

**BOLETIN PNUD
& INSTITUTO DE
IBEROAMÉRICA**

**Autora:
Margarita Corral**

Enero/2011

**El estado de la democracia
en América Latina:
Un análisis comparado de
las actitudes de las élites y
los ciudadanos**



Introducción

El estudio de las actitudes hacia la democracia es una de las áreas que más interés ha despertado en el campo de la opinión pública. Sin duda gran parte de este interés reside en la importancia que para la estabilidad y consolidación democrática representan estas actitudes, especialmente cuando se trata de nuevas democracias. En esta literatura existe el acuerdo generalizado de que “un sistema político no puede sobrevivir por largo tiempo sin el apoyo de la mayoría de sus ciudadanos”¹. Es más, este compromiso con la democracia no debe venir únicamente de los ciudadanos sino también de las élites políticas. Uno de los elementos esenciales para el sostenimiento de cualquier democracia es la existencia de una cultura política que suponga la aceptación de los principios básicos sobre los que la misma se asienta, de tal manera que las instituciones existentes sean consideradas como las más adecuadas y el régimen político sea reconocido como “*the only game in town*” por parte de elites y ciudadanos².

Este breve informe presenta una descripción de las respuestas que tanto los ciudadanos como los legisladores proporcionaron a un conjunto de preguntas que aparecen en dos encuestas sobre el apoyo a la democracia, la satisfacción con su funcionamiento y la confianza sobre las principales instituciones políticas y sociales en cada país. En este sentido, el análisis de los datos de encuesta que ofrece tanto el Barómetro del Américas como el Proyecto de Elites Parlamentarias en América Latina supone una oportunidad única para analizar el apoyo a la democracia en la región desde ambas perspectivas, la de los ciudadanos y la de las élites. Investigar la opinión de los ciudadanos es indispensable si el concepto de democracia que hoy en día se promueve es el de democracia de ciudadanía³.

Los datos relativos a los ciudadanos provienen del Barómetro de las Américas 2008 llevada a cabo por el Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP) de la Universidad de Vanderbilt⁴. Se trata de encuestas personales a ciudadanos en edad de votar, teniendo en cuenta muestras probabilísticas nacionales. En el caso de las élites políticas, se analizan los datos de las entrevistas realizadas a representantes recolectados por el Proyecto de Elites Parlamentarias en América Latina de la Universidad de Salamanca⁵. En este informe se analizan los datos de los diecisiete países para los que existen ambos

MARGARITA CORRAL es estudiante de Doctorado de la Universidad de Vanderbilt, graduada del Máster en Estudios Latinoamericanos (USAL) e Investigadora del Proyecto Observatorio de Instituciones Representativas (OIR) del Instituto de Iberoamérica de la USAL.

¹ Miller (1974: 951).

² Linz y Stepan (1996), Alcántara (2006).

³ OEA-PNUD (2010).

⁴ Los datos analizados en este documento fueron proporcionados por el Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP) <http://www.LapopSurveys.org>, sin embargo, la interpretación de los datos es únicamente responsabilidad de la autora. La financiación para la ronda de entrevistas de 2008 fue proporcionada en su mayor parte por la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos (USAID). Importantes fuentes de apoyo fueron también el Banco Interamericano de Desarrollo (IADB), el Programa para el Desarrollo de Naciones Unidas (PNUD), el Centro para las Américas (CFA) y Vanderbilt University.

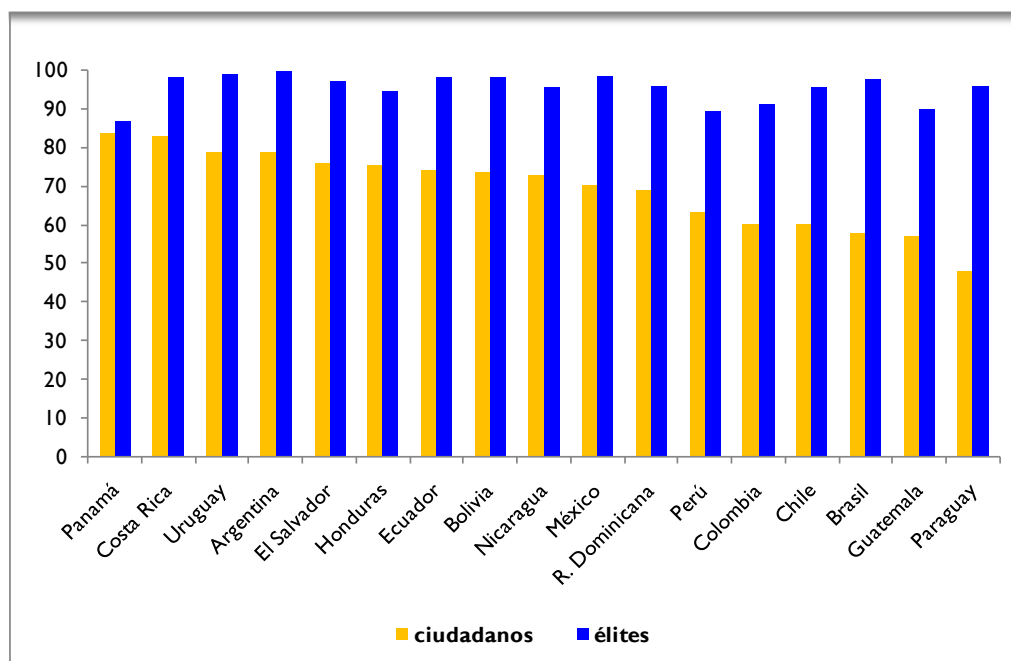
⁵ La financiación de este proyecto proviene del Ministerio de Ciencia e Innovación de España, el Programa para el Desarrollo de Naciones Unidas (PNUD) y la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP).

