

Desconfianza Institucional y representación política en América Latina

José Del Tronco

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Sede México

Profesor Investigador - jdeltronco@flacso.edu.mx

Línea Temática 2:

Ponencia Inédita (producto de un esfuerzo de investigación en proceso)

Resumen

¿Bajo qué condiciones los ciudadanos desconfían de las instituciones políticas? Las respuestas a esta pregunta son variadas y pueden ubicarse en dos grandes corrientes: la culturalista que destaca la importancia de los valores culturales y b) la racional culturalista, según la cual la desconfianza es resultado de los deficientes desempeños de los gobiernos democráticos. La presente investigación analiza tres diferentes dimensiones de la *performance*, vinculadas todas ellas al concepto de *representación* y relacionadas con etapas, actividades y actores específicos: 1. *la calidad institucional* (relativa a las reglas de juego y su funcionamiento); 2. *la calidad de la política* (relativa a los a la calidad de los procesos de deliberación, negociación y sanción de leyes, así como a la productividad legislativa); 3. *la calidad de los resultados* (vinculada al impacto de las políticas públicas sobre el bienestar social). Si bien se presentan algunos datos estadísticos, la evidencia empírica es muy preliminar.

Palabras clave: Confianza institucional, representación, cultura política, América Latina

Abstract

Under which conditions citizens distrust on political institutions? Answers to this questions are diverse and may be classified in two main approaches: *culturalist* and *rational culturalist*. Based on the latter, this paper analyzes the association between quality of political representation and institutional confidence in Latin America. This research is focused on the concept of representation and its dimensions (rules, elites and government effectiveness), and support the hypothesis that people confidence on political institutions is better explained by the performance of representative actors than cultural values of people. Empirical findings are, nevertheless, very preliminary

Key words: Institutional confidence, representation, political culture, Latin America

1. Introducción al problema de la desconfianza institucional en América Latina

En todo proceso de representación, un Agente designado para tal fin habla en nombre de de su Principal. Cada vez que ello ocurre, el delegado se enfrenta con un dilema: cumplir con el contrato de representación para el cual fue facultado o perseguir sus propios intereses, a espaldas de su/s mandante/s (Fiorina, 1981). El grado de confianza en la palabra del representante depende tanto del conocimiento previo del mismo (y de sus antecesores, si los hubiere) como de su desempeño posterior¹. Si el mandatario viola sistemáticamente² los pactos acordados, *la confianza original se rompe* y el vínculo

¹ Este trabajo asume que toda relación de representación comienza con una dosis considerable de confianza del representado (principal) hacia el representante (agente), ya que sin la misma el mecanismo de delegación de poder sería improbable.

² Este adverbio de modo es esencial para entender el argumento ya que la violación del mandato debe ser sistemática; esto significa que las preferencias (Pitkin, 1967) o mandatos (Stokes, 2002) deben ser modificadas en forma constante, ya para maximizar rentas ya para adoptar políticas impopulares cuando las circunstancias así lo indican (Stokes, Manin, Przeworski, 2002: 22 y ss.).

entre ambos se debilita, dando paso a un desligamiento que erosiona el mecanismo representativo. En estos casos, la discrecionalidad de los representantes para incumplir el contrato y perseguir sus propios fines no depende sólo ni fundamentalmente de sus atributos individuales sino del grado de control establecido por sus mandantes (Boix y Adserà, 2004). El funcionamiento de las democracias en América Latina puede entenderse *rápidamente* a partir de estos supuestos³.

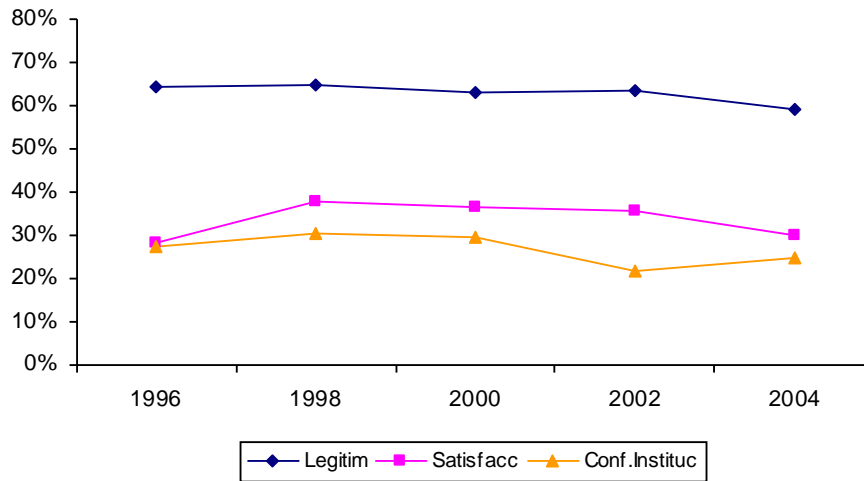
El problema de la presente investigación es la elevada y creciente desconfianza de los ciudadanos en las instituciones representativas de las democracias latinoamericanas. A diferencia de la legitimidad democrática –que es significativa entre los latinoamericanos- y de la satisfacción con el desempeño del régimen –que es oscilante y parece depender en buena medida de la cercanía ideológica con el gobierno de turno (Torcal, 2006)-, los ciudadanos latinoamericanos expresan (con diferencias entre países) sentimientos generalizados de alienación y cinismo respecto de la política y lo político. Si bien la democracia sigue siendo el sistema político preferido en América Latina (según el Latinobarómetro, entre 1996 y 2004, dos de cada tres latinoamericanos considera a la democracia como el mejor sistema de gobierno posible más allá de sus problemas⁴), los niveles de confianza en las instituciones centrales de la democracia representativa como los partidos políticos o el parlamento se mantienen comparativamente bajos⁵ y de manera bastante paradójica tienden a caer en todos los países del continente a medida que las democracias adquieren más edad⁶.

³ Las democracias contemporáneas son regímenes políticos donde las decisiones colectivas no son tomadas en forma directa por todos los integrantes de la comunidad, sino por personas elegidas para tal fin a través de elecciones regulares, limpias y competidas. Si bien estas decisiones conservan siempre un margen de autonomía respecto de los deseos de los gobernados, la democracia efectiva supone al menos el control *ex post* de estos últimos a través del voto retrospectivo o *accountability* electoral.

⁴ Entre las democracias existentes a lo largo del mundo, este apoyo es del 53% en Europa del Este, del 60% en la India y del 78% en la Unión Europea. Por su parte, el *Asian Barometer* y el *Afrobarometer* presentan niveles del 61% y 69% respectivamente, pero debe hacerse la aclaración que estas cifras incluyen a países no democráticos donde las expectativas respecto lo que la democracia aún no experimentada pueda realizar, suelen ser más altas

⁵ Los niveles de confianza se ubicaron en promedios de 19.7%, 27.7% y 26.8% para los partidos, el parlamento y el gobierno respectivamente, entre 1996 y 2004 (Latinobarómetros 1996, 1998, 2000, 2002, 2004).

⁶ En 1996, los niveles de confianza eran del 22.3% para los partidos políticos, del 29.4% para el Parlamento y de 29.9% para el Gobierno. En 2004, con casi una década más de vigencia de las instituciones democráticas, la confianza en los partidos y el Parlamento era inferior (18.6% y 27.2%) mientras que la confianza en el Gobierno era ligeramente superior (0.7%) alcanzando un 30.6%. Debe destacarse aquí que si no tomáramos en cuenta a Venezuela, los niveles de confianza promedio serían aún menores.

