyo (aunque siempre importante) se localizan en el segmento de centro derecha (6 al 7 en la escala de 10). Sin embargo, el efecto de incongruencia ideológica parece específico de los países de estatalidad media, porque claramente en los de alta estatalidad las proporciones son más altas en el extremo izquierdo que en el derecho (una forma de “L” acostada).

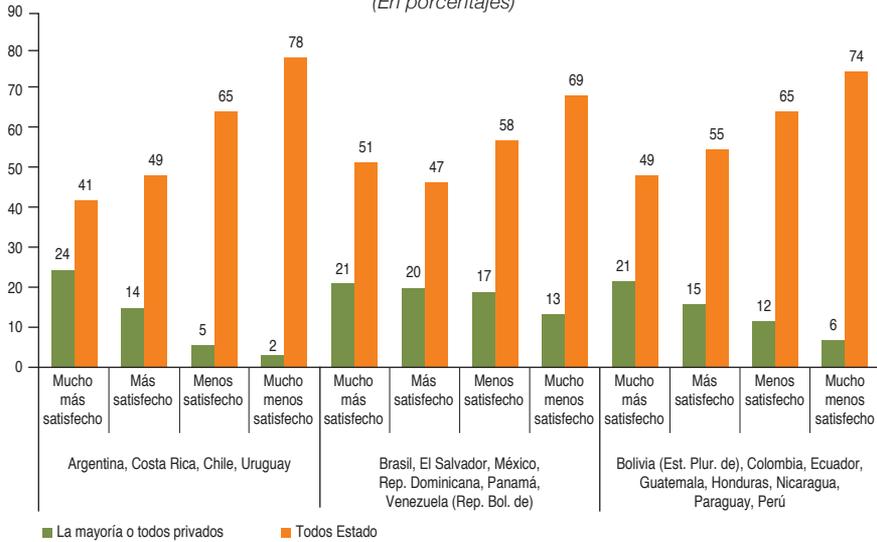
Por otra parte, si bien puede afirmarse que las reformas económicas suponen, en su sentido integral, una redefinición completa del papel del Estado, algunos de sus componentes son más controversiales que otros. Sin duda, en ello confluyen las capacidades sociales de identificación de los efectos de las reformas. Si se recurre a la distinción de efectos agregados y distribuidos propuesta por Przeworski (1995) y su incidencia en el tiempo, las acciones de reforma más controversiales serían aquellas cuyos efectos son permanentes y específicos, es decir que afectan definitivamente intereses de grupos particulares. Entretanto, en el otro extremo, algunas reformas pueden tener efectos temporales y generalizados al conjunto de la población. Desde el punto de vista teórico, los efectos socialmente acotados y permanentes pueden precipitar una mayor resistencia y oposición, mientras que los efectos más difusos generan menor oposición. El ejemplo paradigmático de los efectos acotados y permanentes es el de las privatizaciones porque altera de modo definitivo la situación prevaleciente para los sectores de empleo público asociados a las empresas que se privatizan. Esto se suma al hecho de que estos sectores de empleo público suelen estar muy organizados y disponer de liderazgos políticos consolidados con conexiones extensas a nivel de partidos políticos. Otro ejemplo es el de la apertura comercial, que elimina aranceles proteccionistas y obliga a la reconversión productiva de sectores industriales y agrícolas que no son capaces de competir con los precios internacionales.

Latinobarómetro indagó sobre el grado de satisfacción de los entrevistados con los servicios públicos privatizados tomando en cuenta precio y calidad. En las respuestas a la pregunta pueden influir tanto la relación entre el desempeño percibido de los servicios privatizados y las expectativas que se tenían con respecto a dicho desempeño, como las actitudes, sobre todo en aquellos casos donde no hay una experiencia directa con el servicio privatizado. En el gráfico

V.6 se observa que, en general, con independencia del grado de estatalidad de los países, las actitudes favorables a la privatización se corresponden con un mayor respaldo al control privado de sectores estratégicos y servicios básicos.

■ Gráfico V.6 ■

**América Latina (18 países): opiniones sobre el papel del estado en sectores estratégicos y servicios básicos, por satisfacción con las privatizaciones y grupos de países, 2008\***  
(En porcentajes)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales base de datos Latinobarómetro 1998-2008 y base de datos de indicadores de gobernabilidad del Banco Mundial.

\* Se incluye a las personas que opinaron que la salud, la educación básica, las pensiones, el agua potable, la electricidad, los teléfonos y el petróleo deberían estar mayoritariamente en manos del Estado. La satisfacción con las privatizaciones se mide sobre la base de las respuestas de la población a la pregunta: Ahora que se han privatizado los servicios públicos estatales de agua, luz, etc., tomando en cuenta el precio y la calidad, ¿está Ud. mucho más satisfecho, más satisfecho, menos satisfecho o mucho menos satisfecho con los servicios privatizados? En los grupos de países se incluyen países con alta gobernabilidad (Chile y Costa Rica), países con gobernabilidad media (la Argentina, el Brasil, El Salvador, México, Panamá, la República Dominicana y el Uruguay) y países con baja gobernabilidad (Bolivia (Estado Plurinacional de), el Ecuador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y el Perú).

Mediante un ejercicio complementario de regresión se confirma lo que hemos venido observando. En la población latinoamericana, la probabilidad de una opinión favorable respecto de un mayor grado de participación o control del Estado:

- Aumenta significativamente en la medida en que se desciende en la escala socioeconómica.
- Se reduce de manera notoria entre quienes se autoidentifican en posiciones políticas de centro y de derecha no extrema (relación curvilínea, véase el gráfico V.5), pero no ocurre lo mismo en quienes se autoclasifican como de derecha extrema, centro-izquierda o izquierda.

- Disminuye en tanto aumenta la satisfacción con los servicios privatizados.
- Es más baja entre la población de menor edad.
- Es menor entre los hombres que entre las mujeres (tiene menor significación estadística, en todo caso).