estudios⁶. Las encuestas ciudadanas se realizaron en 2008 y en el caso de las élites se ha tenido en cuenta el periodo legislativo que corresponde a ese mismo año⁷.

Preferencia por la democracia

La primera pregunta que se estudia en este informe está relacionada con la preferencia por la democracia en la región. ¿Hasta qué punto los ciudadanos y sus representantes consideran que la democracia es el mejor sistema posible? El Gráfico I muestra para ambos grupos el porcentaje de individuos que prefieren a la democracia sobre otras formas de gobierno. Los datos indican que la mayoría de ciudadanos y diputados en todos los países se decantan por la democracia como la forma de gobierno preferida, lo que es más firme entre las élites que entre los ciudadanos, ya que todos los porcentajes se sitúan por encima del 85% en todos los países aquí analizados. Sin embargo, cabe señalar que las opciones de respuesta varían de una encuesta a otra y los ciudadanos podían elegir entre tres opciones (le da lo mismo un régimen democrático que uno no democrático, la democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno, o en algunas circunstancias un gobierno autoritario puede ser preferible a uno democrático) frente a las dos que se le ofrecían a los representantes (la democracia es preferible o en ocasiones un régimen democrático es preferible), lo cual puede explicar las diferencias entre ambos grupos. No obstante, el porcentaje de ciudadanos y élites que elige un régimen autoritario es minoritario. Los países en los que un mayor número de ciudadanos preferiría un gobierno de este tipo son Paraguay, Guatemala, Brasil y Chile, con un porcentaje cercano al diez por ciento.

Gráfico I: Preferencia por la democracia en América Latina



Fuente: Barómetro de las Américas por LAPOP y PELA.

⁶ Estos países son: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

⁷ Con la excepción de Ecuador, país para el que se emplean datos de la legislatura 2009-2012 y de Brasil para el que se analiza el periodo 2003-2007.

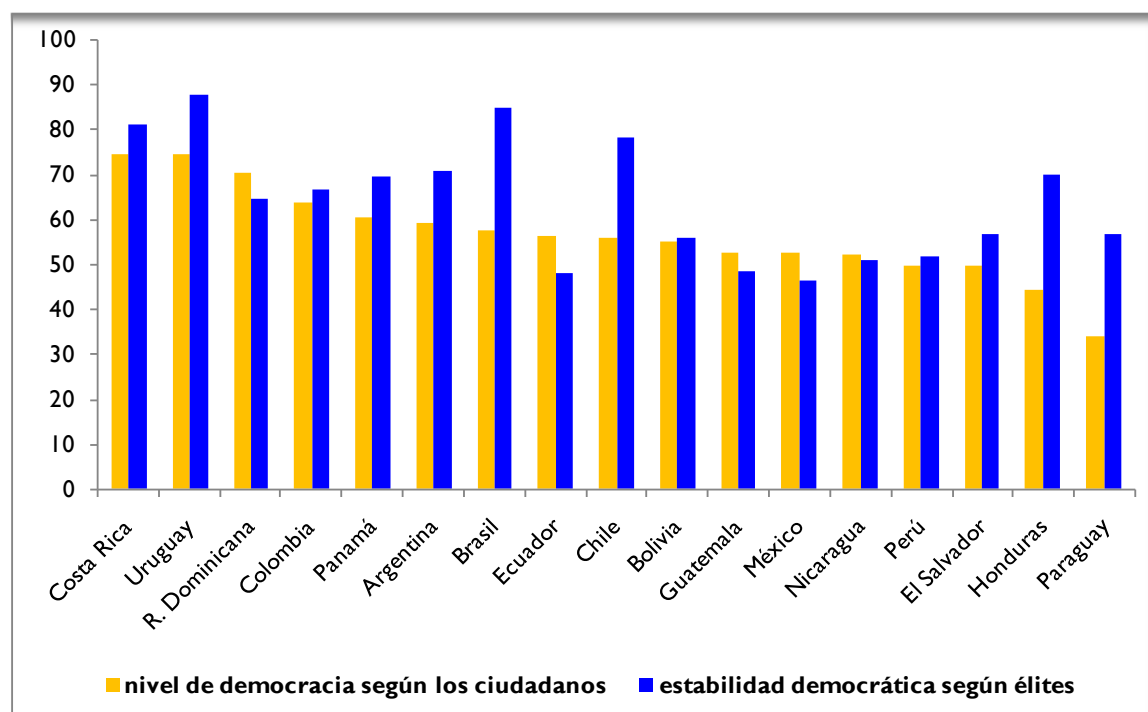
Estabilidad y niveles de democracia

En términos generales puede decirse que la idea de democracia es aceptada mayoritariamente en la región. No obstante, hay muchos otros aspectos de la democracia que pueden explorarse y que pueden ofrecer otros matices muy distintos. Se puede pensar que una cosa es la preferencia por la democracia como idea y otra la satisfacción con la forma en que la misma funciona o con el nivel o la estabilidad de la misma. Estas dos encuestas ofrecen algunas preguntas que pueden ayudar a tener una imagen más completa de la situación de la democracia en América Latina.

