

REVISTA LATINO- AMERICANA *de* OPINIÓN PÚBLICA

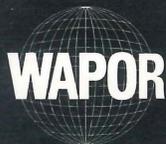
INVESTIGACIÓN SOCIAL APLICADA

Presentación María Braun (Argentina), **Introducción** César Aguiar (Uruguay), Miguel Basáñez (México), Marita Carballo (Argentina), Eduardo Fianza (Argentina), Luis Eduardo González (Uruguay), Marta Lagos (Chile), Manuel Mora y Araujo (Argentina), Alejandro Moreno (México), Gonzalo Tapia (Chile), Robert Worcester (UK)

Artículos Julián Borba y Ednaldo Aparecido Ribeiro (Brasil), Fabián Echegaray y Rodolfo Sarsfield (Argentina/Brasil/México), José Álvaro Moisés (Brasil), Carlos Eduardo Pérez Crespo (Perú), Hernando Rojas y Jill Hopke (Colombia/USA)

Notas de Investigación Jorge Rojas (México), María Isabel Ángel Vallejo y Javier Restrepo Palacio (Colombia)

Reseñas bibliográficas Nélida Archenti (Argentina), Gabriela Catterberg (Argentina), Irma Méndez (México)



Centro de Estudios
CSOP
Sociales y de Opinión Pública



Volumen I
Número 0
Año 2010



ISSN 1852-9003

WAPOR Buenos Aires

es una institución sin fines de lucro que tiene como objetivo promover y difundir los estudios de opinión pública en la Argentina y en América Latina. Entendemos que la opinión pública es una fuerza crítica para modelar y transformar sociedades, y que, apropiadamente desarrollada y diseminada, provee a la sociedad de una herramienta potente para conocer actitudes y opiniones y hacerse oír.

www.waporbuenosaires.org

REVISTA LATINOAMERICANA
de OPINIÓN PÚBLICA
INVESTIGACIÓN SOCIAL APLICADA

Comité Académico

Nélida Archenti
Miguel Basáñez
Marita Carballo
Ronald Inglehart
Esteban López Escobar
Manuel Mora y Araujo
Michel Traugott
Frederick Turner
Carlos Waisman

ITAM
BIBLIOTECA "RAÚL BAILLERÉS JR."
HEMEROTECA



197771-10

v.1 no.0(2010) BRH

REVISTA LATINOAMERICANA *de* OPINIÓN PÚBLICA

INVESTIGACIÓN SOCIAL APLICADA

Escriben María Braun (Argentina), César Aguiar (Uruguay), Miguel Basáñez (México), Marita Carballo (Argentina), Eduardo Fidanza (Argentina), Luis Eduardo González (Uruguay), Marta Lagos (Chile), Manuel Mora y Araujo (Argentina), Alejandro Moreno (México), Gonzalo Tapia (Chile), Robert Worcester (UK), Julián Borba y Ednaldo Aparecido Ribeiro (Brasil), Fabián Echegaray y Rodolfo Sarsfield (Argentina/Brasil/México), José Álvaro Moisés (Brasil), Carlos Eduardo Pérez Crespo (Perú), Hernando Rojas y Jill Hopke (Colombia/USA), María Isabel Ángel Vallejo y Javier Restrepo Palacio (Colombia), Jorge Rojas (México), Nélide Archenti (Argentina), Gabriela Catterberg (Argentina), Irma Méndez (México)

Editor responsable WAPOR Buenos Aires - Coronel Díaz 2277 12 B (1425)
Buenos Aires, Argentina - www.waporbuenosaires.org



Centro de Estudios
CEOP
Sociales y de Opinión Pública

Volumen 1
Número 0
Año 2010



Revista Latinoamericana de Opinión Pública.
Investigación social aplicada,
vol. 1, n° 0, 2010, México, D.F.,
CESOP, Cámara de Diputados, 192 pp.

ISSN 1852-9003

Editor responsable WAPOR Buenos Aires
Coronel Díaz 2277 12 B (1425)
Buenos Aires, Argentina.
www.waporbuenosaires.org

Edición a cargo de María Braun

Diseño de cubierta y diagramación: Exequiel Klopman

ISSN: 1852-9003

Hecho el depósito que marca la ley 11.723

Edición en México a cargo del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública
Cámara de Diputados
Av. Congreso de la Unión 66, Col. El Parque,
C.P. 15969, México, D.F.

Impreso en los Talleres Gráficos de la Cámara de Diputados

Ninguna parte de esta publicación, incluido el diseño de cubierta, puede ser reproducida, almacenada o transmitida en manera alguna ni por ningún medio, ya sea electrónico, químico, mecánico, óptico, digital, de grabación o de fotocopia, sin permiso previo del editor.

Índice

Presentación de la edición en México

María de los Ángeles Mascott (México).....9

Presentación

María Braun (Argentina).....11

Introducción

LA COMUNIDAD DE INVESTIGADORES DE OPINIÓN PÚBLICA: EL LUGAR DE UNA REVISTA

*César Aguiar (Uruguay), Miguel Basáñez (México), Marita Carballo (Argentina),
Eduardo Fidanza (Argentina), Luis Eduardo González (Uruguay), Marta Lagos (Chile),
Manuel Mora y Araujo (Argentina), Alejandro Moreno (México), Gonzalo Tapia (Chile),
Robert Worcester (UK)*..... 15

Artículos

PARTICIPAÇÃO CONVENCIONAL E NÃO CONVENCIONAL NA AMÉRICA LATINA

Julián Borba y Ednaldo Aparecido Ribeiro (Brasil).....55

VOTANDO CON EL CHANGUITO: LA POLITIZACIÓN DEL CONSUMO EN AMÉRICA LATINA

Fabián Echegaray y Rodolfo Sarsfield (Argentina/Brasil/México).....79

POLITICAL CORRUPTION AND DEMOCRACY IN CONTEMPORARY BRAZIL

José Álvaro Moisés (Brasil).....105

DEMOCRACIA AUTORITARIA: ALBERTO FUJIMORI Y LA OPINIÓN PÚBLICA

Carlos Eduardo Pérez Crespo (Perú).....127

SOCIALIZADOS PARA LA AUTOCENSURA: COMUNICACIÓN AUTORITARIA Y OPINIÓN PÚBLICA

Hernando Rojas (Colombia) y Jill Hopke (USA).....147

Notas de investigación

- VÍCTIMAS Y VICTIMARIOS EN COLOMBIA: ENCUESTAS DE OPINIÓN PARA LA FORMULACIÓN Y SEGUIMIENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE EL CONFLICTO
María Isabel Ángel Vallejo y Javier Restrepo Palacio (Colombia)..... 159
- LEY DE PROTECCIÓN A LA SALUD DE LOS NO-FUMADORES EN EL DISTRITO FEDERAL: UN ESTUDIO DE CASO SOBRE LA IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS Y SU VALORACIÓN ANTE LA OPINIÓN PÚBLICA
Jorge O. Rojas (México).....169

Reseñas bibliográficas

- MARÍA BRAUN Y CECILIA STRAW (COMPS.), *Opinión pública: una mirada desde América Latina*, Buenos Aires, Emecé, 2009.
Nélida Archenti (Argentina)..... 179
- RODRIGO CORDERO, *La sociedad de la opinión. Reflexiones sobre encuestas y cambio político en democracias*, Santiago, Ediciones Universidad Diego Portales, 2009.
Gabriela Catterberg (Argentina).....183
- ALEJANDRO MORENO, *La decisión electoral: votantes, partidos y democracia en México*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2009.
Irma Méndez (México)..... 185

“The great contribution of modern psychoanalysis is that it has given us more understanding of what is going on in ourselves. Public opinion research can do the same for the larger community if it becomes more aware of its potentialities and more eager to develop them. We want all of our intelligent fellow citizens to have respect for the kind of work we are doing. One very good way to get this respect is for us to show that we recognize our common problems and can contribute to their clarification”.

(“La gran contribución del psicoanálisis moderno es que nos ha dado un mayor entendimiento sobre qué nos pasa. La investigación de la opinión pública puede hacer lo mismo por la comunidad siempre y cuando tome más conciencia de sus potencialidades y muestre más entusiasmo por desarrollarlas. Queremos que todos los ciudadanos respeten el tipo de trabajo que hacemos. Una muy buena forma de obtener este respeto es mostrarles que reconocemos nuestros problemas comunes y que podemos contribuir a su clarificación”).

Paul Lazarsfeld, *The obligations of the 1950 pollster to the 1984 historian*

Presentación de la edición en México

María de los Ángeles Mascott¹

El Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP) de la Cámara de Diputados federal de México celebra participar en la publicación de este número 0 de la *Revista Latinoamericana de Opinión Pública*, producto de la iniciativa de la Asociación Mundial de Investigadores de Opinión Pública (WAPOR, por sus siglas en inglés), sede Buenos Aires. Con este producto, cristalizan parte de los esfuerzos del Centro por vincularse con especialistas nacionales e internacionales para intercambiar información y perspectivas en el estudio de las percepciones, opiniones, actitudes y comportamiento de la población, y atender —de manera informada, profesional y oportuna— las necesidades de información de los legisladores mexicanos.

El estudio de la opinión pública ha sido uno de los dos ejes de trabajo del CESOP, creado en 2002 por los diputados mexicanos para apoyar —con opiniones técnicas, estudios analíticos, investigaciones, publicaciones, foros y seminarios— el trabajo parlamentario. A lo largo de estos casi nueve años de labores, hemos descubierto que el trabajo legislativo es tan amplio que en su elaboración confluyen casi todos los aspectos de la opinión pública y de la cultura política tanto de los ciudadanos como de los propios legisladores. La extensa variedad de temas sobre los que hemos recibido consultas y solicitudes de investigación (desde percepciones, opiniones, actitudes y evaluaciones sobre el trabajo legislativo y los legisladores, la calidad de la democracia, el uso de los recursos federales y el presupuesto, políticas públicas y la participación electoral; hasta el consumo de tabaco y alcohol, la transparencia de las autoridades federales, locales y municipales, la reproducción asistida, el uso de vacunas contra el papiloma humano, la legislación sobre la pena de muerte y la programación del Canal del Congreso, por citar tan sólo algunos ejemplos) dan cuenta cabal de ello.

Estos nueve años de labores también nos han mostrado que en materia de opinión pública el Centro debe trabajar, de manera simultánea, en diversos frentes: dar cuenta de las opiniones contemporáneas de la población; dar seguimiento a sus preferencias en los temas sujetos al trabajo legislativo; ofrecer información sobre las expectativas del trabajo —no

¹ Doctora en Gobierno y Maestra en Ciencia Política por la Universidad de Essex, Reino Unido, y Licenciada en Relaciones Internacionales por El Colegio de México. Directora General del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados, México. Ha publicado diversos textos sobre la opinión pública acerca del Poder Legislativo, la seguridad pública, el acceso a la seguridad social, migración y legitimidad, entre otros temas.

exclusivamente legislativo— parlamentario; y profundizar en el análisis de las continuidades y cambios de la cultura política ciudadana. Y es que si bien la cultura política muestra tendencias parcialmente continuas —no estáticas— a lo largo del tiempo, las preferencias, opiniones e, incluso, evaluaciones de la población, están inmersas en climas y contextos —nacionales e internacionales— que registran variaciones más o menos significativas en periodos relativamente cortos: las noticias y sucesos cotidianos no sólo en México, sino en el mundo, pueden modificar la opinión pública de los ciudadanos sobre las decisiones legislativas y de política pública nacionales.

Como institución del Poder Legislativo mexicano, el CESOP procura ofrecer información útil e imparcial para todas las fuerzas políticas en el país. Además —sabemos, por experiencia— y estamos convencidos de que debemos mantener una mirada abierta e inquieta sobre lo que acontece en el resto del mundo, y que la cooperación con instituciones afines redundará en beneficio de nuestras labores centrales: apoyar el trabajo de los legisladores y generar espacios de comunicación e intercambio entre ellos, la sociedad civil y los especialistas. Estamos seguros de que esta alianza con WAPOR fomentará nuestra cooperación con instituciones e investigadores dedicados a la variedad de temas que interesan al Poder Legislativo en México y el mundo, así como en la profesionalización e intercambio de experiencias y conocimientos entre investigadores del Centro y otras instituciones. Nuestra participación, en subsecuentes números, incluirá la redacción de textos, organización de seminarios y cursos, publicación de libros e intercambio de visitas de especialistas.

Para terminar —nunca hay que agotar al lector—: dos notas breves sobre la perspectiva de la revista y sobre este número en particular. Primero: se trata de un proyecto de “investigación social aplicada”, en la que —en el CESOP compartimos el objetivo expreso de WAPOR— mantengamos una mirada incluyente. A los números dedicados a la medición, estudio y análisis de la opinión pública en sentido estricto, deseamos añadir otros en los que dediquemos tiempo, espacio y perspectivas amplias en el análisis de temas de interés para los países latinoamericanos. El CESOP se une a la invitación para que los académicos, investigadores, especialistas y público interesado participen en la redacción de artículos que —sabemos— contribuirán al objetivo común de construir redes de conocimiento.

Segundo: este, el número 0 —con el formato y la numeración “elegante” de una revista que nace— se conforma por textos de los que el CESOP —en lo particular— está orgulloso de publicar; bien podrían ser textos de aniversario: entre otras autoridades regionales en la materia, la pluma de Miguel Basáñez expone el papel de las organizaciones regionales y mundiales en la elaboración de encuestas de América Latina; Martha Lagos, responsable de *Latinobarómetro*, elabora acerca de las dificultades de la elaboración y difusión de encuestas políticas; y Alejandro Moreno elabora sobre sus perspectivas para esta revista, *Revista Latinoamericana de Opinión Pública*.

Va un brindis, de todos quienes participamos en el CESOP, por el futuro de la *Revista Latinoamericana de Opinión Pública*.

Presentación

María Braun¹

Normalmente, el número cero de una publicación está destinado a circular internamente y a ser una prueba de cómo va a ser ese producto editorial. Contrariando tal vez esa convención, este número cero de la Revista Latinoamericana de Opinión Pública tiene otro propósito: el de mostrar la pertinencia, por un lado, y la necesidad, por el otro, de generar un espacio, con continuidad en el tiempo y de alcance latinoamericano, para la reflexión y el registro de los adelantos en los estudios sociales y de opinión pública.

Es evidente que, como área de las ciencias sociales, las encuestas han mostrado ser una herramienta versátil y potente para conocer las subjetividades de los diferentes segmentos que conforman una sociedad, para detectar y medir cambios en las actitudes, preferencias, valores y comportamientos de la población, y para comparar sociedades. Tampoco generaría mayor polémica afirmar que estamos frente a una actividad que creció —y sigue creciendo— muy rápidamente, aunque también de manera “salvaje”: procesos de acumulación de conocimiento que fueron abortados como consecuencia de las rupturas institucionales que sufrió el continente hasta hace pocas décadas; una “compleja” relación de las encuestas preelectorales —sin duda la rama más visible de la actividad— con otros actores, como los políticos y los medios de comunicación; procesos lentos y dificultosos, propios de cualquier campo de conocimiento nuevo, para construir una comunidad profesional con reglas claras. Factores todos que hacen que en América Latina los estudios de opinión sean todavía una disciplina débilmente institucionalizada y que sea entonces necesario dar pasos para construir su legitimidad. Una revista de carácter académico y con proyección latinoamericana apunta a contribuir a esa construcción.

En tanto iniciativa, la RLOP nace en WAPOR Buenos Aires, una institución de carácter muy reciente² que aspira a implementar, en la Argentina y en América Latina, los objetivos de la Asociación Mundial de encuestadores (WAPOR): promover y asistir el desarrollo de la investigación social y en opinión pública. Para WAPOR Buenos Aires, estimular la cooperación regional y el intercambio entre investigadores y contribuir a la difusión y la publicación

¹ Socióloga UBA, Master en Desarrollo Urbano, University College London (UCL). Socia fundadora y presidenta de MBC – MORI, empresa de investigación de opinión pública y mercado. Fue docente de la UBA y de FLACSO. Compiladora del libro *Opinión Pública, una mirada desde América Latina*, tiene artículos publicados en el Centro Editor de América Latina, las revistas Desarrollo Económico, Crítica y Utopía, y La Ciudad Futura.

² Para más información sobre WAPOR Buenos Aires ver www.waporbuenosaires.org.

de investigación social y en opinión pública en América Latina es un aspecto importante de esta misión.

Un elemento crucial para avanzar en el proyecto —bastante aventurero por cierto ya que, casi sin recursos económicos, nos planteamos presentar la revista en abril de 2010— fue el compromiso de un grupo de referentes clave de la actividad de colaborar dando alguna opinión, testimonio o mirada acerca del lugar de una revista en la formación de una comunidad de investigadores de opinión pública.³ También resultó crucial la generosa y rápida aceptación de los integrantes del comité académico a formar parte del mismo. Estos apoyos son, a mi entender, un indicador de que existe la percepción, dentro de la comunidad profesional y académica, de que es necesaria una publicación de este tipo.

¿Qué pretende la RLOP? Básicamente, generar un espacio de diálogo e intercambio, ser un soporte para la difusión de resultados, un ámbito para la evaluación de nuevas metodologías de análisis, un foro para la presentación de nuevas investigaciones y metodologías y para la crítica de la existente. En su formato, no se diferenciará demasiado de cualquier revista académica en ciencias sociales y estará conformada por artículos o *papers*, notas de investigación, y reseñas bibliográficas. La idea es abarcar una diversidad de temas —de ahí el subtítulo de la revista, *Investigación social aplicada*— sin restringirnos a los estudios de opinión pública *strictu sensu* y, eventualmente, encarar dossiers sobre temas especiales. Un insumo importante de la revista serán sin duda los congresos latinoamericanos de WAPOR, que congregan investigadores de la mayoría de los países latinoamericanos y trabajos sobre una diversidad de temas.

Resumo muy brevemente lo que el lector va a encontrar en las páginas que siguen. En la Introducción, un material especialmente pensado y diseñado para este número 0, diez reconocidos profesionales de las encuestas reflexionan, desde diferentes perspectivas o ángulos de interés, alrededor del papel que debería o podría desempeñar una revista en la consolidación de una comunidad latinoamericana de investigadores de opinión pública. Así, César Aguiar propone una metodología para avanzar en la construcción de una historia comparada de las encuestas en América Latina; Miguel Basáñez da testimonio del papel de WAPOR en la región; Marita Carballo propone nuevos temas para la agenda de la investigación por encuestas; Eduardo Fianza discute la provocativa afirmación de Bourdieu sobre la opinión pública; Luis Eduardo González aporta ideas sustantivas para la defensa de la legitimidad de las encuestas políticas y la difusión de sus resultados; Marta Lagos plantea las dificultades para la conformación de una comunidad de investigadores en América Latina; Manuel Mora y Araujo convoca a recuperar los orígenes académicos de los estudios de opinión pública; Alejandro Moreno anticipa la revista como un potencial observatorio para el análisis y la difusión de los estudios de opinión pública que se hacen en la región; Gonzalo Tapia analiza el surgimiento de un nuevo ciclo de encuestas en Chile; y finalmente Robert Worcester da testimonio de la investigación como una forma de vida.

Varios de los trabajos incluidos en este número surgieron de ponencias o trabajos presentados en diferentes congresos de WAPOR. Dos de los artículos —el de Borba y Ribeiro y el de Echegaray y Sarsfield— discurren acerca de la emergencia y características de formas alternativas de participación política en diferentes países de América Latina. Otros dos —Moisés

³ Estas reflexiones se presentan en la Introducción bajo el título “La comunidad de investigadores en opinión pública: el lugar de una revista”.

y Pérez Crespo— colocan su mirada sobre ciertas debilidades de las recientes democracias latinoamericanas: la aceptación social de la corrupción, en el caso de Brasil; el apoyo al autoritarismo de Fujimori en situaciones de emergencia, en el caso de Perú. Por último, Rojas y Hopke relacionan las formas de comunicación autoritaria en la infancia con la autocensura política en la edad adulta.

Como notas de investigación hemos incluido dos estudios que muestran, a través del análisis de cuestiones puntuales —el control del tabaco en el caso de México, y las políticas de reparación de las víctimas del conflicto armado y de reintegración de los ex combatientes, en el caso de Colombia— la relevancia de los estudios de opinión para la implementación de políticas públicas. Por último, en la sección de reseñas bibliográficas se discute un trabajo de Alejandro Moreno sobre los cambios recientes del electorado mexicano, y dos compilaciones: la primera (*Opinión Pública: una mirada desde América Latina*), es una muestra de la amplia diversidad de temas que pueden abarcar los estudios de opinión pública; la segunda (*La Sociedad de la opinión*) aunque más centrada en el caso chileno, está referida también a la problemática latinoamericana.

Creo que estamos frente a una muestra de las potencialidades que hoy existen en América Latina para discutir y avanzar en el estudio de la opinión pública. Creo también que es mérito del grupo fundador de WAPOR Buenos Aires —que apoyó este proyecto desde el primer momento—, del comité académico —que ha comprometido su colaboración para el futuro—, y de los autores —que se adecuaron a tiempos muy exigentes—, que este número cero esté hoy en la calle. Por último, estoy segura de que esta empresa no hubiera sido posible sin la generosa ayuda de Gabriela Catterberg y de Helena Rovner, y la eficientísima colaboración, en todas las etapas, de Natalia Moret.

Como decía al principio, este número cero pretende dar cuentas de una necesidad y una posibilidad. Poner en marcha la Revista Latinoamericana de Opinión Pública e instalarla en el campo de los estudios sociales y de opinión va a requerir no sólo del esfuerzo de un grupo sino también del apoyo de la comunidad de investigadores, por un lado, y de aquellas instituciones que consideren que las encuestas son una manera de conocer las sociedades en que vivimos y que vale la pena avanzar en su legitimación.

Introducción

La comunidad de investigadores de Opinión Pública: el lugar de una revista

César Aguiar (Uruguay), Miguel Basáñez (México), Marita Carballo (Argentina), Eduardo Fidanza (Argentina), Luis Eduardo González (Uruguay), Marta Lagos (Chile), Manuel Mora y Araujo (Argentina), Alejandro Moreno (México), Gonzalo Tapia (Chile), Robert Worcester (UK)

I. Para la historia de las encuestas de opinión pública en América Latina: una propuesta preliminar

César Aguiar¹

Como hemos sugerido otras veces (Aguiar, 2009 a y b), después de un tiempo de crecimiento y maduración país a país, en los últimos años estamos asistiendo al surgimiento de la comunidad latinoamericana de investigadores de opinión pública. El año 2009 marcó varios avances en este sentido: un excelente Congreso Latinoamericano en Lima (www.pucp.edu.pe/iop/waporlima), la creación de un WAPOR subregional en Buenos Aires (www.waporbuenosaires.org), la aparición de dos “readers” que reúnen una muy amplia variedad de aportes regionales (Braun y Straw, 2009; Cordero, 2009), la creación de un Portal de Opinión Pública en la Universidad Federal de Minas Gerais y el buen desempeño general de los principales encuestadores en las elecciones presidenciales de Bolivia, Uruguay y Chile. Para el 2010 pueden asegurarse también novedades de importancia: la próxima realización del III Congreso Latinoamericano en Querétaro, México, el lanzamiento de esta revista electrónica desde Buenos Aires y la participación de un contingente importante de investigadores en la próxima reunión de WAPOR y AAPOR en Chicago.

De tal forma, todo indica que el crecimiento de una comunidad profesional sigue afianzándose, en un contexto marcado por nuevos desafíos y responsabilidades: mientras la demanda de servicios de investigación en opinión pública crece aceleradamente, continúan aumentando los requerimientos de formación superior especializada aunque, al mismo tiempo, en muchos países aumentan los intentos de regulación y control por parte de políticos, gobiernos y sectores que recurren a las peores prácticas en la materia. “Rutinizar” el funcionamiento de WAPOR a nivel regional, avanzar en el desarrollo de programas de formación a nivel de

¹ César Aguiar, uruguayo, sociólogo, hasta el 2008 fue profesor de Teoría Social y Metodología de Investigación en las licenciaturas de Sociología de la Universidad Católica y de la Universidad de la República en el Uruguay. Hasta el mismo año fue profesor del Taller de Análisis Político de la Maestría de Ciencia Política en la misma Universidad de la República. Fundador de Equipos Consultores en Uruguay (1976), es actualmente presidente del Grupo Equipos MORI. Tiene varias publicaciones en temas de su especialidad.

grado y postgrado, estimular el desarrollo de mecanismos que aseguren el acceso sencillo a bases de datos de encuestas latinoamericanas y mejorar el proceso de relacionamiento de los encuestadores con medios de comunicación seguirán siendo tareas prioritarias en el proceso de consolidación profesional (Aguar, 2009a), pero no serán ciertamente las únicas: los últimos acontecimientos en la región sugieren la importancia de consolidar un enfoque común en relación al grave problema de la regulación de las encuestas —que en general los encuestadores profesionales no admitimos—, y, al mismo tiempo, avanzar en todos los procesos que tiendan a dar a la comunidad profesional indicios y referencias de identidad colectiva.

En ese sentido, la construcción colectiva de una historia de las encuestas de opinión pública en América Latina, aunque no sea una tarea prioritaria, parece ser un elemento necesario en la construcción de esa identidad. Aunque hay muchos esfuerzos parciales sobre el tema, la tarea no se ha completado aún para casi ningún país latinoamericano, y mucho menos para la región en su conjunto. Los esfuerzos integradores que se han realizado no han pasado hasta ahora de una yuxtaposición de esfuerzos dispersos, que carecen de cualquier esquema común de investigación. Y aunque muchos estudios nacionales presentan un primer panorama razonablemente completo para algunos países, si se los visualiza en forma conjunta puede verse con claridad que aún es mucho lo que falta hacer para completar un marco de información suficientemente amplio como para permitir avanzar en un panorama comparativo.

El objetivo de este documento es tratar de estimular la construcción de historia común, mediante la propuesta de un esquema ordenado de temas que podrían ser abordados en forma progresiva y con relativa facilidad. El esquema propuesto no es necesariamente exhaustivo y seguramente puede ser mejorado a través de la discusión, pero intenta ser un esquema elemental y relativamente fácil de llenar, que permita acceder a un volumen mínimo de información común y pueda ser aprovechado a partir de estrategias relativamente sencillas de investigación comparativa.

Un esquema ordenador

Muchos años antes de que Kuhn propusiera sus ideas sobre paradigmas, Merton mostró que antes de proceder a teorizaciones elaboradas sobre un tema, muchos problemas de investigación podrían abordarse a partir de la formulación de lo que también llamó “paradigmas”, entendidos como matrices secuenciadas de preguntas clave. La propuesta que sigue a continuación —y se resume en la Tabla 1— supone la adopción de esa idea original, proponiendo un conjunto de preguntas que pueden ayudar a encarar esa historia comparada. El esquema está formulado de tal modo que se pueda responder con enfoques teóricos eventualmente diversos a una serie de preguntas organizadas a partir de la misma matriz, y, por lo tanto, estimula el desarrollo de investigaciones abiertas a partir de una matriz sencilla de intereses iniciales. Algunas de esas preguntas básicas se detallan a continuación, intentando ilustrarlas con información disponible por el autor, que se reconoce excesivamente sesgada por su propia experiencia en el Cono Sur. Los lectores sabrán perdonar y espero que corregir las obvias omisiones derivadas de este sesgo.

TABLA I:
PREGUNTAS BÁSICAS PARA UNA HISTORIA DE LOS ESTUDIOS
DE OPINIÓN PÚBLICA EN AMÉRICA LATINA

- | |
|---|
| 1 / Un período fundador: la transición democrática |
| 2 / Una prehistoria relevante: desde 1940 hasta las dictaduras |
| 3 / <i>Founding fathers</i> : Hamuy, Montenegro, Miguens, etc. |
| 4 / Media |
| 5 / Academia: FLACSO, Heintz, Germani, etc. |
| 6 / Tecnología |
| 7 / Issues |
| 8 / Elecciones críticas |
| 9 / Líderes y partidos políticos |
| 10 / Management |
| 11 / La generación del siglo XXI |
| 12 / Centros universitarios |
| 13 / Aspectos institucionales: regulación, organizaciones profesionales, etc. |

¿Hay algo así como un “período fundador”? ¿Cuándo? ¿Por qué “fundador”? ¿Qué hay antes? ¿Qué viene después? ¿Cuáles fueron los elementos impulsores? ¿Cuáles los inhibidores? Las preguntas comienzan por la identificación de lo que podemos llamar “período fundador” y que, en hipótesis, en buena parte de los países latinoamericanos —aunque no en todos— comienza en alguna parte de las transiciones a la democracia. Al menos esto parece ser así para Brasil, Chile, Argentina, Perú y Uruguay, siendo menos claro que el mismo esquema pueda repetirse para otros países. Pero en todos los casos parece haber un “período fundador” en el que las encuestas aparecen a la luz pública, integradas en el marco de un sistema más complejo que incluye en diverso grado a los partidos, los candidatos, los gobiernos, los medios, los organismos internacionales y los ámbitos académicos.

¿Qué había antes de la fundación? ¿Puede identificarse una “prehistoria”? ¿Qué dejó? ¿En qué medida fue un período necesario? Para la mayor parte de los casos antes mencionados —países del Cono Sur, como se advirtió—, el “período fundador” remite en todos los casos a una “prehistoria” en la que comienzan a realizarse encuestas, normalmente bajo el empuje de personas e investigadores propiamente innovadoras, que sortean una gran cantidad de dificultades en cada país para realizar encuestas de buena calidad que por primera vez logran algún grado de reconocimiento público: Carlos de Montenegro en Brasil; José Miguens o Gino Germani en la Argentina; Eduardo Hamuy en Chile; Juan Pablo Terra, Ulises Graceras o Juan Carlos Ferreyra en Uruguay. En casi todos los casos esos procesos se interrumpieron a mediados de los la década de 1960, en un entorno caracterizado por el crecimiento de los regímenes autoritarios y de proyectos de alto impacto negativo como el entonces muy discutido Plan Camelot.