Tabla 1: Actitudes hacia la democracia en América Latina (1996-2004)⁷

Fuente: Elaboración Propia en base a Latinobarómetro 1996, 98, 2000, 02, 04)

La tabla 1 presenta una situación, a simple vista, paradójica. Si bien una proporción significativa de ciudadanos latinoamericanos consideran a la democracia el mejor régimen de gobierno posible, y la satisfacción con el desempeño del régimen democrático es menor, y los niveles de confianza institucional (gobierno, parlamento y partidos políticos) son definitivamente bajos. Así, estamos en presencia de ciudadanos que se autocalifican como democráticos, pero no están del todo satisfechos con el funcionamiento de las democracias, y peor aún, manifiestan altos niveles de desconfianza respecto de sus representantes.

Estas tendencias son más claras si se analizan las actitudes políticas de los latinoamericanos en términos comparados. Como muestra la tabla 2, el indicador de apoyo normativo a la democracia en América Latina es superior al de Europa del Este (incluyendo los países de la ex –Unión Soviética) y al de países no democráticos, si bien inferior al de las democracias consolidadas del mundo industrializado.

⁷ La confianza institucional es la sumatoria de los promedios de la confianza en los partidos políticos y el parlamento y el gobierno.

Tabla 2: Legitimidad, interés en la política y confianza institucional por regiones⁸

Regiones	Actitudes de Apoyo Político						
	Pol. Supp	Desinterés	Conf.Parlam.	Conf. Partidos	Conf. Burocr.	Conf. FFAA	Conf. Iglesia
Western Democracies*	0.924	0.505	0.452	0.349	0.464	0.545	0.516
Eastern Europe**	0.863	0.562	0.359	0.341	0.400	0.536	0.562
Latin America***	0.884	0.656	0.325	0.277	0.351	0.485	0.696
Non-Democracies****	0.843	0.530	0.528	0.420	0.551	0.681	0.737
Diferencias							
Lat. America-WD	-0.040	0.152	-0.127	-0.072	-0.113	-0.060	0.180
Lat. America-EE	0.020	0.094	-0.034	-0.064	-0.049	-0.051	0.134
Lat. America-ND	0.041	0.126	-0.203	-0.144	-0.200	-0.196	-0.041

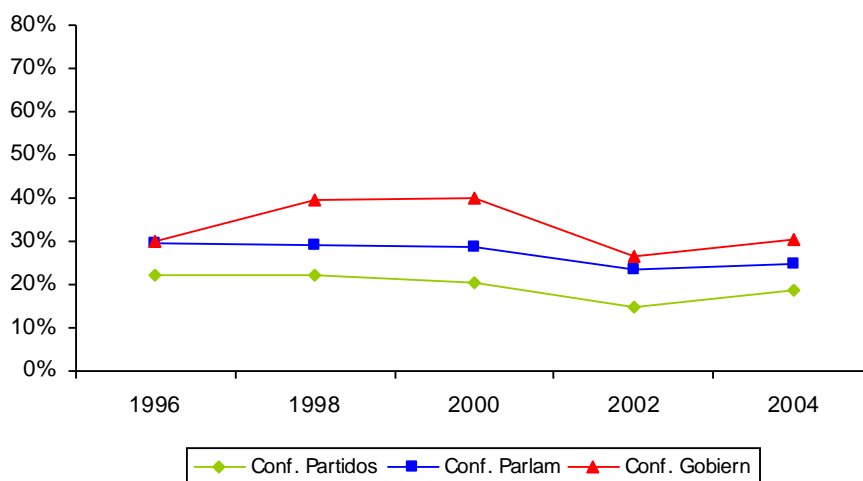
* 23 países (a); ** 20 países (b); *** 9 países; **** 22 países (d)

Fuente: Elaboración Propia en base a World Values Survey (2000)

En relación a los niveles de confianza institucional, América Latina también se destaca pero en este caso negativamente. Sus ciudadanos son los que –en términos relativos– menos confianza depositan en los partidos políticos, la burocracia y el Parlamento, mientras que sus niveles de confianza en la Iglesia son los más elevados del mundo democrático, sólo superados por las naciones autocráticas, algunas de las cuales poseen regímenes teocráticos donde fe y razón, Iglesia y Estado no están funcionalmente separados como en el mundo occidental.

Si se analizan los niveles de confianza en las instituciones representativas, el comportamiento es dispar, por país e institución. Como muestra la tabla 3, los niveles de confianza en el gobierno son más altos pero más volátiles que los correspondientes al Parlamento y a los partidos políticos; éstos últimos son estables pero bastante pobres.

⁸ Los datos de la tabla 2 reflejan índices contruados a partir de cada uno de los indicadores, pertenecientes a la Encuesta Mundial de Valores de 2000. Tales índices reflejan una pueden adquirir valores entre 0 y 1. Por ejemplo, cuando se le pregunta a un entrevistado “*cuánta confianza tiene Ud. en el Parlamento?*”, las categorías son: Mucha (a lot), bastante (quite a lot), no mucha (not a lot), nada (not at all). Cada una de esas categorías son ordenadas de 1: nada de confianza (not at all) a 4: mucha confianza, y se pondera su proporción a partir de la cantidad de entrevistados eligió cada una de las 4 posibles respuestas (omitiendo las respuestas “no sabe” o “no contesta”).

Tabla 3: Evolución de la confianza en las instituciones representativas en América Latina (1996-2004)

Fuente: Elaboración Propia en base a Latinobarómetro 1996, 98, 2000, 02, 04)

¿Qué significan los tan bajos -y en apariencia extendidos- niveles de confianza en las instituciones representativas? ¿Constituyen un peligro para el futuro de las democracias latinoamericanas? La teoría de la modernización y el cambio en los valores, a través de Ronald Inglehart⁹, ha intentado explicar esta clase de fenómenos desde la homogeneidad cultural de las sociedades latinoamericanas. El *path-dependence* de las experiencias autoritarias y un ritmo compartido en los cambios institucionales permitirían entender la desconfianza de los latinoamericanos hacia sus representantes a partir de los valores predominantes. Este trabajo, sin embargo, adopta un enfoque alternativo: es el desempeño de los representantes y la calidad de la representación (distintos entre países, y heterogéneos en sus efectos al interior de los países) el elemento más significativamente asociado a dicho fenómeno.

Para confirmar estas hipótesis generales, resulta necesario conocer: a) qué tipo de desconfianza es la que expresan los ciudadanos en el continente; y b) cuáles son los factores asociados a éste fenómeno.

Tal como se intentará justificar a través de la evidencia empírica, aquí se sostiene que 1) la desconfianza institucional expresada por los ciudadanos latinoamericanos sí tiene consecuencias negativas para el funcionamiento de los regímenes democráticos; y 2) esta situación está explicada en gran medida por la baja calidad de la representación política, expresada fundamentalmente en el *incumplimiento de los mandatos* así como en *la carencia de instancias de rendición de cuentas* que controlen y castiguen las conductas oportunistas (corruptas) de las autoridades.

El esquema del trabajo es como sigue: A continuación, se introduce una breve discusión teórica en torno de la desconfianza institucional, su relevancia y sus características en América Latina. Seguidamente, se presenta el argumento del trabajo, la estrategia metodológica y los resultados del análisis; y en la sección final, se esbozan algunas conclusiones preliminares así como los pasos futuros de la investigación.

⁹ Sociólogo, profesor de la Universidad de Harvard y Director de la Encuesta Mundial de Valores

2. La desconfianza: buena o mala para la democracia?

Desde su redescubrimiento a principios de los años noventa, gracias a los trabajos de Robert Putnam, la confianza ha sido considerada un elemento explicativo fundamental del buen gobierno y/o el desarrollo económico (Putnam, 1993). Para estas visiones “neo-toquevillianas”, la confianza interpersonal resultado de la participación individual en redes de intercambio y reciprocidad (asociaciones, *charities*, iglesias) genera condiciones favorables al surgimiento de la democracia así como para su mejor funcionamiento.