Por un lado, mientras que el Barómetro de las Américas pregunta por el nivel de democracia en el país⁸, el Proyecto de Elites Parlamentarias indaga sobre la estabilidad de la misma⁹. Por otro lado, ambas exploran los niveles de satisfacción con el funcionamiento de la democracia.

El Gráfico 2 muestra los niveles de respuesta en dichas preguntas sobre la estabilidad y nivel de democracia. Aunque las preguntas no son idénticas y se refieren a cosas diferentes, las dos pueden dar una idea general sobre el grado en que los ciudadanos y élites perciben que la democracia está asentada en sus respectivos países. Las respuestas a ambas preguntas fueron recodificadas en una escala de cero a cien para facilitar la comparación, con valores más altos indicando mayores niveles de democracia y mayor estabilidad, respectivamente.

Gráfico 2: Nivel y estabilidad de la democracia



Fuente: Barómetro de las Américas por LAPOP y PELA.

⁸. “En su opinión, ¿su país es muy democrático, algo democrático, poco democrático o nada democrático?” (LAPOP).

⁹. “En su opinión, ¿la democracia en su país, es hoy: muy estable, algo estable, poco estable o nada estable?” (PELA).

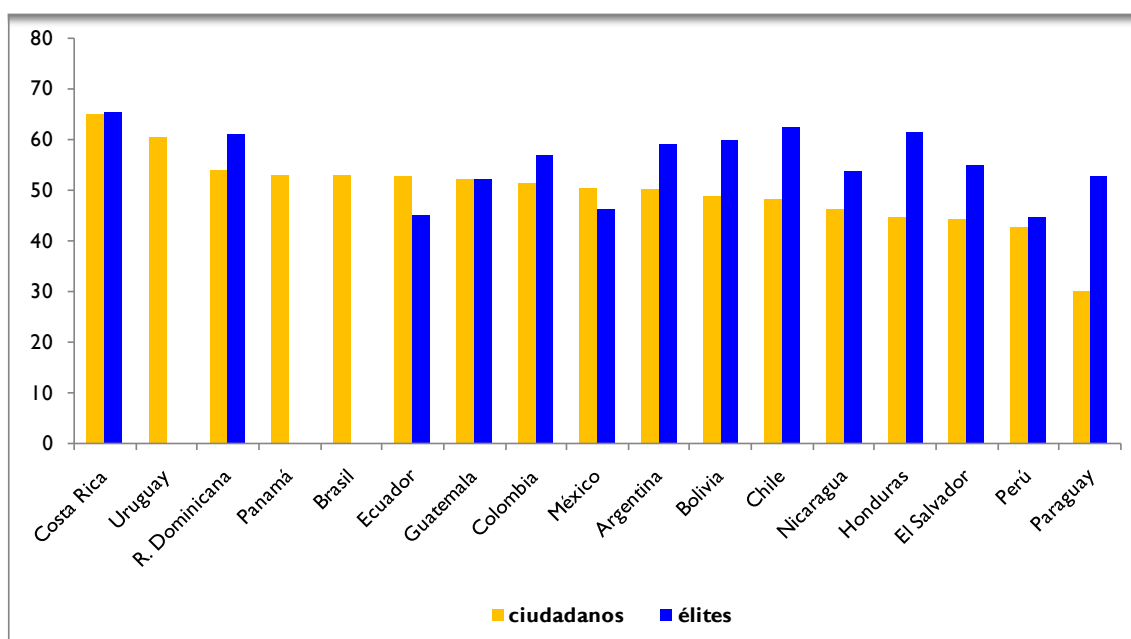
El gráfico muestra cómo pese a tratarse de preguntas diferentes los niveles son muy similares en la mayoría de países. Por lo que se refiere a la estabilidad democrática señalada por los parlamentarios, los niveles más altos se encuentran en Uruguay, Brasil, Costa Rica y Chile, mientras que los más bajos se dan en Ecuador, Guatemala y México. En cuanto a las percepciones ciudadanas, los niveles más elevados de democracia son percibidos en Costa Rica, Uruguay y República Dominicana con promedios cercanos a los 80 puntos. En el extremo opuesto aparecen países como Paraguay y Honduras donde no se supera el punto medio de 50 puntos.