Entrada ya la historia fundadora, ¿quiénes fueron los “*founding fathers*”? ¿Cuál fue el perfil profesional de los colegas que arrancaron ahora sistemáticamente con la actividad, en

un entorno políticamente complejo y sin que existiera previamente constituido un mercado capaz de financiar una actividad continua? En la resolución de la “prehistoria” y en los comienzos del período fundador, en casi todos los países aparece una generación de “*founding fathers*” verdaderamente protagónica y caracterizada por rasgos diferenciales de alto interés. Personas de raigambre académica en sociología o ciencia política, a veces abogados, personas con formación estadística, con simpatías políticas más o menos claras en varios casos —algunos de ellos, nunca plenamente distanciados de la propia actividad política— aparecen como protagonistas de esos momentos iniciales. Aunque en la actualidad muchas veces la actividad de investigación tiene institucionalización suficiente como para hacerla independiente de las características de las personas que coyunturalmente lideran la actividad, la cabal comprensión de los momentos iniciales parece ser no solamente un dispositivo de homenaje a los iniciadores sino un requerimiento fundamental para poder comprender la profesión en la actualidad.

¿Cuál fue el papel de los medios en las diferentes fases de desarrollo de la actividad? ¿Fueron impulsores, fuerzas neutras o inhibidores? ¿Qué tipo de medios apareció más frecuentemente como impulsor de la investigación profesional en opinión pública? Un cuarto tema ampliamente relevante en un estudio comparativo refiere al rol de los medios en el desarrollo de la actividad, que en todos los casos jugaron un rol relevante, a veces estimulando y otras inhibiendo el desarrollo de una actividad de investigación profesional. En ocasiones, muchos medios decidieron crear sus propias estructuras de investigación. En otros casos establecieron acuerdos de largo plazo con firmas proveedoras, y en unos terceros optaron por estimular la competencia entre firmas, publicando resultados de diferentes encuestadoras que competían entre sí. En algunos casos los medios se coaligaron con los políticos, respaldando diferentes tipos de iniciativas que so pretexto de limitar la difusión de encuestas en realidad terminaban limitando el derecho a la información y coartando por consecuencia su propia actividad informativa. En todos los casos, sin embargo, los diferentes medios y en los últimos años también la televisión, la radio y hoy Internet adquirieron un rol altamente relevante en la dinámica de la actividad de investigación. Ganar un mayor conocimiento de este rol ayudará a la profesión a consolidarse en un contexto altamente dinámico.

¿Cuál fue el rol que jugó la academia y cuáles fueron los centros particularmente relevantes a nivel regional? ¿Qué currículum y perfil de profesionales demostró mayores capacidades para el desarrollo de la investigación en opinión pública? ¿En qué medida currículum y perfiles debieron combinarse con características y estilos personales para asegurar el éxito en el desarrollo profesional? El rol de la academia y de algunos centros particularmente relevantes a nivel regional es también un tema central en la comprensión de la historia de las encuestas de opinión pública en América Latina. Sin duda, el intento de Gino Germani y sus seguidores de formar un centro de alta excelencia en sociología en la Universidad de Buenos Aires en los década de 1950 es un hito relevante en el desarrollo de la profesión, y su polémica contra lo que llamó “el ensayismo”. Igualmente, el impacto que tuvo FLACSO en sus primeros años en Santiago de Chile, y particularmente en el período de influencia de Peter Heintz y Johan Galtung, continuado luego por el mismo Heintz en la Fundación Bariloche, fue altamente significativo en el Cono Sur. En Brasil, desde años atrás, la Universidad de Campinas y hoy la Federal de Minas Gerais juegan un rol decisivo; en Perú lo hace la Pontificia Universidad Católica de Lima; y en Chile encuentran su lugar la Universidad Católica, la Universidad Diego Portales, la FLACSO o la Universidad de Chile.

¿Qué papel jugó la tecnología? ¿Cuál fue la capacidad de las organizaciones profesionales de investigación de opinión pública para incorporar o desarrollar tecnología en materia de investigación? Obviamente, en un esquema comparativo que permita el desarrollo de la historia de las encuestas de opinión pública en América Latina, un tema cada vez más relevante es el de la *tecnología*, tema que contemporáneamente afecta el diseño de muestras, la cartografía —si es que se utiliza—, las técnicas de relevamiento, las técnicas de entrevista, las técnicas de proceso y análisis de la información, y las formas de presentación y distribución de la misma. Los procesos de introducción de nuevas tecnologías, las mecánicas de cambio e innovación tecnológica, el grado de autonomía o dependencia en el manejo de las mismas, etc., hacen todos ellos a la dinámica de la profesión y en el futuro la determinarán cada vez en mayor medida.

Y más allá de la tecnología, ¿qué temas concentraron la atención de los investigadores? De una naturaleza totalmente diferente a la problemática tecnológica, la historia de las encuestas de opinión pública en América Latina también está fuertemente definida por *el conjunto de “issues” de interés prioritario* en cada momento. Valores, evaluación de gestión de gobierno, campañas electorales, corrupción, democracia, medio ambiente, género, gobiernos locales, seguridad ciudadana y cuestiones identitarias absorben hoy buena parte de la actividad de los encuestadores en los diferentes países de la región, pero esto no siempre ha sido así. La secuencia de incorporación de temas, el tipo de análisis de los mismos, el grado en el que cada uno de ellos es evaluado en un marco comparativo en el conjunto de la región o es desagregado entre sectores sociales y corrientes ideológicas define también el perfil de la investigación de opinión pública en cada país, y el análisis integrado de todos estos temas se convierte necesariamente en un prerrequisito para evaluar el perfil del desarrollo profesional en cada país de la región.

¿Cuál fue la relación de los profesionales con diferentes partidos y candidatos? ¿En qué casos y de qué maneras el liderazgo político estimuló el desarrollo de la investigación? ¿En qué casos y de qué formas lo inhibió? De la misma forma que algunas elecciones marcaron avances y otras implicaron retrocesos en el desarrollo de la profesión, las relaciones de las encuestas con partidos y candidatos no fueron homogéneas. En muchos casos, partidos y candidatos fueron francamente estimulantes para el desarrollo de la actividad: plantearon preguntas correctas, fueron usuarios inteligentes de la información, construyeron un marco respetuoso de relacionamiento entre políticos y encuestadores. En otros casos, por el contrario, la relación fue conflictiva y compleja y todavía hoy existen casos de políticos y partidos muy mal relacionados con la investigación de opinión pública. Siempre con el sur, fue clara la buena relación de Alfonsín, Lacalle, Vázquez, Aylwin, Frei, Lagos, Lula, Cardoso o muchos presidentes mexicanos con el mundo de las encuestas. Muchos casos de malas relaciones son también notorios. Identificar y analizar con cuidado diferentes ejemplos en un marco comparativo adecuado también parece ser un camino productivo en la construcción de una historia colectiva. Adicionalmente, en cada país, es posible registrar algunas elecciones especiales que bien podemos llamar *elecciones críticas*, en las que las encuestas tuvieron un desempeño particularmente relevante, en términos de acierto o error, construyendo o postergando avances relevantes en su legitimación. En la Argentina es especialmente recordada la elección de Alfonsín en 1983, en Uruguay las elecciones de 1989 —con el triunfo de la oposición liderada por el Dr. Luis A. Lacalle— y la reciente elección del 2009 en la que el triunfo muy ajustado del candidato del gobierno Luis A. Mujica dio la opción de un

segundo gobierno del Frente Amplio. En Chile se recuerda la elección que permitió el primer gobierno de la Concertación, en Perú la segunda vuelta que dio el triunfo a Alan García y en México las elecciones que dieron el triunfo a Vicente Fox en el año 2002, por mencionar algunas: todas ellas “elecciones críticas” que dejaron una serie de lecciones paradigmáticas en cuanto al funcionamiento técnico y a los aspectos de pragmática del sistema de encuestas. Un análisis comparativo de algunas de esas elecciones críticas puede arrojar luz especialmente en aspectos pragmáticos sobre lo que hay que avanzar en la institucionalización de la profesión.

Para terminar, ¿cuáles son las experiencias más rescatables de management y gestión en las organizaciones profesionales de opinión pública en América Latina? En un eje completamente diferente pero también relevante, el desarrollo de la investigación de opinión pública en América Latina se explica en buena medida por experiencias de *management* exitoso y por iniciativas de *entrepreneurship* bastante inesperadas en campos académicos tradicionalmente lejanos de ambas. Casos como el de Ibope en Brasil, Datos en Venezuela, Adimark en Chile o Apoyo en Perú son particularmente notorios, pero no son por cierto los únicos. En formatos distantes de un esquema de organización empresaria, la Corporación LatinoBarómetro, el CEP o el CERC en Chile o la revista Opinião Pública de la Universidad de Campinas muestran también desarrollos exitosos. La integración de firmas originalmente regionales en el marco de empresas internacionales como IPSOS, TNS o GfK son esquemas diferentes muy útiles de conocer. Comprender y analizar los procesos de *management* asociados a la consolidación de la profesión en América Latina es también una tarea pendiente que el desarrollo de una historia comparada sólo puede enriquecer.

En síntesis: Invitación

Como es obvio, muchos otros ejemplos podrían agregarse a cada pregunta, las preguntas no ilustradas podrían ilustrarse y muchas más preguntas podrían agregarse a la lista inicial. El objetivo de este documento, sin embargo, no es presentar un listado exhaustivo sino simplemente ilustrar un camino que invitamos a seguir a todos los investigadores interesados en el tema. Si algunos resultan motivados a hacerlo, el objetivo de este artículo estará ampliamente cumplido.

II. WAPOR Latinoamérica: remembranzas

Miguel Basáñez²

Fue en la reunión conjunta de 1988 en Toronto donde tuve contacto por primera vez con WAPOR. Recuerdo que al registrarme pedí una copia del directorio de asociados para ver

² Director Asociado del Instituto de Cambio Cultural de la Escuela Fletcher en la Universidad de Tufts, profesor de Cultura y Desarrollo y miembro de la *Encuesta Mundial de Valores* desde 1990. Fue presidente de WAPOR, la Asociación Mundial de Encuestadores (1998-2000) y presidente de MORI de México y MORI Internacional (1990-2000). Es autor o coautor de doce libros y más de 100 artículos sobre encuestas, política y valores.

cuántos mexicanos participaríamos. Me sorprendió enterarme tanto de que no había directorio como de que no había mexicanos. Pregunté entonces por los latinoamericanos y mi sorpresa fue aún mayor: sólo estaba Orjan Olsen. Y en eso apareció Fred Turner, amable, atento, ayudador, sencillo como siempre. Jamás imaginé que era el presidente entrante de WAPOR y que antes de terminar la conferencia me invitaría a pensar en la promoción en México.

Para mi WAPOR y AAPOR fueron muy estimulantes desde ese primer contacto. Eleanor Singer, presidenta saliente de AAPOR, dio un debate brillante con Shere Hite sobre su reporte de sexualidad. Warren Mitofsky, presidente entrante, hizo un discurso de toma de posesión extraordinario acerca de la ética y la importancia de los encuestadores independientes, que mucho me fortaleció e influyó en la carrera que estaba apenas iniciando. Los códigos de ética profesional de ambas organizaciones eran una contribución mayor para el arranque de las encuestas en México.

Una buena parte de mi pasión por WAPOR y las encuestas de opinión pública se gestó en Inglaterra. Fue en la universidad de Warwick en 1973, donde encontré en Duverger la puerta a la investigación extensiva que empecé a aplicar a mi regreso a México al año siguiente. Tiempo después, un viaje a Londres en 1987 me hizo encontrar un libro de encuestas recién publicado —*Private Opinion Public Polls*— que disfruté mucho y que abrió la puerta de un capítulo muy estimulante de mi vida. Desde 1988 no falté a una sola de las reuniones anuales de encuestadores en los Estados Unidos de los siguientes trece años, y asistí a varias de las europeas y regionales.

Pero debo admitir que en 1988 aún desconocía la existencia de ambas organizaciones. De manera que no habría asistido a Toronto de no ser por la invitación de Nancy Belden a presentar los resultados de una encuesta en México sobre la política exterior de los Estados Unidos en Centroamérica. Qué grata sorpresa que en nuestra sesión estuvieran presentes la familia y los directivos internacionales principales de Gallup, porque se discutían los resultados de su oficina en Costa Rica. No sólo eso: allí presencié el nacimiento de IJPOR, la revista de WAPOR, e inicié mi amistad con Donsbach, Worcester, Noelle-Neumann, Zetterberg y muchos otros entrañables amigos. El segundo era el autor de ese libro que un año antes me había cautivado en Londres.

En mayo de 1988 estaba preparando para el periódico mexicano *La Jornada* la primera encuesta presidencial independiente que se publicaría en el país. Junto con los resultados y análisis, el 8 de agosto se publicó íntegro el código de ética de WAPOR, y los detalles de cómo se había realizado la encuesta. Buscaba animar a estudiantes y académicos a sumarse a una nueva cultura empírica en México. Algún colega encuestador me aconsejó no volver a dar detalles técnicos, porque se incrementarían los competidores y el negocio sería menos rentable. Ambos pronósticos se cumplieron: avanzó la cultura empírica y subió la competencia, pero la rentabilidad no bajó.

En la reunión de San Petersburgo (Florida), en mayo de 1989, Fred Turner empezó a delinear sus planes para fortalecer WAPOR en Latinoamérica. Asistimos ya algunos mexicanos en respuesta a una pequeña invitación que se publicó en *La Jornada*, y al interés que empezaba a despertar el recién inaugurado curso de opinión pública que impartíamos con Enrique Alduncin en el ITAM (Instituto Tecnológico Autónomo de México).

En enero de 1990 se celebró en Caracas, Venezuela, una reunión regional de WAPOR a la que asistieron Marita Carballo (Argentina), Marta Lagos (Chile), Orjan Olsen (Brasil)

y Felipe Ortiz de Cevallos (Perú), además de Fred Turner, Elizabeth Nelson, presidente entrante, Bob Worcester y Kathy Frankovic, entre quienes recuerdo. Ahí *soñamos* iniciar una encuesta regional anual, sin que se hubiera llevado a la práctica. Fue Marta Lagos quien recogió la idea y consiguió el apoyo de la Comunidad Europea y la hizo fructificar en el Latinobarómetro años después.

En mayo de 1990, el grupo latinoamericano que acudió a la reunión conjunta en Lancaster (Pensilvania) fue ya mayor a 20 asistentes, y su cantidad continuó incrementándose cada año. Allí convenimos celebrar en septiembre el primer seminario de WAPOR en México, que se repitió desde entonces cada dos años, aprovechando la participación de colegas en las reuniones anuales en los Estados Unidos. Ese año también lanzamos la publicación de una revista especializada en encuestas, *Este País*, que permitió reforzar la nueva cultura política y que se mantiene hasta la fecha.

Esta breve reseña intenta reflejar que la participación de WAPOR fue central en México para acelerar la transición pacífica a la democracia. Por ello, incrementar la relevancia local fue muy importante, y las reuniones bienales en México y las anuales de Estados Unidos fueron un apoyo clave. También ayudó la renovación del representante cada cinco años. A mí me tocó presidir de 1990 a 1995, y luego siguieron Enrique Alduncin (1995-2000), Alejandro Moreno (2000-2005) y Pablo Parás (2005-2010). Tal vez estas experiencias sean útiles en algunas otras partes.

Otros acontecimientos que influyeron favorablemente para estrechar los lazos entre los encuestadores de la región fueron los estudios regionales periódicos (como la Encuesta Mundial de Valores, el Latinobarómetro, el Barómetro de las Américas y el ISSP, entre otros), que fortalecieron lazos profesionales y de amistad, así como la formación de conglomerados regionales o mundiales de empresas de investigación.

Por muchos años, Gallup fue tal vez el grupo en investigación de opinión pública con mayor cobertura mundial, pero dada su talla rebasaba las reuniones anuales de WAPOR, AAPOR o ESOMAR. En una categoría especial para la región debe colocarse el esfuerzo de expansión internacional de MORI de 1990 a 2000, que se basó en gran medida en una expansión también de la relevancia y membresía de WAPOR, y el papel destacado que César Aguiar y María Braun jugaron allí. Después del año 2000, muchos más grupos se incorporaron a la idea de conformar empresas mundiales, y la tendencia se aceleró dando origen a los grupos que dominan hoy en día la actividad.

Cuando me enteré de la iniciativa de conformar WAPOR Latinoamérica y de publicar una revista para la región, mi gusto no pudo ser mayor. Fue una inquietud que me animó desde hace veinte años, movido inicialmente por mis preocupaciones en pos del avance democrático de la región. Hoy esa preocupación me sigue animando, pero ahora centrada en el estudio de valores y en la comprensión de nuestra cultura y su papel como acelerador o inhibidor del avance político, económico y social de nuestros países. Mi felicitación sin reservas para los promotores de ambas ideas, con la seguridad de que será un éxito y nos ayudará a aprender mejor tanto de nuestros aciertos como de nuestros errores.

III. Nuevos debates y desafíos en el campo de la Opinión Pública

Marita Carballo³

Tengo la intención en estas líneas de avanzar en dos direcciones. Primero, en una breve conceptualización sobre el lugar que idealmente deberían ocupar los estudios de opinión pública en las democracias latinoamericanas. Segundo, en presentar algunos cambios que vienen ocurriendo en las sociedades latinoamericanas, que plantean un desafío y una oportunidad para el análisis social. Considero que en la intersección de estas dos líneas surgen ideas que pueden incorporarse en el debate interno de una revista sobre opinión pública como la que se inicia con este número cero.

Los dos términos del concepto “opinión pública” tienen una larga vida en la historia intelectual de Occidente. Tanto el significado de “público” como el de “opinión” han atravesado importantes cambios. Su contenido ha sido fluido y contingente, debido a transformaciones sociales y cambios tecnológicos, así como a transformaciones en las estructuras económicas, políticas y culturales de la región. Es durante la Ilustración que la noción de opinión pública comienza a vincularse paulatinamente con un sentido democrático, como la voz colectiva de la voluntad popular.

Autores como Habermas han explicado magistralmente los procesos y las condiciones sociales e institucionales mediante los cuales la idea de opinión pública emerge en el siglo XVIII como resultado de la aparición de un nuevo actor social: la burguesía urbana. Habermas subrayó el proceso mediante el cual la opinión y la voluntad de aquella burguesía se conformaba mediante un diálogo racional e informado, cara a cara, y dentro de instituciones específicas (cafés, diarios, folletines) en los que no había restricciones de acceso al debate. Cabe aclarar, sin embargo, que la noción estilizada de opinión pública de Habermas, en el marco de su teoría sobre la esfera pública, ha sido criticada, entre otras cosas, por ser demasiado prescriptiva —un deber ser que no tuvo base empírica en la historia (Schudson 1995).

Tiempo después, durante la primera mitad del siglo pasado, la idea de opinión pública atraviesa un proceso mediante el cual se la equipara a los resultados de las investigaciones mediante encuestas. Es decir, la idea de la opinión pública como una entidad mensurable y como la expresión de preferencias individuales comenzó a extenderse en las democracias de partidos y pronto se instaló como un eje central de la vida democrática. Esa centralidad continúa hasta hoy.

La idea de debate y deliberación que Habermas ubica en el centro de su teoría es sumamente relevante más allá de su exactitud empírica, pues el debate y la deliberación son elementos vitales para la democracia. En las democracias contemporáneas está claro que la conformación de la opinión pública mediante un debate cara a cara es irrealizable. Sin embargo,

³ Presidente Gallup Argentina (1980-2001). Directora Global TNS Political&Social (2003-2008), con setenta países a cargo, y responsable del Eurobarómetro. Miembro del Directorio Gallup Internacional (1991/2007) y recientemente electa Miembro Honoraria. Actualmente Presidente de Kantar Group, Latinoamérica, miembro del Comité Ejecutivo Mundial de WAPOR y miembro del Consejo Asesor Científico de WVS. Diversas publicaciones académicas y varios libros. Frecuente expositora en congresos, universidades y foros a nivel mundial.

es posible generar agendas de discusión y debates en la arena pública, esto es, en los medios de comunicación. Y considero que los estudios de opinión pública pueden colaborar en ese sentido, motorizando discusiones, instalando temas que de otra manera no verían la luz pública, proporcionando información sobre la sociedad, dándole voz a sectores de la población que de otra manera no la tendrían y creando oportunidades para que los ciudadanos expresen sus opiniones sobre cuestiones que afectan sus vidas, proporcionando así un *input* esencial para los responsables políticos. Teniendo esto en cuenta, considero que en la revista debe haber un debate sustancioso sobre los temas a investigar. Lo que me lleva hacia la segunda parte de mi propuesta: los cambios que están atravesando en algunos planos nuestras sociedades.

Lo que sigue no pretende ser un listado exhaustivo o acabado de las transformaciones que han tenido lugar en los últimos años. Solamente me limito a apuntar algunos que son interesantes para mí —por su potencial para contribuir al bienestar de la población—, confiando en que también lo serán para los lectores y colaboradores de esta revista.

Una institución que me parece no ha recibido suficiente atención es la familia. Sabemos, por algunos estudios de la Encuesta Mundial de Valores, de TNS Gallup, etc., que la familia tiene una valoración muy elevada en Latinoamérica toda. Al mismo tiempo, las dinámicas familiares tienen que estar atravesando un proceso de cambios, pues también sabemos que ha aumentado la tasa de divorcios, la cantidad de familias monoparentales y la inserción de la mujer en el mercado laboral, lo que implica para las familias el desafío de maniobrar entre el hogar y el trabajo. Por otra parte, el lugar que ocupan los hijos es distinto, por ejemplo, en lo que se refiere al consumo, pues tienen mayor peso en las decisiones de compra. Investigar mediante encuestas y entrevistas cualitativas cómo son las dinámicas familiares hoy por hoy puede ser una información sumamente relevante para planear políticas públicas eficientes que contemplen estos cambios actuales.

Hay una línea de estudios que tiende a mirar el vínculo de la ciudadanía con la política poniendo el foco en la apatía y la crisis de representación. Sin embargo, una mirada más positiva puede entrever que emergen nuevas formas de ciudadanía. Tres de cada diez personas en la región realizan trabajo voluntario, por fuera del Estado y del mercado. El voluntariado no sólo tiene un valor económico en sí mismo. Existen teorías y evidencia desde la psicología y desde la sociología que indican que realizar tareas altruistas genera bienestar subjetivo, comportamientos prosociales y un cambio en las cosmovisiones cívicas, lo que significa ciudadanos más activos, solidarios y participativos. El voluntariado implica cambios en los individuos y sus relaciones, lo que genera mayor capital social para la sociedad. Cómo podemos realizar un mapeo —una radiografía— de estas asociaciones, de su dinámica interna y de los modos en que los voluntarios viven sus experiencias son preguntas que componen una agenda de investigación que se impone.

Otro tema que me parece sumamente interesante —y en el que estoy trabajando actualmente— es el planteado por la nueva ciencia del bienestar y la felicidad (Layard, 2005). De manera muy resumida, esta literatura plantea que el desarrollo de las sociedades puede medirse no solamente por el PBI que generan, sino que debería incorporarse también la valoración subjetiva que hacen los individuos sobre su bienestar y felicidad. De este modo, el objetivo de los gobiernos sería el de crear o reorganizar políticas públicas que apunten a elevar el sentimiento de bienestar y de felicidad de los países. Uno de los hallazgos de esta literatura en el Occidente desarrollado es que, a nivel macro social, y a partir de determinado nivel, incrementos en el ingreso no generan necesariamente más felicidad. Las implicancias para repensar la organi-

zación de las sociedades son enormes pues, por ejemplo, quizá sería mucho más eficiente, en términos de felicidad, que las personas pudiesen pasar más tiempo con sus familias en lugar de incrementar sus ingresos. ¿Son trasladables estos cambios de paradigma a América Latina, al menos para aquellos sectores que tienen un piso de necesidades satisfechas?

Un último eje que cruza los temas mencionados es la penetración de las nuevas tecnologías de la comunicación, que es una tendencia que viene en aumento en la región. Si bien el uso de Internet en todo su potencial es todavía patrimonio de los sectores más acomodados, el consumo de medios audiovisuales y la utilización de la telefonía celular atraviesa la vida cotidiana de amplios sectores de las poblaciones. Cómo se incorporan estas tecnologías y qué impacto tienen en los vínculos interpersonales, y cómo atraviesan la familia, la educación, la política y el mercado, son preguntas sumamente atractivas.

Todos estos cambios en el paisaje social seguramente requieran para su abordaje de nuestra “creatividad metodológica”. En este sentido también hay vientos nuevos. Durante décadas los sondeos de opinión fueron diseñados para implementarse dentro de los límites del Estado-nación. Sólo recientemente, con la difusión de la democracia, las tecnologías de la comunicación y la globalización del conocimiento, han aumentado considerablemente la cantidad de estudios que se realizan en varios países de manera simultánea. Esto permite realizar análisis con una lógica comparativa, haciendo posible demostrar o refutar con más eficacia que nunca hipótesis y vínculos entre las características psicosociales de los individuos y los cambios a nivel macro social.

Para cerrar, quiero recapitular. Hilvané en estas líneas dos ideas centrales: la importancia de los debates en las democracias contemporáneas y cómo las investigaciones de opinión pública pueden ayudar a enriquecerlos. Tengo una convicción personal: los debates así generados permiten que los ciudadanos se sientan inmersos en una comunidad que los contiene y de la que forman parte. Luego, esboqué algunos de los posibles temas donde podemos poner el foco analítico: los cambios en la familia, nuevas dimensiones de ciudadanía, un enfoque menos economicista respecto de los individuos que recupere nociones de bienestar y felicidad y el impacto de las nuevas tecnologías en las relaciones interpersonales. Creo que todos estos temas pueden ser analizados y debatidos en la revista, realizando el rol social de los investigadores. ¡Manos a la obra!

IV. La opinión pública existe

Eduardo Fidanza⁴

A principios de los 70, el célebre sociólogo francés Pierre Bourdieu dio una conferencia con un título provocador: “La opinión pública no existe”. En ella dirigía una perspicaz crítica a los sondeos de opinión. El texto del francés es hoy un lugar obligado en los programas universitarios cuando se quiere advertir acerca de la banalización de la investigación social.

⁴ Sociólogo (Universidad de Buenos Aires). Profesor titular de Teoría Sociológica en la Facultad de Ciencias Sociales de esa Universidad. Director de Poliarquía Consultores.

Según Bourdieu deben cuestionarse tres supuestos “implícitos” de los sondeos: 1) que cualquiera puede estar en condiciones de opinar en una encuesta; 2) que todas las opiniones son equivalentes; y 3) que plantear las mismas preguntas a todo el mundo supone la existencia de un consenso previo acerca de cuáles son los problemas relevantes de la sociedad.

Esta crítica conserva actualidad. Su lozanía no depende tanto de la originalidad y profundidad del argumento como de las falacias que emanan del uso (y abuso) de las encuestas. Bourdieu apuntaba al enmascaramiento que llevan a cabo los sondeos cuando reemplazan el análisis de las relaciones de fuerza y de poder por meros porcentajes que aspiran a mostrar unanimidades interesadas.

El rigor académico —y la crítica epistemológica que debe mantenerlo alerta— tal vez pueda eludir la andanada de Bourdieu. No es el caso de la encuesta política de uso comercial en la Argentina actual. Su práctica, con pocas y honorables excepciones, está contaminada por intereses económicos y políticos, los que la han convertido en instrumento de manipulación. Eso ocurre en paralelo con la falsificación de las estadísticas públicas, que constituye una desgracia institucional de consecuencias devastadoras.

Sin embargo, y a pesar del contexto desfavorable, creo que con determinados recaudos podríamos afirmar que los sondeos son una herramienta clave para entender la realidad social.

A los recaudos los dividiría en dos. En primer lugar, aquellos que deben hacernos evitar la banalidad. Es decir: la deificación de los porcentajes y la confusión del análisis de encuestas con el análisis social. Aquí no está de más volver a las fuentes. Decía Paul Lazarsfeld que “la esencia de una encuesta reside en que se limitan las posibilidades inherentes a un lenguaje de variables”. Y decía, también, que “no se pretende, sin embargo, que este lenguaje exprese todas las preocupaciones de los científicos sociales”.

En segundo lugar, deberíamos no ya precavernos, sino negarnos a ser cómplices del uso de las encuestas políticas como herramientas de marketing de campañas electorales. Los sondeos son elementos de diagnóstico, no de propaganda.

Creo que si no confundimos *public opinion* con sociología y evitamos que las encuestas sean un argumento de venta de candidatos, podremos decir que Pierre Bourdieu exageró. Que la opinión pública existe.

V. La crítica de las encuestas políticas

Luis E. González⁵

En América Latina las encuestas políticas son frecuentemente criticadas. En ocasiones esas críticas llevan a la adopción o al menos a la discusión de medidas regulatorias (como está ocurriendo en Argentina y Perú) que a veces incluyen prohibiciones de distintos tipos. Estas

⁵ Cofundador y director de CIFRA/González, Raga y Asociados, Montevideo. Profesor titular de ciencias sociales en la Universidad Católica y de ciencia política en la Universidad de la República. Autor de artículos y libros sobre política comparada en América Latina, sobre los sistemas de partidos centroamericanos, y sobre las políticas de varios países de la región. Estudió sociología (maestría) en Argentina, y obtuvo su doctorado en ciencia política (Ph.D.) en EE.UU. (Yale University).

regulaciones generalmente son polémicas, y pueden violar derechos y libertades básicos de la población y de los encuestadores en particular (aunque no siempre lo hacen).