■ Cuadro V.3 ■

**América Latina (18 países): predictores de opiniones favorables respecto de un mayor papel del estado, 2008**  
(Regresión ordinal Probit)

Variable dependiente: opiniones sobre el papel del Estado en la salud, la educación, las pensiones, los servicios básicos y el petróleo (1=control minoritario por parte del Estado, 2= grupo intermedio, 3= control mayoritario del Estado de todas las actividades <sup>a</sup> )			
Variabes independientes	Categorías	Coeeficientes	Significación <sup>b</sup>
SEXO	1=masculino	-0,055	0,021*
	2=femenino		
EDAD	1= 16 a 29 años	-0,206	0,000***
	2=30 a 59 años	-0,101	0,010*
	3=60 años o más		
GRUPO SOCIOECONÓMICO <sup>c</sup>	1=bajo	0,360	0,000***
	2=medio bajo	0,167	0,000***
	3=medio alto	0,145	0,000***
	4=alto		
AUTOIDENTIFICACIÓN POLÍTICA Escala de 1 a 10, donde 0= izquierda y 10= derecha	0=izquierda	-0,047	0,535
	1	0,132	0,095
	2	-0,005	0,944
	3	-0,027	0,661
	4	-0,092	0,110
	5	-0,131	0,005**
	6	-0,330	0,000***
	7	-0,395	0,000***
	8	-0,234	0,000***
	9	-0,040	0,623
SATISFACCIÓN CON LOS SERVICIOS PÚBLICOS PRIVATIZADOS	1=mucho más satisfecho	-0,568	0,000***
	2= más satisfecho	-0,474	0,000***
	3= menos satisfecho	-0,240	0,000***
	4=mucho menos satisfecho		

R cuadrado Cox Snell =5,6%<sup>c</sup>

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de la base de datos Latinobarómetro 1998-2008.

<sup>a</sup> Se incluye a las personas que opinaron que la salud, la educación básica, las pensiones, el agua potable, la electricidad, los teléfonos y el petróleo deberían estar mayoritariamente en manos del Estado.

<sup>b</sup> \* = significativo a un 95% de confianza; \*\*= significativo a un 99%; \*\*\*= significativo a un 99,9%.

<sup>c</sup> Porcentaje de varianza explicada por el modelo.

Estos resultados son parcialmente consistentes con otras investigaciones. Seligson (2008) encuentra que la mayoría de la población favorece un papel activo del Estado en la generación de empleo, lo que tiende a aumentar conforme disminuye el nivel socioeconómico (algo que es congruente con nuestros hallazgos) y entre la población más joven (lo que no se corresponde con las observaciones aquí realizadas). Una explicación posible de esta aparente discrepancia es que la experiencia de la población más joven con servicios públicos y sectores estratégicos es menor, mientras que para ellos puede ser más directa la dificultad asociada a la inserción en el mercado de trabajo.

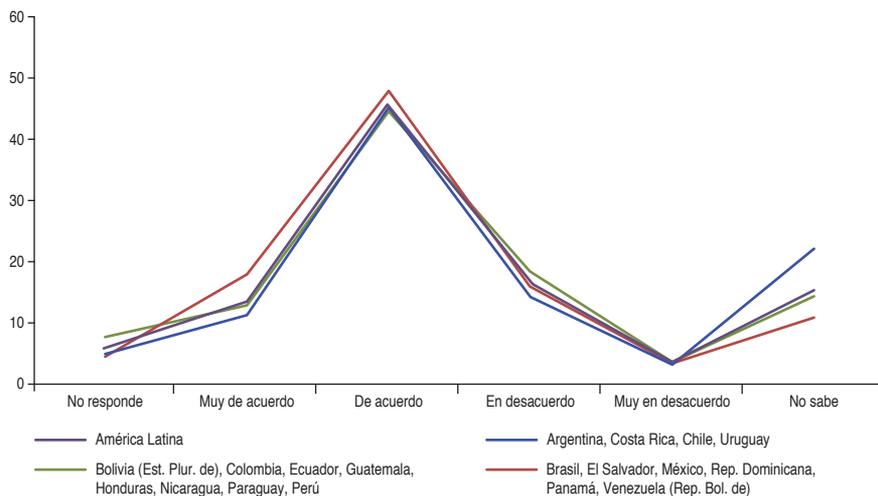
Puede formularse una hipótesis a explorar en ulteriores investigaciones sobre el contenido de la consulta acerca del papel del Estado y las actitudes expresadas por la población según se trate de servicios sociales o de apoyo a la producción. Si las preguntas incluyen protecciones y garantías (pensiones, salud), o pisos básicos (educación básica, servicios esenciales), el apoyo al papel del Estado podría ser mayor en la población más envejecida. En cambio, si las preguntas son sobre el papel del Estado en la generación de oportunidades (empleo, capacitación para la integración laboral), el apoyo podría ser mayor en la población más joven. En otras palabras, podría haber una diferencia en las opiniones vinculadas a la relación entre demandas sociales y posiciones en el ciclo de vida.

Seligson (2008) señala que esta expectativa de una mayor presencia del Estado en la generación de empleo es propia de América Latina. Según este autor: “Entre muchos de los países industrialmente avanzados de América del Norte y Europa todavía puede existir un “consenso de Washington” que implica un apoyo general (aunque lejos de ser universal) hacia una agenda neoliberal que limite el rol del Estado, dejando a las fuerzas del *laissez faire* del sector privado hacer “sus cosas””. Este aserto es parcialmente confirmado por los datos más recientes de la Fundación BBVA (2010), que, si bien confirman el apoyo de los europeos a la economía de mercado como el mejor sistema económico (algo que tampoco está en duda en América Latina), ello no supone el rechazo a la mayor intervención económica del Estado. La conclusión del estudio es que “La preferencia por la economía de mercado es compatible con un amplio consenso en torno a la necesidad de un papel muy activo del Estado en el control de la economía y en la preferencia por la existencia de un amplio sistema de seguridad social aunque suponga impuestos altos”. Dado que el estudio europeo se realizó entre noviembre y diciembre de 2009, es evidente que las opiniones están influenciadas por los graves efectos de la crisis internacional. Con ello puede advertirse que la preferencia por un papel activo del Estado es consonante con situaciones de crisis económica y con contextos de dinámicas excluyentes más o menos permanentes.

Todo esto conduce a una observación: mientras que, en el plano de las políticas económicas y sociales, los gobiernos favorezcan opciones que no supongan necesariamente un antagonismo, sino una complementariedad y una cooperación público-privada, en el plano de las opiniones se produciría un fenómeno correspondiente y, lejos de afirmar posiciones antagonistas, la población tendería a favorecer una mayor intervención del Estado, lo que no significa una pérdida de confianza en la economía de mercado como herramienta de producción y distribución primaria. La demanda por el Estado se acentúa cuando la crisis deja al descubierto las debilidades distributivas de los mercados (como en la experiencia europea) o cuando el gobierno no presta la debida atención a la necesidad de consolidar aparatos estatales adecuados y capaces (como en el contexto latinoamericano).