Esta corriente de pensamiento abreva en la fuente *culturalista tradicional*. En su trabajo seminal *“The Civic Culture”*, Almond y Verba (1963) sostenían que la democracia es más probable en aquellas sociedades donde los valores y las creencias individuales fueran compatibles con la libertad de expresión, la discusión política, la exposición a información política y el interés por los asuntos públicos¹⁰. La transición de regímenes autoritarios a regímenes más abiertos parecía en buena medida relacionada con la transformación de una cultura parroquial (cerrada, patriarcal y basada en los mitos comunitarios y las tradiciones) o súbdito (típica de regímenes dictatoriales basados en la legitimidad carismática del líder) a una cultura cívica o participativa.

Nye (1988) y el mismo Putnam (1996) retoman parcialmente esta argumento cuando intentan explicar la caída en los niveles de confianza ciudadana en las instituciones políticas norteamericanas durante las últimas tres décadas del Siglo XX. Para estos autores, como para Inglehart (1988, 1996) y Dalton (2005), los procesos de modernización y los cambios en los valores que estos últimos implican (desinterés en los asuntos públicos, caída en los niveles de membresía en asociaciones cívicas, privatización de la vida social en general) son los factores que explican la distancia creciente entre los ciudadanos y las instituciones políticas. Si las asociaciones cívicas son “escuelas de democracia” porque enseñan a los ciudadanos a perseguir objetivos comunes, la desconfianza institucional es producto de que los estudiantes (ciudadanos) ya no acuden a las clases que allí se imparten.

Sin embargo, tal como señaló Newton (1999), confianza social y confianza política son dimensiones diferentes. La primera tiene por objeto a las personas; nuestros semejantes, en sus distintos roles sociales. La confianza política, por su parte, es aquel activo que los individuos depositan en las instituciones y actores de gobierno; depende del comportamiento específico de los representantes y de la *performance* institucional.

Desde una perspectiva semejante, Cleary & Stokes (2006) sostienen –a partir de una tradición que puede remontarse hasta la democracia ateniense, con Demóstenes– que la democracia es resultado de una cultura del escepticismo. No es la confianza interpersonal lo que genera instancias de participación y control, sino la desconfianza en los verdaderos intereses de los representantes. El Principal sabe que la asimetría de información que lo separa del Agente puede ser utilizada por éste para su propio beneficio (perseguir sus intereses en lugar de los delegados por el representado a través del mandato). Por ello, la responsabilidad de monitorear la actividad de los gobiernos para evitar conductas abusivas y/o discrecionales se encarga a organizaciones profesionales, grupos de interés y/o medios de comunicación (Cleary & Stokes, 2006: 6). Para éstos autores, la democracia –esto es la selección regular y competitiva de una instancia de gobierno por parte de los ciudadanos– es un reflejo de la desconfianza de los ciudadanos en que un mismo gobierno pueda representar adecuadamente sus intereses durante largo tiempo de manera ininterrumpida (pag. 7).

¹⁰ Los ejemplos utilizados para el análisis (EE.UU, Gran Bretaña, Italia, Alemania y México) parecían darles la razón. Hoy en día podemos decir que el estudio, pese a su relevancia y a representar un parteaguas en la ciencia política, adolecía de una falla gravísima: un gran problema de sesgo de selección.

Sin embargo, tal como ellos mismos señalan más adelante, no todas las clases de desconfianza que manifiestan los ciudadanos son positivas:

“el escepticismo que favorece la cultura democrática es un escepticismo comprometido (...) no un escepticismo cínico o inactivo. De hecho, ésta clase de ciudadanos (los escépticos comprometidos) buscan estar informados de lo que ocurre, votan más regularmente, y discuten sobre asuntos públicos de manera frecuente, a diferencia de los muy escépticos¹¹ que tienden a desligarse de la política”. (Cleary & Stokes, 2006: 9-10)

Para dichos autores, cualquier relación de re-presentación de intereses pareciera estar expuesta al problema de la desconfianza. Este trabajo sin embargo, se basa en dos supuestos diferentes: *el primero* es que la desconfianza no surge automáticamente. Debe existir cierta confianza original para delegar en el representante la responsabilidad de perseguir mis intereses como ciudadano; por tanto, es la evaluación del desempeño de los representantes el factor explicativo de la (des)confianza.

El *segundo supuesto* sostiene que la confianza no es producto de un cálculo meramente instrumental (Newton, 1999). Hay cierta “dosis” de fe en el acto de *creer* en una persona y/o confiar en una institución; y dicha creencia –así como no se da espontáneamente ya que implica cierto grado de certidumbre o conocimiento previo- no se modifica ante la primera desilusión o no cumplimiento de “lo esperado”. De manera distinta a como lo mostró Axelrod (1980) en su trabajo seminal acerca de la cooperación¹², la confianza no es el resultado de una interacción de *toma y daca* (“*tit for tat*”), típica de dos actores “maximizadores” cuyo “juego” recién comienza. En presencia de confianza, la primera defección de alguno de los actores no generará necesariamente sanciones entre sus interlocutores. Es posible y *muy probable* que la conducta cooperativa del resto de los actores no se modifique en el corto plazo. Sólo en caso de que la defección ocurra en forma reiterada, su credibilidad se perderá gradualmente y recibirá como respuesta conductas no cooperativas -que expresan la pérdida de confianza de que fue objeto. De tal manera, sólo en el largo plazo –y quizás nunca completamente-, muchas conductas cooperativas sucesivas podrían permitirle recobrar los pagos y la confianza de sus contrapartes.

Así, la desconfianza institucional como fenómeno de largo plazo -que surge como consecuencia de muchas defecciones por parte de los representantes- no parece ser la que refieren Cleary y Stokes cuando hablan de escepticismo comprometido; es más bien, un escepticismo cínico o inactivo.

Desde hace más de una década, Torcal, Gunther y Montero (1998) llamaron la atención sobre este problema, al que llamaron *desafección*. La *desafección política* se caracteriza por actitudes de “cinismo”¹³ y “desconfianza” respecto de los actores

¹¹ Itálicas mías

¹² “The Evolution of Cooperation”

¹³ Desde esta perspectiva, el cinismo es una actitud que se compone, a partes iguales, de escepticismo y de ironía, y a la que caracteriza, acaso más que cualquier otra cosa, la *sospecha* de que, con frecuencia, la rectitud y la sinceridad no son más que una cortina de humo tras la que camuflamos las verdaderas intenciones que nos mueven. Mas sospecha, también, de cuán endeble resulta, en ocasiones, la base en la que se sustenta aquello que muchas veces se considera adecuado o conveniente; sospecha, en definitiva, de que muy poco (o casi nada) de lo que supuestamente gobierna el mundo de las relaciones humanas es lo que parece ser, y que muy pocos (o casi ninguno) de los motivos por los que decimos movernos son los que aparentamos que son. Visto así, el cinismo es manifestación de *desencanto* y *descreimiento*. Pero es, igualmente, *sarcasmo*, esto es, *denuncia*, mas denuncia *sardónica* y *satírica* de aquello que es objeto de sospecha. Y para ello el cínico hace uso, es cierto, de la ironía, pero acaso más habitualmente de la

políticos en particular y del proceso de representación en general. Basadas en orientaciones mayormente afectivas, las actitudes de desafección implican una visión escéptica y “desapegada” de todo lo relativo a la vida política.