Desde el punto de vista de la ciudadanía lo que se discute es opaco, y suele estar expresado (tal vez necesariamente) en una terminología abstracta. Por lo tanto, aún si sus derechos y libertades están efectivamente amenazados, el público no se informa, no se interesa, y menos aún actúa. La naturaleza de las medidas regulatorias y su eventual aprobación dependen entonces de una discusión entre las elites políticas. En esa discusión los encuestadores (con alguna ayuda de los medios de comunicación) pueden desempeñar un papel importante: pueden contribuir a clarificar los temas en discusión, pueden aportar ejemplos, ideas y argumentos, y por esas vías pueden influir en los juicios de al menos una parte de las elites. También pueden ayudar a aumentar el costo político de las regulaciones más draconianas y ostensiblemente violatorias de derechos y libertades.

En un orden político democrático en sentido amplio,⁶ una defensa adecuada de estas libertades (de hacer encuestas de contenido político; de difundir públicamente sus resultados) requiere al menos dos tipos de saberes muy diferentes. Uno de ellos, más normativo (y jurídico), es el que establece el vínculo entre esas libertades y los principios democráticos por un lado, y por otro lado con el derecho positivo y las constituciones. Todos estos vínculos no necesariamente excluyen *a priori* la posibilidad de alguna clase de regulación. El otro saber es sustantivo: ¿cuál es la naturaleza de las críticas a las encuestas políticas? ¿Qué formas asumen? ¿Cuáles son sus causas? Los dos tipos de saberes son necesarios. El primero establece cuál es el fondo del asunto y cuáles son los criterios que deberían orientar cada discusión en particular (¿tal o cual regulación es o no es compatible con un orden político democrático, y con esta democracia en particular? ¿Por qué razón o razones?). El segundo saber, el sustantivo, es necesario para una defensa eficiente de esas libertades. Sin respuestas aunque sea tentativas a las preguntas anteriores (naturaleza, formas, causas de las críticas a las encuestas políticas) no puede haber estrategias de defensa adecuadas.

Este ensayo se concentra en este último “saber”, el sustantivo. Su objetivo es limitado: se propone aportar ideas útiles para defender la legitimidad de las encuestas políticas y de la difusión de sus resultados. Su método es aún más limitado: presenta algunos resultados de una larga experiencia personal en la materia en América Latina. La presentación de los temas ni siquiera intenta ser exhaustiva o concluyente; sólo trata de aportar a los debates en curso. Los temas y las ideas abordadas son, precisamente, los que me parecen importantes para los debates actuales, y en ocasiones (en textos sangrados, para distinguirlos del hilo central de la exposición) son ilustrados con ejemplos e historias del caso uruguayo, sobre el que he trabajado más largamente. La discusión comienza con un breve examen de la naturaleza y formas de las críticas a las encuestas políticas, discute luego las causas de esas críticas recurrentes, y concluye con algunas reflexiones sobre lo que podrían hacer los encuestadores, colectivamente, en defensa de su profesión.

Un cuarto de siglo de críticas

Es muy difícil hacer encuestas *políticas* en circunstancias autoritarias, y si se hacen, entender e interpretar sus resultados es aún más difícil. El mundo de las encuestas políticas razonable-

⁶ I.e., al menos democracias “electorales” o “minimalistas”.

mente confiables y útiles coincide aproximadamente con el mundo de las democracias en sentido amplio. Puesto que las historias democráticas de los países de la región tienen orígenes y duraciones muy diferentes,⁷ cabría esperar que las historias de las encuestas políticas también tuviesen trayectorias muy distintas.

En la práctica, sin embargo, no es así. En las democracias prósperas lo esencial de las técnicas hoy en uso en las encuestas políticas se generalizó recién hacia la segunda mitad del siglo pasado. La difusión de esas técnicas en América Latina parece haber comenzado más bien en la investigación de mercados, en parte porque en muchos países el clima no era muy propicio a las encuestas políticas, en parte porque las empresas, por distintas razones, fueron adoptadoras más tempranas de las nuevas técnicas que los políticos. Cuando tal vez pudo haber comenzado una práctica sistemática de encuestas políticas, en los años sesenta y setenta, una ola autoritaria barrió con la mayoría de las democracias establecidas de la región, ola que recién comenzó a retroceder en la década de 1980. Entonces: aunque con algunas (pocas) excepciones, para el grueso de la región el desarrollo sostenido de las encuestas políticas está asociado a la última ola de democratizaciones; en promedio, aproximadamente el último cuarto de siglo.

En Uruguay, la primera (y tal vez única) aproximación a una historia de los estudios de opinión pública es un artículo escrito a fines de 1999 (Aguiar, 2000). Las primeras encuestas sobre temas político-electorales se habrían hecho en 1958 (Instituto Uruguayo de Opinión Pública, IUDOP, después Gallup). La academia comenzó a trabajar (y publicar) usando encuestas políticas como insumos en la década de 1960. El Instituto de Ciencias Sociales (ICS) de la Universidad de la República hizo encuestas en 1968, 1970 y 1971. Pero el *aggiornamento* técnico dataría recién de 1971, en la campaña electoral de ese año. En esa fecha “se innova en términos de muestras: se utilizan muestras aleatorias, estratificadas”, y también “se innova en términos de procesamiento: las encuestas del ICS se procesan en el Centro de Computación de la Universidad de la República” (Aguiar, 2000, pp. 14-15, nota 23), en el *mainframe* de la Universidad. Por lo tanto: cuando el proceso estaba maduro para despegar (a partir de 1971) llegó el golpe de estado de 1973, que retardó una década ese despegue, hasta el final del régimen militar en la década de 1980.

Los *protagonistas* del ataque a las encuestas políticas y la *sustancia* de sus principales críticas han sido esencialmente los mismos desde el principio. Para algunos o muchos actores políticos (incluyendo con cierta frecuencia a los gobiernos), “las” encuestas, o al menos “muchas” encuestas, *no* buscarían describir (aproximadamente, dentro de ciertos márgenes de error) las inclinaciones políticas de la población ni sus intenciones de voto. En los hechos serían instrumentos deshonestos al servicio de la competencia electoral: *falsearían deliberadamente* esas inclinaciones e intenciones de voto para incidir en las campañas engañando a la gente, favoreciendo a algunos (a los que las encuestas muestran como ganadores) y perju-

⁷ El argumento bien conocido de Huntington identifica sólo cuatro democracias “de la primera hora”: Argentina, Colombia, Chile, Uruguay (Huntington, 1991). Desde una perspectiva conceptual diferente, y con indicadores distintos, Tilly (2007) llega a conclusiones similares.

dicando a otros (a los que las encuestas muestran a la zaga y les adjudican pocas o ninguna posibilidades de victoria). En estas condiciones, los actores verdaderamente antidemocráticos serían los encuestadores, y lo que correspondería (para impedir que logren sus objetivos) es alguna clase de regulación más o menos draconiana, o directamente la prohibición de la difusión de encuestas políticas, al menos en ciertas etapas de las campañas electorales. Usualmente no se propone prohibir la *realización* de encuestas políticas, sino sólo su difusión.

Esta clase de acusaciones tiene dos supuestos, no siempre explícitos. El primero y más obvio sostiene que los resultados de las encuestas influyen en los votantes, creando imágenes de ganadores que se vuelven profecías autocumplidas, y creando imágenes de perdedores que luego efectivamente fracasan. Las falsas encuestas serían instrumentos poderosos, capaces de desviar el curso de las campañas y eventualmente de cambiar sus resultados. Los críticos no necesariamente afirman que las falsas encuestas *determinan* ganadores y perdedores, pero sí que influyen deshonestamente (bastante, mucho) en los resultados electorales. En parte por esta razón, a veces se observan debates superficialmente “académicos” en los que los críticos sostienen que las encuestas influyen mucho en los electorados, y los encuestadores tienden a responder que su influencia es modesta o nula. O, eventualmente, indeterminable: porque a veces actuaría el efecto *bandwagon* que favorece al que va adelante, a veces ocurriría a la inversa (se generaría una corriente de simpatía hacia el que va atrás), y en cada caso particular sería difícil anticipar a priori cuál de los dos efectos sería predominante.

El segundo supuesto es menos obvio, y usualmente es implícito. Si las encuestas *falsean* la realidad, entonces “la realidad” en cada etapa de la campaña (las inclinaciones y preferencias de los votantes) es aproximadamente conocida, a pesar de las encuestas. Si no fuera así sería imposible saber que las encuestas *la falsean*. A veces se contraponen unas encuestas contra otras,⁸ pero en general se asume que tales y cuales encuestas son deshonestas sólo porque la realidad es conocida vía otros métodos, no necesariamente explicitados. Entonces: existirían métodos diferentes a las encuestas (incluyendo entre ellos interpretaciones adecuadas de la historia, experiencias o talentos peculiares de algunos observadores, u otros argumentos ad hoc, válidos sólo para una circunstancia particular) capaces de identificar correctamente la realidad político-electoral.

Aún antes del comienzo de la profesionalización sistemática de las encuestas, las elecciones uruguayas de 1971 marcaron “un hito particularmente importante en términos del conflicto entre partidos políticos y encuestadores: el Partido Nacional acusa a Gallup de utilizar sus encuestas para influir en la opinión pública” (Aguar, 2000, loc. cit.). Visto en perspectiva, el caso uruguayo sugiere que aunque las principales críticas han sido siempre las mismas, las *motivaciones* atribuidas a los encuestadores para explicar su deshonestidad tienden a cambiar. Al principio de la profesionalización sistemática de las encuestas, en la década de 1980, el acento tendía a estar en la venalidad de los encuestadores: “¿quién paga esas encuestas?”.

⁸ En teoría se podría afirmar que unas encuestas siempre son honestas y otras son siempre deshonestas. En este caso el problema no sería de las encuestas, sino de algunos encuestadores deshonestos. A veces los críticos sofisticados defienden las regulaciones (cuando no incluyen prohibiciones directas) sosteniendo que ayudan a los buenos encuestadores, porque permitirían distinguir el trigo de la paja. En cualquier caso, estas consideraciones no pueden incluir a las firmas “golondrina”, las que sólo aparecen (usualmente con nombres nuevos y responsables ignotos) en tiempos de campaña, y por lo tanto no tienen historia propia de aciertos o errores.

El que paga es el favorecido, los demás son perjudicados. Pero a medida que avanza el proceso de profesionalización,⁹ que las firmas se vuelven más visibles y que el público se familiariza con sus voceros a través de los medios, el tono cambia: los deshonestos lo son no por corruptos, sino por sus adhesiones partidarias, por convicción; son militantes más o menos encubiertos.¹⁰ Esto, a fin de cuentas, es un ascenso moral (y por eso mismo también es, de alguna manera, una suavización de las críticas), porque *mentir* por (o para) el partido es, para la mayoría, mucho menos inmoral que mentir en beneficio propio. Algo muy similar vale también para *robar*. Fanáticos y ladrones son cosas diferentes, aunque los dos roben.

Las causas de las críticas

¿Cuáles serían las *causas* de las críticas a las encuestas (que no necesariamente se reducen a los juicios sobre la deshonestidad de los encuestadores)? La experiencia sugiere que estas causas se pueden agrupar en dos grandes familias: (i) las vinculadas a las fallas (más bien pecados) de las encuestas, y (ii) las que resultan de la *naturaleza* de la actividad de los encuestadores y de las *consecuencias* de esas actividades. Como se verá más abajo, en el segundo caso lo que importa es lo que las encuestas son y hacen, no sus fallas o pecados.

La primera familia de causas puede resumirse así: a veces los críticos tienen razón. En muchos lugares hay encuestadores que efectivamente hacen lo que los críticos denuncian. “Venden” sus encuestas en varios sentidos. Manipulan sus resultados: el primer lugar (en la intención de voto de la encuesta) tiene un precio, otras manipulaciones o “retoques” tienen otros precios. A veces las presuntas encuestas no se hacen: los falsos encuestadores parten de un promedio de resultados conocidos, que luego se “mueven” hacia arriba o hacia abajo, según los intereses de los encuestadores (ideológico-partidarios o simple afán de lucro). Muchos encuestadores conocen y cuentan historias de esta naturaleza, generalmente en privado.

Para complicar aún más las cosas, los efectos de estas corrupciones sobre los resultados de las encuestas se suman (particularmente en las etapas iniciales de la profesionalización de las encuestas) a las limitaciones de algunos encuestadores (ignorancia, incompetencia, inexperiencia), contribuyendo a que los resultados de las encuestadoras sean muy dispares. A todo esto habría que sumar además la dispersión normal de resultados que de todas maneras ocurriría aun si todos los encuestadores fueran honestos, informados, competentes y experimentados. Todos estos factores (corrupción, carencias de algunos equipos no muy profesionales, diferencias alcatorias e inevitables en los resultados) influyen conjuntamente en los resultados

⁹ Aguiar (2000) identifica cinco firmas que publicaban regularmente sus encuestas políticas durante la campaña electoral de 1999. Diez años más tarde, en 2009, esas cinco firmas siguen siendo las mismas que publican regularmente, respetando estándares profesionales básicos (Boidi y Queirolo, 2009; también la serie de notas de las mismas autoras, “Encuesta de Encuestas”, publicadas en el diario *El País* de Montevideo durante toda la campaña, de marzo a noviembre de 2009). Esa estabilidad es un indicador importante de la profesionalización de las encuestas, entre otras cosas porque achica el espacio y la visibilidad de las “golondrinas”.

¹⁰ A medida que las firmas más profesionales y sus voceros adquieren años de presencia pública y una historia conocida de (mayoritariamente) aciertos, sin excluir algunos errores, el costo político de atacarlas por corruptas y venales aumenta.

de las encuestas, en ocasiones haciéndolos aparecer contradictorios y poco creíbles. Esta clase de imagen fortalece los argumentos de los críticos de las encuestas, porque en el corto plazo es muy difícil o imposible distinguir cuál es el peso relativo de cada uno de los factores que contribuyen a ella. Los comunicadores, publicitarios y consultores externos (y a veces los mismos encuestadores) también pueden contribuir a este clima, aunque no se lo propongan deliberadamente. Cuando le dan al partido o candidato X el consejo clásico: “cómprele un poquito a *todos* los encuestadores importantes, *por las dudas*,” le están diciendo que el trato que X recibirá de esos encuestadores podría ser sensible al dinero que reciben de X, y que la “duda” es lo suficientemente amplia como para que sea prudente tenerla en cuenta en el presupuesto de gastos de investigación de X.

La segunda familia de causas resulta de la naturaleza de las encuestas políticas, que como todas las encuestas, generan *información* (en este caso, sobre las actitudes políticas y las intenciones de voto de la gente). ¿Qué había, en este plano, antes de las encuestas? ¿Las encuestas llegan para ocupar un espacio vacío? No, no es así en cuanto a la información en sí misma. Como se verá más abajo, antes de las encuestas había información en algunos aspectos comparable, pero tenía características diferentes: las encuestas hacen *pública* información que antes, cuando existía, era más bien *privada*. Antes de las encuestas los únicos que tenían información útil sobre climas políticos e intenciones de voto eran los propios partidos.¹¹ En sentido estricto, las *cúpulas* partidarias. Eran las únicas en posición de reunir la información necesaria, que nace de orígenes “micro”, locales, y fluye desde abajo hacia arriba a través de las máquinas partidarias. Pero sólo las cúpulas (y los que las controlan) tenían acceso a la visión de conjunto. Esta visión global era un casi monopolio de las elites partidarias.

Acceder primero a esta información, y (al menos por un tiempo) ser los únicos que la conocían proporcionaba ventajas importantes a los liderazgos, tanto hacia adentro (en la competencia interna) como hacia afuera del partido. Saber cuáles son los lugares (circunscripciones) y las figuras más fuertes y más débiles del partido ayuda a definir estrategias. Entre otras cosas, estrategias para que los candidatos propios vayan a las circunscripciones con más posibilidades; para “ayudar” o cooptar a las mejores figuras, haciéndose acreedor de ellas; para maximizar la eficiencia de la asignación de recursos escasos en sentido amplio (no sólo dinero, sino militancia y el tiempo escaso de los líderes de más arraigo). También (hacia adentro del partido) a minimizar, en lo posible, los costos de las derrotas, cargándolos sobre las espaldas de la competencia interna.

Esto requiere partidos con un mínimo de presencia permanente, pero no implica democracias particularmente sofisticadas. Un buen aparato clientelístico puede ser suficiente para generar esta clase de información. En el caso uruguayo, en las últimas cuatro elecciones nacionales (1994, 1999, 2004, 2009) he conversado con dirigentes nacionales y regionales de distintos partidos que en sus respectivos ámbitos tenían información sobre intenciones de voto que no provenía de encuestas, y que las elecciones subsiguientes mostraron tan precisa como la de las encuestas (y a veces más precisa). Todos estos dirigentes eran competentes, trabajadores, y se dedicaban exclusivamente a la política; se necesita talento y experiencia para

¹¹ Y probablemente también algunos servicios de inteligencia. Pero esta información (de calidades seguramente variables entre los distintos países) sólo la recibían sus respectivos gobiernos.

evaluar correctamente estos flujos de información interna. Esta información usualmente tiene algunas características distintivas: se expresa en cifras absolutas, no en porcentajes, y puede referirse a la votación de los principales partidos o simplemente a la diferencia de votos entre el mejor situado y el que lo sigue. En Uruguay, la calidad de la información de los aparatos partidarios parece variar con el tamaño de las circunscripciones involucradas: podría producir información bastante o muy precisa en ámbitos rurales y urbanos de hasta 350 mil votantes, pero le sería difícil hacerlo (por varias razones) en ámbitos urbanos grandes, de aproximadamente un millón o más de votantes. La regla general, al menos en el caso uruguayo, parece clara: cuanto más urbana es la circunscripción, y cuanto mayor es su tamaño (en número de votantes), la tarea de las máquinas partidarias sería más difícil.

La emergencia y consolidación de las encuestas profesionales termina con este casi monopolio, y sobre todo (tal vez éste sea el punto más importante) hace público lo que antes era privado. Aun en las circunscripciones donde la información (“privada”) de los partidos era antes escasa o muy escasa, la emergencia de las encuestas disminuye a la vez la *incertidumbre* de todos los actores involucrados y *las opciones* de las cúpulas partidarias. Los más afectados son tal vez los partidos que las encuestas identifican convergentemente como rezagados o perdedores, porque no pueden actuar como si esa información no existiera (parecerían “alejados de la realidad”, y podrían empeorar aún más la situación). Puesto que en condiciones normales todos los partidos pierden en al menos algunas circunscripciones, esto afecta, en principio, a todos los partidos. Las cúpulas partidarias pierden capacidad de control: *pierden poder*.

Esta pérdida no depende de las fallas de las encuestas. Al contrario: a otras condiciones aproximadamente iguales, a mayor calidad y mejor reputación de las encuestas, mayor será el daño, porque menor será la capacidad de control de los líderes partidarios. Si éste es el problema, entonces no está en algunos encuestadores, ni en las eventuales “manzanas podridas” de la profesión, ni en detalles mejorables vía regulación. “El problema” es, simplemente, el impacto de la aplicación de las encuestas (una “nueva tecnología”) a las campañas políticas. Naturalmente, este último juicio vale para la región, no para las democracias prósperas y establecidas, e incluso en la región la tecnología es sólo “relativamente” nueva, aunque aún no esté enteramente incorporada a la vida política (como lo muestran los episodios recientes ya citados en Argentina y Perú). Otros impactos tecnológicos, como la llegada de la televisión a la política, por ejemplo, ayudaron a algunos (los telegénicos: el famoso caso de John F. Kennedy) y perjudicaron a otros (los que no lo eran: Richard Nixon). Pero el impacto de las encuestas es general (aunque no necesariamente homogéneo). Las cúpulas de *todos* los partidos pierden poder como consecuencia de la acción de los mismos procesos.

Si, como se ha observado, la emergencia de las encuestas disminuye las opciones de las cúpulas partidarias, la más directa de las respuestas es atacar la fuente del problema: desacreditar, regular, limitar o prohibir las encuestas. La relación de los líderes políticos con “la fuente del problema” debería ser en el mejor de los casos difícil, especialmente para los que vivieron la política pre-encuestas o las etapas iniciales de la profesionalización de las encuestas. Esto no impide que la nueva tecnología se acepte y se use: si las encuestas “están ahí”, los líderes competentes, viejos o jóvenes, están obligados a usarlas (porque si no lo hacen podrían dar demasiadas ventajas a la competencia intra y extra partidaria que sí lo hace). Pero seguirán

siendo usuarios difíciles, al menos hasta que se complete el recambio generacional, esto es, hasta que todos los líderes influyentes hayan llegado a su profesión (o a su vocación) en un mundo en el que las encuestas eran tan familiares como la radio y la televisión.

Conclusión: defendiendo las encuestas

Si la discusión previa fuera aproximadamente correcta, una línea de defensa apropiada de las encuestas, utilizable por los propios encuestadores, podría (o debería) tener en cuenta los aspectos que se resumen a continuación (expuestos aquí en un orden que tiene en cuenta la lógica expositiva más que la importancia de los argumentos).

i. Se debe mostrar de qué modo la realización y difusión de encuestas políticas está directamente vinculada a libertades y derechos propios de un orden político democrático, y al derecho positivo y las constituciones vigentes (tarea que depende de los saberes normativos y jurídicos no examinados en esta nota). La conclusión es muy simple: las democracias no pueden prohibir esas actividades sin dejar de serlo, y si entienden que es necesario regular algunos de sus aspectos, deben ser muy cautelosas, cuidando de no violentar esas libertades y derechos. El caso es similar al de la libertad de pensamiento y la libertad de prensa;

ii. en particular: la difusión de las encuestas *democratiza* sustantivamente la vida política, porque pone en manos de los ciudadanos información que antes sólo manejaban las cúpulas partidarias. Las encuestas son sólo una más (aunque una particularmente importante) de las técnicas y procedimientos que *devuelven* poder a la gente;

iii. esto no significa que los encuestadores sean heroicos campeones de la democracia. Más bien son profesionales que tratan de vivir (y prosperar, si pueden) de su trabajo. No deberían ser ni más ni menos virtuosos que los miembros de otras profesiones (como los periodistas, los publicitarios o los contadores, por ejemplo). Si esto es así, no sólo es posible, sino que es probable que algunos encuestadores sean “manzanas podridas”, del mismo modo que sabemos que hay periodistas, publicitarios y contadores deshonestos;

iv. pero también, y por razones similares a las de los ejemplos anteriores, las manzanas podridas normalmente son una pequeña minoría, especialmente cuando la profesión se consolida. La más importante de estas razones se apoya en el auto interés de los encuestadores profesionales, no en sus virtudes morales. A mediano y largo plazo, el principal capital de los encuestadores es su reputación y confiabilidad, y construir y mantener ese capital es incompatible con las manipulaciones que los críticos imputan a los encuestadores;

v. la experiencia de las democracias prósperas (y también la de al menos algunos países de la región) muestra que hay un *ciclo de profesionalización* de las encuestas cuya extensión no es posible anticipar con precisión, pero difícilmente sea inferior a una generación. Todos aprenden: los encuestadores ganan experiencia y prudencia, aprenden las reglas de convivencia de una profesión muy competitiva, y dejan de denunciar las carencias de sus propios colegas. Estas denuncias son comunes en las etapas iniciales de la profesión, potencian las críticas que las encuestas reciben desde los actores políticos, y por esa vía contribuyen a los intentos de regulación excesiva o directamente de prohibición;

vi. los partidos y sus líderes se acostumbran a operar en condiciones de mayor transparencia, y si la experiencia de los países con oferta más amplia y más antigua de opinión pública sirve de guía, las encuestas terminan incorporándose a la vida política “normal”;

vii. la tarea predominante en la región, entonces, es facilitar el desarrollo de esa *profesionalización* de las encuestas. El problema práctico de las regulaciones excesivas o las prohibiciones es que (además de ser democráticamente indefendibles) *dificultan* esta profesionalización. Esto también perjudica a los partidos. Si hay que convivir con las encuestas, el ideal es una profesión madura, con un núcleo de actores estables (sin perjuicio de las renovaciones normales en cualquier actividad) que colectivamente tienden a describir la situación política tal como es. La alternativa es una profesión peligrosa que por eso mismo puede alejarse bastante de la realidad, porque está poblada de francotiradores dispuestos a correr riesgos considerables persiguiendo sus fines de lucro o partidarios;

viii. Finalmente, si todo va bien, la consolidación de las democracias de la región y la profesionalización de sus encuestas llevarán a que las acusaciones sobre la deshonestidad *colectiva* de los equipos profesionales que viven de su trabajo parecerán tan antiguas y oxidadas que caerán en desuso. Aunque como en todas las profesiones, naturalmente, seguirán existiendo los casos desviados, y también los errores, la incompetencia y la mala suerte.

VI. ¿La comunidad de investigadores de Opinión Pública en América Latina?

Marta Lagos¹²

En el año 2003 intenté recoger información sobre la evolución de los estudios de opinión en cada país de la región. Envié el cuestionario a colegas de empresas, universidades, analistas y expertos en elecciones, pero sólo recibí cinco respuestas válidas. Después de hablar con unos veinte colegas por teléfono para indagar los motivos de la baja participación en el estudio, llegué a la conclusión de que reconstituir la historia de la opinión pública en la región no era posible sin una investigación previa de tipo historiográfico. Las respuestas obtenidas no eran suficientes, y tampoco encontré artículos como para llenar los vacíos de información.

Al mismo tiempo investigué la pertenencia de estas entidades a asociaciones: en el año 2003 el total de miembros de WAPOR en la región era de 64, y el de Esomar de 254, lo que no reflejaba para nada el total de personas, empresas, profesionales y expertos que existía en la realidad. Estos valores han disminuido en los últimos seis años a 38 y 102 respectivamente, lo que indica una evolución en el sentido contrario a lo esperado. Pero a la luz del desarrollo de las sociedades en el marco de tiempo, esto no sorprende. Vivimos un período de introspección nacional, donde lo interno vale cada día más, y los países están abocados a su propio desarrollo y no a la relación con el exterior.

En consonancia con la falta de asociativismo que nos aqueja como región, me encontré con una industria atomizada, desconectada. En conversaciones con colegas, al sugerir hacer acciones en conjunto me enfrenté con grandes aprehensiones que paralizaban cualquier acción. Es cierto que las circunstancias de cada país, los vaivenes de la economía, los mercados

¹² Directora fundadora de MORI y la Corporación Latinobarómetro. Pionera en estudios comparados, inicia el primer barómetro de opinión en su país, Chile, y luego en América Latina, el Latinobarómetro, instalando el primer banco de datos en español en línea. Hoy coordina la federación de barómetros Globalbarómetro y dirige su propia empresa.

y la política, marcan e imperan en los ámbitos propios de la preocupación y acción nacionales, de tal manera que tampoco pareciera sobrar el tiempo para incursionar en nuevas dimensiones en este campo. Estas constataciones son un reflejo de nuestra precariedad económica y política, que también resulta determinante frente a nuestra capacidad o incapacidad de desarrollo. De esta manera vemos que son pocos los países que pueden interesarse o preocuparse por participar en asociaciones mundiales como WAPOR y ESOMAR porque el inmediatez que nos embarga no permite ver los beneficios de pertenecer a ellas, pues se cree y se espera que ellas deben entregar beneficios tangibles a corto plazo.

TABLA I
MEMBRECÍA Y TAMAÑO DE LA INDUSTRIA DE
ESTUDIOS DE MERCADO Y OPINIÓN – 2001-2009*

	ESOMAR 2003	ESOMAR 2009	WAPOR 2003	WAPOR 2009	TURNOVER 2001**
BRASIL	76	25	9	6	250
MÉXICO	58	27	27	12	238
ARGENTINA	56	15	10	5	72
CHILE	10	2	5	3	40
VENEZUELA	10	5	3	1	29
COLOMBIA	9	8	1	-	46
PERÚ	7	4	2	4	18
COSTA RICA	4	5	3	-	6
URUGUAY	4	-	3	3	7
ECUADOR	4	1	-	2	11
GUATEMALA	4	2	-	-	7
PANAMÁ	3	2	-	-	5
BOLIVIA	2	1	-	1	4
HONDURAS	2	2	-	-	2
REPÚBLICA DOMINICANA	2	1	-	1	8
EL SALVADOR	1	1	1	-	4
PARAGUAY	1	-	-	-	2
NICARAGUA	1	1	-	-	1
TOTAL	254	102	64	38	

* Source: WAPOR y ESOMAR

** Source: Research World, Volume 10, N° 8, September 2002, p. 24.

Los datos hablan por sí solos. Brasil, México y Argentina tienen un nivel más alto de masa crítica de profesionales, lo que hace que esos mercados, donde se da una mayor participación, sean más competitivos. El congreso de Esomar que tuvo lugar del 25 al 28 de abril de 1999 en Santiago de Chile no hizo sino confirmar que la región estaba dominada por tres países en los que había una “comunidad” de pares con producción propia. Habría que hacer un recuento de cuántas asociaciones nacionales existen y funcionan efectivamente para ver en qué países hay comunidades que, aun siendo muy pequeñas, comparten como pares una profesión.

Países como Uruguay tienen un mercado muy pequeño pero sofisticado y profesional. Lo mismo ocurre en Perú, que tiene un mercado más grande, ha hecho buenas experiencias y goza de una tradición de encuestas como la de boca de urna, por ejemplo.