Satisfacción con la democracia

Otro de los indicadores frecuentemente utilizados en la literatura es la satisfacción con la democracia. Normalmente, éste índice se entiende como un indicador del funcionamiento real de la democracia más allá del apoyo a la idea o a la noción abstracta de democracia¹⁰.

El Gráfico 3 señala el grado de satisfacción con la manera en que la democracia funciona según los ciudadanos y las élites parlamentarias en América Latina. El nivel de satisfacción fue recodificado en una escala de 0 a 100 puntos para facilitar la comparación. Cuanto más cerca de cien, mayor es la satisfacción con la democracia.

Gráfico 3: Satisfacción con la democracia en América Latina



Fuente: Barómetro de las Américas por LAPOP y PELA.

¹⁰. Véase entre otros Anderson y Guillori (1997); Fuchs, Guidorossi y Svensson (1995).

Los resultados que aparecen en el gráfico, muestran que con la excepción de Ecuador y México en todos los demás países los legisladores se encuentran más satisfechos que los ciudadanos. El país donde existen los niveles más altos de satisfacción entre ambos grupos es Costa Rica, con promedios cercanos a los 65 puntos. Por detrás de este país, las élites que señalan una satisfacción relativamente elevada se encuentran en Chile, Honduras, y República Dominicana, países todos ellos que superan los 60 puntos de promedio. Por el contrario, los niveles de satisfacción más bajos entre los diputados aparecen en Ecuador, México y Perú, donde en ningún caso se superan los cincuenta puntos. Por lo que respecta a los ciudadanos, los más satisfechos, además de los de Costa Rica, son los de Uruguay, República Dominicana, Panamá, Brasil y Ecuador¹¹. En cambio, Paraguay, Perú, El Salvador y Honduras contaban con los ciudadanos menos satisfechos en cuanto al grado en que la democracia funciona.

Confianza en las instituciones básicas del sistema político

Además de las actitudes hacia la democracia en general es importante que exista un apoyo firme a las instituciones que componen cualquier sistema político¹². Las instituciones importan y son un elemento central dentro de cualquier democracia ya que, en pocas palabras, influyen sobre “las normas, las creencias y las acciones” y, por lo tanto, determinan los resultados¹³.

En este apartado se analizan los niveles de confianza que los ciudadanos y sus representantes expresan para cada una de las principales instituciones del sistema político. Los Gráficos 4 al 7 muestran, respectivamente, los niveles de confianza para cada una de las instituciones clave de los principales poderes: legislativo, ejecutivo y judicial, así como el grado de confianza que despiertan los partidos políticos en la región, una de las instituciones que más desprestigio sufre. Posteriormente, la Tabla I recoge los valores alcanzados por otras instituciones relevantes tales como los tribunales de elecciones, las fuerzas armadas, la policía, la Iglesia Católica y los medios de comunicación. La confianza para todas las instituciones está medida en una escala de 0 a 100 puntos para facilitar las comparaciones. Puntuaciones más altas indican mayor confianza.

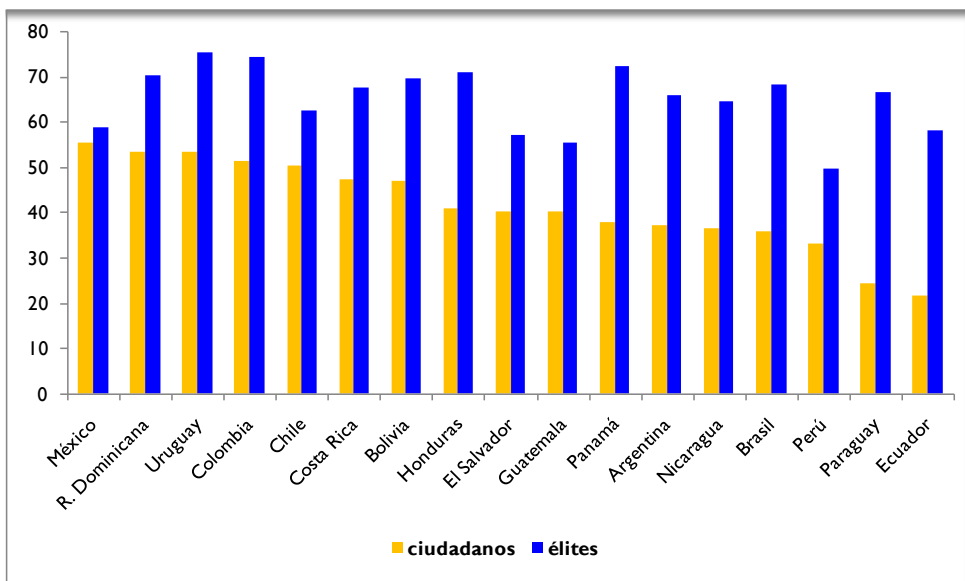
Por lo que respecta a la confianza en los parlamentos en América Latina (Gráfico 4), hay una notable discrepancia entre la confianza que le otorgan los ciudadanos y los propios legisladores. Como podría esperarse los parlamentarios confían más que los ciudadanos en la institución de la que forman parte. Los diputados que expresan más confianza son los de Uruguay, Colombia, Panamá, Honduras y República Dominicana, países que superan los 70 puntos de promedio. Los niveles más altos entre los ciudadanos los encontramos en Chile, Colombia, Uruguay, República Dominicana y México, los únicos cinco países que superan el punto medio de 50. Resulta interesante la diferencia entre los ciudadanos y las élites en Perú, Paraguay y Ecuador, donde a pesar de los esfuerzos realizados en los últimos años por modificar las instituciones y su actuación en éste último país. Los ciudadanos continúan expresando sus bajos niveles de confianza.