■ Gráfico V.7 ■

**América latina (18 países): la economía de mercado es lo más conveniente para el país, 2009**  
(En porcentajes)

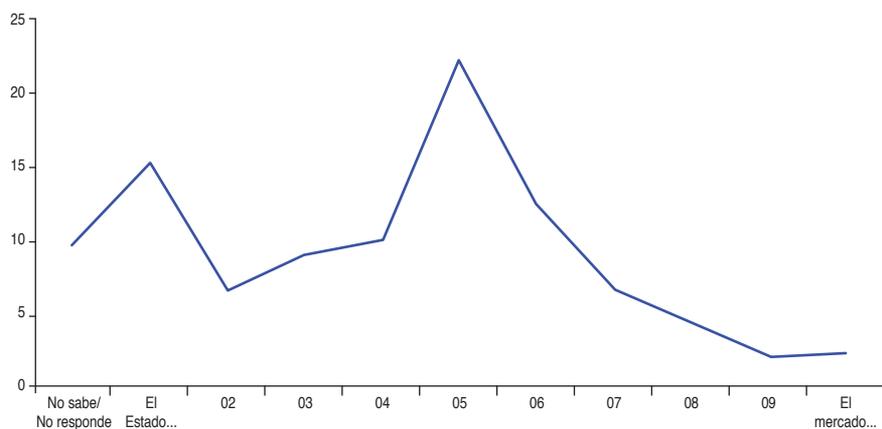


**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de la base de datos Latinobarómetro 2009.

■ **Gráfico V.8** ■

**América Latina (18 países): algunos creen que el estado debe resolver los problemas de la sociedad porque tiene recursos para hacerlo, mientras que otros piensan que el mercado resolverá los problemas de nuestra sociedad porque distribuye, 2009**

*(En porcentajes)*



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de la base de datos Latinobarómetro 2009.



## Conclusiones



El escrutinio del Estado en la mirada de la opinión pública latinoamericana, de sus capacidades y obligaciones, así como de su forma y desempeño, supone desafíos metodológicos y de interpretación que no pueden soslayarse. El objeto de este estudio, una exploración preliminar que, sin duda, debe completarse con levantamientos de información específicamente diseñados, alcanza para proponer algunas líneas de investigación y generar nuevas preguntas que orienten ulteriores análisis.

Los desafíos actuales del desarrollo en América Latina no pueden eludir la centralidad del debate sobre el Estado: de su fortalecimiento donde es necesario y de las mejoras de su desempeño institucional. La CEPAL lo ha formulado claramente en su informe al trigésimo tercer período de sesiones (CEPAL, 2010), donde ha reseñado notables tareas para el Estado en cuatro dimensiones críticas del desarrollo, todas relacionadas con las brechas de equidad, la productividad sectorial, las asimetrías territoriales, el acceso a empleos de calidad y las políticas de protección social. Todos esos desafíos demandan mayor y mejor intervención de los Estados, en el contexto de la promoción de tres valores venidos a menos en los tiempos de la mercantilización a ultranza.

El primer valor es la creación y provisión de bienes públicos por parte del Estado, más allá de la mercantilización de la vida social. El desafío es pensar el desarrollo a partir de la expansión necesaria de la capacidad de producción de bienes públicos en áreas tan diversas como la educación y la sostenibilidad ambiental, pasando por la energía y el transporte, y un ambiente

macroeconómico seguro. El segundo valor remite al reconocimiento de la relevancia de la acción estratégica concertada, contra el autoritarismo del corto plazo, asignando al Estado una responsabilidad central en el desarrollo de horizontes de progreso, colectivamente definidos e impulsados por objetivos de cohesión social a largo plazo. El tercer valor, asociado al fortalecimiento del papel del Estado en la consecución de objetivos de desarrollo, se refiere, justamente, a la centralidad de la política. Contra la utopía de la sociedad de consumidores libres en el mercado autorregulado, la CEPAL propone recuperar para la ciudadanía una democracia centrada en los derechos de todos y no en la capacidad de consumo de unos cuantos. En el marco de tales valores, los Estados de la región deben asegurar su capacidad para atender un desafío complejo:

*“Impulsar las economías de la región para alcanzar el desarrollo, enfrentar la crisis y su inflexión histórica con nuevos instrumentos de política y saldar la deuda secular de desigualdad y exclusión social en la región. Ello implica, a su vez, la urgencia de la reforma del sistema tributario y de transferencias a fin de generar mayor capacidad fiscal y —a diferencia de lo que ocurre en el modelo individualista de mercado— colocar a la solidaridad social en el centro de la vida colectiva. A partir de ello será posible avanzar en materia de igualdad real de derechos y oportunidades, reconociendo el crecimiento como condición necesaria del desarrollo, para lo cual debe armonizarse con el empleo de calidad, la cohesión social y la sostenibilidad ambiental”* (CEPAL, 2010, pág. 234).

La conclusión general de este estudio sobre el escrutinio de la opinión pública en torno al Estado verifica la importancia de los factores reseñados por la CEPAL, tanto en lo relativo a los valores como a la congruencia con los problemas que, desde la óptica ciudadana, preocupan a la población latinoamericana. En otras palabras, la percepción ciudadana se corresponde con la afirmación de la importancia de los bienes públicos (seguridad, empleo, servicios sociales) y demuestra que el apego de la democracia en el largo plazo se construye sobre la base de dinámicas coyunturales de satisfacción-insatisfacción. La restauración esencial de la política, como búsqueda del bien común en el sentido más clásico y original, no será posible a menos que los políticos actúen en consonancia con las expectativas y necesidades de la población.

En este estudio se han enfrentado desafíos conceptuales y metodológicos porque se instala en un área del conocimiento social muy marcada por certidumbres verificadas en el sentido común. El Estado es, pese a todo, tangible

para los individuos, por acción y por omisión, y las preferencias ideológicas sobre su función no se formulan como tales sino como verdades naturales.