En comparación, Chile se encuentra a años luz de distancia, pues carece de asociaciones que funcionen realmente. En el país no hay comunidad de pares, no hay normas estandarizadas para las encuestas de opinión que se publican en los medios, no existe un código de ética conocido que suscriban todos los encuestadores y que sea público y en consecuencia de todo esto cada cual actúa según su criterio. Algunos suscriben a ESOMAR, otros a WAPOR, pero eso no implica consecuencias a nivel público. La asociación de estudios de mercado no realiza congresos, carece de publicaciones periódicas, como asimismo de voces autorizadas. La asociación de estudios de opinión que se logró formar en el país, se disolvió en el año 2000 por falta de consenso en la adopción del código de ética de ESOMAR. Llama la atención el desfase de Chile en este tema respecto de otros países, y el contraste que presenta, especialmente a la luz de la exitosa incursión regional de los empresarios chilenos. A diferencia de lo que hacen las asociaciones existentes en otros países de la región, en Chile no se han hecho estudios serios para la clasificación socioeconómica de la población. Los miembros de la asociación no tienen interés en invertir sino en estudios minimalistas, que son los que existen. Se puede afirmar que este ámbito no ha logrado, en ningún caso, ponerse al día para estar acorde a la velocidad en que se ha puesto al día el PGB (PIB) del país, que se ha triplicado en veinte años.

Distinta es la situación de la comunidad de estudios de mercado en otros países, especialmente en Brasil, México, Argentina, Uruguay y Perú. ESOMAR, con sus encuentros regionales, ha contribuido enormemente a formar esta comunidad. El análisis de la asistencia por país a esos encuentros permite ver cómo ha sido esa evolución. Lo que no significa que no tengamos aún una gran brecha por recorrer a ese respecto como región.

Los antecedentes recogidos y la realización y las conclusiones de los encuentros regionales de WAPOR acontecidos en la última década permiten decir que, si bien no existe hoy en día una comunidad de opinión pública consolidada en América Latina, en los últimos años ha surgido un grupo de personas finalmente convencidas de la necesidad de ayudar a su creación. El mal que aqueja a la comunidad de encuestadores de opinión no difiere en general del mal que aqueja a nuestras sociedades. ¿Quién se quiere asociar y para qué? ¿Puede esta comunidad ir más rápido de lo que va el desarrollo de la región? ¿Puede ganarle la carrera al nivel de desarrollo de cada país? Claramente no, pero al menos podemos intentar poner al día a aquellos países en los que esta industria no ha avanzado a la velocidad de desarrollo del país.

El intento de formar una comunidad de pares en la región sólo podrá consolidarse cuando encontremos una razón para *ser comunidad*. Fuera de México, ha habido en el Río de la Plata reuniones de encuestadores que han congregado principalmente al Cono Sur. En el año 2009 se realizó otro encuentro en el Perú. Estos encuentros son alentadores porque indican la

formación de una masa crítica que puede ser el inicio de una asociación propiamente dicha. Pero debemos tener presente que es siempre más fácil organizar una reunión para discutir temas específicos que formar una comunidad de pares, con intercambios regulares, canales de comunicación e información objetiva.

Las dificultades que se plantean en el intento de formar una comunidad se observan en esas reuniones, debido, entre otras cosas, a la índole de las preguntas que surgen: “¿Qué ha hecho fulano para...?”. Aquí toma forma la realidad: no somos sociedades meritocráticas, donde cada cual vale por sus hechos, sino más bien sociedades en las que cada cual vale por los juicios que recaen sobre ellos. Así surge el autoritarismo de los “guardianes”, que deciden qué es lo que cada cual puede hacer y el lugar que a cada cual le “corresponde”. No estamos en Silicon Valley, donde un Steve Jobs inventa desde un garaje. Ahí nadie cuestiona, sino más bien alaba su invento. En cambio aquí los aciertos de otros se esconden en lugar de publicarse. Los “guardianes” son todos y ninguno, porque la nuestra es una cultura dominada por el “poder” mucho más que por el “hacer”, una cultura que no aspira a la perfección. Y no se trata aquí de un problema propio de la encuestología, sino más bien de un problema de nuestras sociedades. En muchos ámbitos lo importante no es esforzarse para ser el mejor, sino más bien impedir que el otro sea mejor, en vistas a ahorrarse el esfuerzo propio para serlo. En este contexto, a medida que pasa el tiempo, hemos constatado que, a menudo, el rechazo a la competencia aumenta en lugar de disminuir.

La formación de una comunidad de pares requiere imperativamente dismantlar esta cultura, para pasar a otra más abierta y competitiva. Dismantlar la desconfianza, el nacionalismo, el autoritarismo.

Otras barreras dificultan asimismo la formación de comunidad de pares: América Latina no ha avanzado en su proceso de integración. No somos amigos de nuestros vecinos, nos gusta más el que está más lejos, aunque no sepamos casi nada de él. La región no cuenta con grandes ferias regionales culturales, comerciales o financieras. Su enorme extensión dificulta el acceso de la información de una subregión a otra, y naturalmente al resto de la región.

Los datos de Latinobarómetro sobre cooperación regional no son alentadores. Vivimos, además, una etapa de introspección, en que, como ya se señaló, cada país está más preocupado por sus problemas internos que por los problemas hermanos de la región.

No obstante, Latinobarómetro es un buen ejemplo de que es posible quebrar lo establecido. Después de quince años, esta ONG ha sobrevivido a dos crisis económicas y ha instalado la encuestología latinoamericana como pionera y líder en su campo de acción para el desarrollo. El Latinobarómetro es el ejemplo de una red de encuestadores que ha alcanzado el estado del arte. Son los colegas de la región los que realizan el estudio, que en el último encuentro del Eurobarómetro fue reconocido por la Unión Europea. En este campo los encuestadores latinoamericanos no tienen nada que envidiar a los colegas del primer mundo. Es incorrecto decir que no hay en América Latina ni gente ni capacidad profesional instalada. La calidad profesional y el alto nivel alcanzado por los trabajadores en esta área supera con creces a lo que, desde afuera, es dado y posible imaginar. Esta falta de conocimiento y reconocimiento se debe al hecho de tratarse de una disciplina aún en cierta forma dispersa y con carencia de adecuadas redes de información interna.

El desarrollo colectivo al que aspiramos y al que debiéramos apuntar para fortalecernos sólo podrá surgir de una sólida y amplia unión organizada y asociada. La ausencia de esta condición base dificulta ver la fuerte realidad existente y los logros alcanzados e impide el

avance de los frutos de la disciplina. Contamos con una enorme fuente de capital humano capaz, enérgico y comprometido. No estamos lejos de poder formar una comunidad de pares capaz de llevar adelante una encuestología latinoamericana, hecha por latinoamericanos y para latinoamericanos. Podríamos disponer de un banco de datos en línea, que recogiera las largas series de tiempo de estudios longitudinales que ya existen en más de nueve países de la región. Si así fuera, superaríamos a los europeos.

Podríamos hacer tantas cosas, como por ejemplo la creación de nuestro propio Instituto de Estudios Sociales Latinoamericano, podríamos ofrecer cursos de verano, podríamos contar con publicaciones regionales y organizar encuentros regulares. Podríamos así brindar las oportunidades y espacios que incentivarán la producción de la ciencia y el desarrollo de las metodologías que requiere la disciplina.

Desgraciadamente, nuestra actual realidad es otra. La tendencia predominante es publicar en revistas cuyo comité editorial se encuentra en los Estados Unidos, revistas que la gran mayoría de la región no puede leer.

Latinobarómetro ha probado que es posible existir y avanzar sin la venia de los que quieren seguir a los anglosajones. Conuerdo con Bolívar Lamounier, que dijo en Santiago en CEPAL que no habíamos “empezado” a desentrañar nuestras democracias. Conuerdo con Edgardo Catterberg, que decía que sin colaboración no hay desarrollo. El desarrollo no es otra cosa que la creación sucesiva que se origina en la interacción sin barreras. Las potencias del norte saben hacer muy bien sus cosas, pero hay varias maneras de hacer las cosas. Intentar competir con el hermano mayor que tiene más fuerza y conocimiento es equivocado. Frente a las grandes cualidades hay que tener admiración, pero no adoración. Se trata también de una competencia falsa, porque hasta el momento, al menos, ninguna de las teorías diseñadas por otros ha logrado interpretar a nuestras sociedades. América Latina es una región sobre la cual queda mucho por decir y nos corresponde a nosotros decirlo, a nuestra manera original y propia y no copiando lo que hacen otros.

Un buen primer paso para avanzar en el desarrollo de una comunidad de pares en América Latina consistiría en reconocer los logros de otros. Es preciso saber lo que tenemos y descubrir y afirmar lo que somos. Reconocer nuestro enorme capital humano y valorar su nivel. Esperamos que esta revista contribuya a la formación de una comunidad de pares capaz de potenciar a nuestra gente y de avanzar hacia el desarrollo.

VII. Entre la academia, la profesión y el poder

Manuel Mora y Araujo¹³

En sus orígenes, los investigadores de opinión pública eran una comunidad académica. Su trabajo lo hacían en universidades, los vinculaban las inquietudes teóricas compartidas y,

¹³ Manuel Mora y Araujo es sociólogo, estudioso y consultor de opinión pública, comunicación y política. Profesor universitario, actualmente es rector de la Universidad Torcuato Di Tella. Ex director de Ipsos-Mora y Araujo y de Mora y Araujo Grupo de Comunicación, integra cuerpos directivos de distintas organizaciones sin fines de lucro y es columnista en medios de prensa. Entre sus libros están *El voto peronista*, *Qué nos pasa a los argentinos*, *Liberalismo y democracia*, *Ensayo y error* y *El poder de la conversación. Hacia una teoría de la opinión pública*.

frecuentemente, los métodos que preferían utilizar. Es cierto que la profesionalización está en los albores de la disciplina, y que los primeros profesionales —en la década de 1930, en Estados Unidos— fueron pioneros que abrieron un campo antes que la academia lo reconociese como tal. Pero eran muy pocos, su trabajo era muy reservado y el público no era ni testigo ni partícipe de lo que hacían. En América Latina la profesionalización llegó mucho después, aunque la disciplina había echado raíces en el ámbito académico, convirtiéndose en una fuente muy creíble de información sobre las tendencias de la opinión pública.

En nuestros días, la profesión ha dado lugar a una comunidad mucho más numerosa, muy expuesta ante la opinión pública y con menos vínculos académicos. Se ha hecho muy numerosa porque el producto que genera está en alta demanda. Está muy expuesta por varios factores: la prensa se ha tornado un jugador central y difunde todo lo que puede; los mismos investigadores con frecuencia buscamos un alto perfil mediático; los clientes —sobre todo los de la política— han sobreestimado el valor propagandístico de las investigaciones —por relación a su valor estratégico y, ni hablar, su valor cognitivo—; y la profesión se movió hacia la práctica de la consultoría, donde el otro relevante es el cliente y no el objeto de la investigación.

Se entiende que todo eso ha llevado a la comunidad profesional en una dirección ‘corporativa’. Surgieron asociaciones profesionales que han dado lugar a intercambios y capacidad de protección de los intereses de los investigadores —aunque, como tendencia, no han generado la capacidad de autorregulación ética propia de algunas otras profesiones—. A veces, el mal uso de los datos de las investigaciones por parte de los gobernantes genera reacciones colectivas. Las encuestas pasaron a ser consideradas los verdaderos barómetros del humor colectivo y de las preferencias políticas; no pocas veces, se busca controlarlas, distorsionarlas o regularlas exageradamente, con propósitos políticos (ahora mismo tenemos un ejemplo en lo que sucede con el presidente del Perú, presa de un ataque contra las encuestas de opinión, lo que provoca una reacción bastante generalizada del lado de la profesión en todo el continente —pero, llamativo, sin que esté demasiado claro qué debe hacerse y cómo debe encararse la respuesta—).

En ese largo proceso de décadas en que la práctica profesional se sobredimensionó por sobre las preocupaciones intelectuales, teóricas y metodológicas, nadie podría decir que la profesión dejó de crecer. Pero es plausible afirmar que va acercándose a una zona de riesgo creciente: la endeblez teórica y metodológica.

Este es mi punto de vista: la comunidad de investigadores necesita nutrir también sus raíces originarias, que están en las ciencias sociales y no solamente en la praxis profesional. No es que no lo hace, pero no lo hace suficientemente. Deberíamos promover en mayor medida la formación de calidad de los jóvenes investigadores y deberíamos propender más activamente a las discusiones intelectuales y a los intercambios teóricos y metodológicos acerca de lo que hacemos y de las consecuencias sociales de lo que hacemos. Deberíamos exponernos nosotros mismos a la mirada con la que otros nos miran y encarar más decididamente la elaboración de esas miradas, tomar alguna distancia de nuestro rol de proveedores de datos y de recomendaciones y acercarnos un poco más —críticamente, interactivamente— al rol que desempeñamos en la perspectiva de otros actores.

Hay distintos caminos para hacer todo eso. Una revista de investigadores puede ser una herramienta valiosísima para compartir reflexiones y visiones críticas y autocríticas, para la elaboración de ese enorme componente de nuestro saber que proviene de la experiencia y para reconectarnos con el saber que proviene de la práctica sistemática de las ciencias sociales.

VIII. El nuevo observatorio

Alejandro Moreno¹⁴

En las ciencias sociales se ha utilizado la metáfora del telescopio social para referirse a las encuestas. A través de éstas, quedan registros de las opiniones, las actitudes, las creencias, los valores y muchas otras facetas o constelaciones de ese universo que solemos llamar opinión pública. En América Latina, la labor de encuestar ha sido particularmente fascinante, ya que las sociedades latinoamericanas han estado sujetas a profundos cambios políticos y económicos durante los últimos años. Por ello, el desarrollo reciente de esos telescopios sociales o sondeos en la región no pudo haber sido más pertinente.

Hoy en día, la acumulación de encuestas en América Latina no es nada despreciable. Científicos sociales de la región han producido muestras nacionales que forman parte de proyectos comparativos tan importantes como la Encuesta Mundial de Valores (WVS, por sus siglas en inglés), el Estudio Comparativo de Sistemas Electorales (CSES) y el Proyecto de Elecciones Nacionales Comparadas (CNEP), además de haber producido a mediados de los años noventa uno de los primeros barómetros regionales anuales, el Latinobarómetro. Aunado a esas encuestas, los gobiernos, los partidos políticos y sus candidatos, las organizaciones sociales y, por supuesto, los medios de comunicación, han desarrollado una enorme demanda de estudios de opinión pública que ha consolidado a la profesión demoscópica en la región. El periódico *Reforma* de la ciudad de México, por ejemplo, realizó y publicó más de 1.500 estudios de opinión (incluidas varias encuestas político-electorales) entre 1999 y 2009, las cuales comprenden más de un millón de entrevistas, equivalente a poco más del uno por ciento de la población adulta del país, que se estima en casi ochenta millones de personas.

Sin embargo, las encuestas y los sondeos de opinión pública no son nuevos en América Latina. El modelo de instituto de opinión pública que desarrolló George Gallup en Estados Unidos en los años treinta se reprodujo en varios países del mundo desde la primera mitad del siglo XX, y la región latinoamericana no fue la excepción. En México, por ejemplo, la década de los cuarenta, enmarcada por la Segunda Guerra Mundial, registró una intensa actividad de encuestas y se contaban varias organizaciones dedicadas a la demoscopía.¹⁵ Los resultados de esas encuestas se publicaban como noticias en medios impresos de la época o servían como instrumentos de decisión para los gobiernos en la formulación de políticas públicas. No obstante, la escasa competencia político-electoral que caracterizó a la región latinoamericana durante la segunda mitad del siglo pasado dificultó el florecimiento de una pujante industria de encuestas de opinión pública en la región. En ambientes políticos cerrados, la opinión ciudadana no importaba mucho.

¹⁴ Alejandro Moreno es profesor de ciencia política en el Instituto Tecnológico Autónomo de México, ITAM, y director del Departamento de Investigación por Encuestas del periódico *Reforma*, ambos en la Ciudad de México. Actualmente es responsable del Comité de Publicaciones de WAPOR. Entre sus publicaciones más recientes están los libros *La decisión electoral: votantes, partidos y democracia en México* (M.A. Porrúa, 2009) y *Consolidating Mexico's Democracy*, volumen compilado con Jorge Domínguez y Chappell Lawson (Johns Hopkins University Press, 2009). Obtuvo su Doctorado en Ciencia Política por la Universidad de Michigan, Ann Arbor, en 1997.

¹⁵ Ver el artículo de Moreno y Sánchez-Castro, "A Lost Decade? László Radványi and the Origins of Public Opinion Research in Mexico". *International Journal of Public Opinion Research*, vol. 21, no. 1: 3-24, 1998.

La (re)democratización y su consecuente aumento en la competencia política cambiaron todo eso y situaron al ciudadano, al elector, en un lugar preponderante. Hoy en día puede decirse que la opinión pública importa y que la publicación de encuestas de opinión es una actividad constante e influyente en América Latina. Las campañas y las elecciones en la región, como en cualquier lugar del mundo donde hay procesos electorales competitivos, son inconcebibles sin los sondeos.

A pesar de tales avances, las vías para disseminar científicamente los resultados y los análisis de las encuestas han sido limitadas en la región. México fue uno de los primeros países donde se abrió una vía científica para la disseminación y análisis de las encuestas de opinión. Entre 1947 y 1953, el profesor húngaro exiliado en México László Radvanyi se encargó de la edición del *International Journal of Opinion and Attitude Research* desde la Universidad Nacional, publicación predecesora del actual *International Journal of Public Opinion Research*, la revista de la Asociación Mundial de Investigadores de Opinión Pública (WAPOR). Seis décadas después, en 2006, académicos de la misma Universidad Nacional (pero sin ninguna relación con Radvanyi) comenzaron a publicar la *Revista Mexicana de Opinión Pública*, y en 2008 el congreso mexicano, a través de su Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP), publicó el primer número de su *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública*. Previamente, en 1991, un grupo de intelectuales mexicanos liderados por Federico Reyes Heróles y Miguel Basáñez fundó la revista *Este País: Tendencias y Opiniones*, que con su publicación de diciembre de 2009 llegó a 225 números. Los canales de publicación de encuestas en México hoy en día son muy variados, y la cantidad de encuestas noticiosas que se realizan es impresionante. Solamente durante las campañas presidenciales de 2006 se publicaron cerca de cien encuestas sobre preferencia electoral a nivel nacional, realizadas por distintas compañías encuestadoras y publicadas en diversos medios impresos y electrónicos. Pero los canales más científicos de disseminación continúan siendo pocos, no sólo en México, sino en la región latinoamericana en su conjunto.

Por ello, la publicación de la *Revista Latinoamericana de Opinión Pública* es una labor que requiere un especial reconocimiento. La revista se vuelve un nuevo espacio para darle sentido a los cientos, o miles, de mediciones de opinión pública que se hacen cada año en América Latina. Se trata de un observatorio dedicado a la disseminación y al análisis de los registros de datos que dejan todos esos telescopios sociales que hay en la región, los cuales permiten entender mejor la evolución de nuestras sociedades. Pero también se constituye como una vía para la discusión de avances y controversias metodológicas que envuelven a la profesión demoscópica, así como para dejar registro de las estimaciones electorales que hacen las empresas encuestadoras en cada país y en cada elección.

Como nuevo observatorio, la *Revista Latinoamericana de Opinión Pública* tiene ahora la función de reportar las tendencias de opinión en los países por separado y derivadas de los proyectos comparativos en su conjunto, pero también de identificar las temáticas y las facetas de la opinión pública más sobresalientes en la región, la interacción entre gobierno y sociedad, y el papel de las encuestas en esa interacción. En ese sentido, las encuestas ofrecen datos invaluable para los contenidos de esta revista; pero las encuestas en sí, sus responsables, sus consumidores y sus usuarios también representan un objeto de estudio fundamental. Damos la bienvenida a la revista y esperamos que los investigadores y los usuarios de la opinión pública, tanto de la región como fuera de ella, puedan verla como un nuevo observatorio en el que

convergen los registros de los telescopios regionales, con los cuales podemos entender mejor las opiniones y las actitudes del universo de los latinoamericanos.

IX. Nuevo ciclo para las encuestas en Chile

Gonzalo Tapia¹⁶

Chile ha cerrado, nuevamente, un proceso democrático ejemplar. El triunfo de Sebastián Piñera abre un nuevo capítulo en la historia del país y se cierra definitivamente el ciclo de la transición posdictadura que lideró la Concertación de partidos por la democracia.

Una vez cerrado el proceso eleccionario e iniciado el proceso de transición política y traspaso administrativo del gobierno, comienzan también los balances. Es por ello que resultan una tarea ineludible para los sociólogos que encargamos, hacemos y/o leemos encuestas mirar hacia atrás y realizar nuestro propio balance, ya no desde la aritmética, sino respecto de nuestro desempeño en el proceso de medición e interpretación de la opinión pública chilena.

A mi juicio, este proceso eleccionario fue no sólo el término de veinte años concertacionistas, que a través de múltiples señales ya se venía expresando, sino también el fin de una etapa de consolidación de la industria de las encuestas de opinión pública. Seguramente otros expertos dirán que nuestra industria es precaria y politizada. Un análisis de más largo plazo sólo puede concluir que muchas de esas acusaciones son poco novedosas e imposibles de refutar. Este artículo busca fijar la mirada en los avances, estancamientos y oportunidades que posee la industria de las encuestas de opinión pública en Chile. Y, en definitiva, preguntarse si el sector de las encuestas en Chile está o no a la altura de lo que Chile y su democracia requieren.

En un artículo escrito junto a Rodrigo Cordero (Cordero y Tapia, 2007), presentado preliminarmente en WAPOR Colonia 2007, planteamos que el escenario chileno de las encuestas estaba en proceso de maduración pero que ya era posible hablar de una industria de las encuestas en Chile, tras una etapa negra no sólo para la industria que había comenzado a cimentarse entre los años 1958 y 1973, de la mano de los sociólogos Eduardo Hamuy y Renato Poblete, sino también para el país en su conjunto.

Entre los años 1973 y 1988 se vivió un período oscurantista desde el punto de vista del desarrollo y publicación de resultados de encuestas. Sólo a partir del plebiscito de 1988 fue posible que la opinión pública identificara con mayor nitidez la existencia de centros de investigación serios. El aporte de Carlos Hunneus y Marta Lagos a través del CERC y del Centro de Estudios Públicos (CEP), al difundir resultados contrarios a las proyecciones del gobierno militar, fueron claves para recuperar la credibilidad en las encuestas.

¹⁶ Sociólogo de la Universidad Católica de Chile y Diplomado Internacional en Estrategia, Comunicación y Marketing Político, Universidad Autónoma de Barcelona - USACH. Actualmente cursa el Magister en Opinión Pública de la Universidad Diego Portales (UDP). Ha desarrollado asesorías en comunicación política en Chile (ministerios políticos, económicos y sectoriales) y República Dominicana. Es profesor de sociología de las comunicaciones y de opinión pública en UDP, socio y director de estudios de Factor Estratégico y presidente de EKHOS, empresa de investigación en opinión pública.

Uno de los principales vectores del aumento de las encuestas de opinión pública “públicas” ha sido justamente el subsector de las encuestas políticas. Este año no fue la excepción, ya que durante este proceso electoral volvió a incrementarse el número de encuestas hasta superar, aunque sólo marginalmente, el record de cien encuestas publicadas para la elección del año 2005. Es decir, podemos intuir que la tercera etapa de la industria de las encuestas en Chile, que hemos denominado *de expansión*, se ha comenzado a cerrar y comenzamos a transitar una nueva, aunque todavía incierta, etapa.

Una prueba de ello es que la empresa Adimark inauguró, al inicio del período presidencial de Michelle Bachelet, un programa mensual de medición de la opinión pública nacional en base a encuestas telefónicas. Con ello, durante este mandato ya ha realizado cuarenta y seis encuestas que han permitido conocer las tendencias de evaluación, más allá de los números que CERC y CEP entregaban trimestral y semestralmente, respectivamente. Sin duda el aporte de Adimark ha sido muy importante, ya que ha logrado impulsar el mercado, validando la posibilidad de aportar a la discusión de políticas públicas y del propio escenario político. A mi juicio, hay dos ejemplos muy notables al respecto: el nuevo plan de transporte urbano de Santiago (Transantiago) y el impacto de la crisis económica en el país.

Por otra parte, en este período hemos visto que otras empresas han decidido invertir en posicionamiento y abrirse al escrutinio público con mediciones más o menos estables, como son los casos de Imaginación, TNS-TIME e IPSOS. En estos casos, se ha mantenido la opción metodológica de encuestas telefónicas a nivel nacional.

Otra prueba de la consolidación de la oferta de esta industria de encuestas la encontramos en la realización de múltiples alianzas de empresas encuestadoras y universidades con medios de comunicación para la realización de encuestas electorales o bien para desarrollar programas de encuestas. En cuanto a universidades, vemos que la Universidad Católica de Chile, con motivo del Bicentenario, realiza encuestas anuales con El Mercurio y Adimark; la Universidad del Desarrollo, con el vespertino La Segunda. A nivel regional también se observan procesos de alianzas, como es el caso de la Universidad de la Frontera y de la Universidad Católica de Valparaíso. Las empresas no se han quedado atrás y también han explorado alianzas: Opina con El Mercurio; Feedback —en conjunto con la escuela de periodismo de la Universidad Diego Portales— con las revistas Qué Pasa y Capital; Ekhos con La Nación. Caso aparte es el del Centro de Encuestas del periódico La Tercera, que desde hace cuatro años realiza mediciones propias con el fin de nutrir su pauta informativa, ya sea para reforzar la capacidad de análisis o bien para lograr golpes noticiosos. En todas estas iniciativas se observan puntos en común: las encuestas son herramientas clave para lograr notoriedad pública y para influir en el debate del país. Por ello, es posible plantear que las encuestas llegaron a Chile para quedarse.¹⁷

No cabe duda de que el esfuerzo ha valido la pena. La industria está en mucho mejor pie que hace veinte años, tanto por la multiplicidad de actores como también por el espacio de conversación que se ha abierto con los medios de comunicación, los formuladores de políticas y los tomadores de decisión, que cada vez más incluyen el análisis de la opinión pública como un factor relevante, superando el menosprecio en que muchas veces se cayó con anterioridad. Sin embargo, se ha avanzado muy poco en mejorar la calidad de nuestra industria. Y en ello todos los actores tenemos una cuota de responsabilidad.

¹⁷ Las encuestas telefónicas cumplieron una adecuada tarea, al aportar información al proceso electoral y al detectar tempranamente la emergencia de Marco Enríquez-Ominami, a la postre la gran sorpresa de la elección con un 20% de

Hay tres dimensiones centrales que la industria chilena debe asumir con mayor ímpetu: la de la certificación de estándares de clase mundial ISO 20252,¹⁸ la de la transparencia del sector y la de la innovación teórico-metodológica.

Es motivo de acuerdo a nivel mundial que las prácticas metodológicas mejoran en la medida que existan estándares de calidad compartidos y comprobables. Por ello resulta inconcebible que a esta altura no exista un proceso amplio de acreditación de las empresas chilenas en la norma ISO 20252:2006, que certifica “Investigación de mercados sociales y de opinión”. Este es un estándar internacional elaborado por la International Organization for Standardization (ISO) que permite concordar vocabulario y requisitos del servicio, el cual establece requisitos de servicio de organizaciones productoras de estadísticas, ya sean oficiales o empresas privadas.

Chile, a diferencia de la AMAI en México o de empresas como IBOPE en Brasil, no presenta iniciativas ni gremiales ni particulares al respecto. Es más, el Instituto Nacional de Normalización —institución que es parte de la Estructura de la Calidad en Chile y que, en el concierto mundial, representa al país ante la ISO— aún no comienza siquiera a estudiar el ISO 20252. Esto se debe en gran medida a la ausencia de un liderazgo gremial que trabaje por mejorar la calidad de la industria. De hecho, producto de la imposibilidad de concordar acuerdos básicos, la novel Asociación Chilena de Empresas de Opinión Pública (ACHOP) fue disuelta hace una década. Tal como otros actores de la industria ya lo han señalado, es lamentable la ausencia de normas técnicas y códigos éticos que regulen la actividad (Cumsille y Rivas, 2007; Hunneus, C. & López, A., 2005).

Un grupo de organizaciones e instituciones dedicadas a la investigación de mercado y estudios de opinión constituyeron con posterioridad una asociación gremial bajo la denominación de Asociación de Institutos de Estudios de Mercado y Opinión AG, o “AIM AG”, unidos por propósitos similares a los de ACHOP. Lamentablemente han obviado los temas de certificación y calidad de las encuestas, conformándose con establecer criterios comunes de clasificación de los grupos socioeconómicos.

Unido a lo anterior, es difícil encontrar en los sitios webs corporativos de las diferentes empresas chilenas la existencia de información relevante respecto de la aceptación o acreditación de dichas empresas. Sólo algunas de ellas manifiestan tener códigos de ética, pero ninguna presenta con claridad un sistema de acreditación del cumplimiento de dichos estándares. Esto plantea la necesidad de avanzar con mayor decisión en esta materia, ya que permitirá desarrollar una industria con mejores prácticas y un mercado de servicios con mayores certidumbres, donde el usuario sabrá qué pedir y qué esperar de su agencia de investigación. Ejemplo de esta falta de normalización es la total heterogeneidad de las fichas técnicas presentadas en los informes y presentaciones realizadas por las empresas. La gran mayoría ni siquiera informa elementos básicos acordados hace ya varios años por ESOMAR y WAPOR.¹⁹

los votos válidos. Comparto el punto de Claudio Rutllant, experto en opinión pública y gerente de Imaginación —una de las empresas que hizo encuestas telefónicas—, quien plantea que “mientras más encuestas y metodologías mejor”. Muchas veces el alegato de las restricciones se funda en intereses de mercado más que en observaciones metodológicas o cognitivas.

¹⁸ La norma completa se puede descargar en http://www.iso.org/iso/catalogue_detail?csnumber=39339.

¹⁹ Meses atrás se publicó una versión actualizada a través del documento “Guide to Opinion Polls and Published Surveys”, disponible en los sitios web www.esomar.org y www.wapor.org.