¹¹. Para los casos de Panamá, Uruguay y Brasil, la encuesta de élites no contenía esa pregunta.

¹². Levi y Stoker (2000).

¹³ Przeworski (2004).

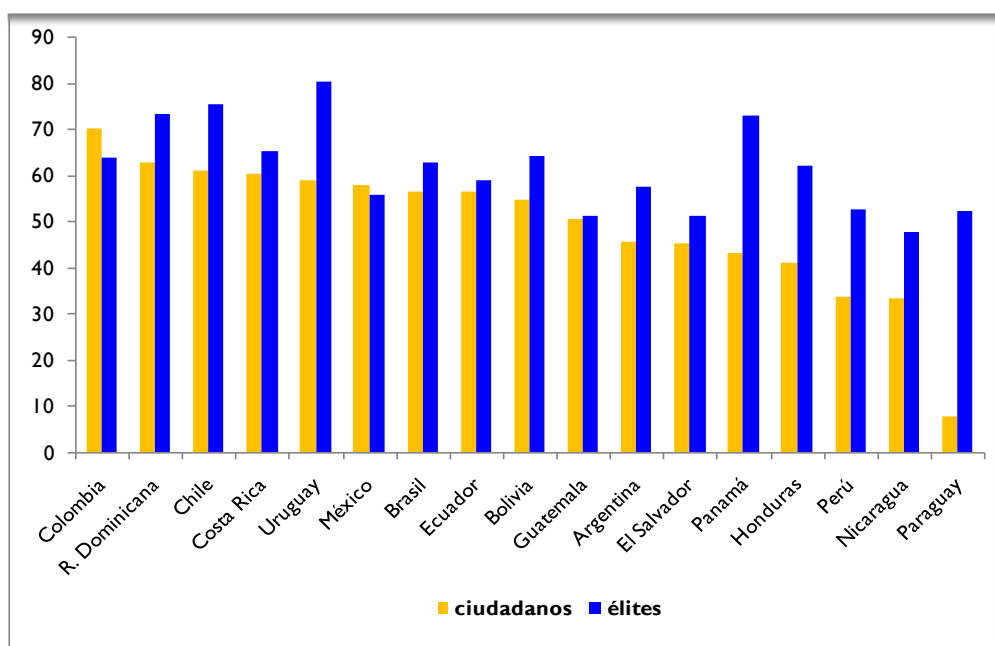
Gráfico 4: Confianza en el Poder Legislativo en América Latina



Fuente: Barómetro de las Américas por LAPOP y PELA.

La confianza que inspiraban los presidentes en ejercicio al momento de realizar las encuestas es relativamente baja (Gráfico 5). En este caso, las distancias entre legisladores y ciudadanos no son tan acusadas como cuando se trata de valorar al Legislativo, excepto en el caso de Paraguay donde hay una diferencia de más de cuarenta puntos entre ambos grupos. Esta diferencia se debe, en buena parte, a que la encuesta a ciudadanos se realizó antes de la elección del presidente Fernando Lugo, de ahí su baja confianza en el presidente. Los países que expresan mayores niveles de confianza en ambos grupos son Colombia, República Dominicana, Chile y Uruguay.

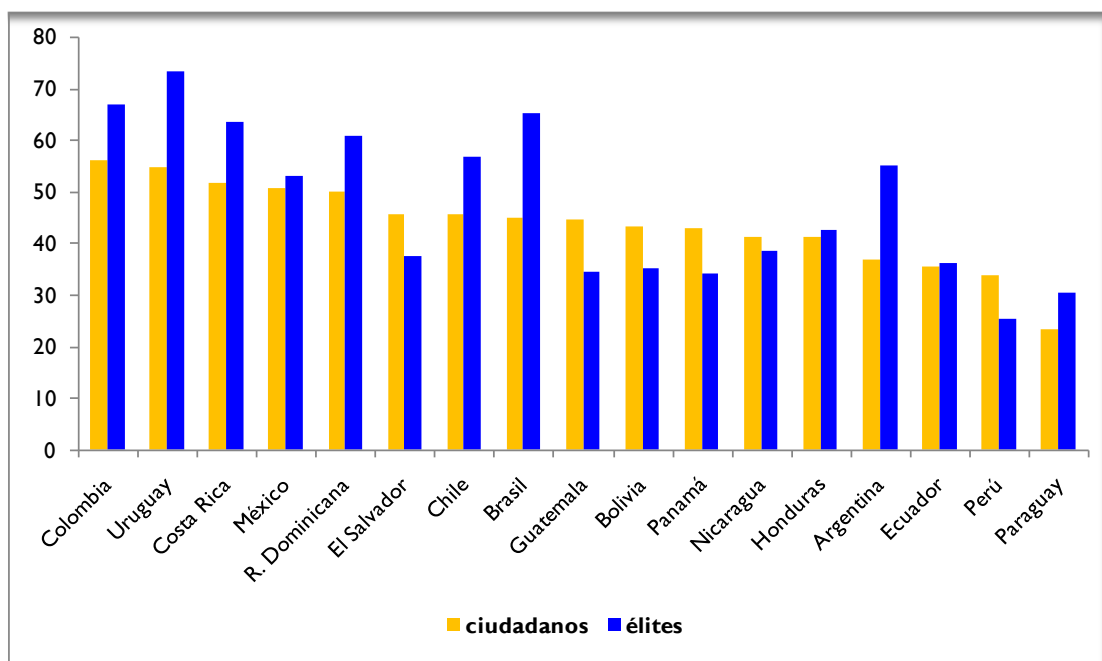
Gráfico 5: Confianza en el presidente en América Latina