Chantal Mouffe ha descrito de manera inmejorable el peligro de esta creciente distancia entre ciudadanos y sistema político. Para Mouffe (2007), la democracia, si no quiere morir, debe darles lugar al disenso y a la pasión. La democracia, según su visión, “no es otra cosa que la pasión encauzada en proyectos políticos claramente diferenciados”. Es esa pulsión afectiva, identitaria, lo que lleva a los ciudadanos al cuarto oscuro cada vez que hay elecciones. Por el contrario, cuando los ciudadanos perciben que sus intereses no forman parte de la agenda pública o que los distintos partidos políticos no representan alternativas reales, la democracia corre peligro porque pierde intensidad. Sin una representación efectiva, la democracia es presa fácil de sus amenazas: las visiones anti y pos-política del mundo (Mouffe, 2007).

La desconfianza institucional y el desligamiento político son síntomas de estos peligros. El discurso centripeto, la desideologización y la apelación a las virtudes individuales de los candidatos por sobre los principios ideológicos de los partidos, dificulta la distinción de opciones para los electores. Como consecuencia de ello, “la participación política en general y electoral en particular es cada vez más baja porque la gente se pregunta para qué votar si no hay diferencia entre unos y otros” (Mouffe, 2007).

Las visiones anti y pos-política se corporizan –según la autora belga- en dos grandes amenazas: el *populismo* y el reforzamiento de las identidades religiosas. Cuando la necesidad de pertenencia a un grupo no puede ser satisfecha por las instituciones partidarias (por su creciente distanciamiento con los intereses de la sociedad), los líderes carismáticos suelen llenar ese vacío interpelando directamente al ciudadano, tendiendo puentes y recreando –si bien informalmente- la capacidad de respuesta de quien toma las decisiones en nombre de todos. De igual forma, cuando la necesidad de pertenencia de todo individuo no puede ser satisfecha desde el campo político, el discurso religioso funciona como un sustituto bastante eficaz. Sin embargo, señala Mouffe, no parece bueno para la democracia que el discurso religioso reemplace al político, ni que los líderes carismáticos se aprovechen de la falta de representación¹⁴.

En las nuevas “poliarquías” (entre las cuales, los países de América Latina son claros ejemplos), esta situación se ve agravada por la ausencia de estructuras institucionales plenamente democratizadas así como de un “*reservoir of good will*”¹⁵, construido a través de años de vigencia ininterrumpida del régimen político en las

obscuridad, esto es, de mostrarse a sí mismo a los ojos de todos revestido de aquello que denuncia, admitiendo, pues, en sí (o atribuyéndoselo, al menos, acaso a efectos retóricos y dialécticos) lo que nadie admite por considerarlo indeseable o inconveniente, aun poseyéndolo en una dosis iguales o superior a la de aquél que se ofrece como espejo en el que invitar a reconocerse. Desde esta óptica, el cínico es un moralista, y aún cabría añadir que no es posible ser moralista sin ser un poco cínico. (Fernández Tresguerres, <http://www.worcel.com/archivos/6/cinicos.html>)

¹⁴ La experiencia de las democracias latinoamericanas muestra cómo la desconfianza generalizada puede desembocar en crisis institucionales (Ecuador en 1995, 1998 y 2003, Bolivia en 2003, Argentina en 2001), intentos de golpe militar (Venezuela en 1992) o en situaciones en las cuales una fachada institucional democrática convive con mecanismos de decisión política alejados de la deliberación ciudadana y/o parlamentaria típica de los regímenes democráticos (Perú en 1992 y Venezuela en 1998). Liderazgos como los de Fujimori en Perú, Gutiérrez en Ecuador, Evo Morales en Bolivia o Chávez en Venezuela surgieron en medio de profundas crisis de confianza en los actores políticos y en los canales de representación tradicionales como los partidos políticos y el Parlamento.

¹⁵ Frase cuya traducción literal es “reserva de buena voluntad” y que remite a la existencia de actitudes políticas según las cuales el apoyo a la democracia es en buena medida, independiente de la eficacia de los gobiernos en la resolución de dichas cuestiones.

democracias *noroccidentales* (Torcal, 2006). Dicho fenómeno resulta problemático ya que si los ciudadanos son desilusionados una y otra vez por el mal desempeño de los gobiernos democráticos, la legitimidad (el apoyo normativo de los ciudadanos) del régimen puede verse progresivamente erosionada. De aquí a la inestabilidad política hay sólo un paso, y de ella a los “retornos” autoritarios -o al surgimiento de liderazgos carismáticos instaurados por sobre las instituciones formales de representación- algunos pocos más.

En resumen, este trabajo no considera a la confianza o a su ausencia como condiciones (elementos intrínsecamente positivos y necesarios) para el desarrollo de la democracia. Si bien –como queda dicho- son necesarias ciertas dosis de confianza original (del Principal en el Agente) para que el proceso de representación tenga lugar, la realidad latinoamericana muestra que la confianza o el escepticismo en el largo plazo son indicadores del modo en que dicho desarrollo democrático se está llevando adelante; es resultado, en definitiva de la calidad del proceso de representación política.

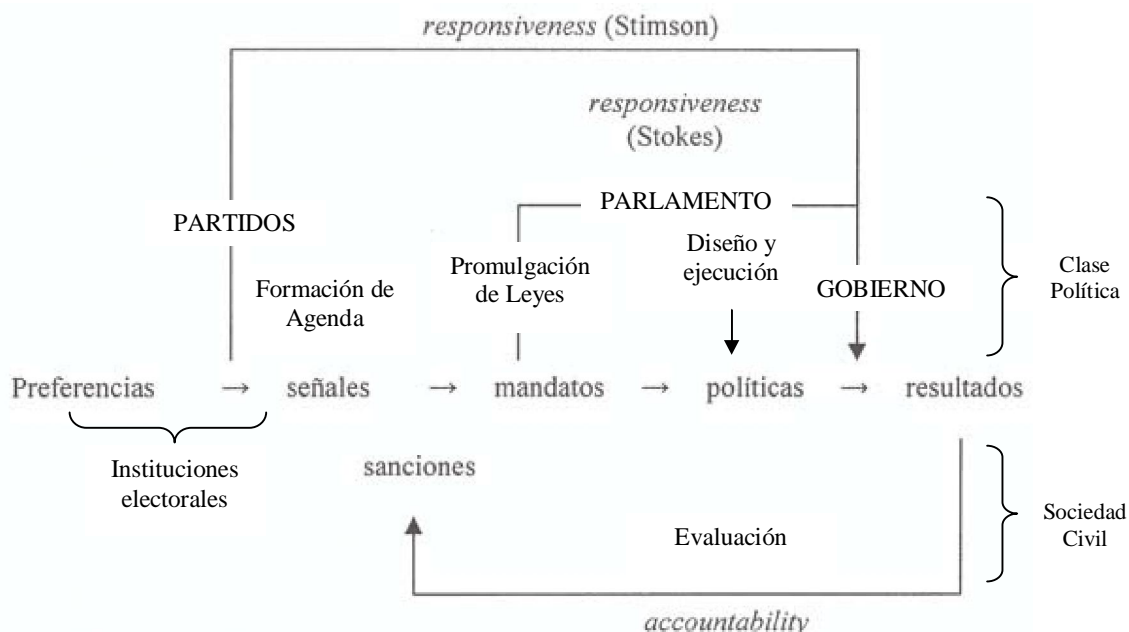
3. Hipótesis y argumentación: La calidad representación política como *predictor* de la confianza institucional

Si la misión de los actores e instituciones políticas es representar a los ciudadanos, la evaluación de los primeros por parte de estos últimos debe girar en torno de la calidad de la representación. En tal sentido, es lógico esperar que los ciudadanos (con la información siempre incompleta de qué disponen) depositen su confianza en determinados actores políticos en función de su desempeño, ya del revelado en el pasado (juicio retrospectivo), ya del esperado en el futuro (evaluación prospectiva) (Fiorina, 1981: 6).