Sin embargo, no todo es negativo. El ICSO de la Universidad Diego Portales (UDP) lleva a la fecha cinco ediciones nacionales de encuestas cara a cara, que no sólo se realizan con los máximos estándares mencionados sino que ponen a disposición del público y de la comunidad de investigadores no sólo una detallada ficha técnica sino también un documento donde se detallan paso a paso las decisiones metodológicas y —esto es lo más interesante para Chile—, la base de datos completa de cada una de las mediciones. Cabe mencionar que el CEP también lo hizo con su serie histórica de encuestas, lo que ha sido muy bien recibido por la comunidad académica del país. Otro ejemplo es el de Feedback, que en los estudios que realiza con la Escuela de Periodismo de la UDP ha publicado el cuestionario y la base de datos completa de sus estudios.

Sin embargo, una abrumadora mayoría de las encuestas no cumple con los estándares de clase mundial, no dando a conocer los cuestionarios que aplican, el financista de los estudios ni tampoco aspectos más específicos referidos a las decisiones metodológicas del muestreo y de la implementación del terreno. Una señal muy potente sería que el gobierno saliente, en señal de transparencia y como un aporte a la investigación sobre el país, publicara la totalidad de estudios que encargó. Así se abriría el mercado y se darían a conocer los tipos de estudios que se realizan y los montos por los que han sido contratadas las empresas. También sería un aporte a la investigación, pues permitiría dar inicio a un centro de datos muy valioso.

Es, sin duda, el ámbito de la innovación donde estamos más atrasados. Esta elección mostró que la capacidad de la industria de avanzar al ritmo de la sociedad y los medios es cada día más lenta.

Por una parte, vemos que las universidades no han tomado el liderazgo en la discusión teórico-metodológica sobre las encuestas y que sus aportes son marginales. El mejor ejemplo de este punto es la discusión que se dio hace sólo algunas semanas respecto al rol predictivo de las encuestas y de la labor proyectiva de los analistas y expertos electorales.²⁰

Si bien la elección y las encuestas están aún muy “frescas”, creo que el debate se enriquece cuando hay planteamientos claros y frontales. Pero me preocupa que a veces damos un paso hacia delante en la construcción de un espacio de debate crítico y retrocedemos otros dos en la construcción de una comunidad de académicos, analistas, productores y empresarios de las encuestas en Chile.

Nuestra industria no avanzará si las viejas divisiones permanecen y no son afrontadas. Espero que el cierre de la etapa de expansión de la industria de encuestas en Chile permita abrir un nuevo capítulo de mayor diálogo y menor conflicto.

²⁰ Ejemplo de este incipiente debate, más bien de tipo personal diría yo, es el que se generó a partir de la proyección electoral realizada por Carlos Hunneus para la primera vuelta presidencial. A través de columnas publicadas por el periódico electrónico *El Mostrador*, el cientista político Patricio Navia cuestionó el trabajo realizado por Hunneus sobre la base de dos argumentos: la falta de transparencia de la proyección y la invalidez de la proyección. Navia sostuvo que CERC no ha sido más preciso que otras encuestas en las elecciones anteriores. Por su parte, Hunneus replicó duramente a Navia, resaltando que el ejercicio de proyección electoral no fue “fruto de la improvisación” y que, a diferencia de otras empresas encuestadoras, realizó la encuesta lo más cercano posible a la elección y que, para lograrlo, CERC optó por muestras por cuotas.

A mi juicio, Navia y Hunneus tienen ambos una parte de razón. Navia acierta al señalar que la proyección de CERC adolece de elementos mínimos de transparencia, tanto de las hipótesis que la sustentaban (ya que no podían ser testeadas), así como de los resultados de la propia encuesta realizada por CERC (ya que no fueron entregados). Hunneus, por su parte, da luces muy interesantes en su respuesta respecto de los supuestos de su proyección, ya que hace planteamientos de fondo respecto del comportamiento electoral de los chilenos y aporta a la defensa de la innovación metodológica a través de la validación de la encuesta por cuotas en ciertas circunstancias.

Creo sinceramente que la nueva generación de encuestadores que comienza a coordinarse desde la colaboración —y no sólo desde la competencia— podrá asumir los nuevos desafíos y colaborar en la construcción de una comunidad de encuestadores, académicos y consultores que suban el nivel del debate y, por supuesto, de las prácticas metodológicas.

X. A Way of Life

Robert Worcester²¹

Hola! Welcome to the world of academia meeting survey research. I remember well the meetings I had more than 20 years ago now with several outstanding researchers from South America in the meetings of the World Association for Public Opinion Research. While market research had been around for some decades, and some social research had been done by a few agencies and in some academics based either in universities throughout the Southern Hemisphere, market research for the many consumer goods manufacturing companies, many commissions originating in the United States, only a few, INRA under the late and much admired Helen Dinerman, and George Gaither, did much political and social research, along with the members of the Gallup network.

I was first a member of the American Marketing Association, encouraged to belong in my early days as a McKinsey consultant in the early 60s. I attended my first AMA Conference in 1962 I believe. There I found research as they know it to be a very large dog wagging a tiny tail, research being acknowledged by the marketers as useful, but without a seat at the 'high table'.

A year or two later, I attended a meeting of the American Association for Public Opinion Research, and found that as a 'commercial' market researcher (i.e., working for a profit-making company) I was certainly classed as flying in the back of the bus. I did contribute to both the *AMA Journal* and to one or two conferences, but never really felt at home, being a multidisciplinary/multinational academic/researcher at heart. You know, I've never said that before in just that way.

Then, fighting my way out of the USA, love it as I do, I came to Europe to set up a joint-venture company for ORC where I had done double duty as their CFO and head of international research, having told the chairman when headhunted out of McKinsey to be the chief financial officer that what he wanted me to do would take three or four years and then I could hand that job over to someone else and I could then move to Europe to set up their British/European operation. He said then, quite rightly, that I'd have to learn to do research, and from the

²¹ Sir Robert Worcester is the Founder of MORI (Market & Opinion Research International), London. He is a Past-President of the World Association for Public Opinion Research (WAPOR). He is Visiting Professor of Government and a Governor of the London School of Economics and Political Science (LSE). For some ten years Sir Robert was a Member of the International Social Science Council/UNESCO, including four years as Senior Vice President. He is author/co-author, co-editor or editor of more than a dozen books and hundreds of articles in newspapers, magazines and in peer-reviewed professional journals. His latest book, with Drs Roger Mortimore and Paul Baines, is 'Explaining Labour's Landslip' (Politico's, 2005).

ground up at that. During that time I sorted out the financial management of the company and attended research trainee sessions, did field interviewing, spent time in coding and DP, wrote questionnaires and reports, was trained as a qualitative researcher, and relished the lot.

Sure enough, three and a half years later I moved to London, as negotiated the joint venture and set up MORI, Market & Opinion Research International. By that time I'd been a member of WAPOR, the World Association for Public Opinion Research and ESOMAR, presented papers at both (years later Professor Elisabeth Noelle-Neumann, in line to be President of WAPOR, said that when she saw me speak at the ESOMAR conference in Amsterdam in 1969, that she decided I would be President of WAPOR someday; I followed in her footsteps in 1983-84). At WAPOR I felt I was home, as I felt more at home in London than I ever had anywhere in the USA.

Then, some years later at a WAPOR conference having got to know a group of researchers from Latin America I was surprised to be approached by several, asking me to help them raise the profile and standard of our work by taking part in their companies and giving both management and research training in their countries. After several years and meetings with some others from Latin America, I agreed. Since then I have visited six, four of them with some frequency, and followed their fortunes closely, had many visit me in London, and met them all many times at WAPOR conferences.

I'd taken Spanish in High School. Hated it. "Why bother" I said, "I'll never need it, as where I really want to live someday is London" (then the world's largest city). Little did I know that I would end up as a director of some five Latin American companies! I even gave a speech in Spanish once, in Asunción, which I wrote all by myself. It consisted of just two sentences, not counting the "good evening" and the "thank you" at the end of my (brief) address.

When the MORI International network was at its peak, we used to have annual meetings to tie into wherever WAPOR was meeting, and assisted in the development of the renowned and much respected Latinobarometer, helping to develop its first questionnaire and serving on its Advisory Board for ten years. I have also lectured in several of the Latin American Universities while in the countries, such as at Belo Horizonte and at Catholic University in Santiago.

Together with Elisabeth and Marty Lipset I founded the International Journal of Public Opinion Research, which is now in its 22 year, and why I am so pleased at the Latin American initiative to publish a parallel Spanish language academic journal, so long as they correlate and build synergy into their outputs.

But now, having this opportunity to speak to an audience I don't usually have the opportunity to address, let me share with you what it's like having research as a way of life.

For the research work we do *is* a way of life. It gives the curious, the intelligent and the interested a view of society which is almost unique. It provides a means by which an alert (but not indolent) young person might taste of a broad variety of experiences without becoming too attached to any one stream and therefore limit their opportunity to move upwards in the trade, or outward into a wide variety of occupations and callings.

If then they decide it's a life for them (and there are many easier ways to make a living), then it's a license to be paid for doing something endlessly entertaining and rewarding, in so many ways. If not, it will give them a grounding they will value for life, and will enhance their offer to alternative employers.

To me, public opinion (and we base all our work at least partly on public opinion) is fascinating, and kaleidoscopic in its variety, its breadth, and its opportunity. It enabled me in my early career here to meet with prime ministers and shop stewards, bankers, lawyers, doctors and businessmen, charity workers and ad and PR people, Members of Parliament, and all in my first year in Britain.

We are still working for several clients we began to serve in our first year, 1969, 38 years ago, and for some, have worked for them continuously every year since. These include Shell, BP, Lloyds Bank (including work in the Iberian Peninsula for Lloyds' subsidiary which was called Bank of London and South America) and the British Government, my first ever MORI client. Since then I have had the pleasure of being called upon by a wide variety of clients in both the public and private sectors, and by the third sector as well, in most cases many times, and been round the world several times.

In market research there seem to be generations of ideas. Every 20 years or the same ideas keep coming around as a new generation takes over and doesn't learn, or ignores, what their elders knew before. When I spoke at a conference a year or so ago, when I began to think about the profound changes in our industry during my nearly 40 years in it, I was struck by a mailing from a company in our industry that contained the following acronyms: CAPI, CATI, SPSS, ASCII, RDD, PAF, and such unknown (40 years ago) words such as Excel, mystery shoppers, web interviews, and many others. The first computer I bought, an IBM monster which weighed a ton, required its own air conditioned room, input was from punch cards, RAM of 48k (k!), and cost zillions. Now the Blackberry in my pocket, never mind my laptop, compares to thousands of IBM 1130s and cost a couple of hundred pounds.

Change over the years has come gradually to our industry, but these days the pace of change is accelerating, at an accelerating rate.

The secret to the success of our industry is to be in the business of measuring people's views, and advising clients who want to know what people do, what they know, and their views, and people being people, these change from time to time.

So what is this mecurial thing called public opinion? I have defined...

... Public opinion is '*the collective view of a defined population*'.

Often thought of and sometimes defined narrowly in the context of politics and elections, it is also a powerful force in other spheres as every market researcher will know, from fashion, culture, music, literature and the arts, travel and holidays, to purchases of status symbols such as cars, jewellery, clothes and styling, in considerations of corporate branding, and in aspects of establishing and promoting corporate and other organizational identities.

I argue that there are five things that researchers can measure with the tools of their trade, and make use of it every day in designing, conducting and interpreting survey data. They are people's *behavior*, their *knowledge*, and their *views*: their *opinions*, *attitudes* and *values*.

Behaviour is what people do, and *knowledge* is what they know (or think they know). The other three are more difficult to define and understand, and much less commonly agreed. The idea of a 'collective view' in the definition of public opinion is designed to incorporate the three levels of thought that people hold and pollsters measure: *opinions*, *attitudes* and *values*. These terms are defined, perhaps rather too poetically for scholarly adoption, as *opinions*: the ripples on the surface of the public's consciousness, shallow, and easily changed; *attitudes*: the currents below the surface, deeper and stronger; and *values*: the deep tides of public mood, slow to change, but powerful.

Opinions are of low salience, little thought about reactions to pollsters' questions about issues of the day, easily manipulated by question wording or the news of the day, not very important to the respondent, not vital to their well being or that of their family, unlikely to have been the topic of discussion or debate between them and their relations, friends and work mates, easily blown about by the winds of the politicians and the media.

Attitudes are the currents below the surface, derive from a deeper level of consciousness, are held with some conviction, and are likely to have been held for some time and afterthought, discussion, perhaps the result of behaviour, and harder to confront or confound. Examples of these are the Scots' support for a separate assembly, held with some force over generations and based on strong beliefs that they are not fairly represented either in Parliament or in Britain's system of government, perhaps attitudes to the taking of medicines or exercise, forms of education, local authority service delivery for services used frequently and by large percentages of citizens such as rubbish collection, street lighting and schools.

While attitudes can be strongly held, of importance to the individual and his/her family, affect them and their family, have been discussed with others and considered, they are subject to change if the individual who holds them learns of new information questioning his/her earlier belief, or by learning that an individual whose judgment they respect holds a contrary view leading the individual to reconsider, or strongest of all, the two together.

Values are formed early in life, learned parentally in many cases, not likely to change, but only firm as one grows older. These include belief in God, attitudes to religion generally, views about abortion or the death penalty or euthanasia, family values, and the like. It is difficult to change these by persuasion, by media discussion or propaganda, or by the positions and arguments of political debate, except over long periods, concerted thought and discussions, a feeling that one is out of step with others they know and respect, and, often, new evidence, changing circumstances or continuing behavioral experiences.

These then are the building blocks we use to study public opinion, to a product class, to a brand, to discover the brand user image, the corporate image (see my paper to the MRS conference in 1970), and in an Esomar paper some thirty years ago, the 'fifth dimension', of the nationality of the country identified with the brand and the company behind the brand.

Market Research and Public Opinion Polling

Surveys measure the collective view(s) of a representative sample (or census) of a defined population at a point in time.'

Surveys for market research, for survey research in the academic/public sector section of our work, and opinion polls are better at measuring 'what', rather than finding out 'why'. Finding out 'why' is the principal function of qualitative research and especially focus groups that major on the interaction of the group rather than the question-and-answer format of the individual depth interview. Surveys cannot tell us what are the likely future actions of the public generally and certainly not the future behaviour of individuals. Polls are not particularly good at exploring concepts unfamiliar to respondents, nor are they good at identifying the behaviour, knowledge or views of tiny groups of the population, except at disproportionate expense.

What are surveys for? In the case of polls conducted for publication by the media, to inform, to entertain, to educate. Polls may also be used to communicate a better understanding

to the elite, the opinion former, the politician, the pundit and these commentators on what people are thinking so that they will be better informed and thereby be in a better position to play their own role in the process of diffusion of information to the public and to each other.

Information diffusion is a complex process in the electronic age. And because of their intensity, modern election campaigns are among the most complex of all. Opinion poll results are, or should be, a help to the public's understanding of this process, offering, as they do, one of the few systematic and objective parts of the information flow.

Surveys for corporate clients not intended for publication, but for the use of the client, as well as opinion polls have (or should have) no axe to grind no incentive to manipulate or guide the decision-making process of the respondent, whether the voter, the consumer or the citizen. They are there not to persuade a person to act in one way or another, to think or vote in a certain way. They are there to provide information about what others think. To think otherwise is not to be in market or survey research, but to be in manipulation, in spinning, in chicanery, and if there are those around us who might think this is an acceptable part of our business should not be in our business.

Some newspaper proprietors and editors are guided by their own desire to see a certain election outcome. Opinion polls are not, and there is no incentive for them to be. This is not the case however of their commissioners, whether the media (public opinion polls), commerce and industry (market research), or the civic sector and academics (survey research), many of whom have their own agendas and who are commissioning surveys either to inform themselves how to manipulate public opinion (private surveys) or for releasing to the media (advocacy polling). It is up to people in our business to ensure that they do not misuse or tools, and more importantly, our reputations, in support of their aim.

The emergence of the new Journal will enhance our mutual understanding of what it is we do it, and why we do it, and this can only be for the good of our own understanding and the understanding of others of the role of survey research, and that can only be for the good.

To Conclude

From time to time I'm asked, 'If you had it to do over, would you choose market and public opinion research again?', and I'm reminded of the last paragraph of the 'Last Hurrah', an American political novel, at the conclusion of the life of the mayor of Boston, an old-time politician who'd devoted his life to politics, and on his death bed overheard his sister say 'I'm sure that he had his life to live over, he'd do it differently', at which he raised his head and in a strong voice was heard to say: 'The Hell I would', and then died.

Sure there are things I'd do differently, things that I have done wrong, people who I have offended unnecessarily, conmen who have used and manipulated me who if I'd but known, I'd never have befriended, but for a career of intrinsic interest, of constant challenge, of variety and change, of psychic and also financial reward beyond my dreams, market and public opinion research has given me this. If I had my life to live over, would I do it differently? The Hell I would!

Referencias

- en: "Para la historia de las encuestas de opinión pública en América Latina: una propuesta preliminar" (César Aguiar)
- Aguiar, C. (2009, a) "WAPOR Colonia: la emergencia de una comunidad profesional latinoamericana", en M. Braun y C. Straw, (eds.), *Opinión pública: Una mirada desde América Latina*, Buenos Aires, Emecé, pp. 19-23.
- Aguiar, C. (2009, b) "Apuntes para la historia de los estudios de opinión pública en América Latina", en R. Cordero, (ed.), *La sociedad de la opinión: Reflexiones sobre encuestas y cambio político en democracia*, Santiago de Chile, Ediciones Universidad Diego Portales, pp. 29-43.
- Braun, M. y Straw, C., (eds.) (2009): *Opinión pública: Una mirada desde América Latina*, Buenos Aires, Emecé.
- Cordero, R., (ed.) (2009): *La sociedad de la opinión: Reflexiones sobre encuestas y cambio político en democracia*, Santiago de Chile, Ediciones Universidad Diego Portales.
- en: "Nuevos debates y desafíos en el campo de la Opinión Pública" (Marita Carballo)
- Habermas, Jürgen (1989): *The Structural Transformation of the Public Sphere: An Inquiry into a category of Bourgeois Society*, Cambridge, Polity.
- Layard, Richard (2005): *Happiness: Lessons from a New Science*, London, Penguin.
- Schudson, Michael (1995), *The Power of News*, Cambridge, Harvard University Press.
- en: "La crítica de las encuestas políticas" (Luis E. González)
- Aguiar, César (2000): "La Historia y la historia: Opinión Pública y opinión pública en el Uruguay", *Prisma* nro. 15, Montevideo, Universidad Católica del Uruguay.
- Boidi, Fernanda, y Rosario Queirolo (2009): "La piedra en el zapato (de las encuestadoras): encuestas de opinión y elecciones internas 2009", *Revista de Ciencia Política* 18:1.
- Huntington, Samuel P. (1991): *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman, University of Oklahoma Press.
- Tilly, Charles (2007): *Democracy*, New York, Cambridge University Press.
- en: "Nuevo ciclo para las encuestas en Chile" (Gonzalo Tapia)
- Cordero, Rodrigo y Tapia, Gonzalo (2009): "Sumando opiniones. La evolución de la industria de la Opinión Pública en Chile", en M. Braun y C. Straw (eds.), *Opinión Pública: una mirada desde América Latina*, Buenos Aires, Emecé.
- Cumsille, Guillermo y Rivas, Hugo (2009): "Las encuestas político-electorales una responsabilidad compartida entre ejecutores, medios de comunicación y políticos", ponencia

presentada en el 2º Congreso Latinoamericano de WAPOR “Opinión Pública, Democracia y Conflictos en América Latina”, Lima (Perú).

Hunneus, Carlos y López, Alejandra (2007): “Las encuestas en las elecciones presidenciales del 2005”, en *Las elecciones chilenas del 2005: partidos, coaliciones y votantes en transición*, Santiago, Editorial Catalonia.

Hunneus, Carlos (2009): “La predicción del CERC”, versión online en <http://www.elmostrador.cl/opinion/2009/12/16/la-prediccion-electoral-del-cerc/>.

Navia, P. (2009): “La predicción electoral del CERC y la transparencia metodológica”, versión online en <http://www.elmostrador.cl/opinion/2009/12/17/la-prediccion-del-cerc-y-la-transparencia-metodologica>.

Artículos

Participação convencional e não convencional na América Latina

Julian Borba¹ e Ednaldo Aparecido Ribeiro² (Brasil)

Abstract

O artigo aborda as relações entre modalidades convencionais e não convencionais de participação. Os dados são oriundos de um survey aplicado em três capitais da América do Sul (Porto Alegre, Montevideu e Santiago). Com base em técnicas de análise multivariadas foram testadas as relações entre variáveis sócio-demográficas, atitudinais e comportamentais sobre as distintas formas de participação. Conclui-se que nas três cidades estudadas a participação numa das modalidades (convencional ou não convencional) se constitui no maior preditor para a participação em outra, o que fornece validação empírica para as teorias da participação que interpretam o engajamento político como produto de contexto e dos repertórios que são mobilizados pelos atores sociais.

Palavras-chave: participação política; participação convencional; participação não convencional.

This article deals with the relationships between conventional and non-conventional forms of participation. The data were extracted from a survey conducted in three South American capitals (Porto Alegre, Montevideo and Santiago). Using multivariate analysis techniques, the relations between socio-demographical, attitudinal and behavioral variables were tested within the distinct forms of participation. In the three cities, participation in one of the modalities (conventional or non-conventional) was found to be the main predictor of participation

¹ Graduado em Ciências da Administração, Mestre em Sociologia Política, Doutor em Ciência Política. Professor do Departamento de Sociologia e Ciência Política da Universidade Federal de Santa Catarina, Brasil. Pesquisa na área de valores e comportamentos políticos, em especial nos temas de participação política, cultura política e comportamento eleitoral.

² Graduado em Ciências Sociais, Mestre e Doutor em Sociologia Política. Atualmente é Professor Adjunto do Departamento de Ciências Sociais e do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Estadual de Maringá. Pesquisador na área de valores e comportamentos políticos, com ênfase em análise de dados de survey por meio de metodologia quantitativa. Publicou artigos em periódicos nacionais e internacionais, dentre os quais estão BIB - Revista Brasileira de Inf. Bibliográfica em Ciências Sociais, Cultura y Política, Revista de Sociologia & Política, Opinião Pública e Política & Sociedade.

in the other, a fact that serves as empirical validation for the theories of participation that view political engagement as a product of the context and repertoires that are mobilized by the social actors.

Key-Words: political participation; conventional participation; non-conventional participation.

Introdução

O tema da participação política e sua relação com a democracia, talvez seja um dos mais debatidos na história da reflexão política. Como muito bem destaca Della Porta (2003, p. 85), a etimologia do conceito de política remete à participação. Na democracia direta dos gregos os termos política e participação eram intercambiáveis. Já nas modernas democracias (representativas) a participação passa a ser vista como um insumo do processo político. À ela é atribuído o papel de constituição do corpo político, que se materializa no ato do voto. Constituída a autoridade política, a participação sai de cena, dando lugar à representação.

Mesmo ocupando um papel de coadjuvante no funcionamento das modernas democracias, restam à participação outras funções relacionadas ao controle e fiscalização da autoridade política. Atividades de demandar bens públicos, tematizar questões públicas e os protestos também fazem parte do rol das formas de participação.

A moderna Ciência Política tem dedicado grande atenção ao tema em questão. Os esforços vão desde a definição conceitual, passando pelas tipologias, chegando até aos condicionantes do engajamento político.

Em termos das tipologias, a classificação mais aceita pela literatura é aquela que diferencia às formas convencionais das não convencionais de participação (e protesto). Por participação convencional entende-se aquelas formas ligadas, em geral, ao momento eleitoral.³ Como exemplo, tem-se o ato de votar e o engajamento num partido político. Já a participação não convencional está relacionada às atividades ligadas, em geral, a ações coletivas, como participar de um protesto político, ocupar um prédio público, greves.⁴

Se a literatura é consensual quanto à tipologia acima, o mesmo consenso não se verifica quanto ao diagnóstico sobre os níveis de participação desejados para o bom funcionamento da democracia (Cf. Norris, 2007, p. 630),⁵ muito menos quanto às relações (de complementaridade ou exclusão) entre participação convencional e não convencional.

Pesquisas empíricas têm apontado para o declínio ou estabilização das formas convencionais de participação (Dalton e Wattenberg, 2001, Putnam, 2003) e para ampliação

³ Elucidativa dessa interpretação é a forma como Verba, Nie e Kim (1978, p. 46, apud Norris, 2007, p. 639) definem a participação: “those legal activities by private citizens that are more or less directly aimed at influencing the selection of governmental personnel and/or the actions they take”. Deve-se destacar que tal conceito é exatamente igual aquele definido em Verba and Nie (1972, p. 2), o qual, porém, aparece sem a expressão “legal”.

⁴ Norris (2007p. 639) referindo-se a Barnes and Kasse (1979) define o protesto político como “the willingness of citizens to engage in dissent, including unofficial strikes, boycotts, petitions, the occupation of buildings, mass demonstrations, and even acts of political violence”.

⁵ Norris (2007) aponta para os distintos diagnósticos sobre a relação entre participação e democracia quando se compara, por exemplo, as abordagens vinculadas ao modelo schumpeteriano com aquelas oriundas da tradição participacionista.

das não convencionais (Della Porta, 2003; p. 94-95-96, Inglehart e Catterberg, 2002; Norris, 2007; Welzel, Inglehart e Deutsch, 2005; Catterberg, 2004). *Mas qual o significado desse fenômeno para o funcionamento da democracia?*

As respostas caminham em duas direções: de um lado estão aqueles defensores da tese da “convergência”, ou seja, participação convencional e não convencional caminham juntas e são expressões dos repertórios de ação de uma cidadania mais crítica (Norris, 2002) e portadora de valores pós-materialistas (Inglehart, 1998; Welzel, Inglehart e Deutsch, 2005).⁶

Por outro lado, autores como Putnam (2003) e Putnam e Pharr (2000) têm lançado um olhar de preocupação para o declínio dos índices de engajamento cívico e acréscimo dos movimentos de protesto. Contra a tese de convergência esboçada acima, afirma-se a “divergência”, ou solapamento das bases sociais e culturais para o funcionamento efetivo da democracia (Putnam e Goss, 2003, p. 9).

Considerando tais diagnósticos discordantes da literatura, cabe perguntar quais os indicadores e significados desse debate quando transposto para a realidade das sociedades “materialmente” não resolvidas, de jovens e instáveis democracias, como é o caso da maioria dos países da América Latina.

Tomando como base essa questão e analisando dados de um *survey* realizado em três cidades sul americanas (Porto Alegre, Montevidéu e Santiago do Chile), buscar-se-á analisar.⁷

(1) as relações entre as formas convencionais e não convencionais de participação, ou seja, em que medida o indivíduo que participa de formas convencionais também participa (ou não) de formas não convencionais. Através dessa questão buscamos testar as teses da “convergência/divergência” entre as duas modalidades de participação.

(2) O segundo ponto a ser analisado é quanto aos determinantes individuais e sociais do engajamento político nas três cidades estudadas. Trata-se de um desdobramento do primeiro ponto, pois se pretende verificar se as formas convencionais e não convencionais possuem bases atitudinais e sociais convergentes ou divergentes.

O texto está organizado em três partes, além desta: na primeira fazemos uma breve apresentação da literatura sobre participação política. Na segunda, apresentamos a metodologia utilizada e analisamos os dados empíricos. Por fim, na terceira parte são tecidas algumas considerações em termos dos resultados empíricos e perspectivas para novas pesquisas.

⁶ A tese do pós materialismo esboçada por Inglehart, toma como ponto de partida os processos de modernização econômica pelos quais passaram a maioria dos países desenvolvidos, a partir da segunda metade do século XX. Tal processo estaria provocando profundas mudanças culturais, em especial, aquelas relacionadas a difusão dos valores de auto-expressão

⁷ O *survey* foi realizado a partir do projeto de pesquisa “Capital social e desenvolvimento sustentável na construção da cidadania e melhoria da qualidade de vida: um estudo comparado entre cidades do Brasil, Chile e Uruguai”. O projeto foi coordenado pelo prof. Dr. Marcelo Baquero (NUPESAL/UFRGS) e financiado pelo CNPq a partir do edital PROSUL, destinado a atividades de cooperação científica entre países da América do Sul. A equipe de pesquisa foi composta de pesquisadores brasileiros, chilenos e uruguaios. No Brasil fizeram parte da pesquisa: Marcelo Baquero (coordenador), Jussara Reis Prá, Julian Borba, Henrique Carlos de Oliveira de Castro (UNB) e Benício Schimidt (UNB). No Chile, Patricio Valdivieso (PUC-Chile) e Miguel Angel Lopes (Universidade do Chile). Em Montevidéu, Carlos Mello (Instituto de Marketing del Uruguay).

I. A literatura sobre participação

O conceito de participação remete a várias questões. Booth e Seligson (1976, p. 6), após revisar a literatura sobre o tema, definem a participação como “behavior influencing or attempting to influence the distribution of public goods”. Da mesma forma, Axford (1997, apud Della Porta, 2003, p. 86) fala em comportamentos orientados para influenciar o processo político.

Marcello Baquero e Jussara Prá (2007, p. 126) destacam para a polissemia do conceito, que envolve desde ações “simples” (como votar numa eleição), até ações “analiticamente e conceitualmente mais complexas” (como o uso da violência política).

Se a participação refere-se a comportamentos orientados para obtenção de bens públicos ou a influenciar o processo político, cabe definir quais são as formas pelas quais ela se materializa. Um dos primeiros esforços de sistematização nesse sentido foi feito por Milbrath e Goel (1965). Para estes autores, os comportamentos participativos ocorrem no seguinte *continuum*, em termos de custos e complexidade (Cf. Della Porta, 2003):

- 1) expor-se a solicitações políticas;
- 2) votar;
- 3) participar de uma discussão política;
- 4) tentar convencer alguém a votar de determinado modo;
- 5) usar um distintivo político;
- 6) fazer contato com funcionários públicos;
- 7) contribuir com dinheiro a um partido ou candidato;
- 8) assistir a um comício ou assembléia;
- 9) se dedicar a uma campanha política;
- 10) ser membro ativo de um partido político;
- 11) participar de reuniões onde se tomam decisões políticas;
- 12) solicitar contribuições em dinheiro para causas políticas;
- 13) candidatar-se a um cargo eletivo;
- 14) ocupar cargos públicos.