Fuente: Barómetro de las Américas por LAPOP y PELA.

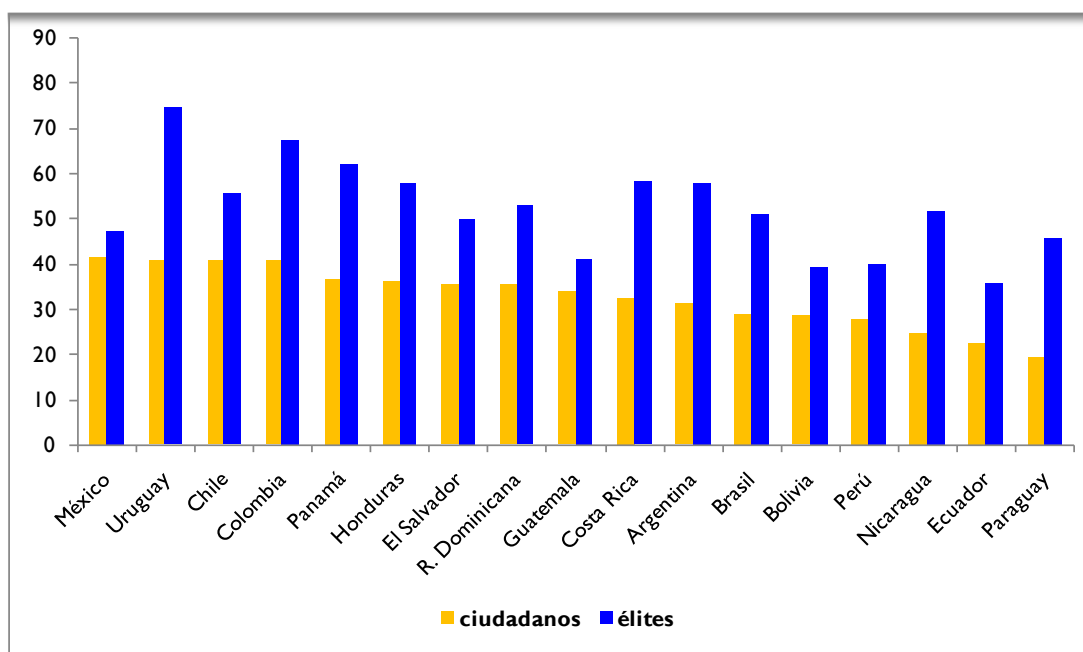
Por lo que respecta a la confianza en el sistema judicial, al contrario que en el caso de otras instituciones, en algunos países la confianza ciudadana es superior a la de las élites (Gráfico 6). No obstante, siguiendo el patrón usual, allí donde los ciudadanos le otorgan mayor confianza también es donde se encuentran los parlamentarios que asimismo consideran que el sistema de justicia es confiable, como es el caso de Colombia, Uruguay y Costa Rica. Al igual que sucede con otras instituciones, en el extremo opuesto aparecen los mismos países: Paraguay, Perú y Ecuador, coincidiendo su baja confianza en el Poder Judicial con la del Legislativo.

Gráfico 6: Confianza en el sistema judicial



Fuente: Barómetro de las Américas por LAPOP y PELA.

Sin duda alguna, la institución que muestra los niveles más preocupantes de confianza son los partidos políticos, especialmente si se considera el apoyo ciudadano (Gráfico 7). En ningún país se supera el promedio de los 50 puntos. México, Uruguay, Chile y Colombia son los países que logran los valores superiores, con promedios cercanos a los 40 puntos. Nicaragua, Ecuador y Paraguay aparecen en los extremos inferiores de la escala de confianza. Si se observan los niveles de confianza que expresan los parlamentarios, el panorama no es mucho más optimista, aunque en todos los países muestran valores superiores a los de sus conciudadanos, tan sólo en tres países se supera el promedio de los 60 puntos.

Gráfico 7: Confianza en los partidos políticos en América Latina

Fuente: Barómetro de las Américas por LAPOP y PELA.