¿Cómo observar la calidad de la representación y/o el desempeño de los representantes? El término desempeño -o su habitualmente utilizada acepción de raíz inglesa, *performance*- indica por lo general una noción de rendimiento: el desempeño refiere a un resultado que se obtiene a partir de la activación o puesta en funcionamiento de un proceso que puede ser corporal, tecnológico, financiero o institucional, por citar sólo algunos ejemplos. *El desempeño es la medida en que se alcanzaron los objetivos durante el mencionado proceso.* El gran problema, alrededor del cual han girado los trabajos sobre representación política desde 1861 en adelante¹⁶, ha sido precisamente el poder determinar cuáles son los objetivos de la representación: la reproducción de las preferencias del cuerpo social (representatividad), el cumplimiento de los mandatos electorales (*responsiveness*) o el control de los representantes (*accountability*)?

Tal como lo muestra la figura 1, si la función de los representantes es resolver los problemas públicos que el ciudadano por sí mismo no puede, la calidad de la representación debe poder juzgarse en relación a tres atributos o dimensiones: las alternativas de solución propuestas; los mecanismos de deliberación y selección de las alternativas de solución, y la efectividad de la solución finalmente seleccionada y adoptada. En cada una de estas tres etapas, intervienen distintos actores y cada una de ellas está relacionada con una dimensión diferente de la representación

¹⁶ Fecha de publicación del seminal ensayo de John Stuart Mill “*Consideraciones acerca del gobierno representativo*” quien fertilizó el terreno de la discusión sobre la representatividad social y política de las asambleas

Figura 1: Conexiones de la representación y su relación con las etapas de política

Fuente: Elaboración propia en base a Manin, 1999: 9

En términos político-institucionales existen, por tanto, diferentes indicadores de desempeño; algunos están más relacionados con las consecuencias de las instituciones electorales (su proporcionalidad y su efectividad) mientras que otros están mayormente vinculados con la actividad de los actores políticos (el sesgo político de la representación o la maximización de rentas individuales de los representantes) en el marco de dichas instituciones.

De acuerdo a la literatura especializada, existen diferentes maneras de medir el desempeño institucional. Una primera aproximación válida es la que analiza el desempeño institucional a partir de la *calidad de la democracia* y sus dimensiones. En tal sentido, se parte del supuesto de que *las instituciones importan*. Si bien existen diferentes propuestas de medición, todas ellas entienden –mínimamente- a la calidad de la democracia como la presencia de dispositivos institucionales que favorecen la selección libre, competitiva y equitativa (en relación a las condiciones de la competencia) de representantes por parte de los ciudadanos (Levine y Molina, 2006; Morlino, 2005; O'Donnell *et al*, 2004)

Un segundo abordaje, desarrollado a lo largo de la última década por Manuel Alcántara y otros (2006), considera relevante analizar *la calidad de la política*, a partir de las características y el desempeño de las elites. Esto implica tomar en cuenta no sólo las consecuencias del entramado institucional que encarna y da forma al proceso de representación sino también a los actores políticos que la hacen posible. En este caso, se parte del supuesto de que éstos últimos (en tanto representantes) constituyen un actor clave que define el contenido y las formas en que las políticas públicas son incorporadas a la agenda y formuladas, posteriormente, para su implementación¹⁷. Dicho en otros

¹⁷ Es la política como actividad de discusión, argumentación, negociación y legislación, la que está en el centro de dichas dimensiones (Para una revisión importante de estas dimensiones en América Latina, ver Payne, Zovatto y Mateo Díaz, 2006).

términos, no se trata de ignorar al conjunto de normas formales que regulan la interacción humana, sino de analizar –también- a los actores que cotidianamente se mueven en la arena político-institucional (Alcántara Sáez, 2006)¹⁸.

Estas dos aproximaciones al tema de la *performance* institucional hacen hincapié en el tema de los procedimientos y del proceso político. En palabras de Morlino, es la *calidad del procedimiento* representativo -en el primer caso- y *la calidad de los contenidos* de la representación -en el segundo (Morlino, 2005) lo que está en juego. Sin embargo, el enfoque más utilizado por la literatura especializada para abordar el tema del desempeño como determinante de la desafección política es aquel que analiza la *performance* a partir de datos “duros” como los índices de crecimiento económico, los niveles de inflación, desempleo o déficit fiscal. Es, en términos de Morlino, la calidad de la representación como producto del *resultado* de las políticas.

Cuando se evalúa el impacto de una determinada política sobre el bienestar social, se analiza no ya la calidad de los procedimientos a través de los cuales dicha política fue incorporada a la agenda, diseñada o implementada sino sus resultados o impacto sobre el bienestar social: el grado de cambio producido sobre las variables que son objeto de dicha intervención (crecimiento, pobreza, desigualdad, competitividad de la economía, rendimiento educativo, equidad de la salud, desarrollo regional, etc.). Tal como sostienen Levine y Molina (2006; 18-19), en este último caso el objeto de estudio ya no es la calidad de la democracia sino *el buen gobierno*.

4. Evidencia empírica preliminar

En esta sección se presenta una evidencia muy preliminar para probar si efectivamente las variables relacionadas con la calidad de la representación (en sus distintas dimensiones) navega bien como un factor explicativo de la confianza institucional.

En tal sentido, el trabajo presenta fundamentalmente análisis agregados (a nivel de países) si bien reconoce la mayor precisión de análisis de nivel individual, que incorporen variables contextuales así como los efectos de interacción entre ambas.

Los análisis estadísticos son fundamentalmente de asociación. Si bien existen mecanismos causales que sustentan teóricamente dichas relaciones, aquí se presentan pruebas muy preliminares cuya utilidad radica en ofrecer una base empírica más amplia para un proceso más sofisticado de contrastación de hipótesis por venir.

Las tablas 4 y 5 muestra el nivel de asociación entre variables individuales y agregadas que indican la calidad de la representación en las tres dimensiones aquí conceptualizadas y la confianza institucional.

Tabla 4: Confianza institucional, desempeño y cultura política (datos agregados)

Dimensión	Variables	Confianza (nivel agregado)			
		<i>Institucional</i>	<i>Partidos</i>	<i>Parlamento</i>	<i>Gobierno</i>
Calidad de los procedimientos	Elecciones limpias (LB)	0.446**	0.436**	0.424**	0.377**
	Igualdad ante la ley (LB)	0.470**	0.485**	0.473**	0.366**
	Votar cuenta (LB)	0.257	0.333**	0.212	0.187
	Desproporcionalidad	-0.25	-0.38**	-0.32**	-0.08
Calidad de la política	Corrupción (WB)	0.526**	0.357**	0.588**	0.474**
	Corrupción (LB)	0.143	0.096	0.113	0.163
Calidad de los	Economía país (LB)	0.518**	0.468**	0.44**	0.496**

¹⁸ Los políticos importan. Es cierto que las acciones políticas están mediatizadas por el marco institucional establecido pero finalmente no hay proceso si no hay jugadores.