Os comportamentos listados acima estão relacionados a formas “socialmente aceitas” de participação, que, como visto acima, foram definidas pela literatura como “convencionais”. Milbrath e Goel (1965), assim como Almond e Verba (1963) e Verba e Nie (1972), desconsideravam em suas análises outras formas de engajamento político, como por exemplo, a participação em movimentos de protesto político. Como bem destaca Norris (2007), o modelo analítico por eles desenhado previa apenas o engajamento político do tipo “citizen-oriented”. A autora (2007, p. 639) critica tal abordagem ao apontar que

Citizen-oriented activities, exemplified by voting participation and party membership, obviously remain important for democracy, but today this represents an excessively narrow conceptualization of activism that excludes some of the most common targets of civic engagement which have become conventional and mainstream.

A partir dos anos de 1960, com a eclosão dos “novos movimentos sociais”, assiste-se a expansão do que Norris (2007, p. 639) denomina de participação *cause-oriented*, fortemente ligadas às atividades de protesto político, que vão reconfigurar o campo das práticas e repertórios de ação daqueles indivíduos engajados politicamente. Verifica-se, nesse sentido, a difusão de formas não convencionais de participação. Della Porta (2003, p. 92), elenca algumas das formas pelas quais a participação não convencional pode se expressar:

- 1) escrever a um jornal;
- 2) aderir a um boicote;
- 3) auto-reduzir impostos ou rendas;
- 4) ocupar edifícios;
- 5) bloquear o trânsito;
- 6) assinar uma petição;
- 7) fazer um *sit-in*;
- 8) participar numa greve;
- 9) tomar parte em manifestações;
- 10) danificar bens materiais;
- 11) utilizar violência contra pessoas.

Nesse sentido, considerando a articulação entre as distintas formas de participação, podemos utilizar a seguinte classificação (segundo Baquero e Prá, 2007, p. 131): 1) ações expressivas (ex. patriotismo e votar em eleições), 2) ações instrumentais (participar em campanhas), 3) comportamentos não convencionais (movimentos de protesto, passeatas).⁸ Na interpretação de Della Porta (2003, p. 93), tais dimensões não podem ser vistas como excludentes, mas sim como “estilos” ou “repertórios” privilegiados pelos atores sociais em determinadas situações. Para a autora,

(...) Com efeito, a participação convencional está com frequência relacionada com a não convencional, indicando que pessoas interessadas na política e competentes no campo tendem a utilizar simultaneamente vários instrumentos possíveis para pressionar os governos. Se há indivíduos que preferem um ou outro tipo de estratégia, existem muitos que os combinam entre si.

Referindo-se, em especial, aos países desenvolvidos e estáveis politicamente diagnostica que:

A conclusão é que a participação crescente, embora não-convencional, não constitui um indicador de declínio de legitimação das democracias, onde se observa, também, um crescimento das competências políticas, em particular entre os jovens. Representa, antes, uma expressão de uma ampliação duradoura das potencialidades de intervenção dos cidadãos (p. 93).

(...)

A investigação mais recente confirma que as formas de participação não convencionais são complementares, e não alternativas, em relação às convencionais (p. 96)

⁸ Lúcia Avelar (2004) propõe a seguinte tipologia quanto às formas de participação: a) canal eleitoral (voto, partidos, etc...), b) canais corporativos (sindicatos, órgãos de classe), c) canal organizacional (movimentos sociais).

Por outro lado, Robert Putnam (2003, p 647) chama a atenção para o fato de que as evidências empíricas quanto ao crescimento das novas formas de participação são bastante frágeis. Referindo-se ao seu trabalho sobre o declínio do capital social nos EUA (Putnam, 2002), afirma que as “dichas pruebas no parecen apoyar el supuesto crecimiento” (Idem). Continuando sua análise, atenta para o fato de que, mesmo que os dados empíricos apontassem para o crescimento das novas formas de participação, as consequências políticas não necessariamente seriam positivas, pois “las formas más recientes de participación social son más limitadas, tienden menos puentes y se centran menos en objetivos colectivos o ‘de interés público’. (...) las formas nuevas son quizá más liberadoras, pero menos solidarias; representan una especie de privatización del capital social” (Idem, p.648). O autor identifica também uma redefinição do status do cidadão, o qual tem atuado cada vez mais como “espectador que como (...) participante” (p.648). Contra a tese de Inglehart sobre a mudança geracional e a emergência de valores pós-materialistas, Putnam afirma que

En nuestra obra, en cambio, encontramos ciertas pruebas de la existencia de una brecha generacional diferente: pruebas sobre una cohorte joven singularmente desinteresada por la política, que desconfía tanto de los políticos como del ‘prójimo en general’, escéptica hacia los asuntos públicos, menos inclinada a la participación en organizaciones sociales permanentes. (Idem, p.649)

O que pode ser visualizado nas linhas acima são visões divergentes quanto ao engajamento político e sua relação com a democracia. De um lado, a visão otimista sobre a convergência entre as diferentes formas de participação. De outro, o pessimismo de Putnam e sua tese do declínio do capital social. Para esse autor, se existe alguma convergência é quanto ao declínio em todas as formas de engajamento político.

Como destacamos na introdução deste trabalho, um dos nossos propósitos neste *paper* é identificar se a tese da convergência entre a participação convencional e não convencional pode ser verificada empiricamente também em países com democracias frágeis e desiguais socialmente, como são a maioria daqueles latino-americanos.

Um terceiro ponto a ser discutido é quanto aos condicionantes da participação (individuais e sociais); sobre o que leva o indivíduo a participar politicamente. A literatura construiu diferentes modelos explicativos para o fenômeno em questão. Milbrath e Goel (1965), uns dos primeiros autores a estudar empiricamente o fenômeno, apontam que os níveis mais elevados de participação podem ser encontrados naqueles com maior escolaridade, nos provenientes das classes médias, nos homens em relação às mulheres, naqueles com idade intermediária, nos casados, nos que moram nas cidades em relação aos que moram no campo, nos que moram a muito tempo num lugar em relação aos que acabam de se transferir, nas maiorias étnicas, naqueles engajados socialmente. Da mesma forma, Verba e Nie (1972), Verba, Schlozman e Brady (1995) identificaram através de pesquisas comparadas uma correspondência entre *status* social e participação. Tal modelo foi conceituado como da “centralidade”, pois identifica que “a intensidade da participação varia conforme a posição social do indivíduo porque, quanto mais central do ponto de vista da estrutura social, maior a participação; quanto mais central a respeito de um grupo social, maior o senso de agregação” (Avelar, 2004, p. 229).

Entretanto, a literatura tem apontado que se essas variáveis ajudam a entender a inserção do indivíduo em práticas participativas, elas não explicam a totalidade do fenômeno.⁹ Nesse sentido, tem-se recorrido a explicações que privilegiam as *identidades* dos atores como base para os processos participativos. As origens de tal reflexão podem ser encontradas nos trabalhos de Pizzorno (1966; 1985) sobre a relação entre identidades e interesses, e sua articulação com os processos de participação. A tradição inaugurada por Pizzorno foi denominada de “modelo da consciência de classe”.

Uma terceira vertente analítica – a teoria da escolha racional – busca explicar a participação pela via da racionalidade. Tomando como ponto de partida o modelo de indivíduo advindo da economia neoclássica – o qual age guiado pela busca de maximização de seus ganhos e satisfação de interesses – a *não* participação é racional, principalmente quando se trata da distribuição de bens públicos. Olson (1993) recorre, nesse caso, ao argumento dos benefícios seletivos, ou seja, formas de apropriação privada dos bens públicos. Em outras palavras, a condição de participação seria a obtenção de benefícios que seriam apropriados privadamente pelos participantes do processo. Caso contrário, deveria imperar a lógica do “carona”.¹⁰

Por fim, destacamos a abordagem *institucionalista*. Norris (2007) em recente revisão da literatura sobre o engajamento político destaca para a importância dos diferentes desenhos institucionais nos níveis de participação eleitoral. Da mesma forma, Lúcio Rennó ao estudar os determinantes do engajamento em organizações da sociedade civil na América Latina, afirma que, “instituições podem fomentar ação coletiva criando estruturas de oportunidade política para grupos sociais” (Rennó, 2003, p. 174).

O leitor pode ter notado que na apresentação das diferentes teorias do “engajamento político” não realizamos qualquer distinção entre as formas convencionais e não convencionais. Na forma como foi apresentado, os condicionantes (individuais e sociais) seriam os mesmos. Isso é o que tem sido apontado pela literatura sobre o tema (Norris, 2007, Della Porta, 2003). Aqui também cabe verificar se, para sociedades como as latino-americanas, tal tese pode ser verificada empiricamente.

II. Participação convencional e não convencional em Porto Alegre, Montevideu e Santiago

Para testar empiricamente as questões colocadas por este trabalho, adotamos os seguintes procedimentos metodológicos. A base empírica é formada por um *survey* aplicado em três cidades da América do Sul. São elas, Porto Alegre, Santiago e Montevideu. Em termos de desenho amostral, foram estabelecidos quinhentas (500) entrevistas em cada cidade. O cálculo amostral utilizou um nível de confiança de 95% e grau de precisão de 4% (Baquero, 2007, p. 203).¹¹

⁹ Retomamos aqui, os argumentos desenvolvidos em Lüchmann e Borba (2007).

¹⁰ Coloquialmente o termo “carona” designa aquele que se desloca em veículo alheio sem o pagamento de tarifas ou taxas, ou seja, gratuitamente. Nas teorias racionalistas indica aquela que deveria ser a escolha racional quando da decisão do indivíduo em participar da ação coletiva por bens públicos, ou seja, diante do fato de que os benefícios são distribuídos a todos, independentemente do esforço individual, o racional seria não participar, obtendo o bem em questão, de “carona” na ação coletiva dos outros.

¹¹ Para maiores detalhes sobre o plano amostral, ver Baquero (2007, p. 203-205).

Com o intuito de verificar se participação convencional e não convencional estão associadas, ou seja, se os cidadãos que participam de formas convencionais são os mesmos que participam das formas não convencionais realizamos o teste empírico utilizando análise fatorial.¹² Essa técnica multivariada permite identificar se diferentes medidas possuem variação conjunta e qual a intensidade dessa associação na composição de fatores (Hair *et al*, 1984). Nesse caso, podemos testar se as diferentes formas de participação (nas três cidades) possuem bases convergentes ou divergentes.

A verificação dos condicionantes individuais e sociais da participação (convencional e não convencional) foi feita através de modelos de regressão envolvendo variáveis sócio-econômicas (sexo, renda e escolaridade), atitudinais (Índice de Confiança nas Instituições Democráticas - CI, Índice de Capital Social - CS, Eficácia Política - EP, Informação - I, a Escala de Materialismo PM¹³) e medidas relacionadas às duas modalidades de participação, que foram operacionalizadas a partir de dois índices: o de participação convencional e o de participação não convencional. O primeiro envolve a participação em partidos, em reuniões políticas e atos públicos (como comícios), ou seja, reúnem o que podemos definir como formas eleitorais. O segundo índice reúne a participação em protestos, greves, ocupações e sindicatos.¹⁴ Esses dois índices foram introduzidos como variáveis dependentes em diferentes modelos multivariados. Para testar o efeito mútuo das duas modalidades de participação (convergência ou divergência), quando a variável dependente era participação convencional, foi colocado o índice de participação não convencional como uma das medidas explicativas. O inverso foi feito quando a participação não convencional era a variável dependente.

As variáveis originais utilizadas na análise fatorial e na composição dos índices foram geradas a partir da seguinte questão: “você costuma participar de”: a) partidos políticos, b) reuniões políticas, c) comícios, d) associações comunitárias, e) associações religiosas, f) associações sindicais, g) conselhos populares, h) organizações não governamentais (ONGs), i) orçamento participativo (para os casos de Porto Alegre e Montevidéu), j) abaixo-assinados, l) manifestações ou protestos, m) greves, n) ocupação de terrenos ou prédios públicos. Cada pergunta admitia a resposta “sim”, “não”, “já participou” e “não respondeu”. Para fins analíticos, procedemos a soma das respostas “sim” e “já participou” e desconsideramos as não respostas para todas as variáveis utilizadas na análise.

Passemos então aos dados empíricos. A tabela 1 apresenta os dados agregados sobre as várias modalidades de participação política nas três cidades estudadas. Os percentuais indicam que a forma mais usual de participação em Porto Alegre são os abaixo-assinados (56% já participaram ou participam). Em Montevidéu é o comparecimento em comícios (46,8%), enquanto em Santiago é a participação em organizações religiosas (29,9%). Os níveis mais

¹² A análise fatorial é um termo genérico utilizado para se referir a um conjunto de métodos estatísticos multivariados que visam principalmente a redução e sumarização de dados, ou seja, trata-se de um procedimento de redução de dimensionalidade. Ela analisa as *relações* entre variáveis e tenta explicá-las em termos de suas *dimensões subjacentes comuns* (fatores). Por fim, é uma técnica de interdependência - *não há* explicitada uma variável dependente. (Hair *et al*, 1984). Para fins de análise dos dados, foram considerados relevantes os fatores que carregam acima de 0,45.

¹³ Os procedimentos metodológicos para a construção de tais índices encontram-se no “Apêndice metodológico”, disponibilizado ao final do texto.

¹⁴ Para a construção dos índices foram conduzidos testes de consistência interna (Alpha Crombach). Para participação convencional os resultados foram: Porto Alegre 0,87, Montevidéu 0,81 e Santiago 0,77. Para participação não convencional: Porto Alegre 0,69, Montevidéu 0,75 e Santiago 0,63.

baixos para os três municípios foram as “ocupações” (5,7% em Porto Alegre, 9,0% em Montevideú e 1,0% em Santiago).

Um dado que chama atenção quando se comparam as cidades, são os níveis de engajamento político relativamente mais altos em Porto Alegre e Montevideú, quando comparados com Santiago em praticamente todas as variáveis (com exceção da participação em organizações religiosas). Nesse caso, parece ser importante destacar para duas questões que podem explicar tais variações entre as cidades: os condicionantes históricos (*path dependence*) e institucionais. Em termos de condicionantes históricos, aponta-se para as tradições políticas do Uruguai, com seu sistema partidário altamente enraizado na sociedade, juntamente com o fato de ter sido o país que menos tempo viveu sob a égide de um regime autoritário e de possuir uma das democracias mais estáveis da região (Boidi e Queirolo, 2008, p. 25). Juntamente com isso, o fato da cidade de Montevideú ser administrada desde 1990 por uma coalizão de esquerda que tem implementado inovações institucionais que fomentam a participação política, como é o caso do Orçamento Participativo, podem ser explicativos dos elevados níveis de engajamento político na cidade.¹⁵ Em Porto Alegre tem-se situação semelhante. A tradição de mobilização política dos gaúchos remete ao século XIX (Baquero e Prá, 2007), o que, aliado ao fato da cidade estar a praticamente duas décadas com políticas participativas parecem ser os indicadores mais claros sobre os níveis de participação política aí existente.¹⁶ Já Santiago, parece sentir os efeitos da longa e sangrenta ditadura militar, que, juntamente com as reformas econômicas de inspiração neoliberal, parecem ter arrefecido as bases do engajamento político no país.¹⁷ Tais fatores, aliados à ausência de instituições promotoras da participação, parecem ser explicativos dos baixos percentuais de participação política encontrados na pesquisa.

Uma segunda questão surge quando comparamos tais dados com pesquisas em outros países (Della Porta, 2003; Inglehart e Catterberg, 2002; Welzel, Inglehart e Deutsch, 2005; Catterberg, 2004). Nesse caso, verificam-se níveis de participação relativamente próximos entre as várias sociedades. Dados da pesquisa mundial de valores (World Value Survey), coordenada por Ronald Inglehart, têm apontado uma queda nos índices de participação das novas democracias (onde estão situados os países da América Latina), o que segundo o autor, pode estar indicando o fim da “lua de mel” entre os cidadãos e o regime democrático (Inglehart e Catterberg, 2002). Dados de pesquisas realizadas desde 1968 em Porto Alegre (Baquero e Prá, 2007, Baquero e Viscara, 2008) têm indicado a mesma direção, ou seja, apesar das políticas participativas implementadas no município os índices gerais de participação têm apresentado queda. No caso de Santiago, o estudo de Valdivieso e Lopez (2005, p. 9), verifica uma estabilização nos níveis de participação política. Em relação a Montevideú, comparando nossos dados com amostragens nacionais do Uruguai, de 1996, verifica-se um incremento nos indicadores de participação (World Value Survey, 1996).

¹⁵ Sobre as inovações democráticas em Montevideú, ver Gugliano (2004).

¹⁶ Para uma análise histórica da participação política em Porto Alegre, ver Baquero e Pra (2007) e Baquero e Viscara (2008).

¹⁷ Para uma análise da participação política em Santiago, ver Valdivieso e Lópes (2007), Luna e Seligson (2007).

TABELA 1
PARTICIPAÇÃO POLÍTICA EM PORTO ALEGRE,
MONTEVIDÉU E SANTIAGO

	Porto Alegre	Montevideú	Santiago
	Sim*	Sim*	Sim*
Partidos políticos	18,6	29,0	6,8
Reuniões políticas	19,4	29,2	6,4
Comícios	25,3	46,8	14,8
Associações Comunitárias	21,5	22,6	10,6
Associações religiosas	30,4	18,6	29,9
Associações sindicais	15,4	14,6	4,8
Conselhos populares	11,1	18,2	10,4
ONGs	11,7	13,8	3,8
Orçamento Participativo	19,8	10,9	**
Abaixo-assinados	56,0	44,2	14,4
Protesto	26,8	29,9	11,2
Greves	16,6	31,3	11,8
Ocupações	5,7	9,0	1,0
N	N=510	N=500	N=500

Fonte: NUPESAL/NIEM. Pesquisa Capital social, desenvolvimento sustentável e qualidade de vida na América Latina (CNPq), 2005.

* Soma das respostas sim e já participou.

** Não constava a pergunta no questionário, pelo fato de Santiago não possuir OP.

Uma segunda dimensão de nosso trabalho está relacionada ao teste da tese da “convergência” entre participação convencional e não convencional. Como destacamos acima, testamos tal hipótese através da análise fatorial, um procedimento analítico que permite identificar as variações conjuntas de um grupo de medidas.

A tabela 2, abaixo, apresenta os resultados de tal teste. No caso de Porto Alegre, o modelo produziu três fatores (formas de agrupamento entre as variáveis). Fica visível aí, que para os porto alegrenses, três formas distintas de participação são identificáveis. O primeiro fator é o que poderíamos denominar de *participação em ações coletivas de protesto* (participação em sindicatos, protestos e greves, com níveis de comunalidade acima de 0,65), os quais também estão associados, porém, em menor medida, com a participação em conselhos populares e ocupações. O segundo fator agrupou somente as *formas convencionais de participação* (partidos, reuniões e comícios – todos acima de 0,7). Por fim, um terceiro fator gerou aquilo que Baquero (2007) denominou de *participação comunitária*, ao agrupar a participação em associações religiosas, comunitárias, conselhos populares e Orçamento Participativo.

Montevideu apresenta resultados muito semelhantes aos de Porto Alegre, gerando um modelo com quatro fatores. O primeiro também agrupando as formas de *protesto político* (sindicatos, protesto, greves e ocupações). O segundo, agrupando as *formas convencionais* (partidos, comícios e reuniões políticas). O terceiro e o quarto, mais ligado às *formas comunitárias* de participação. O terceiro fator é importante, pois mostra como a participação em associações comunitárias está fortemente ligado à participação no OP.

O caso de Santiago é o que mais se aproxima do modelo da “convergência”, sendo que o primeiro fator agrupou de maneira forte a participação em partidos e reuniões políticas com a participação em protestos e greves (porém, em menor intensidade). O segundo fator agrupou formas mais comunitárias (associações, conselhos), juntamente com a participação em ONGs. Já o terceiro fator agrupou somente as formas não convencionais de participação, porém com intensidades fracas. O quarto fator associou participação em associações religiosas com participação em abaixo assinados.

O que os dados das três cidades apontam é para a refutação parcial da tese da convergência, quando analisamos as diferentes formas de participação de maneira individualizada. Assim, nos casos de Porto Alegre e Santiago, a participação em formas convencionais parece ter bases sociais distintas daquelas das formas não convencionais. Já no caso de Santiago, verifica-se uma confirmação de tal tese. Resta, porém a indagação: qual o sentido e para onde apontam tais dados? Infelizmente não temos condições de responder tal questão nesse espaço, mas fica a pergunta, do por que a cidade com os menores níveis de engajamento é a que se mostra mais “convergente” quanto às diferentes formas de participação?

TABELA 2
ANÁLISE FATORIAL QUANTO AS FORMAS DE PARTICIPAÇÃO
EM PORTO ALEGRE, MONTEVIDÉU E SANTIAGO

	Porto Alegre			Montevidéu				Santiago			
	1	2	3	1	2	3	4	1	2	3	4
Partidos políticos		,873			,889			,840			
Reuniões políticas		,836			,882			,871			
Comícios		,766			,577			,623			
Associações Comunitárias			,782			,843	,639		,723		
Associações religiosas			,693				,752				,813
Associações sindicais	,655			,551					,474		
Conselhos populares	,584		,603						,706		
ONGs							,647		,614		
Orçamento Participativo			,511			,829					
Abaixo-assinados										,417	,549
Protesto	,708			,777				,567		,498	
Greves	,750			,782				,555		,529	
Ocupações	,562			,669						,755	

Fonte: NUPESAL/NIEM. Pesquisa Capital social, desenvolvimento sustentável e qualidade de vida na América Latina (CNPq), 2005.

Extraction Method: Principal Component Analysis

Rotation Method: Varimax with Kaiser Normalization.

Para Porto Alegre: modelo explica 55,312% da variância. Fator 1=20,270%, Fator 2=19,379%, Fator 3=15,663%.

Para Montevidéu: modelo explica 63,033% da variância. Fator 1 = 19,991%, Fator 2=17,824%, Fator 3=13,232%, Fator 4=11,987%.

Para Santiago = Modelo explica = 60,15% da variância. Fator 1=22,373%, Fator 2=15,521%, Fator 3=11,991%, Fator 4=10,630%.

Gostaríamos de chamar a atenção, entretanto, para o fato de que a análise fatorial não fornece uma refutação definitiva da hipótese em questão, pois nos informa tão somente se os indivíduos que se envolvem em uma modalidade de participação também tendem a se envolver em outras. Além disso, como já mencionamos, nesse primeiro momento estamos considerando todas as formas de atuação de maneira independente. Nesse sentido, os modelos multivariados que apresentamos na sequência poderão fornecer informações mais precisas sobre o tema, pois indicaram quais são os atributos individuais que favorecem o engajamento das modalidades convencionais e não convencionais. Com base nos resultados desse procedimento mais complexo será possível verificar se essas formas distintas de participação possuem efetivamente os mesmos determinantes individuais.

Como já destacamos acima, os modelos tomam como variáveis dependentes os índices de participação convencional (IPC) e não convencional (INPC). Começemos pelo primeiro (Tabela 3).

Conforme a tabela abaixo, as variáveis sócio-econômicas não apresentaram qualquer capacidade preditiva com relação a essa variável dependente nas três cidades pesquisadas, o que contraria, de alguma forma, os argumentos oriundos da teoria da centralidade, os quais foram construídos justamente a partir dessas modalidades de participação.¹⁸ Com relação às demais variáveis inseridas no modelo, informação política se mostrou significativa nas três cidades (Beta 0,14**¹⁹ em Porto Alegre, 0,10** em Montevidéu e em Santiago). Já o Índice de Confiança nas Instituições Democráticas (ICID) mostrou ser significante somente para Montevidéu e relacionado de forma positiva (Beta ,012**).²⁰ Por fim, e o mais importante, a variável com maior capacidade explicativa sobre a participação convencional para as três cidades pesquisadas foi o Índice de Participação não Convencional (Beta de 0,43*²¹ em Porto Alegre, 0,42* em Montevidéu e 0,46* em Santiago).

Para uma real dimensão da relevância desta variável construímos posteriormente um modelo em que a mesma não foi incluída e verificamos que no caso de Porto Alegre a capacidade explicativa do conjunto das variáveis independentes sofreu uma redução de mais de 17%. O R² ajustado do modelo com a variável sobre participação não convencional é de 0,28 e com a sua exclusão esse valor cai para 0,11. Ganhos semelhantes ocorreram também em Montevidéu e Santiago, o que conduz à conclusão de que a inserção de tal variável conferiu robustez explicativa à análise e aponta - ao menos no campo da participação convencional - para a validação dos argumentos oriundos da visão convergente (Cf. Della Porta, 2003), ou seja, de um reforço mútuo entre as duas modalidades. Apesar da análise fatorial anterior ter refutado parcialmente essa tese ao tomar as modalidades de participação isoladamente, quando são consideradas as medidas integradas de cada forma de atuação em modelos funcionais a convergência é bastante significativa.

¹⁸ Deve-se destacar, porém que quando realizamos análises bivariadas entre as diversas modalidades de participação e variáveis sócio-econômicas, encontramos algumas associações significantes entre elas. Tais dados estão apresentados na tabela anexa 1.

¹⁹ ** Sig. $\geq 0,01$.

²⁰ Também nesse caso deve-se destacar, conforme a tabela anexa 2, que as variáveis atitudinais apresentaram associações significativas com algumas modalidades de participação.

²¹ * Sig. = 0,00.

TABELA 3
DETERMINANTES DA
PARTICIPAÇÃO CONVENCIONAL

CIDADE		B	Beta	p
Porto Alegre	Sexo	,157	,073	,104
	Renda	,000	-,077	,095
	Escolaridade	,000	,045	,315
	Idade	-,002	-,024	,607
	ICID	-,003	-,011	,811
	ICS	,070	,062	,288
	EP	,164	,065	,247
	IP	,314	,137	,005
	EPM	,192	,089	,061
	IPNC	,466	,432	,000
Montevideu	Sexo	,029	,012	,779
	Renda	,000	,038	,425
	Escolaridade	-,002	-,005	,920
	Idade	,006	,075	,101
	ICID	,042	,118	,007
	ICS	,048	,042	,454
	EP	,152	,062	,258
	IP	,268	,100	,027
	EPM	,117	,046	,279
	IPNC	,418	,421	,000
Santiago	Sexo	-,113	-,072	,155
	Renda	,021	,053	,294
	Escolaridade	,062	,097	,089
	Idade	,003	,079	,174
	ICID	-,005	-,015	,758
	ICS	,069	,083	,188
	EP	,152	,098	,124
	IP	,157	,100	,053
	EPM	,129	,083	,106
	IPNC	,470	,461	,000

R²Ajustado: Porto Alegre = ,279; Montevideu = ,315; Santiago = ,313.

Fonte: NUPESAL/NIEM. Pesquisa Capital social, desenvolvimento sustentável e qualidade de vida na América Latina (CNPq), 2005.

Vejam agora qual o comportamento das variáveis quando o objeto passa a ser a participação não convencional. Com relação às variáveis sócio-econômicas os resultados dessa vez são menos inequívocos na comparação com o modelo anterior, mas continuam apontando para uma capacidade explicativa limitada dos atributos sócio-econômicos. Desta vez renda, sexo e escolaridade produziram efeitos significativos, entretanto, em diferentes capitais. Renda produziu um efeito reduzido em Porto Alegre, com cada elevação de nível produzindo incremento de 0,15 desvio-padrão na variável dependente. No caso de Montevideu, sexo e escolaridade apresentaram relevância, porém com efeitos menores ainda. Em Santiago nenhum dessas medidas se mostrou relevante.

Com relação às demais variáveis, o ICID se mostrou importante em Porto Alegre (Beta -,10**) com sinal negativo. O ICS se mostrou significativo somente em Montevideu (Beta ,22*). Porém, assim como vimos na tabela anterior, a variável do modelo que demonstrou possuir maior capacidade explicativa para a participação não convencional foi o Índice de Participação Convencional, (com um Beta de ,44* em Porto Alegre; ,40* em Montevideu e ,50* em Santiago). Esses valores têm em todas as cidades quase o dobro do efeito das demais variáveis explicativas, confirmando o efeito mútuo entre as duas modalidades de participação.

Assim como apontamos sobre o modelo anterior, a inclusão do índice de participação convencional como variável explicativa elevou significativamente a capacidade explicativa desses últimos modelos. No caso de Porto Alegre o R^2 ajustado que era de 0,09, passou a 0,26, indicando que o conjunto das variáveis é capaz de explicar 26% da variação no índice de participação não convencional. Em Montevideu, o percentual passa de 21 pontos para 34. Por fim, em Santiago a capacidade que era de apenas 4% atinge os 26%.

TABELA 4
DETERMINANTES DA
PARTICIPAÇÃO NÃO CONVENCIONAL

CIDADE		B	Beta	p
Porto Alegre	Sexo	-,119	-,060	,188
	Renda	,000	,151	,001
	Escolaridade	,000	,029	,518
	Idade	,001	,017	,722
	ICID	-,025	-,097	,033
	ICS	,044	,042	,471
	EP	,034	,014	,801
	IP	-,029	-,014	,781
	EPM	,201	,100	,036
	IPC	,410	,442	,000
Montevideu	Sexo	,215	,090	,036
	Renda	,000	,014	,772
	Escolaridade	,046	,136	,003
	Idade	,006	,069	,124
	ICID	,002	,005	,903
	ICS	,260	,222	,000
	EP	-,203	-,082	,124
	IP	,195	,073	,102
	EPM	,173	,068	,105
	IPC	,406	,404	,000
Santiago	Sexo	,094	,062	,244
	Renda	-,015	-,038	,476
	Escolaridade	,033	,052	,377
	Idade	,000	-,012	,848
	ICID	,009	,027	,602
	ICS	-,009	-,012	,861
	EP	,039	,025	,701
	IP	,013	,008	,875
	EPM	,069	,045	,396
	IPC	,490	,499	,000

R² Ajustado: Porto Alegre = ,262; Montevideu = ,343; Santiago = ,256.