Si se observa la confianza que reciben otras instituciones políticas o sociales, consta la existencia de un escenario relativamente variado, siendo la Iglesia Católica la que en términos generales recibe mayor confianza entre los ciudadanos y sus representantes legislativos (Tabla I). Teniendo en cuenta la media regional, los medios de comunicación reciben un nivel de confianza relativamente alto ente los ciudadanos (60,9). Las Fuerzas Armadas alcanzan un promedio cercano a los cincuenta puntos en la mayoría de países, tanto por los ciudadanos como por las élites, mientras que la policía en general recibe puntuaciones inferiores.

Tabla I: Confianza en instituciones en América Latina

	Tribunal Electoral		Fuerzas Armadas		Policía		Iglesia Católica		Medios de comunicación	
	C	E	C	E	C	E	C	E	C	E
Argentina	38,0	59,4	36,3	47,9	32,1	44,8	49,6	51,2	54,6	47,9
Bolivia	54,9	61,1	54,9	54,3	40,2	34,4	67,9	60,4	55,9	38,1
Brasil	45,0	49,0	68,4	78,3	48,5	41,4	65,4	69,7	66,1	50,8
Chile	57,2	71,9	65,2	59,6	67,2	65,2	62,8	66,7	63,0	53,0
Colombia	52,8	63,5	65,6	62,5	55,8	60,3	70,1	54,0	65,7	55,3
Costa Rica	62,2	69,0			47,8	55,0	66,0	56,7	64,6	53,8
Ecuador	38,9	44,7	56,9	56,6	37,6	38,8	67,7	48,2	52,6	41,5
El Salvador	44,6	44,9	56,5	62,5	58,6	48,61	63,6	73,1	55,7	52,1
Guatemala	47,5	62,1	52,9	40,2	40,3	25,4	62,1	58,1	56,2	47,8
Honduras	38,4	39,2	51,9	51,5	44,0	39,9	67,8	71,1	49,6	48,0
México	61,7	54,8	70,8	76,2	43,6	27,2	70,2	51,8	63,1	46,5
Nicaragua	43,8	45,9	61,5	68,1	53,8	70,0	60,5	64,7	65,2	51,2
Panamá	51,3	81,4			48,5	63,7	73,9	72,1	61,6	50,5
Paraguay	21,9	41,2	41,5	57,9	29,2	28,7	73,3	68,1	65,9	35,6
Perú	42,4	59,0	52,1	47,2	38,8	39,6	61,2	57,4	53,9	31,5
R. Dominicana	61,9	46,0	68,1	60,6	46,6	29,4	72,6	66,7	73,1	52,9
Uruguay	64,5	74,1	54,4	52,5	54,9	47,1	46,9	47,2	68,2	54,3

Fuente: Barómetro de las Américas por LAPOP y PELA.

Conclusiones

Este breve informe ha presentado una visión descriptiva de la situación de la democracia en América Latina. En términos generales se puede destacar una preferencia generalizada por la democracia, tanto por parte de las élites como de los ciudadanos. No obstante, cuando se observan otras dimensiones de este concepto y se mide la satisfacción con su funcionamiento y la estabilidad de la misma, se encuentra un escenario mucho más diverso y menos optimista. Además parece evidente la existencia de una deslegitimación importante las instituciones políticas, las cuales son esenciales para que la democracia cumpla sus funciones. Es particularmente preocupante que esta desconfianza afecte de manera especial a los partidos políticos, al Poder Legislativo y al Judicial. No obstante, debe destacarse que la situación no es homogénea para toda la región, existiendo un número de países en los que las percepciones son más optimistas como Uruguay, Costa Rica o Chile, los cuales suelen aparecer en las partes altas de las diferentes escalas de valoración democrática.

Bibliografía

ALCÁNTARA, Manuel (ed.). 2006. *Políticos y política en América Latina*. Madrid: Siglo XXI-Fundación Carolina.

ANDERSON, Christopher y GUILLORI, Christian. 1997. "Political Institutions and Satisfaction with Democracy". *American Political Science Review* 91: 66-81.

FUCHS, Dieter, GUIDOROSI Giovanna y SEVENSSON Palle. 1995. "Support for the Democratic System." In Hans-Dieter Klingemann and Dieter Fuchs (eds). *Citizens and the State*, Oxford: Oxford University Press.

LEVI, Margaret y STOKER, Laura. 2000. "Political trust and trustworthiness". *Annual Review of Political Science* 3(1): 475-507.

LINZ, Juan y STEPAN, Alfred. 1996. "Hacia la consolidación democrática". *La Política* 2: 29-49.

MILLER, Arthur. 1974. "Political Issues and Trust in Government". *American Political Science Review* 68: 951-972.

OEA-PNUD. 2010. *Nuestra Democracia*. México: Fondo de Cultura Económica.

Przeworski, Adam. 2004. "Institutions Matter?". *Government and Opposition* 39: 527-540.