Un problema básico a resolver de partida concierne, en primer lugar, a la determinación del objeto “Estado” como referente de la investigación. La generalización en América Latina es un recurso explicativo frecuente que permite capturar, pese a las notables diferencias nacionales, una comunidad de procesos sociales y económicos que tipifican una región particular. Por ejemplo, cuando se habla de modelos de desarrollo, la relativa homogeneización de políticas económicas permite definir rumbos relativamente comunes pese a las notables disparidades de escala y apertura comercial, para citar solo dos variables que distinguen claramente economías tan disímiles en la región como las del Brasil y Panamá. La calificación de América Latina como la región más desigual del mundo quizá no hace justicia a los esfuerzos distributivos llevados a cabo a largo plazo en Costa Rica o el Uruguay, pero, indudablemente, caracteriza un fenómeno de particular tinte latinoamericano.

Con referencia al Estado, las imágenes comunes que definen el contorno de lo público-estatal en la región tienen más relación con deficiencias o carencias que con capacidades: en el pasado se habló de hipertrofia para denunciar una participación económica de lo público-estatal mayor a la deseada por las élites políticas y económicas de inspiración liberal y neoliberal, hoy se habla de corrupción y de ineficiencia administrativa, así como de prestación deficitaria de servicios públicos. También se procura reconocer el grado en que la actividad pública asegura efectivamente una mayor distribución de recursos, en lugar de asignar una parte mayoritaria del esfuerzo fiscal a completar rentas de grupos de ingreso medio y alto. En este caso, es más difícil encontrar similitud de procesos estimulados por políticas homogeneizadas en los distintos países, posiblemente con dos excepciones: las políticas económicas y las políticas electorales.

Respecto del primer punto, los Estados desarrollaron especialmente, y con mayor entusiasmo a partir de la segunda mitad de la década de 1980, un aparato de control macroeconómico que se ha convertido en el brazo legítimo del Estado incluso para los más activos opositores del intervencionismo estatal. En cierto modo, mientras entraba en crisis la definición mínima del Estado como administrador monopólico de la violencia legítima (dada la notable expansión de la violencia criminal organizada y de su contrapartida mercantilizada, la seguridad privada), se afirmaba un papel de control y regulación económica (sintetizado en el control de la inflación y los desequilibrios fiscales). A largo plazo, este papel de control y regulación económica se ha mostrado inmune a cambios significativos en el signo ideológico de los gobiernos de turno e incluso se ha convertido en una suerte de seguro de vida ante los efectos de la última crisis financiera internacional.

En materia de políticas electorales, los Estados latinoamericanos evolucionaron desde sistemas políticos autoritarios excluyentes y militarizados hacia democracias liberales civiles. Esto fue posible gracias, entre otras cosas, al desarrollo de sistemas electorales abiertos y transparentes, dirigidos por tecnocracias electorales cuya prueba de fuego ha derivado en la confirmación de procesos políticos de significado acaso contradictorio, pero que expresan la diversidad del ejercicio legítimo de la función electoral de la ciudadanía: la restauración, donde no existía, de la alternancia política (la capacidad efectiva de que el electorado elija a la oposición) y el aseguramiento de mecanismos de democracia directa (especialmente el referéndum) que han permitido la consolidación de largo plazo de algunos proyectos políticos que en países como Venezuela (República Bolivariana de) ya superan la década en el poder.

Más allá de la modernización electoral y de la consolidación de un enfoque de política económica, es difícil identificar rasgos comunes en el quehacer de los Estados latinoamericanos, incluso cuando es evidente que, por medio de mecanismos de adaptación y asimilación, algunos tipos de políticas circulan ampliamente por todos los países de la región. Un ejemplo notable por su importancia en términos de la atención de los graves déficits de integración social son los programas sociales selectivos bajo la modalidad de transferencias condicionadas de efectivo. Aunque semejantes en su arquitectura básica, la forma en que estos programas se implantan en realidades socioeconómicas diferentes y en ambientes institucionales claramente contrastantes termina produciendo políticas muy diferentes en cuanto a su alcance e impacto pese a su misma denominación.

Lo que sí podría constituir un rasgo común es la ausencia de lo que a tono con el enfoque de este estudio llamaremos “políticas de estatalidad”, siguiendo la definición mínima de Peter Evans (2007), según la cual, estatalidad remite a la “relevancia central del Estado como institución”. Las últimas décadas han estado dominadas por un enfoque que pretende reducir los déficits del Estado a la necesidad de una reforma hacia “un tipo de estatalidad de menos peso y más robusta” (Evans, 2007, pág. 122). Dicha estatalidad se traduce en circunscribir las intervenciones del Estado a asegurar la recaudación de las rentas de las élites económicas dominantes, al tiempo que se procura una intervención ajustada y técnicamente eficaz para atender, de preferencia de forma temporal, las necesidades de los grupos históricamente empobrecidos y excluidos, o de aquellos vulnerados por las tendencias de los mercados internacionales, dejando en manos del mercado todo lo demás. Eso podría explicar el grado en que el Estado se transforma en algunos países de la región: con cambios en la orientación de políticas que no suponen una transformación sustantiva del tipo de estatalidad.

De este modo, el contexto latinoamericano revela situaciones de estatalidad relativamente estancadas que, si bien no han permitido el eclipse de lo público (como lo denomina Evans) en el caso de los países de mayor estatalidad de la región, tampoco han asegurado el tránsito hacia situaciones de mayor estatalidad en los países de franca debilidad institucional.

La segunda cuestión metodológica está relacionada con el análisis de la opinión pública sobre estos temas. En primer lugar, es evidente que las preguntas están en todo sentido referidas a experiencias particulares con el Estado y su lectura debe tener en cuenta tales experiencias. Es decir, lo que la gente piensa del Estado y las instituciones está históricamente determinado y conecta valoraciones sobre el pasado con representaciones sobre el presente. La experiencia puede alterar la visión de la actualidad, de modo que si las valoraciones del pasado son positivas y hoy las acciones sometidas a escrutinio transforman ese pasado, la valoración de la actualidad es negativa por asociación. Lo contrario también es válido.

Otro aspecto que resalta son los orígenes de la inconformidad. Hablando de estatalidad, es sencillo suponer que la gente espera mayor grado de estatalidad y que obteniéndolo su actitud crítica es menor. O lo que es lo mismo, que entre inconformidad ciudadana con el Estado y estatalidad hay una relación inversa. Lo cierto es que las relaciones pueden ser más complejas teniendo en cuenta cuestiones contextuales (y, por supuesto, problemas de composición y tamaño de las muestras). Es posible que la exposición social al debate sobre lo público-estatal, su administración, funcionamiento y desempeño sea más intensa cuando la ciudadanía dispone de más información y tiene mayor capacidad de procesamiento de dicha información. Es probable, además, que tales capacidades se incrementen en contextos de mayor estatalidad. En este caso, los contextos de menor información y capacidad ciudadana de procesamiento pueden estar relacionados con menores niveles de estatalidad y, sin embargo, convivir con mayores valores de conformidad o satisfacción de la ciudadanía con el desempeño de lo público.