Resultados	Inflación (año anterior) (WB)	0.101	0.108	0.192*	-.095
	PIB/cápita (año anterior) (WB)	0.138	-.007	0.104	.207**
	Calidad de la salud (LB)	0.308**	0.302**	0.272*	0.299**
	Combat/Crimen (5 años) (LB)	0.265**	0.224	0.222	0.273
	Combat/Pobreza (5 años) (LB)	0.287*	0.258	0.236	0.281*
Hipótesis Cultura Política	Identificación partidista (LB)	0.481**	0.678**	0.486**	0.24
	Confianza interpersonal (LB)	0.204	0.449**	0.218	0.02

r de pearson: ** 0.01; *0.05

Fuentes: Elaboración propia en base a Latinobarómetro 1996, 1998, 2000, 2002, 2004; World Bank www.worldbank.org

Tabla 5: Confianza institucional, desempeño y cultura política (datos a nivel individual)

Dimensión	Variables Indep.	Confianza (nivel individual)			
		<i>Institucional</i>	<i>Partidos</i>	<i>Parlamento</i>	<i>Gobierno</i>
Calidad de los procedimientos	Elecciones limpias (LB)	0.258**	0.200**	0.201**	0.262**
	Igualdad ante la ley (LB)	0.204**	0.191**	0.189**	0.194**
	Votar cuenta (LB)	0.168**	0.154**	0.127**	0.153**
Calidad Pol.	Corrupción (LB)	-0.159**	-0.109**	-0.120**	-0.171**
Calidad de los Resultados	Economía país (LB)	0.265**	0.147**	0.172**	0.286**
	Calidad de la salud (LB)	0.165**	0.111**	0.136**	0.132**
	Combat/Crimen (5 años) (LB)	0.112*	0.086**	0.085**	0.122**
	Combat/Pobreza (5 años) (LB)	0.134**	0.071**	0.091**	0.176**
Hipótesis Cultura Política	Identificación partidista (LB)	0.204**	0.235**	0.149**	0.149**
	Confianza interpersonal (LB)	0.073**	0.076**	0.046**	0.049**
	Interés en política (LB)	0.264**	0.279**	0.175**	0.164**
	Nivel Educativo (LB)	0.013	0.036**	0.006	-0.011

r de pearson: ** 0.01; *0.05

Fuentes: Elaboración propia en base a Latinobarómetro 1996, 1998, 2000, 2002, 2004; World Bank www.worldbank.org

El primer elemento a destacar de estos resultados es que los factores mayormente asociados a la confianza institucional son indicadores de desempeño. Los ciudadanos latinoamericanos tienden a confiar en sus instituciones cuando perciben que las elecciones son limpias, que todos son tratados de igual manera ante la ley, cuando sienten que el voto genera opciones reales (mandatos), o cuando sus representantes no incurrir en conductas corruptas u oportunistas; asimismo, cuando perciben que la economía es manejada correctamente¹⁹. Todos estos factores, a su vez, influyen de manera homogénea sobre la confianza en los partidos, el congreso y el gobierno. Ello

¹⁹ A nivel individual, la evaluación de la situación económica del país está mayormente relacionada con la confianza en el gobierno. Esto sugiere que los ciudadanos consideran el manejo de la economía como una materia principalmente gubernamental

sugiere que los ciudadanos consideran a la representación como una responsabilidad compartida por partidos, representantes legislativos y gobierno.

Por el contrario, existen los factores que afectan significativamente los niveles de confianza sobre alguna institución en particular. Uno de ellos es “la identificación partidista” que afecta fundamentalmente la confianza en los partidos y el parlamento; cuanto más “dura” es la identificación mayor es la confianza en los partidos y en ellos representantes legislativos en general²⁰.

Finalmente, con respecto a las variables asociadas más fuertemente a cada clase de confianza institucional, notamos que: a) la confianza en los partidos estaría explicada fundamentalmente por la identificación partidista; como ya fue mencionado, cuanto mayor es la identificación con un partido, mayor es la probabilidad de confiar en ellos como instancias de representación; b) la confianza en el parlamento –en el nivel agregado- es mayor en aquellos países donde los niveles de corrupción son menores, y –en el nivel individual- donde los ciudadanos perciben que las elecciones son limpias y la igualdad ante la ley es un fenómeno extendido; c) la confianza en el gobierno está asociada –tanto a nivel agregado como individual- a la percepción de los ciudadanos acerca de la marcha de la economía del país. Si bien existen otros factores como el nivel de corrupción, la calidad de los servicios o la calidad institucional, una mayor confianza en el gobierno parece estar asociada a una evaluación positiva del desempeño económico, siendo ésta la principal responsabilidad que los ciudadanos “delegan” en el poder ejecutivo.

Comentarios finales

Son muchos los factores que quedan fuera de este análisis. Por ello la advertencia previa acerca del carácter preliminar del trabajo y de la búsqueda de relaciones que permitan consolidar hipótesis de trabajo aún en ciernes.

Algunas de las variables no incluidas en el análisis, que mantienen su relevancia como posibles determinantes de la confianza institucional para análisis agregados (es decir con datos a nivel de país) son:

a) La proporcionalidad de las reglas electorales. Cuando las reglas electorales son proporcionales permiten que la diferencia entre votos y escaños en el parlamento sea mínima, y reflejan de mejor manera la composición política de la sociedad, aumentando de tal manera la confianza en el sistema de partidos.

b) El nivel de institucionalización del sistema de partidos. Cuando el sistema de partidos está altamente institucionalizado, las alternativas ideológicas resultan claras para el electorado y las conductas oportunistas de formaciones partidarias electoralistas son menos probables. Asimismo, la institucionalización permite a los ciudadanos asignar responsabilidades premiando/castigando con el voto a las organizaciones políticas que las han dirigido y representado (Mainwaring y Scully, 1995; citado por Levine y Molina, 2007: 32). Todo ello reduce la incertidumbre y aumenta la rendición de cuentas de cada partido frente a los ciudadanos, que deriva en una mayor confianza de éstos últimos²¹.

²⁰ Quienes se interesan por la política expresan niveles de confianza relativamente similares, si bien su grado de asociación con la identificación partidista supone que ambas variables miden proporciones significativas del mismo fenómeno.

²¹ El argumento general de esta primera hipótesis sugiere los partidos políticos son los conectores institucionales más importantes entre las preferencias ciudadanas y el gobierno. En este sentido, el mecanismo causal que explica la confianza en los partidos es la efectividad de esta mediación. De acuerdo con la presente argumentación, dicha efectividad depende –fundamentalmente- del formato institucional, y en menor medida, de su interacción con las actitudes políticas que ellas mismas tienden a moldear.

c) “*Responsiveness*” o *cumplimiento de los mandatos*. Cuando los ciudadanos perciben que sus representantes son proclives a cumplir con las promesas electorales, la confianza en sus representantes parlamentarios es mayor. Es decir, a mayor cumplimiento de mandatos, mayor confianza en el parlamento

d) *Productividad legislativa*. Cuando los ciudadanos perciben que sus representantes son productivos, es decir, sancionan leyes importantes para el desarrollo del país y no representan una carga excesiva para el erario público, la confianza en el Parlamento tiende a ser mayor.

c) *Déficit fiscal*. Tal como sostienen Miller y Listhaug (1999), los déficits públicos pueden resultar buenos predictores de la (des)confianza institucional. Cuando los gobiernos tienen altos y persistentes niveles de déficit fiscal, tienden a financiarlo a través del crédito privado y ello genera dos efectos negativos: disminuye el ahorro disponible que pudiera ser utilizado por los particulares (individuos, empresas, asociaciones), y como consecuencia de ello, encarece el crédito, favoreciendo situaciones de recesión económica. La falta de crédito y sus consecuencias erosionan la confianza de los individuos en las instituciones de gobierno, a las que percibe como ineficientes y oportunistas.