Fonte: NUPESAL/NIEM. Pesquisa Capital social, desenvolvimento sustentável e qualidade de vida na América Latina (CNPq), 2005.

Conclusões

O presente *paper* buscou desenvolver algumas considerações teóricas e empíricas sobre as diferentes formas de participação, tomando como parâmetro uma pesquisa realizada em três cidades da América do Sul. Os dados apontaram em três direções:

1) Existem níveis desiguais de participação entre as cidades estudadas. Enquanto Porto Alegre e Montevidéu apresentam uma cidadania mais mobilizada, Santiago tem índices de participação relativamente mais baixos. Exploramos a tese de que fatores históricos e institucionais podem ser explicativos de tais diferenças.

2) Quanto ao agrupamento entre as diferentes formas de participação o que os dados indicam é que em Porto Alegre e Montevidéu, os participantes das formas convencionais não são os mesmos que se envolvem em atividades não convencionais, o que contraria parcialmente a tese da convergência. Já em Santiago a tal associação pôde ser confirmada de forma parcial. É importante lembrar que esses resultados foram obtidos ao considerarmos cada uma das formas de participação isoladamente.

3) Em termos dos condicionantes das modalidades de participação (também analisadas de forma desagregada), verificamos através de análises bivariadas que escolaridade serviu como um bom preditor de participação nas mais variadas formas (principalmente em Porto Alegre). Já os dados relativos a idade apontaram para uma diminuição no engajamento político (em Montevidéu e Santiago) quando se diminui a faixa de idade do cidadão. As variáveis atitudinais não mostraram um padrão único, mas entre os vários testes realizados, chama atenção a força das associações entre participação, capital social e pós-materialismo (nesse caso, principalmente em Porto Alegre e Montevidéu). Apesar de relevantes, destacamos que as análises multivariadas posteriores minimizaram os efeitos encontrados nessa etapa inicial da investigação. Na presença de outras medidas, mesmo a escolaridade e idade, que aparecem com destaque na literatura sobre o tema, perderam sua capacidade explicativa no contexto das três capitais.

4) Por fim, construímos dois modelos de regressão, tomando os índices de participação convencional e não convencional como variáveis dependentes e independentes (para cada um dos modelos). Os resultados apontaram que a inserção de tais variáveis no modelo ampliou em muito sua capacidade explicativa (para ambas as modalidades de participação). Em termos de capacidade preditiva sobre o comportamento da variável dependente, participação convencional foi o maior preditor da participação não convencional e vice-versa para todas as três cidades.

Cabe agora um questionamento sobre o significado teórico de tais achados empíricos. Estamos, com certeza, diante de um fenômeno complexo e difícil de ser explicado com os dados disponíveis até o momento, mas o que podemos afirmar é que, se por um lado os resultados refutam parcialmente a tese da convergência em termos de modalidades individuais de participação (cfe. análise fatorial), por outro eles confirmam tal tese quando agrupamos tais modalidades a partir da diferenciação entre formas convencionais e não convencionais (cfe. modelo de regressão). Nesse último caso, ter participado ou participar em alguma das modalidades (convencional ou não convencional) é o melhor preditor para a participação em outra, superando em muito a capacidade explicativa de outras variáveis sócio-econômicas e atitudinais. Nesse sentido é possível explorar a tese de que a participação é fruto sim, da posse de recursos (individuais e coletivos) por parte dos indivíduos, conforme advoga o modelo

da centralidade, mas que tais recursos são mediados por aspectos relacionados a trajetória e vínculos (que podemos aqui denominar de identidade) dos atores, os quais são adquiridos, entre outras formas pela seu engajamento em alguma modalidade de participação política. Tal engajamento seria produtor de “competência política”, conforme advoga Della Porta (2003; 2008), onde a opção pela participação numa modalidade x ou y dependeria muito mais de oportunidades oferecidas pelo contexto do que de algum atributo individual do indivíduo.

Essa afirmação, todavia, abre espaço para questões adicionais que não podem ser respondidas com os dados de que dispomos, dentre as quais a mais imediata diz respeito a direção de causalidade entre as duas formas agregadas de atuação política.

Fugindo da solução conciliadora e confortável da mútua causalidade, a resposta competente para esse problema comportaria duas possibilidades. De um lado, a participação convencional poderia ser identificada como potencializadora da atuação contestatória ou não convencional. Neste caso os canais tradicionais de engajamento favoreceriam o desenvolvimento da competência política dos cidadãos e a relevância das oportunidades ou estruturas institucionais de participação estaria afirmada. Como consequência política, a reversão da apatia ou cinismo político passaria pelo reforço desses canais formais existentes e também pela criação de novos por iniciativa das instituições estatais.

Por outro lado, poderia também ser observado que tais modalidades contestatórias é que funcionariam como experiências potencializadoras do ativismo político, favorecendo até mesmo as formas tradicionais. Nesse sentido, a crítica e contestação às instituições e elites políticas por meio de manifestações, boicotes, abaixo-assinados, dentre todas as demais listadas anteriormente, produziria cidadãos atentos, competentes e dispostos a se envolverem posteriormente em ações por meio dos canais formais. A contestação não seria, portanto, um elemento nocivo ao regime democrático concretamente existente, mas um mecanismo externo de aprimoramento impulsionado pelo descontentamento dos cidadãos mobilizados.

Tais perguntas infelizmente não podem ser satisfatoriamente respondidas com os dados de que dispomos, pois seria necessário mais do que simplesmente comparar os efeitos produzidos por uma modalidade sobre a outra, até porque como os modelos apresentados anteriormente revelam, os impactos são muito semelhantes. Seria fundamental a existência de medidas prévias de ambas as formas de participação para estabelecer a direção do relacionamento identificado nesse artigo. Levantar tais dados de maneira adequada é tarefa bastante complexa, porém as informações que a sua análise pode fornecer são extremamente relevantes e podem contribuir significativamente para o esclarecimento de pontos centrais no debate sobre a participação e também sobre o futuro das democracias, sobretudo daquelas que surgidas no contexto da chamada *terceira onda* ainda lutam para efetivamente se consolidarem.

Apêndice Metodológico - Criação dos Índices

O índice de confiança nas instituições foi elaborado a partir da soma das questões: “Gostaria de saber se o (a) Sr (a) confia muito, pouco ou não confia no (a): Congresso Nacional, (b) Governo Federal (Presidente/Ministros), c) Assembléia Legislativa, (deputados estaduais), d) Governo Estadual (governador/secretários), e) Câmara Municipal (Vereadores), Governo Municipal (prefeito/secretários), Judiciário (juízes/tribunais), Partidos Políticos. A escala

era a mesma para todas as variáveis: (1) confia muito, (2) confia pouco, (3) não confia. No caso de Montevidéu, assembléia legislativa e governo estadual não foram considerados, por não fazerem parte do rol das instituições políticas do país. No caso de Santiago, foram considerados: “Congreso Nacional”, “Gobierno”, “Junta de Vecinos”, “Municipalidad”, “Poder Judicial”, “Partidos Políticos”.

O índice de *capital social* foi elaborado a partir da soma das questões: “33. O (a) Sr (a) considera importante a sua participação para resolver os problemas do país; 39. Na sua opinião, a colaboração entre as pessoas pode contribuir para melhorar a situação do país; 40. Nos últimos anos, o (a) Sr (a) tentou resolver algum problema local do bairro/comunidade junto com outras pessoas; 46. Se precisasse viajar por um ou dois dias, o /a Sr/a poderia contar com vizinhos para cuidar de sua casa e/ou filhos?; 48. Se um projeto da comunidade não lhe beneficia diretamente, mas pode beneficiar outras pessoas do seu bairro, o/a Sr (a) contribuiria para este projeto?”. Para todas as questões a escala era a mesma (1) sim, (2) não. O índice utiliza as mesmas variáveis de Baquero (2007, anexo 2), com exceção de que Baquero também utilizou as variáveis de participação no seu índice, que no nosso caso, são as variáveis dependentes. Outra diferença é que Baquero atribuiu peso 2 para a pergunta 40. No nosso caso, todas as perguntas tiveram o mesmo peso. No caso de Santiago, como não havia a questão 48 no questionário, o índice foi elaborado desconsiderando tal variável. No caso de Santiago, as escalas de duas questões também eram diferentes. Na pergunta 39 a escala era “si”, “algumas veces” e “no”. Para elaboração do índice, somamos a respostas “si” e “algumas veces” e recodificamos como “sim” No caso da pergunta 46, a escala era “si”, “probablemente”, “no”. O mesmo procedimento foi adotado em relação à questão anterior.

A escala de *Eficácia política* foi operacionalizada a partir da pergunta 33. “O (a) Sr (a) considera importante a sua participação para resolver os problemas do país”. Tal pergunta já fazia parte do índice de capital social, mas se considerou apropriado fazer o teste considerando a questão de forma isolada, pelo fato de ser usada tradicionalmente como indicadora de eficácia política.

A escala de *Informação Política* foi operacionalizada a partir da pergunta: “O (a) Sr (a) se costuma manter informado sobre assuntos políticos? Respostas (1) sim, (2) não. As não respostas não foram consideradas”

A escala de *Pós Materialismo* foi construída a partir da resposta a questão: “Para o (a) Sr (a), o que deve ser mais importante nas ações de um governo? (1) manter a ordem, (2) Combater a inflação (preços), (3) Aumentar a participação, (4) Garantir a liberdade de expressão, (5) Preservar o meio ambiente, (6) Possibilitar o desenvolvimento sustentável”. A escala foi elaborada a partir da recodificação das questões, sendo considerado: (1),+ (2) = materialista. (3), +(4), + (5), + (6) = pós-materialista I. Para o caso de Santiago a variável 6 não existia. Tal escala é uma adaptação do primeiro esforço de Inglehart no sentido de construir sua teoria do desenvolvimento humano. Os esforços mais recentes do autor na construção da escala de materialismo, pós-materialismo apresentam um nível de complexidade bem maior e que não teríamos condições de desenvolver nesse espaço. Para uma síntese da teoria ingelehartiana e sua aplicação ao Brasil, ver o trabalho de Ribeiro (2008).

TABELA ANEXA I
 COEFICIENTES DE ASSOCIAÇÃO (GAMA)
 ENTRE VARIÁVEIS SOCIAIS X FORMAS DE PARTICIPAÇÃO

	Porto Alegre			Montevideu			Santiago		
	Renda	Escola	Idade	Renda	Escola	Idade	Renda	Escola	Idade
Partidos políticos	,049	,341*	-,007	,102	,204	,337*	,324	,332	,195
Reuniões políticas	-,015	,365*	,078	,168	,313*	,364*	,487**	,476	,086
Comícios	,068	,445*	-,018	,154	,248**	,066	,220	,364**	-,059
Associações Comunitárias	,040	,087	,076	,110	,436*	,158	,175	,221	,231
Associações religiosas	-,086	-,075	,130	,073	,104	,089	-,013	,049	,003
Associações sindicais	,282**	,292**	,133	,187	,222**	-,276**	,087	-,092	,662*
Conselhos populares	,037	,183	,015	,047	-,083	,306*	-,158	-,292	,517*
ONGs	,180	,591*	-,122	,006	,547*	,023	,243	,564	,085
Orçamento Participativo	,017	,160	,013-	-,057	-,336	,334**	-	-	-
Abaixo-assinados	,162**	,406*	-,211**	,059	0,189	,161	-,090	-,166	,058
Protesto	,217	,417*	-,113	,182	,349*	,226**	,133	,396**	-,247
Greves	,210**	,471*	,131	,161	,280**	,216**	,218	,307	-,238
Ocupações	,041	,279	-,045	,161	,408**	,018	-,100	,730	-,575

Fonte: NUPESAL/NIEM. Pesquisa Capital social, desenvolvimento sustentável e qualidade de vida na América Latina (CNPq), 2005. Elaboração dos autores.

* Sign. 0,000

** Sign. \leq 0,005

TABELA ANEXA 2
COEFICIENTES DE ASSOCIAÇÃO
ENTRE VARIÁVEIS ATITUDINAIS X FORMAS DE PARTICIPAÇÃO

	Porto Alegre						Montevideu						Santiago					
	CI	CS	EP	I	PM		CI	CS	EP	I	PM		CI	CS	EP	I	PM	
Partidos políticos	,006	,120	,153**	,192*	,431*		,264**	,306*	,151**	,228*	,164		-,097	,350	,124	,144**	,189	
Reuniões políticas	,096-	,223	,186*	,192*	,530*		,263**	,287**	,172*	,239*	,318**		-,071	,491**	,149*	,166**	,084	
Comícios	,002	,334*	,194*	,225*	,476*		,294*	,333*	,200*	,242*	,372*		,014	,487**	,201*	,184**	,395**	
Associações Comunitárias	,015	,454*	,067	,102	,331**		,123	,357*	,185	,197*	,394*		,229**	,554**	,116	,200*	,014	
Associações religiosas	,006	,194	-,004	,011	,133		,126	,071	,075	,043	-,047		,155	,155	,101	,089	,083	
Associações sindicais	,058	,330**	,086	,149**	,512*		,240	,591*	,112	,120	,284		,129	,407	,047	,105	,152	
Conselhos populares	,197	,428*	,090	,046	,483**		,254	,444*	,138**	,167*	,162		,293	,422**	,082	,129**	-,066	
ONGs	,072	,360**	,130**	,168*	,535*		-,079	,395*	,177*	,120	,540*		,111	,678**	,099	,112	,259	
Orçamento Participativo	,052	,361*	,061	,068	,431*		,340	,387*	,092	,116	,228							
Abaixo-assinados	,037	,348*	,121	,162*	,581*		,171	,491*	,232*	,196*	,179		,143	,356**	,111	,088	,268	
Protesto	,046	,305*	,158*	,102	,331**		,196	,381*	,135**	,265*	,370*		,100	,537*	,173	,157**	,300	
Greves	,096	,217	,115	,129	,472*		,305*	,394*	,170*	,234*	,276		,135	,473*	,153**	,132*	,277	
Ocupações	,051	,078	,068	,003	,241		,102	,406**	,133**	,150**	,605*		,804	,438	,033	,48	,689	

CI: Índice de Confiança nas Instituições (Associação Gama) CS: Índice de Capital Social (Associação Gama) EP: Eficácia Política (Associação V Crámer)

I: Informação política (Associação V Crámer) PM: Escala de Pós Materialismo. (Associação Gama)

* Sign. 0,000 ** Sign. $\geq 0,01$ e $\leq 0,05$

Referências

- Almond, G. e Verba, S. (2001) (1963): “La cultura política”, em *Diez textos básicos de ciencia política*. Barcelona, Ariel.
- Avelar, L. (2004): “Participação política”, em L. Avelar e A. O. Cintra, *Sistema político brasileiro: uma introdução*, Rio de Janeiro/São Paulo, Fundação Konrad Adenauer/Editora da UNESP.
- Baquero, M. (2007): *Desigualdades na América Latina: novas perspectivas*, Porto Alegre, Ed. UFRGS.
- Baquero, M. e Prá, J. (2007): *Democracia brasileira e cultura política no Rio Grande do Sul*, Porto Alegre, Ed. UFRGS.
- Baquero, M.; Viscarra, S. P. (2008): “Instituições Políticas e participação política na cidade de Porto Alegre: um estudo longitudinal de 1968-2005”, em ANPOCS- *Associação Nacional de Pós graduação em Ciências Sociais*, Caxambu. ANPOCS 32º-Associação Nacional de Pós graduação em Ciências Sociais, 2008. v. 32.
- Boidi, M. F. e Queirolo, M. R. (2008): *La cultura política de la democracia en el Uruguay. Informe del barómetro de las Américas*, disponível em <http://sitemason.vanderbilt.edu/lapop/URUGUAYBACK>. Acesso em fevereiro de 2009.
- Booth, J. e Seligson, M. A. (1978): *Political participation in Latin America*. Vol. 1: “Citizen and State”, New York e London, Holmes e Meyer Publishers.
- Catterberg, G. (2003): “Evaluations, referents of support, and political action in new democracies”, em *International Journal of Comparative Sociology*, Vol. 44, pp. 173-198.
- Dalton, R. J. e Wattenberg, G. M. (2001): *Parties without partisans: political change in advanced industrialized democracies*, Oxford, Oxford University Press.
- Della Porta, D. (2003): *Introdução a Ciência Política*, Lisboa, Editorial Estampa.
- Della Porta, D. (2008): “Paths to February 15th protest: social or political determinants?”, será publicado em Dieter Rucht e Stefaan Walgrave (eds), *Protest Politics Anti-war mobilization in Western Democracies*. Disponível em www.lse.ac.uk/Depts/global/PDFs/Peaceconference/dellaporta.doc. Acesso em dezembro de 2008.
- Gugliano, A. A. (2004): “Participação e Governo Local: Comparando a descentralização de Montevideo e o orçamento participativo de Porto Alegre.”, em *Sociologia*. [online], set. 2004, no. 46 [citado 12 Março 2009], pp .51-69. Disponível na www: <http://www.scielo.oces.mctes.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0873-65292004000300004&lng=pt&nrm=iso>. ISSN 0873-6529.
- Hair, J. F. et al. (1984): *Multivariate data analysis*, New York, Macmillan Publishing Co.
- Inglehart, R. e Catterberg, G. (2002): “Trends in political action: the development trend the post-honeymoon decline”, em *International Journal of Comparative Sociology IJCS*, Vol. 43 (3-5), pp. 300-316.
- Inglehart, R. (1998): *Modernización y postmodernización: El cambio cultural, económico y político en 43 sociedades*, Madrid, CIS/Siglo XXI.
- Lüchmann, L. H. H. e Borba, J. (2007): “Estruturas de oportunidades políticas e participação: uma análise a partir das instituições emergentes”, em *31 Encontro Anual da Anpocs*, Caxambu, 31º Encontro Anual da Anpocs.

- Luna, J. P. e Seligson, M. A. (2007): *Cultura política de la democracia en Chile*. LAPOP. Disponível em <http://sitemason.vanderbilt.edu/psci/seligson/Monographs%20%26%20Papers>. Acesso em fevereiro de 2009.
- Milbrath, L., Goel, M. L. (1965): *Political participation*, Boston, University Press of America.
- Norris, P. (2002): *Democratic Phoenix: Reinventing Political Activism*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Norris, P. (2007): “Political activism: new challenges, new opportunities”, em Boix e Stokes. *The Oxford Handbook of Comparative Politics*. Oxford, Oxford University Press, pp. 628-652. Disponível em <http://ksghome.harvard.edu/~pnorris/ Acrobat/Boix&stokes-chap26.pdf>. Acesso em fevereiro de 2009.
- Olson, M. (2001): “La lógica de la acción colectiva”, em *Diez textos básicos de ciencia política*, Barcelona, Ariel, 2ª ed.
- Pizzorno, A. (1966): “Condizioni della partecipazione política”, em Pizzorno, A. *Le radici della politica assoluta*, Milano, Feltrinelli.
- Pizzorno, A. (1988): “Algun tipo diferente de diferença: uma crítica das teorias da escolha racional”, em Foxley, A. Macpherson, M., O’Donnell, G., *Desenvolvimento e política e aspirações sociais. O pensamento de Albert Hirschmann*, São Paulo, Vértice.
- Putnam, R. (2002): *Solo en la bolera. Colapso y resurgimiento de la comunidad norteamericana*, Barcelona, Galaxia Gutenberg.
- Putnan, R. (ed.) (2003): *El declive del capital social*, Barcelona, Galaxia Gutenberg.
- Putnan, R. e Goss, K. A. (2003): “Introducción”, em Putnan, R. (ed.), *El declive del capital social*, Barcelona, Galaxia Gutenberg.
- Putnam, R. e Pharr, S. (2000): *Disaffected Democracies. What’s Troubling The Trilateral Countries?*, Princeton, Princeton University Press.
- Renno, L. R. (2003): “Estruturas de oportunidades políticas e engajamento em organizações da sociedade civil: um estudo comparado sobre a América Latina”, em *Revista de Sociologia & Política*, 21, pp. 71-82.
- Ribeiro, E. A. (2008): “Valores pos materialistas e adesão normativa à democracia entre os brasileiros”, em *Revista Debates*, vol. 2. Disponível em <http://www.seer.ufrgs.br/index.php/debates/article/viewFile/6048/4558>. Acesso em março de 2009.
- Valdivieso, P. e Lopez, M. A. (2007): “Evidencias en torno al capital social, la participación y la confianza – Estudio sobre el caso do Chile”, em Baquero, M., *Capital social, desenvolvimento sustentável e qualidade de vida na América Latina*, Porto Alegre, Ed. UFRGS.
- Verba, S. e Nie, N. H. (1972): *Participation in America. Political democracy and social equality*, New York, Harper & Row.
- Verba, S., Schlozman, K. L. e Brady, H. E. (1995): *Voice and equality. Civic voluntarism in American politics*, Cambridge, Harvard University Press.
- Welzel, C., Inglehart, R. e Deutsch, F. S. (2005): “Social capital, voluntary associations and collective action: Which aspects of social capital have the greatest ‘Civic’Payoff?”, em *Journal of Civil Society*, Vol. 1, No. 2, 121-146, September.
- World Value Survey. 2006. *Online data analysis*. Uruguay, 1996. Disponível em. Acesso em março de 2009. <http://www.worldvaluessurvey.org>.

Votando con el *changuito**: la politización del consumo en América Latina

Fabián Echegaray¹ y Rodolfo Sarsfield²
(Argentina/Brasil/México)

Abstract

Para las ciencias sociales, la noción de ciudadanía se ha circunscripto a la interlocución que los individuos desarrollan con las instituciones políticas (Marshall, 1950). Sin embargo, las últimas décadas han sido testigo del surgimiento de otro actor con capacidades y recursos para influir sobre la producción y distribución de bienes públicos: las grandes corporaciones. Este trabajo parte de la premisa de que, como consecuencia de aquel fenómeno, existe un proceso de ciudadanía de las relaciones con las empresas que antes eran sólo comerciales y que supone redefinir la noción de ciudadanía para incluir nuevas formas de su ejercicio como el consumo ciudadano. En este trabajo exploramos la evidencia sobre la politización del consumo en Argentina, Brasil y México, comparando niveles de competencia subjetiva frente a corporaciones e instituciones políticas, percepción de permeabilidad de cada una de ellas a la influencia individual y testeando las hipótesis de migración de referencias de la esfera política hacia la corporativa y de sustitución o complementación entre formas convencionales y no convencionales de comportamiento político.

Palabras clave: consumo político, comportamiento político, participación, América Latina.

* Expresión de uso coloquial con la cual en Argentina se designa a los carritos de supermercados.

¹ Fabián Echegaray es doctor en Ciencia Política por la Universidad de Connecticut (Estados Unidos). Actualmente, es director general de Market Analysis, una consultora de investigación de opinión pública en Brasil. Ha sido profesor en la Universidade Federal de Santa Catarina (Brasil), Trinity College (EE.UU.) y UBA (Argentina) e investigador del Roper Center (EE.UU.). Sus líneas de investigación principales son sobre opinión pública, cultura política, comportamiento electoral y sustentabilidad en América Latina. Su último libro es *Economic Crises and Electoral Responses in Latin America*, publicado por la University Press of America.

² Rodolfo Sarsfield es doctor en Ciencia Política por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), México. Actualmente, es Profesor-Investigador en la Universidad Autónoma de Querétaro y Profesor Afiliado en el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Ha sido Investigador Asociado del Departamento de Ciencia Política en Vanderbilt University. Sus líneas de investigación principales son sobre conceptos y métodos en la ciencia política, problemas metodológicos de los estudios de opinión pública y racionalidad de las preferencias políticas en América Latina, con énfasis en México. Ha publicado diversos artículos en revistas científicas y colaborado en distintas publicaciones.

Since the seminal work of Marshall (1950), the concept of citizenship has been mostly understood in "political-institutional" terms. However, as corporations expand their role beyond economic and commercial matters and project themselves as agents of social and cultural change through their economic leverage and social responsibility initiatives, they reshape the notion of citizenship at the level of individuals. Thus, a relatively new process of politicization of consumer relationships with corporations impinges the need to stretch older interpretations of the category of citizenship. This paper intends to illustrate for three Latin-American countries how consumerism acquires a political nature by setting a tone for what is right and wrong in relation to companies' performance and by using ethical standards to influence corporate behavior. Finally, we aim at identifying the extent to which political consumerism may become a surrogate or a complement for standard, traditional ways to exercise citizenship through institutional channels.

Keywords: political consumerism, political behavior, participation, Latin America.

Introducción

¿Qué implicaciones tiene para el debate sobre cultura cívica el hecho de que los individuos confíen más en el mundo corporativo de las empresas que en el universo político formal, y que el primer ámbito adquiera un peso e influencia en la vida cotidiana iguales o superiores a la esfera política? ¿Cómo enmarcar, en la discusión sobre los alcances y rasgos del civismo, la evidencia de una percepción de transparencia y de rendición de cuentas mayor en las empresas que entre las instituciones políticas?

¿Qué consecuencias tiene para la conceptualización de la noción de comportamiento político el cada vez mayor sentimiento de pertenencia, involucramiento y activismo delante de marcas y compañías que en relación a partidos o entidades del gobierno?

Desde el trabajo pionero de Marshall (1950) sobre ciudadanía, las ciencias sociales han automáticamente entendido este concepto en términos exclusivamente estatales o formalmente políticos: enfocando el problema en el acceso y ejercicio de los derechos políticos o centrando la atención en las expresiones de la actuación pública dirigida al Estado (o reduciéndola al terreno de la representación institucionalizada de los intereses). En una palabra, la noción de ciudadanía se ha circunscripto a la interlocución que los individuos desarrollan con los partidos políticos, el gobierno o, más genéricamente, las instituciones políticas. A partir del supuesto de que eran estas instancias las que velaban por la representación y la ejecución de los intereses de los ciudadanos y las que asignaban y distribuían los bienes públicos, la ciudadanía consistía en ejercer la demanda de bienes colectivos a través de los canales de participación político-institucionales.

Sin embargo, las últimas décadas han sido testigo de la emergencia de otro actor con capacidades y recursos para influir sobre la generación y la distribución de bienes públicos: las grandes corporaciones. Este fenómeno —cuya magnitud es distinta en diferentes países— ha colocado a las empresas más allá de su papel habitual, circunscripto a términos económicos y comerciales. Al surgir como partes activas en la resolución de problemas sociales tales como la pobreza y la baja educación —a través de programas filantrópicos o de capacitación de mano de obra—, o como proponentes de un estilo de vida que considere el impacto ambiental

(para utilizar tan sólo algunos ejemplos aislados de lo que suele llamarse de responsabilidad social corporativa), las grandes empresas se proyectan como agentes de cambio social y cultural, ayudando a socializar nuevos valores vinculados a lo público y colectivo, convirtiéndose en canales y objetos de movilización e influencia individual y grupal y expandiendo así la experiencia de politización hacia otras esferas tradicionalmente percibidas como apolíticas.³

Este trabajo parte de la premisa de que existe un proceso en marcha de ciudadanía de las relaciones con marcas y empresas que antes eran sólo comerciales. Este proceso de cambio de las relaciones entre consumidores y empresas puede ser definido como el paso de lo que constituía un contacto efímero transaccional en el punto de venta a un nuevo tipo de contrato donde ambas partes detentan derechos y obligaciones que van más allá del objeto de compraventa, y se proyecta sobre las consecuencias de producir y vender (para las marcas y empresas) y consumir y descartar bienes (para el consumidor). En este sentido, la ciudadanía de las relaciones comerciales se cristaliza en la formación de preferencias y la generación de conductas con relación a marcas y productos que son políticamente motivadas.⁴

¿Qué significa que el consumo se politiza o se ciudataniza? Las conceptualizaciones del nuevo fenómeno han sido tan variadas como flexibles. Para algunos se trata de una reacción puntual y defensiva frente al avance creciente del mundo corporativo (Palazzo y Scherer, 2008); para otros, representa nuevas formas de participación política equivalentes al voto, a la protesta callejera o a hacer campaña por algún candidato (Micheletti et al., 2003); una tercera postura lo entiende como una noción un poco más elaborada del consumo verde, y lo restringe al uso individual y esporádico de pistas sobre la procedencia del producto (Bostrom y Klintman, 2008). Las diferentes definiciones que se han presentado para enmarcar analíticamente al concepto parecen ser una consecuencia de que el consumo político constituye un fenómeno multidimensional, lo que hace difícil su medición. Por otra parte, por ser un fenómeno relativamente nuevo y desestructurado, su observación se dificulta. Tal como lo comentan Stolle et al. (2003, p. 252): “los actos de consumo político son menos organizados, menos estructurados y más transitorios que las formas convencionales de participación política, lo cual dificulta su medición utilizando cualquier métrica estandarizada”.