En tercer término, los imaginarios sociales también están representados en la estructura de los cuestionarios con que se captura la opinión pública. Por ello, la investigación a menudo se encuentra con problemas de elección no solo del tipo de variables que mejor aseguran la interpretación del fenómeno que se desea estudiar, sino también de la pregunta que se hace y de la estructura de las opciones de respuesta. Un ejemplo notable es la persistencia de imágenes dicotómicas entre Estado y mercado que, si bien son congruentes con debates conceptuales, ideológicos e incluso políticos, no necesariamente se corresponden con la forma en que la población representa el papel del Estado y sus vínculos con el resto de la sociedad. Por ejemplo, cuando la población

demanda trabajo o empleo al Estado, no necesariamente está afirmando una expectativa de ingreso a la planilla gubernamental, sino que se está refiriendo al aseguramiento de una condición social que en las economías contemporáneas proviene más de la iniciativa privada que del Estado.

Finalmente, la sociedad es diversa y esa pluralidad no siempre puede recogerse con instrumentos de investigación como la encuesta, que gira alrededor de promedios, tanto en los resultados como en la definición de las problemáticas a estudiar y en el uso del lenguaje.

Con estas precauciones en mente, este estudio sobre la opinión pública y el papel del Estado en América Latina se concentró en el examen de tres momentos o circunstancias diferenciadas. En primer término, se analizaron las opiniones que expresan consentimiento, es decir apego a las reglas y a las instituciones que las aseguran, independientemente de su desempeño. Este consentimiento alude al principio de legitimación de origen que asegura el respaldo de la ciudadanía a las instituciones del gobierno representativo. Es, si se quiere, el primer nivel del contrato social entre Estado y ciudadanía. En segundo lugar, hemos examinado las percepciones y actitudes sobre el desempeño, expresadas en términos de satisfacción. En este caso, interesa explorar el grado en que las opiniones valoran los servicios públicos y aspectos relacionados con cuestiones como la confianza en las instituciones o la evaluación directa de la calidad de los servicios a los que se tiene acceso. Finalmente, revisamos las expectativas sobre el papel del Estado tratando de establecer, hasta donde las preguntas lo permiten, las demandas sociales de más o menos estatalidad.

Siguiendo a O'Donnell, el eje articulador del consentimiento o la legitimación de origen es el apego a la democracia. Si bien el Estado autoritario es la negación de la democracia, su afirmación no es la asamblea general, es decir la sociedad de los iguales sin Estado, sino el Estado democrático. De modo que, estando relativamente fresca en el imaginario social de la región la experiencia de las formas autoritarias del Estado y del ejercicio del poder, el tema del apego a un Estado democrático adquiere notable relevancia como fundamento de la legitimidad en esta nueva era política de la región. Los resultados de las encuestas revelan que, en general, la democracia se ve más favorecida, pero ese respaldo no ha crecido sino que tiende a mantenerse estancado e incluso a debilitarse. Mientras la ciudadanía aumenta su confianza relativa en los medios electorales, lo cierto es que el apego a la democracia, derivado de un enfoque basado en preferencia explícita por la democracia o por simple conformidad con su supremacía perfectible, se mantiene apenas creciente en el promedio regional.

No obstante, la imagen agregada de precaria estabilidad en el apego a la democracia encubre una amplia diversidad que da origen a situaciones claramente diferenciadas según el grado de apoyo (alto-bajo), su nivel de variación (volátil-estable) y el sentido de su dinamismo reciente (negativo-positivo): democracias con consentimiento alto estable (el Uruguay), democracias con consentimiento alto volátil (Costa Rica), democracias con apego volátil positivo (Venezuela (República Bolivariana de)), democracias con apego volátil negativo (el Perú) y democracias con apego bajo volátil negativo (el Ecuador, Guatemala y México), entre otras combinaciones posibles.

Otro punto examinado fue el grado de necesidad percibida del gobierno. Se trata de una visión instrumental del Estado basada no en la calidad de los servicios que presta (asunto atinente a la satisfacción) sino en la garantía de asegurar orden y legalidad para todos. Si bien son fenómenos difíciles de capturar en encuestas de opinión, parecería que existe una creciente aspiración de que el Estado garantice el orden social, aunque también es importante la garantía de los derechos que puede conducir a un cierto desorden. En otras palabras, ante la dicotomía, quizá falsa, de orden y libertad, la expectativa ciudadana favorece el orden sin desprestigiar el apego a la libertad.

El apoyo al Estado como garante del orden y la libertad es una forma de percibir la fuerza de la legitimación de origen; otra tiene que ver con la capacidad percibida del Estado como solucionador de problemas en abstracto. En los países con más desarrollo estatal, esta percepción ha permanecido estable por encima de los países con desarrollo medio o bajo. En el último año, la confianza en el Estado “bombero” aumentó notablemente en los países de estatalidad media, mientras que se mantiene en los niveles más bajos en los países de baja estatalidad, lo que indica claramente que la confianza en la capacidad de acción del Estado se corresponde con el desarrollo institucional objetivo, por lo que no puede aspirarse a mejorar las actitudes que aquí hemos relacionado con disposición legitimatoria ex ante si no hay mejoras efectivas en la capacidad de acción del Estado.

Mientras el apego a la democracia y la percepción de utilidad del gobierno tienden a ser positivos y crecientes, la mayor debilidad observada en la consolidación de la legitimación de origen consiste en la certeza de la autonomía relativa del Estado. La mayoría de la población latinoamericana todavía percibe un Estado capturado por intereses minoritarios y poderosos. Los valores no son los mismos en todos los países, pero en casi todos (con la excepción de El Salvador, Panamá y el Uruguay), la mayoría de la población no cree que exista autonomía del Estado respecto de las élites económicas y políticas.