Analizar la confianza institucional a través de estas múltiples hipótesis, cada una de las cuales tiene actores, procesos y lógicas diferentes, no significa que el grado de asociación entre los procedimientos institucionales, el contenido de las políticas y los resultados sea nulo. Este trabajo intentó analizar los posibles determinantes de la desconfianza institucional en América Latina a partir de un enfoque ya existente (el que hace hincapié en el desempeño) pero desde un abordaje innovador: poniendo en el centro de la discusión el funcionamiento del proceso de representación, así como de sus dimensiones constitutivas (Manin, 1998). Desde esta perspectiva la calidad de la representación política puede ser subdividida y analizada a partir de la *calidad de los procedimientos*, *la calidad de la política* (como actividad de las elites), y la calidad de los resultados, entendidos éstos como los indicadores de impacto de las políticas gubernamentales sobre el bienestar de la sociedad.

La evidencia muy preliminar parece confirmar la fertilidad de este enfoque, al permitir al menos no rechazar la hipótesis del desempeño como posible determinante de la confianza ciudadana en las instituciones representativas

Bibliografía revisada:

Almond, G. y Verba, S. (1963): *The civic culture*. Princeton, Princeton University Press.

Boix, C. y Adserà A. (2002): “Are you being served?” en mimeo

Dalton, R. (2005): *Citizen Politics*, CQ Press

Eckstein, H. (1988) “A Culturalist Theory of Political Change.” *American Political Science Review*, 82, 789-804.

Fiorina, M. (1981): *Retrospective Voting* New Heaven, Yale University Press

Huntington, S. (1968): *El orden político en las sociedades en cambio*, Buenos Aires, Paidós.

Inglehart, R. et al. (1996): “Cultural Values, Stable Democracy and Economic Development: A Replay”; en *American Journal of Political Science*, Vol. 40; pp. 680-696

_____ (1988): “The renaissance of political culture”, in *American Political Science Review*, 82/4, 1988

Jakman, R. y Miller, R. (1996): “A Renaissance of Political Culture?”; en *American Journal of Political Science*, Vol 40; pp. 632-59

Klingemann, H.D. (1998), “Mapping Support in the 1990s: A Global Analysis” in Pipa Norris ed. *Critical Citizens*, Chapter 2.

Levine, D. y José E. Molina (2007): “La calidad de la democracia en América Latina: Una visión comparada” *América Latina Hoy*, Nro. 45, pp. 17-46

Lijphart, A. (2000): *Modelos de democracia*. Barcelona, Ariel

Linz, J. (1991): *El quiebre de las democracias*. Madrid, Alianza.

Maravall, J. M. (2003): *El control de los políticos* Santillana, Madrid.

Mishler, W. & Pollack, D. (2003) "On culture, Thick and Thin: toward a neo-cultural synthesis" in Detlef Pollack, Jörg Jacobs, Olaf Müller and Gert Pickel, eds., *Political Culture in Post-Communist Europe*. Hants: Ashgate, Chapter 13.

Mishler, W. & Rose, R. (2001) “What Are the Origins of Political Trust? Testing Institutional and Cultural Theories in Post-Communist Societies,” *Comparative Political Studies*, 34, 1, pp. 30-62.

Montero, J.R., Gunther, R. & Torcal, M. (1998) “Democracy in Spain: legitimacy, discontent, and disaffection”, in *Studies in Comparative International Development*, 32/3.

Montero, J.R. & Gunther, R. (2005) “The multidimensionality of Political Support for New Democracies: Conceptual Redefinition and Empirical Refinement”. In Mariano Torcal and José Ramón Montero, eds., *Political Disaffection in Contemporary Democracy: Social Capital, Institutions and Politics*, London, Routledge.

Mouffe, C. (2007): “La democracia tiene que darles lugar al disenso y la pasión” http://www.lanacion.com.ar/Archivo/Nota.asp?nota_id=949548

Norris, P. (1999): *Critical Citizens*. Cambridge

O’Donnell, G. et al (2004): *The Quality of democracy*

_____ (2004): “Acerca del Estado en América Latina contemporánea: 10 tesis para discusión”, en *Informe sobre la Democracia en América Latina: Contribuciones para el debate*, PNUD. Disponible en línea www.pnud.org

_____ (1997): *Contrapuntos: Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*, Buenos Aires, Paidós

Offe, C. (2005) “Democracy, Disaffection and Institutions: Some Neo-Tocquevillean Speculations” In Mariano Torcal and José Ramón Montero, eds., *Political Disaffection in Contemporary Democracy: Social Capital, Institutions and Politics*, London, Routledge.

Peters, G. (2003): *El Nuevo Institucionalismo en la Ciencia Política*. Barcelona, Gedisa

PNUD (2002, 2003): *Human Development Report*. Disponibles en línea en www.undp.org

Przeworski, A. (2002): “Hermanas Virtuosas: Riqueza y Democracia”, *Revista Nexos*, Ciudad de México, Octubre 2002.

_____ (1995): *Democracia y mercado*. Cambridge, Cambridge University Press

Przeworski, A. y Maravall, J. M. (comp) (2003): *Democracy and the rule of law*. Cambridge, Cambridge University Press.

Putnam, R. (2000): *Bowling Alone* New York, Simon & Schuster

_____ (1993): *Making democracy work*

Remmer, K. (1996): “The sustainability of political democracy. Lessons from South America”, in *Comparative Political Studies*, 29/6

Riker, W. (1982): *Liberalism against Populism: A Confrontation between the Theory of Democracy and the Theory of Social Choice*, Waveland Press, Illinois

Shepsle, K. y Bonchek, M. (1997): *Analyzing Politics*, Norton and Company, New York; pp. 49-103

Schmitter, Ph (2003): “The quality of democracy: The ambiguous virtues of Accountability”, en mimeo

Stokes, S. & Cleary, M (2006): *Democracy and the culture of skepticism*, Russel Sage Foundation

Stokes, S., Bernard Manin & Adam Przeworski (1998): *Mandates, Accountability and Representation*, Cambridge: Cambridge University Press

Torcal, M & Montero, J.R. (2006), “Political Disaffection in Comparative Perspective”. In Mariano Torcal and José Ramón Montero, eds., *Political Disaffection in Contemporary Democracy: Social Capital, Institutions and Politics*, London, Routledge

Verge Mestre, T. (2006): “Hacia una teoría integrada de la representación política” *Revista Electrónica cuatrimestral Instituto Ortega y Gasset. Año 1, Número 3, Enero de 2006.* <http://www.ortegaygasset.edu/circunstancia/numero12/principal.htm>

Whitefield, S. & Evans, G (1999): “Political culture versus rational choice: explaining responses to transition in the Czech Republic and Slovakia”, in *British Journal of Political Science*, 29

Wildavsky, A. (1987) “Choosing preferences by constructing institutions: a culture theory of preference formation”, in *American Political Science Review*, 81/1

Zovatto, D, Mark Payne y Araceli Mateos Díaz (2006): *La política importa*, IDEA-BID

Datos e información estadística:

Freedom House (2000): Ranking de Libertad a nivel mundial. Disponible en www.freedomhouse.org

Latinobarómetro (1995-96-98-2000-2002-2004)

Polity Project (2003): Base de Datos sobre institucionalización democrática a nivel mundial. <http://www.cidcm.umd.edu/inscr/polity>

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo: www.undp.org

World Bank: Información disponible en www.worldbank.org

World Values Survey (2000): www.worldvaluessurvey.org

Anexo Estadístico**Análisis de factor sobre la confianza institucional en América Latina**

Matriz de componentes rotados

	Componentes		
	1	2	3
Confianza en la Iglesia	0.128	-0.036	0.862
Confianza en las FF.AA.	0.149	0.396	0.658
Confianza en los Sindicatos	0.225	0.857	0.071
Confianza en el Poder Judicial	0.455	0.617	0.175
Confianza en el Gobierno	0.776	0.101	0.173
Confianza en la Burocracia	0.663	0.325	0.152
Confianza en la Policía	0.656	0.214	0.277
Confianza en el Congreso	0.795	0.206	0.088
Confianza en los Partidos Políticos	0.767	0.221	-0.019

Extraction Method: Principal Component Analysis. Varimax with Kaiser Normalization.