Ficha técnica del estudio

	Información técnica encuestas de LAPOP				
	Universo	Tamaño de la muestra	Fecha realización trabajo de campo	Ponderación	Error estimado
Argentina	Población mayor de 18 años	1.486 entrevistas	Enero/febrero 2008	No procede	± 2,54
Bolivia	Población mayor de 18 años	3.003 entrevistas	Febrero/marzo 2008	Sí procede. Muestra ponderada según tamaño del departamento	± 1,79
Brasil	Población mayor de 18 años	1.497 entrevistas	Abril/mayo 2008	No procede	± 2,53
Chile	Población mayor de 18 años	1.527 entrevistas	Febrero 2008	No procede	± 2,51
Colombia	Población mayor de 18 años	1.503 entrevistas	Febrero 2008	No procede	± 2,53
Costa Rica	Población mayor de 18 años	1.500 entrevistas	Febrero 2008	No procede	± 2,53
El Salvador	Población mayor de 18 años	1.549 entrevistas	Febrero 2008	No procede	± 2,4
Ecuador	Población mayor de 18 años	3.000 entrevistas	Febrero/marzo 2008	Sí procede. Muestra ponderada según tamaño del departamento	± 1,79
Guatemala	Población mayor de 18 años	1.538 entrevistas	Febrero/marzo 2008	No procede	± 2,50
Honduras	Población mayor de 18 años	1.522 entrevistas	Febrero 2008	No procede	± 2,51
México	Población mayor de 18 años	1.560 entrevistas	Enero/febrero 2008	No procede	± 2,5
Nicaragua	Población mayor de 18 años	1.540 entrevistas	Febrero 2008	No procede	± 2,5
Panamá	Población mayor de 18 años	1.540 entrevistas	Febrero 2008	No procede	± 2,5
Paraguay	Población mayor de 18 años	1.166 entrevistas	Febrero 2008	No procede	± 2,87
Perú	Población mayor de 18 años	1.500 entrevistas	Febrero 2008	No procede	± 2,53
R. Dominicana	Población mayor de 18 años	1.507 entrevistas	Marzo 2008	No procede	± 2,52
Uruguay	Población mayor de 18 años	1.500 entrevistas	Abril/mayo 2008	No procede	± 2,53

Ficha técnica del estudio

	Información técnica encuestas de PELA				
	Universo	Tamaño de la muestra	Fecha realización trabajo de campo	Ponderación	Error estimado
Argentina	Diputados 2007-2011	110 entrevistas (43% de la Cámara)	Marzo/junio 2008	Sí procede. Muestra ponderada según tamaño partido político	± 7,59
Bolivia	Diputados 2006-2010	98 entrevistas (75% de la Cámara)	Agosto/septiembre 2006	Sí procede. Muestra ponderada según tamaño partido político	± 5,24
Brasil	Diputados 2003-2007	134 entrevistas (26% del Congreso)	Junio/diciembre 2005	No procede	± 7,92
Chile	Diputados 2006-2010	90 entrevistas (75% de la Cámara)	Agosto/septiembre 2006	No procede	± 5,52
Colombia	Representantes 2006-2010	107 entrevistas (64,5% de la Cámara)	Agosto/septiembre 2006	Sí procede. Muestra ponderada según tamaño partido político	± 5,14
Costa Rica	Diputados 2006-2010	57 entrevistas (100% de la Asamblea)	Junio 2006	No procede	± 0,00
El Salvador	Diputados 2006-2009	72 entrevistas (85% de la Asamblea)	Agosto 2006	Sí procede. Muestra ponderada según tamaño partido político	± 4,61
Ecuador	Diputados 2009-2012	95 entrevistas (76,7% de la Asamblea)	Septiembre/octubre 2009	Sí procede. Muestra ponderada según tamaño partido político	± 5,49
Guatemala	Diputados 2008-2012	97 entrevistas (61,4% del Congreso)	Abril/mayo 2008	Sí procede. Muestra ponderada según tamaño partido político	± 6,62
Honduras	Diputados 2006-2010	91 entrevistas (71,1% del Congreso)	Julio 2006	No procede	± 5,78
México	Diputados 2006-2009	128 entrevistas (25,6% de la Cámara)	Septiembre/diciembre 2006	Sí procede. Muestra ponderada según tamaño partido político	± 7,13
Nicaragua	Diputados 2007-2011	69 entrevistas (75% de la Asamblea)	Mayo/junio 2007	No procede	± 5,89
Panamá	Diputados 2004-2009	68 entrevistas (87,2% de la Cámara)	Octubre 2004	No procede	± 4,48
Paraguay	Diputados 2003-2008	56 entrevistas (70,0% de la Cámara)	Agosto/septiembre 2003	Sí procede. Muestra ponderada según tamaño partido político	± 7,74
Perú	Diputados 2006-2011	96 entrevistas (80,0% del Congreso)	Agosto/septiembre 2006	No procede	± 4,70
R. Dominicana	Diputados 2006-2010	94 entrevistas (52,8% de la Cámara)	Octubre 2006	Sí procede. Muestra ponderada según tamaño partido político	± 7,12
Uruguay	Diputados 2005-2010	86 entrevistas (86,9% de la Cámara)	Marzo/abril 2005	Sí procede. Muestra ponderada según tamaño partido político	± 4,03