Finalmente, se indagó en el compromiso ciudadano con el desarrollo institucional, interpretado a partir del grado de implantación de valores de ciudadanía activa. Los datos revelan que la población latinoamericana percibe a sus conciudadanos como más conscientes de sus derechos que de sus obligaciones y como menos comprometidos con el imperio de la ley y la observancia de las regulaciones que impone la vida social. Esto podría conspirar contra la práctica de los valores ciudadanos, puesto que si las personas perciben que los demás miembros de la sociedad sustentan una visión relativamente paternalista del Estado y los poderes públicos (perspectiva que podría caracterizarse a través de la frase: “la vida en sociedad me debe aportar mayores garantías que las limitaciones que me exige, y me reservo el derecho a seguir o no las reglas colectivas”), podrían actuar de conformidad con dicha perspectiva.

Esta combinación de elementos —apego a la democracia inestable, sensación de utilidad limitada por la propia capacidad de la acción pública y percepción de que los demás se ocupan más de sus derechos que de sus obligaciones colectivas— relata un horizonte de legitimación de origen típicamente transicional, es decir, propio de democracias emergentes donde ni el desarrollo institucional ni la cultura política logran sustraerse de las amarras que impiden un progreso más sustantivo y constante en el tiempo. Enuncia una legitimidad débil que debe reforzarse a la luz de un proceso integral de fortalecimiento de la cultura cívica democrática en contextos institucionales donde el Estado se comporta de acuerdo con la ley y las expectativas sociales.

Si bien a largo plazo el desarrollo de la legitimación parece un desafío de lento avance, el estudio de la dinámica de la satisfacción (que es la legitimación *ex post*, resultante de la valoración ciudadana en el corto plazo de la acción del Estado por medio de los gobiernos de turno) nos permite reconocer los límites y las posibilidades de la estabilidad política y el papel del Estado en su consolidación.

Las dinámicas de la satisfacción se estudiaron a partir de dos enfoques: uno centrado en la oferta pública de servicios y otro centrado en el impacto diferenciado de esa oferta en virtud de las características de la estructura social.

En primer lugar, se observa que los servicios sociales son fuente primordial de legitimación, como se desprende de una mayor aceptación ciudadana del gasto público social en relación con inversiones, por ejemplo, en infraestructura o fuerzas armadas. De modo que si los países enfrentan rezagos importantes en materia de inversión social, no solo están perjudicando su capacidad futura de crecimiento económico basado en mejoras sustanciales en capital humano y posibilidades de consumo, sino la legitimidad de corto plazo del sistema político, lo que puede, a su vez, perjudicar la estabilidad política con los consecuentes costos económicos y sociales que ello conlleva.

Si bien el enlace entre legitimación e inversión pública no es directo ni transparente, lo es mucho más el vínculo entre la cultura tributaria (entendida como el conjunto de representaciones de la población sobre los impuestos) y la satisfacción con el desempeño de los servicios públicos, en especial los servicios sociales. En el conjunto de la región, esta relación se mueve entre los niveles más altos de confianza en el uso de los impuestos, completados con los niveles más elevados de satisfacción con los servicios sociales de salud y educación en el Uruguay (2005), y los niveles más altos de desconfianza tributaria e insatisfacción en el Ecuador o el Perú. Aunque está claro que no en todos los casos la relación es directa (hay países con buena satisfacción y alto grado de desconfianza, como Colombia), lo cierto es que los progresos en la política tributaria pueden coadyuvar al efecto legitimador de las políticas públicas, al tiempo que aseguran su avance y sostenibilidad. Por lo tanto, al ciudadano le importa tanto el origen de los recursos y su buena administración, como su destino.

La cuestión es el grado en que las prioridades de la administración encajan con las expectativas de la ciudadanía y, por esa vía, aseguran mejores resultados de legitimación. Si bien las inversiones sociales no siempre gozan de popularidad entre los Estados, ese no es el caso de América Latina en los últimos años, donde en todos los países se observa una tendencia a la expansión, incluso anticíclica, de las inversiones sociales.

No obstante, la definición de las prioridades de política no siempre concuerda con las percepciones ciudadanas, como ocurre en el caso del control de la inflación. Este último ha sido uno de los principales objetivos de política económica reciente, pero el tema del control de precios no ha sido hasta ahora lo más importante en el imaginario social. Esto contrasta con el reducido papel que desempeñan los Estados en materia de políticas de generación de empleo y la importancia relativa mucho mayor que la población asigna a este tema. De modo que mientras los Estados en la práctica intervienen poco en la generación de oportunidades directas de empleo para la población (la mayoría de los trabajos están en el sector privado formal e informal), la población le asigna una marcada responsabilidad en la provisión de empleos. Esto significa que, aunque no se trate de expansión del empleo público, las mejoras en las condiciones laborales contribuyen a generar valores positivos de satisfacción y, en consecuencia, a legitimar el sistema político e institucional.

Al ser tan diversa, la sociedad puede reaccionar de distinta manera a los estímulos de las políticas públicas, según, por ejemplo, los grados de desarrollo alcanzados en materia de equidad social, género o etnia. Sabido es que los desafíos del desarrollo en América Latina deben enfrentar dinámicas de desigualdad que no son solo de ingresos, sino también de alcance sociopolítico y cultural. Para aproximarnos a la comprensión del grado en

que esas diferencias influyen en la legitimación *ex post*, nos interesamos en el contraste de los países de la región, distinguiéndolos según tres tipos de brechas de equidad identificadas por la CEPAL: a) las brechas sociales, que se vinculan a la equidad de ingresos, b) las brechas de género, que se relacionan con los desequilibrios y la discriminación contra las mujeres, y c) las brechas que tienen que ver con el grado de fraccionamiento etnolingüístico de las sociedades. Los resultados observados son, como todo en este estudio, de naturaleza exploratoria y apenas una provocación para realizar un estudio más profundo. Estos resultados indican, en todo caso, que conforme las sociedades avanzan en materia del cierre de brechas de equidad en sentido integral, mejora la satisfacción ciudadana que aquí hemos relacionado con el fenómeno de legitimación política.

De modo que, para que los proyectos de fortalecimiento institucional del Estado gocen de legitimación, deben formar parte activa de transformaciones sociales que disminuyan las asimetrías del acceso a las oportunidades para la población. Todo avance en materia de equidad social, o de políticas que conduzcan a la mitigación de los efectos excluyentes de relaciones sociales y mecanismos institucionales que reproducen la exclusión de género o de etnia, es un avance a favor de la democracia y del apego ciudadano al orden político y social. Alternativamente, si los Estados no son capaces de generar progreso en el cierre de brechas sociales, tampoco obtendrán mejoras de legitimidad, lo que, a mediano o largo plazo, puede afectar la estabilidad política que hoy disfruta la región.