Matriz de componentes rotados

	Componentes		
	1	2	3
Poder Judicial	0.261	0.212	0.941
Gobierno	0.802	0.182	0.195
Burocracia	0.297	0.918	0.214
Congreso	0.699	0.401	0.231
Partidos Políticos	0.822	0.192	0.175

Extraction Method: Principal Component Analysis. Varimax with Kaiser Normalization.

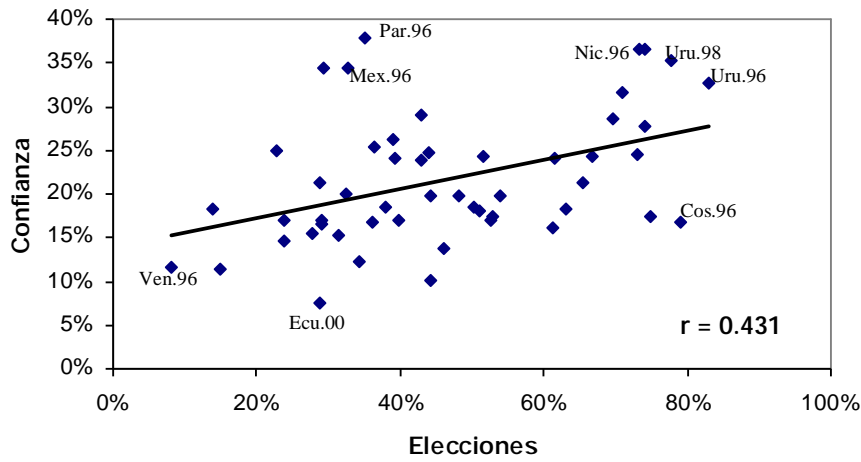
Valores de la matriz de componentes

	Componentes	
	1	2
Instituc. Represent. (FACTOR)	0.728	-0.11
Burocracia (FACTOR)	-0.685	-0.117
Poder Judicial (FACTOR)	0.009	0.987

Extraction Method: Principal Component Analysis. Oblimin with KN.

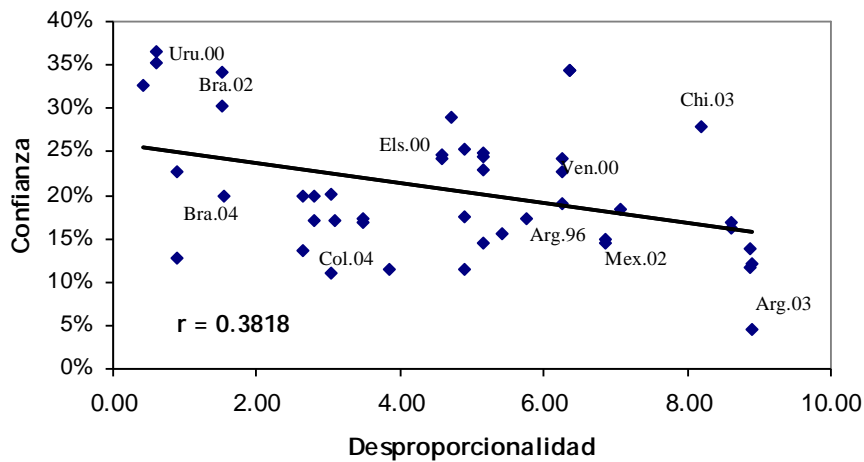
Fuente: Elaboración Propia en base a Latinobarómetro 1996

Limpeza de las elecciones y confianza en los partidos (1996-2000)



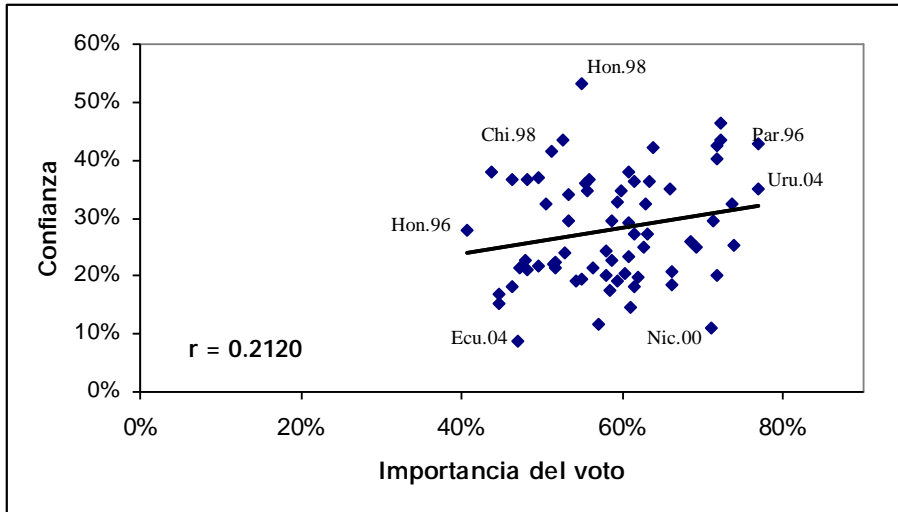
Fuente: Elaboración propia en base a LB, 1996, 1998 y 2000

Desproporcionalidad y confianza en los partidos (1996-2000)



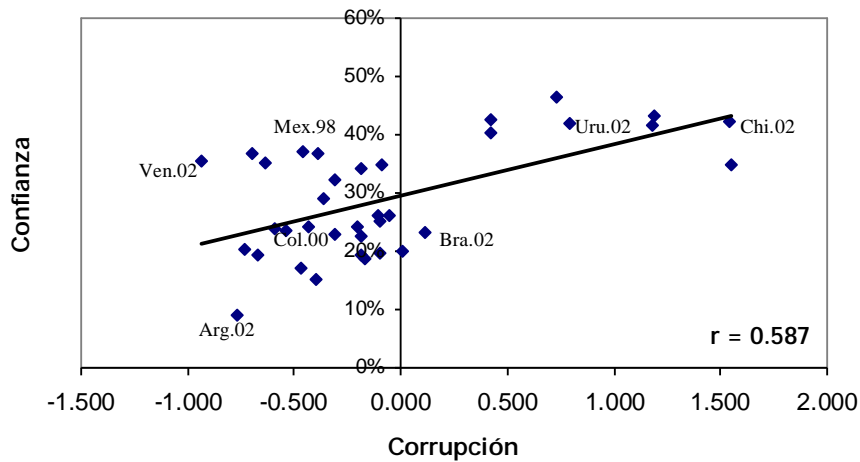
Fuente: Elaboración propia en base a LB (1996, 98, 2000, 02 y 04) y Zovatto, Paine *et al*/(2006)

Importancia del voto y confianza en el Parlamento (1996-98-2000 y 04)



Fuente: Elaboración propia en base a LB (1996, 98, 2000 y 2004)

Nivel de corrupción y confianza en el Parlamento (1996-98-2000-02)



Fuente: Elaboración propia en base a LB (1996, 98, 2000 y 02) y a Kauffman *et al.* 2004