¿Tiene la población de la región una imagen preconcebida del Estado y su función en la sociedad? ¿Hay un perfil institucional más o menos claro en el imaginario social? Teniendo en cuenta el contexto de la dinámica institucional y las reformas del Estado en América Latina —que en la actualidad se ha distanciado del ímpetu privatizador que caracterizó al período que abarca la segunda mitad de la década de 1980 y la primera mitad de los años noventa—, y considerando que diversos países de la región han retomado políticas estatizadoras en áreas estratégicas como la de los hidrocarburos o en servicios básicos como el agua, las opiniones positivas de la población sobre papeles amplios para el Estado en servicios públicos esenciales y estratégicos puede hablar de un momento de restauración de la imagen del Estado y de su papel en el desarrollo económico y social.

El estudio de las expectativas sobre el papel del Estado puede apenas aproximarse con algunas preguntas de Latinobarómetro a lo largo de estos años. No obstante, otros trabajos de mapeo de la opinión pública regional, entre los que se destaca el proyecto LAPOP impulsado por la Universidad de Vanderbilt, coinciden en remarcar que las expectativas respecto de la ampliación del papel del Estado en la prestación de servicios básicos y

estratégicos son mayores entre los grupos de menor nivel socioeconómico y entre las mujeres y más bajas entre las personas de menor edad y más satisfechas con la privatización. Esto indica que quienes tienen más necesidades son también quienes aspiran a una mayor presencia del Estado. La hora de las privatizaciones mostró las ventajas y los límites de la mercantilización de una amplia gama de servicios públicos. La respuesta futura posiblemente no significará volver a los pasos de proyectos políticos del pasado, sino adoptar soluciones mixtas, donde no solo participan el Estado y el mercado, sino también familias y comunidades activas en la distribución de recursos, así como en la generación de riqueza y oportunidades. Se trata, en palabras de Evans (2007, pág. 122), de una estrategia integrada de coproducción social de bienes y servicios:

*“Comprometer la energía y la imaginación de los ciudadanos y las comunidades en la «coproducción» de servicios es una forma de mejorar la capacidad del Estado para suministrarlos, sin tener que pedirle a la sociedad que proporcione más recursos materiales, que son escasos. La creciente aprobación social que se genera cuando se presta un servicio más efectivo y ajustado a las necesidades sociales se convierte, a su vez, en una importante recompensa intangible para aquellos que trabajan para el Estado. Puesto que esa estrategia recompensa simultáneamente la revitalización de la sociedad civil, aumenta con ello el número potencial de participantes en la «coproducción», con lo que está destinada a producir rendimientos crecientes casi con toda seguridad. Como ocurrió con los beneficios de desarrollar burocracias en una era anterior, los rendimientos de las formas más innovadoras de estatalidad basadas en la «sinergia entre Estado y sociedad pueden ser prodigiosos”.*



## Bibliografía

- Almazán, Alejandro (2008), “No sabe/no contesta: sondeos e institutos de opinión”, *Opinión pública: historia y presente*, Gonzalo Capellán de Miguel (coord.), Barcelona, Trotta.
- Álvarez, Verónica (2010), “I can’t get no... Satisfacción con la democracia en América Latina”, documento presentado en el quinto Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, Buenos Aires, Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP), 28 a 30 de julio.
- Barba, Carlos, Gerardo Ordóñez y Enrique Valencia (coords.) (2009), *Más allá de la pobreza. Regímenes de bienestar en Europa, Asia y América*, Universidad de Guadalajara/El Colegio de la Frontera Norte.
- Bello, Álvaro (2004), *Etnicidad y Ciudadanía en América Latina. La acción colectiva de los pueblos indígenas*, Libros de la CEPAL, N° 79 (LC/G.2230-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.04.II.G.113.
- Blumer, Herbert (1948), “Public opinion and public opinion polling”, *American Sociological Review*, vol. 12, N°5.
- Bottomore, Tom (1992), *Citizenship and Social Class, Forty Years On*, Londres, Pluto Press.
- Bourdieu, Pierre (1973), “L’opinion public n’existe pas”, *Les temps modernes*, N° 318.
- Buci-Gluskman, Christine (1979), *Gramsci y el Estado. Hacia una teoría materialista de la filosofía*, México, D.F., Siglo XXI.
- Burstein, Paul (2006), *Public Opinion, Public Policy, and Democracy: Old Expectations and New*, Universidad de Washington.
- Calderón, Fernando (2008), “Una inflexión histórica. Cambio político y situación socioinstitucional en América Latina”, *Revista de la CEPAL*, N° 96 (LC/G.2396-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2010), *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* (LC/G.2432(SES.33/3)), Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (2000), *Equidad, desarrollo y ciudadanía* (LC/G.2071/Rev.1-P/E), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.00.II.G.81.
- CEPAL/AECID/Latinobarómetro (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo/Corporación Latinobarómetro) (2010), *América Latina frente al espejo. Dimensiones objetivas y subjetivas de la inequidad social y el bienestar en la región* (LC/G.2419/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- CEPAL/OIT (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2009), “Crisis en los mercados laborales y respuestas contracíclicas”, *Coyuntura laboral en América Latina*, N° 2, Santiago de Chile, septiembre.
- Clements, Benedict, Christopher Faircloth y Marijn Verhoeven (2007), “Gasto público en América Latina: tendencias y aspectos clave de política”, *Revista de la CEPAL*, N° 93 (LC/G.2347-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Colomer, Josep (2006), *Instituciones políticas*, Barcelona, Ariel.
- Crespi, Irving (2000), *El proceso de opinión pública: cómo habla la gente*, Barcelona, Ariel.
- Dader, José Luis (2008), “Secuestro y fuga de la opinión pública ante el periodismo”, *Opinión pública historia y presente*, Gonzalo Capellán de Miguel (coord.) Barcelona, Trotta.
- Dahl, Robert (1989), *Democracy and its Critics*, New Haven, Yale University Press.
- \_\_\_\_\_ (1961), *Who Governs?*, New Haven, Yale University Press.
- Dahl, Robert y Charles Lindblom (1953), *Politics, Economics, and Welfare: Planning and Politico-Economic Systems Resolved into Basic Social Processes*, New York, Harper & Row.
- Easton, David (1975), “A re-assessment of the concept of political support”, *British Journal of Political Science*, vol. 5, N° 4.
- Evans, Peter (2007), *Instituciones y desarrollo en la era de la globalización neoliberal*, Colección En Clave de Sur, Bogotá, ILSA.
- Feldman, Stanley (1988), “Structure and consistency in public opinion: the role of core beliefs and values”, *American Journal of Political Science*, vol. 32, N° 2.
- Filgueira, Fernando (2008), *El desarrollo maniatado en América Latina. Estados superficiales y desigualdades profundas*, Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).
- Fishkin, James (1997), *The Voice of the People: Public Opinion and Democracy*, Londres, Yale University Press.
- Fundación BBVA (2010), *European Mindset*, Departamento de Estudios Sociales y Opinión Pública, abril [en línea] [http://www.fbbva.es/TLFU/dat/european\\_mindset\\_resumen\\_27042010.pdf](http://www.fbbva.es/TLFU/dat/european_mindset_resumen_27042010.pdf).
- Granovetter, Mark S. (1973), “The strength of weak ties”, *American Journal of Sociology*, vol. 78, N° 6.
- Habermas, Jürgen (1981), *Historia y crítica de la opinión pública: la transformación estructural de la vida pública*, Barcelona, Editorial Gustavo Gili.
- Kaufmann, Karen M. (2006), “The gender gap”, *Political Science & Politics*, julio.

- Kaufmann, Daniel, Aart Kraay y Massimo Mastruzzi (2009), "Governance matters VIII: aggregate and individual governance indicators 1996-2008", *Policy Research Working Paper*, N° 4978, Washington, D.C., Banco Mundial.
- LAPOP (Proyecto de Opinión Pública de América Latina) (2008) [en línea] <http://www.vanderbilt.edu/lapop/>.
- Levine, Daniel H. y José Enrique Molina (2007), "La calidad de la democracia en América Latina: una visión comparada", *América Latina hoy*, N° 45.
- Linz, Juan José y Alfred Stepan (1996), *Problems of Democratic Transition and Consolidation*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- Lippmann, Walter (2003), *La Opinión Pública*, Madrid, Cuadernos de Langre.
- Lipset, Seymour Martin (1987), *El hombre político. Las bases sociales de la política*, Madrid, Tecnos.
- Mainwaring, Scott y Matthew Shugart (eds.) (1997), *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge University Press.
- Mainwaring, Scott y Timothy Scully (2008), "Latin America: eight lessons for governance", *Journal of Democracy*, vol. 19, N° 3.
- Marshall, Thomas H. (1992), *Citizenship and Social Class*, Londres, Pluto Press.
- Marshall-Giles, Janine (2008), *What Women Want. Gender Differences in Public Opinion and Political Engagement in Western Canada*, Canada West Foundation, agosto.
- Martín del Campo Rodríguez, Antonio (2008), "Pobreza y desigualdad indígena, realidad latente [en línea] [http://www.senado.gob.mx/comisiones/LX/asuntosindigenas/content/foros/docs/Campo\\_Rodriguez.pdf](http://www.senado.gob.mx/comisiones/LX/asuntosindigenas/content/foros/docs/Campo_Rodriguez.pdf).
- Matteucci, Nicola (2004), "Opinione pubblica", *Il Dizionario di Politica*, N. Bobbio, N. Matteucci y G. Pasquino, Turín, UTET.
- Montero, José Ramón, Richard Gunther y Mariano Torcal (1998), "Actitudes hacia la democracia en España: legitimidad, descontento y desafección", *Revista española de investigaciones sociológicas*, N° 83.
- Mustapic, Ana María (2006), "América Latina: las renuncias presidenciales y el papel del Congreso", *Política*, vol. 47, Santiago de Chile, Universidad de Chile.
- O'Donnell, Guillermo (2010), *Democracia, agencia y Estado. Teoría con intención comparativa*, Buenos Aires, Prometeo Libros.
- \_\_\_\_\_ (2007), *Disonancias. Críticas democráticas*, Buenos Aires, Prometeo Libros.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2009), *Panorama Laboral de América Latina y el Caribe*, 2009, Lima.
- Page, Benjamin y Robert Shapiro (1983), "Effects of public opinion on policy", *The American Political Science Review*, vol. 77, N° 1.
- Parsons, Wayne (2007), *Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*, México, D.F., Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2004), *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas*, Buenos Aires, Taurus.
- PNUD/OEA (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo/Organización de los Estados Americanos) (2010), *Nuestra democracia*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.

- Przeworski, Adam (2010), *¿Qué esperar de la democracia? Límites y posibilidades del autogobierno*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores.
- (1995), *Democracia y mercado: reformas políticas y económicas en la Europa del Este y América Latina*, Cambridge University Press.
- Rendlová, Eliška (1999), “The gender paradox in public opinion surveys”, *Czech Sociological Review*, vol. 7, N° 2, Praga.
- Rivera, Roy y Carlos Sojo (2002), “Cultura tributaria”, *El sistema tributario costarricense*, San José, Contraloría General de la República.
- Saris, Willen y Paul Sniderman (eds.) (2004), *Studies in Public Opinion: Attitudes, Nonattitudes, Measurement Error, and Change*, Princeton University Press.
- Sartori, Giovanni (2009), *La democracia en treinta lecciones*, México, D.F., Taurus.
- (2007), *Elementos de teoría política*, Madrid, Alianza.
- Seligson, Mitchell A. (2008), “El rol del Estado como creador de empleo”, *Revista de ciencia política*, vol. 28, Santiago de Chile.
- Sen, Amartya (1999), *Development as Freedom*, Nueva York, Alfred A. Knopf.
- Shapiro, Robert Y. y Harpreet Mahajan (1986), “Gender differences in policy preferences: a summary of trends from the 1960s to the 1980s”, *Public Opinion Quarterly*, vol. 50, N° 1.
- Sojo, Carlos (2008), *La modernización sin Estado. Reflexiones en torno al desarrollo, la pobreza y la exclusión social en América Latina*, San José, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- Soroka, Stuart y Christopher Wlezien (2005), “Public opinion and public policy”, *Oxford Handbook of Canadian Politics*, John Courtney y David Smith (eds.), Nueva York, Oxford University Press.
- Zovatto, Daniel (2010), “En la cuerda floja: democracia y gobernabilidad en América Latina en el siglo XXI temprano” [en línea] <http://www.cmeal.org/documents/espIdea-DanielZovatto14set.pdf>.
- Zovatto, Daniel y J. Jesús Orozco Henríquez (coords.) (2008), *Reforma política y electoral en América Latina, 1978-2007*, México, D.F., Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)-IDEA Internacional.