Todo ello, naturalmente, sugiere estrategias sobre cómo observar y medir estos fenómenos muy distantes entre sí: el consumo político, ¿se manifiesta tan sólo en la consideración de etiquetas y sellos sobre la calidad socio-ambiental de un producto o en la aspiración del comprador a querer cambiar el mundo? ¿Son más importantes las manifestaciones de interés y motivación por acompañar e influir sobre el mundo corporativo o la acción concreta frente a marcas específicas? Nuestro punto de partida será considerar las reacciones del consumidor frente al comportamiento social y ambiental de las empresas como señal de un consumo politizado, manifestadas a través del discurso favorable o desfavorable sobre una compañía o sector y/o del acto de compra (que premia o que rechaza productos y servicios de una marca o empresa). Tales manifestaciones tienen como principio la consideración sobre el impacto positivo o negativo de la corporación sobre la sociedad y su generación y/o distribución de bienes públicos. Por ello, partiremos de considerar aquellas expresiones favorables o desfa-

³ Una argumentación inicial sobre estos temas se encuentra en Beck (1997, 2002).

⁴ Este proceso ya fue discutido inicialmente y con base empírica para el caso brasileño en Echegaray (2009a, 2009b). Una discusión más amplia pertinente a los casos de sociedades desarrolladas se encuentra en Micheletti et al. (2003) y Stolle et al. (2005).

vorables como una búsqueda por ganar influencia sobre la reputación, market-share y salud financiera de la compañía mediante elecciones que respaldan o rechazan valores y modelos específicos encarnados por el desempeño de actores del universo corporativo.

La politización del consumo deviene a partir de tres fenómenos convergentes: a) un volumen importante y creciente de inversiones sociales privadas (en la forma de programas de responsabilidad social y ambiental) que llega a rivalizar con las partidas presupuestarias de gobiernos para fines asistenciales (Echegaray, 2009b); b) la canalización de identidades, tiempo libre, actividades de entretenimiento y conflictos de los individuos a través de las marcas consumidas y de su relación con los fabricantes de productos y servicios (Baudrillard, 1995; García Canclini, 1996; Beck 1997; Baumann 2007); y c) el agotamiento de las capacidades movilizatorias y motivacionales de los canales tradicionales de representación de intereses y valores políticos (Peruzzotti, 2002; Powell, 2004; Torcal, 2006).

Teniendo en mente este proceso, nuestra intención aquí es explorar hasta qué punto la participación individual en acciones que politizan el vínculo del consumidor con el mundo corporativo resulta en una complementación o, más bien, en una sustitución de las modalidades habituales de expresión política frente al gobierno, Estado y/o partidos políticos. Esa hipótesis comenzó a ser examinada empíricamente en la primera mitad de la década de 2000 en varias sociedades de mercado europeas con instituciones consolidadas (Micheletti et al., 2003; Stolle et al., 2005). En países con instituciones débiles como los de América Latina, es plausible suponer que hay más razones para que, frente a la ausencia del Estado, los ciudadanos apelen a otras instancias y estrategias para ejercer sus demandas. Por ello, en este trabajo exploramos la evidencia sobre la politización del consumo en tres países de la región —Argentina, Brasil y México— donde reconocemos un proceso gradual de ciudadanía de las relaciones comerciales entre consumidor y empresas.

Este trabajo (germen de un estudio más abarcativo y completo sobre el tema de la politización del consumo en la región) se organiza en tres secciones. En la primera, sintetizamos la discusión entre los ámbitos público y privado de referencia y actuación para los individuos y actualizamos —también de forma sintética— el debate empírico actual sobre los alcances de la ciudadanía del consumo. En la segunda sección, examinamos con datos replicados en los tres países latinoamericanos las expresiones de corrimiento de las referencias desde el ámbito de la institucionalidad pública hacia el de la esfera transaccional-comercial representada principalmente por las grandes corporaciones del mercado. En la tercera sección, testeamos las hipótesis de la sustitución o complementación entre formas convencionales y no convencionales de actuación política para determinar el efecto del consumo como nuevo canal de expresión de la ciudadanía. Finalmente, presentamos una discusión sobre las implicancias de los hallazgos.

Las relaciones entre empresas, Estado, ciudadanos y consumidores

Ciudadanos y consumidores, así como el Estado y el mercado, constituyen —para la mayor parte de la literatura tradicional de ciencia política y opinión pública— sujetos y esferas de actuación separadas, cuando no abiertamente antagónicas (Echegaray y Sarsfield, 2009). Esta distinción parece tener sus orígenes en la teoría política misma. Una de las fuentes de aquella visión parece provenir de la crucial separación entre la esfera privada y la esfera pública,

especialmente de las diferencias que establece Hannah Arendt entre los mundos del trabajo, la producción y la acción (Arendt, 1993). Asimismo, otro lugar del que nace aquella visión proviene de la teoría del Estado y la división de tres tipos de poder social —el económico, el ideológico y el político—, distinción que surge del tipo específico de recursos del que dispone y caracteriza a cada uno de estos ámbitos (Bobbio, 1982; Mann, 1989; Poggi, 1990). Las nociones de “mercado” y “Estado” sintetizan estas diferencias, planteando, por un lado, los tipos de bienes y recursos de los que dispone cada esfera y, por el otro, el tipo de asignación y distribución de los mismos propios de cada ámbito. Así, el mercado cuida de producir y hacer llegar bienes privados, tendientes a satisfacer (o crear) necesidades particulares; por otro lado, el Estado se orienta hacia los bienes públicos, que afectan a la comunidad o a grupos suficientemente relevantes o numerosos como para adquirir status de bien público. Estas distinciones naturalizan entre los individuos la idea de que el mercado constituye el reino del auto-interés y la satisfacción individual, mientras que el Estado debe preocuparse por el interés colectivo y las consecuencias públicas de sus acciones. Como consecuencia de esta división, surge la idea de que mientras el ámbito del mundo corporativo propio del mercado privilegia beneficios privados, la esfera pública —donde convergen gobierno e instituciones representativas— pone el acento en el bien público.

Esta división de compromisos y actividades se proyecta de manera natural hacia los sujetos interlocutores del mercado y del Estado: el primero articulando la emergencia del consumidor, el segundo dando origen al ciudadano —sujetos con agendas, preocupaciones y motivaciones diferentes cuando no explícitamente opuestas—. El ciudadano, por un lado, se moviliza alrededor de la generación de bienes públicos y colectivos, los cuales son influidos o alcanzados a través del voto (principalmente) y de otros mecanismos de actuación frente a instituciones representativas o autorizadoras de ese marco. El consumidor, por otro lado, se activa exclusivamente a partir de los bienes de naturaleza privada e individual, los cuales son alcanzados o moldeados a través de la compra en el punto de venta y de sus relaciones con las empresas, sus productos o servicios (la Tabla 1 resume estas diferencias).

TABLA 1
LECTURAS TRADICIONALES
SOBRE LAS ESFERAS DE CIUDADANÍA Y CONSUMO

<i>Actores</i>	<i>Interacciones</i>	<i>Comportamiento</i>	<i>Auto percepción</i>	<i>Tipo de bienes</i>	<i>Agentes de interlocución</i>	<i>Lógica predominante</i>
<i>Ciudadanos</i>	Con el Estado y la esfera pública	Sufragio (voto en la urna electoral)	Sujeto de derechos y obligaciones	Públicos y colectivos	Políticos (partidos, gobierno, congreso)	Normativa (Razonamiento orientado a la legitimidad)
<i>Consumidores</i>	Con el mercado y la esfera privada	Compra (voto en el punto de venta)	Sujeto de beneficios y transacciones	Privados e individuales	Económicos (empresas, marcas)	Instrumental (Razonamiento costo/beneficio)

Aunque analíticamente la distinción tradicional es incuestionable, la misma parece haber sido erosionada empíricamente en el nivel del comportamiento político.⁵ Así, una corriente reciente de la literatura sobre acción política reconoce una convergencia fuerte entre ambas esferas (Stolle y Hooge, 2003) a partir de cambios culturales e institucionales.⁶ Esa convergencia adopta la forma de una politización del consumo, que busca expresar y obtener valores conceptuales y materiales de índole pública y colectiva mediante el ejercicio de la acción individual en la esfera del mercado. En ese sentido dicha convergencia resulta de una extensión del repertorio de actuación política hacia formas no convencionales, las cuales exceden el abanico de opciones de participación pública concebidas tradicionalmente y definidas en la literatura sobre participación política (e.g., Barnes y Kaase, 1979; Inglehart, 1997). La no convencionalidad de estas manifestaciones deviene no de su carácter movilizador, callejero o potencialmente ilegal —como Barnes y sus colegas rotularon inicialmente el conjunto de posibles formas de participación no institucionalizada—, sino de la sustitución de las instituciones políticas por entidades del mercado como interlocutores fundamentales de tal comportamiento.

Para entender cómo ocurre dicha convergencia, se hace necesario, antes, precisar qué entendemos por ciudadanía o politización del consumo. A grandes rasgos, dicha ciudadanía implica la conexión entre valores e intereses substantivos vinculados a una idea de orden público con elecciones personales hechas de modo deliberado teniendo a los actores de mercado como principales interlocutores. Así, la politización del consumo expresa prácticas individuales de selección o de rechazo de productos y/o productores en base a consideraciones socioambientales, políticas o éticas, con el objetivo de promover algún resultado de tinte político (que afecte directa o indirectamente la producción o distribución de bienes públicos y sus generadores privados). Como práctica posibilita un modo alternativo de participación frente a asuntos públicos fuera de la esfera convencional y más allá de las fronteras de interlocución política tradicionales con el gobierno, los partidos o el mismo Estado. Como un resultado crucial, tales nuevas prácticas desdibujan las fronteras entre el interés privado y el público, y entre el mundo del consumo y el mundo de la ciudadanía.

Una de las causas de esta politización del consumo parece desprenderse de la peculiar naturaleza que adquiere el consumo para los individuos. Los trabajos de Veblen —hace más de un siglo— ya planteaban que el consumo —y, por lo tanto, la relación entre compradores y ofertantes de productos y servicios—, excedían el plano de la mera satisfacción utilitaria de necesidades y se proyectaban también como una acción de carácter simbólico. Ello convierte al consumo en un instrumento de expresión y afirmación de la imagen e identidad pública del individuo. Sea como dador de status o como productor de significados e identidad ordenadores del mundo, el consumo se proyecta cada vez más como fenómeno cultural de interlocución y representación social (Baudrillard, 1996; Douglas e Isherwood, 2006; García Canclini, 1997).

⁵ No abordamos en este artículo el análisis sobre si esta distinción ha perdido fecundidad empírica en otras dimensiones. Hay que señalar que, por ejemplo, el Estado sigue siendo el portador del fundamental recurso de la coerción. Acá nos ocupamos específicamente del ámbito del comportamiento político.

⁶ Mucho antes, Albert Hirschmann en sus discusiones sobre búsqueda de satisfacción personal y dedicación a actividades de la esfera privada o pública (1982), así como en su trabajo previo sobre patrones de respuesta frente a instituciones generadoras de insatisfacción (1970), admitía la interpretación de que las acciones desplegadas como consumidor podrían tener una connotación política. Sin embargo, estas discusiones tuvieron un carácter más histórico y ensayista que inferencial.

Desde ya, éste no es el espacio ideal para resumir la discusión sobre el valor social del consumo, pero sí es importante y suficiente destacar que como catalizador de la expresión de la identidad de los individuos, el consumo sintetiza valores y creencias claves que son proyectados sobre los objetos de consumo y sus fabricantes (las empresas). En la medida en que este proceso ocurre paralelo a la desestimación de otros canales de representación e identificación de valores, como los partidos políticos o el poder legislativo (Gervasoni, 2004; Mainwaring, 1998), se hace más fácil comprender una inclinación a concentrar una parte de las expectativas orientadas a materializar valores en el mercado. Esa expresividad puede ocurrir discursivamente o —más tímidamente— a partir de la orientación silenciosa e individual a querer saber más o reflexionar sobre el comportamiento ético-legal o las consecuencias ambientales y sociales de determinadas acciones u omisiones de otros agentes como empresas y ONGs. Pero quizás la forma más explícita de expresar esos valores en el mercado se dé a través de elecciones y decisiones motivadas políticamente entre los demandantes de bienes y servicios.

Por otro lado, los consumidores que se comprometen con tales conductas parten de la adjudicación de responsabilidad a las empresas por la generación, distribución o conservación de bienes públicos, y al hacerlo ensanchan los límites de la participación política tal como ha sido concebida en las ciencias sociales. La actual discusión sobre el consumo político indica que ello ocurre por la forma como dichos productos son fabricados o por la naturaleza del impacto socioambiental que la producción de tales productos y servicios tiene (Micheletti et al., 2003). Esta lectura, sin embargo, sólo reconoce la dimensión mercantil del mundo corporativo, desconociendo la proyección de las grandes empresas como agentes de cambio político en función de su influencia económica (capacidad de generar o eliminar puestos de trabajo, riqueza para la comunidad donde se inserta, recursos al gobierno vía impuestos, efecto derrame o multiplicación de las actividades económicas, atracción de mano de obra más o menos cualificada), de sus políticas de sustentabilidad (criterios de selección de proveedores, parámetros de construcción, hospedaje, transporte y operación de mercancías, compromisos de colaboración con el gobierno en materia de precios, estabilidad laboral, etc.) y sus programas de responsabilidad socioambiental. La generación y distribución potencial o real de bienes públicos no mercantiles por parte de las grandes empresas, más allá de que se trate de un fenómeno de percepción o de algo efectivamente comprobado, es el otro gran motor de la politización del consumo (Echegaray, 2009b).

El desconocimiento de esta segunda dimensión impulsora del consumo político deviene, en gran medida, de la concentración de las explicaciones sobre el surgimiento de este fenómeno en los cambios culturales. Existe consenso en la literatura acerca de que el cambio hacia una cultura posmaterialista —en la que campean necesidades de autorrealización y autoestima en lugar de las necesidades básicas de subsistencia y auto-preservación (Inglehart 1990) y que constituye la consagración de un tipo de política anclada en los estilos de vida en lugar de estar anclada en las ideologías (Beck 1997)— explica la emergencia del consumo político.⁷ Con todo, dicha reducción argumentativa muestra varias contradicciones. Por ejemplo, una parte importante de la politización del consumo resulta de preocupaciones respecto del impacto de los procesos productivos y de los propios productos sobre el medio

⁷ Versiones locales de los argumentos de la politización del consumo repiten y se limitan a esta misma línea de argumentos. Ver Portillo (2005).

ambiente y la seguridad higiénica y alimentaria-nutricional, respectivamente. Por definición, la intranquilidad sobre los efectos y riesgos a la salud de los alimentos mal podría adjudicarse a un ámbito de necesidades diferente de las primarias (fisiológicas relativas a la alimentación y de seguridad en términos de amparo y garantía biológicos). La centralidad conceptual que la noción de riesgo gana en el abordaje de Beck sobre subpolítica o política de estilo de vida no minimiza el hecho de que tal riesgo está conectado al ámbito de la supervivencia de forma mucho más directa e incisiva que al de necesidades más complejas de autoestima o autorrealización. De forma análoga, la intensidad y dramaticidad con que el calentamiento global y la contaminación afectan hoy las condiciones de vida de millones de latinoamericanos, principalmente (pero no únicamente) en las grandes urbes, mal puede asociarse a una necesidad posmaterialista. El costo en vidas y propiedad individual y pública fruto de tempestades, deslizamientos de tierra e inundaciones, los costos alarmantes en electricidad y abastecimiento de agua potable con las bruscas oscilaciones de temperatura y niveles de los ríos, la inseguridad física y médica en el caso de apagones o cortes energéticos y de abastecimiento sugieren muy claramente que las preocupaciones ambientales están abandonando el dominio de necesidades de índole posmaterial y se identifican como necesidades básicas de subsistencia.⁸

El reconocimiento de la proyección de las grandes empresas como agentes de cambio completa el entendimiento sobre los factores que viabilizan y estimulan la ciudadanización del consumo. Existen diferentes indicadores que señalan un cambio en el papel desempeñado por las empresas que favorece su proyección desde la esfera del mercado hacia la esfera público-política. Algunos de ellos son objetivos. Por ejemplo, casi la mitad de las cien principales economías del mundo, ya durante la primera mitad de la primera década del siglo XXI, eran multinacionales, no países.⁹ En el caso específico de Brasil, en 2009, treinta de las cincuenta mayores entidades económicas del país eran grupos empresariales de origen nacional o multinacional.¹⁰ Todo indica que una situación semejante ocurre en Argentina y México, las otras dos sociedades que examinamos en este trabajo.

Otro ejemplo de cambios sustanciales surge al comparar los volúmenes de inversión social privada en estos países. En el año 2006, el estado de São Paulo (con más electores y PBI que toda Argentina) le dedicó a sus programas sociales, de protección ambiental y de desarrollo cultural la cifra de 1.400 millones de reales. En ese mismo año, el total de inversiones directas e indirectas en acciones de responsabilidad socioambiental por parte de cien fundaciones empresariales del país¹¹ sumó recursos por valor de 1.110 millones

⁸ Datos de encuestas indican el crecimiento disparado del medio ambiente como principal problema del país. En Brasil, el mismo se instaló en tercer lugar ya hace algunos años. En 2009, por ejemplo, preguntados de forma espontánea sobre el problema más serio del país, 12% indicaban algún tipo de cuestión ambiental, perdiendo sólo frente a violencia y problemas económicos y superando a otros problemas históricos tales como desempleo, falta de educación, pobreza o salud. Fuente: Market Analysis.

⁹ *Clarín*, 17 de marzo de 2002; *Veja*, edición 1876, 9 de junio de 2004; UNCTAD, 2005.

¹⁰ Ello deja a siete estados brasileños fuera de las cincuenta mayores economías del país, al mismo tiempo que varios grupos económicos dejan a la zaga varias provincias en esa lista de los principales cincuenta productos brutos internos.

¹¹ Cabe recordar que el total de empresas ubicadas en Brasil y consideradas de tamaño grande suma 5.500 compañías y que —según datos del censo Ipea de 2006— sólo 3% del universo corporativo implementaba proyectos propios permanentes de RSE (indicador de existencia de una fundación o instituto empresarial de acción social o ambiental). A pesar de ello, 94% de las grandes empresas admitían implementar anualmente acciones o iniciativas socioambientales. Fuente: IPEA, "Pesquisa de Ações Sociais das Empresas", 2006 (versión online: http://www.ipea.gov.br/acaosocial/articledcd2.html?id_article=244)

de reales.¹² Cuando los niveles de asistencia social, protección ambiental e inversión en desarrollo humano vía integración cultural o deportiva provenientes del gobierno y del sector privado rivalizan de este modo, es difícil negar que con ello vengan cambios profundos en las expectativas y modos de referenciación y actuación por parte de los individuos respecto de dónde termina la relación mercantil y dónde empieza la relación política con el mundo corporativo.¹³

Pero también abundan los indicadores subjetivos que apuntan a este avance: entre el 61% y el 78% de la población urbana en los tres países latinoamericanos espera de las empresas que estas desempeñen un papel que vaya más allá sus meras funciones comerciales y transaccionales.¹⁴ Al ser sondeados sobre si las empresas deberían contribuir a resolver problemas sociales tales como la educación o la criminalidad (esfera tradicional de intervención del Estado y las instituciones convencionales de representación política), entre un mínimo de 50% (México) y un máximo de 54% (Brasil) responden favorablemente.¹⁵ Y al comparar indicadores que miden las percepciones sobre la actuación del gobierno y las empresas frente a la sociedad, las segundas son mejor evaluadas de modo sistemático.¹⁶

De diferentes maneras, estos indicadores ratifican la idea de un desequilibrio entre expectativas y evaluaciones de los ciudadanos sobre los mundos corporativos y de la representación política, lo cual abre el camino a una centralidad creciente de las empresas como agentes de cambio social y cultural, en detrimento del lugar de los partidos políticos o del propio gobierno. Las grandes corporaciones se proyectan subjetiva y objetivamente como fuentes de oferta política gracias a la atribución de responsabilidades y capacidades que le otorgan los ciudadanos y su ejercicio objetivo de producción y distribución de bienes públicos. Lógicamente ello lleva a que las grandes empresas ejerzan un poder más o menos discrecional sobre la sociedad y los otros actores, pero también a quedar expuestas como potenciales *locus* de demanda ciudadana.¹⁷

¹² Governo do Estado de São Paulo, 2006, Plano Orçamentário (versión online: <http://www.planejamento.sp.gov.br/PlanOrca/orcaasp#>) e Revista Exame, 7 de novembro de 2007, p. 122.

¹³ Cabe destacar que el propio mundo corporativo incentiva ese proceso de politización al adoptar programas de responsabilidad socioambiental como estrategias de competitividad comercial y reputación institucional. Como sintetiza Lipovetsky (2002, p. 69) de forma provocadora: “el posicionamiento ético [de las grandes empresas] supone la continuación de la guerra económica por otros medios”. Sobre esta perspectiva de politización como consecuencia de acciones deliberadas del mundo corporativo, ver EcheGARAY (2009b).

¹⁴ Porcentaje de entrevistados que indicaron que el rol de las grandes empresas debería ir más allá de generar lucro, pagar impuestos, generar puestos de trabajo y cumplir las leyes, incluyendo operar bajo patrones éticos elevados y contribuir a crear una sociedad mejor para todos. Fuente: Market Analysis y GlobeScan, Monitor de Responsabilidad Social Corporativa, 2008.

¹⁵ Fuente: Market Analysis y GlobeScan, Monitor de Responsabilidad Social Corporativa, 2009

¹⁶ La diferencia en materia de confianza pública atribuida al gobierno y a las empresas (nacionales o multinacionales) llega en estos países a 18 puntos porcentuales a favor de las últimas. Esa diferencia favorable al mundo corporativo, en 2009, es prácticamente la misma en los tres países.

¹⁷ Existe una tercera consecuencia poco explorada y que tiene que ver con la cuestión de si ese mayor empoderamiento corporativo es percibido de forma positiva o negativa. El debate académico y empresarial poco han problematizado esta cuestión, presuponiendo que tal resultado es automáticamente negativo (en la visión mayoritaria de la literatura universitaria) o positivo (en la visión del mundo de negocios, incluyendo los medios de comunicación enfocados en estos asuntos). Muestras representativas de Brasil y México indican que 80% y 83%, respectivamente, de los adultos de ambos países entienden como un problema algo serio o muy serio el creciente poder de las empresas globales. Fuente: Market Analysis y GlobeScan, Estudio de Reputación Empresarial, 2009.

Por otro lado, no existen procedimientos formales y planificados para el control y la evaluación del comportamiento de las corporaciones análogas a las elecciones, motivo por lo cual el camino para el despliegue de reacciones frente a la actuación empresarial y las tentativas de influir sobre la conducta de las empresas pasa por un tipo de voto cotidiano ejercido desde el bolsillo o desde el *changuito*:¹⁸ eligiendo premiar (con la compra o la recomendación) o castigar (con el boicot pasivo o activo) a las compañías que cumplieron bien o mal con sus deberes socioambientales, a partir de las capacidades adjudicadas y las expectativas atribuidas. La lógica de actuación reproduce la premisa del voto económico retrospectivo tan familiar a la ciencia política, sólo que con otro objeto de referencia: las grandes empresas.¹⁹ El individuo ciudadaniza su relación con las empresas a través de su rol de consumidor, sancionando a las empresas que mostraron una actuación negativa y recompensando a aquellas con un pasado positivo o a la altura de lo esperado: se trata, en definitiva, de una expresión de participación política no convencional mediante la práctica de una compra políticamente motivada, modalidad en que se traduce la ciudadanización de las relaciones con el mercado.

Los consumidores como agentes políticos

Una mejor evaluación del mercado (en lugar de la política institucionalizada) como interlocutor de expresión y obtención de bienes públicos, la efectiva oferta de tales bienes por parte del universo corporativo y el cambio en la matriz valorativa —que ahora estimula una política basada en la vida cotidiana antes que de base ideológica o partidaria— no serían condiciones suficientes para movilizar a números considerables de ciudadanos en Argentina, Brasil y México hacia la politización de sus prácticas de consumo. Para ello, se hace necesaria la existencia de la percepción de una conexión explícita sobre la influencia de una decisión de compra en la generación de resultados colectivos deseables que direcciona a los consumidores a favor de determinados ofertantes o productos

Una de las formas de capturar esa conexión es verificando cuán permeables y representativas son las instituciones políticas tradicionales y las de mercado. Sondeos realizados en los tres países seleccionados²⁰ indican la existencia de una autopercepción de los individuos

¹⁸ Expresión coloquial con la cual en Argentina se designa a los carritos de supermercados.

¹⁹ Esto es válido tanto para la vertiente sociotrópica (resultados relevantes para la sociedad como un todo) como para la vertiente egotrópica (resultados relevantes para el votante individual) ya que estudios sobre el significado de responsabilidad social y ambiental realizados en los tres países apuntan la inclusión de consideraciones colectivas (como trato justo a los funcionarios, generación de empleos y riqueza o acciones filantrópicas y asistenciales) e individuales (experiencias positivas o adversas como cliente). Para una revisión empírica del voto económico en América Latina, ver Echegaray (2005).

²⁰ Los datos discutidos en estas últimas dos secciones provienen de muestras urbanas realizadas en los tres países en los meses de noviembre de 2008 (Brasil), enero de 2009 (Argentina) y julio de 2009 (México). En Argentina, fueron entrevistados 410 adultos de forma telefónica, en AMBA, Rosario ciudad y Córdoba ciudad, a partir de un sorteo aleatorio de números, ajustando la muestra final según cuotas de sexo, edad y clase, con casos por ciudad distribuidos proporcional al tamaño de la población. Las muestras de Brasil y México siguieron un criterio de selección polietápica hasta el nivel del domicilio, donde se aplicaron cuotas de sexo, edad y clase social para que la muestra final sea fiel a la distribución de la población adulta de 18 años y más. En Brasil fueron entrevistados 805 adultos en las 9 principales capitales (São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Recife, Salvador, Porto Alegre, Curitiba, Goiânia y Brasilia). En México fueron entrevistados 1.006 adultos en 145 secciones electorales de todo el país. Los datos de Argentina y Brasil tienen como fuente la consultora Market Analysis. Agradecemos a SIMO México la inclusión de las preguntas centrales al análisis en la muestra mexicana.

como relativamente más influyentes en sus relaciones con las grandes empresas que frente a sus gobiernos. Los datos de la Tabla 2 indican así un nivel de eficacia política interna mayor frente al mercado.

TABLA 2
PERCEPCIÓN DE EFICACIA POLÍTICA INTERNA
FRENTE AL MERCADO Y EL GOBIERNO, 2008-09
(ARGENTINA, BRASIL Y MÉXICO)

	Argentina	Brasil	México
Hoy en día, ¿diría que la gente como Ud. tiene más influencia sobre las decisiones del gobierno respecto de políticas que sobre las decisiones de las grandes empresas respecto de productos y servicios?	16%	23%	20%
¿O Ud. diría que la gente como Ud. tiene más influencia sobre las decisiones de las grandes empresas respecto de productos y servicios que sobre las decisiones del gobierno respecto de políticas?	39%	41%	23%
Tiene el mismo nivel de influencia frente a empresas y gobierno (opción voluntaria)	14%	11%	15%
No tiene ningún tipo de influencia (opción voluntaria)	29%	20%	25%
No sabe / No responde	2%	6%	17%

Fuente: Market Analysis.

Aunque con mucha menor intensidad en el caso mexicano y sin negar un grado relevante de sensación de impotencia, este indicador de eficacia política subjetiva revela una percepción de accesibilidad mayor frente al mundo empresarial que al político-institucional. En la medida en que existe esa atribución de permeabilidad más elevada, es más probable que una parte importante de la voluntad participativa sea expresada frente a las empresas, pero también que se perciba al mundo corporativo como una usina tan legítima como la política institucionalizada en la generación de bienes públicos.

Esta percepción de permeabilidad es complementada por una expresión de autoafirmación como consumidor delante del universo empresarial y por la lectura de que éste llega a ser más abierto y transparente que el mundo de la política formal. Preguntados sobre la auto-

percepción como agentes de poder delante de las grandes empresas y el gobierno se observa una pequeña ventaja a favor del ámbito corporativo, más amplia en México y casi nula en los otros dos países.²¹ Examinada esta misma orientación desde otra perspectiva, la efectividad de las consecuencias de una actuación individual en cada esfera, el cuadro resultante es mixto, variando de país a país. La Tabla 3 brinda más elementos sobre cuán extendida es la percepción sobre un rol asertivo y de empoderamiento en el ámbito político formal y de mercado, respectivamente.

TABLA 3
PERCEPCIÓN DE EMPODERAMIENTO
COMO CONSUMIDOR Y CIUDADANO, 2008-09
(ARGENTINA, BRASIL Y MÉXICO)

Percepción de empoderamiento (<i>Acuerdo total + parcial</i>)	Argentina*	Brasil*	México**
Como consumidor puedo influir en el comportamiento de una compañía para que se vuelva más responsable	74 %	77 %	60 %
Como ciudadano puedo influir en el comportamiento del gobierno para que se vuelva más responsable	73 %	75 %	50 %
La forma como las personas compran puede ayudar a cambiar el comportamiento de las empresas	77 %	70%	37 %
La forma como las personas votan puede ayudar a cambiar el comportamiento del gobierno	67 %	70 %	49 %

Fuente: "Market Analysis "GlobeScan.

Los datos de la Tabla 3 muestran un panorama de virtual empate en materia de percepción sobre el empoderamiento personal en ambas esferas de consideración. Los individuos (con diferencias específicas de país a país) se sienten prácticamente iguales delante de interlocutores políticos o corporativos, lo cual genera apoyo a la idea de que existe espacio para un ejercicio de expresión e involucramiento personal en ambas esferas, ya que la expectativa en términos de resultados es muy similar. Los hallazgos hablan de que no hay motivación mayor en una esfera sobre la otra, lo cual contribuye a naturalizar la participación en el territorio del consumo, dado que generan niveles parecidos de satisfacción y autoconfianza que aquellos derivados de actuar delante del gobierno.

Las condiciones de fuerte autoestima y un sentido de competencia subjetiva más intenso frente al universo corporativo (comparado con lo que se siente delante del mundo de la política) estimulan la transferencia de un carácter político a las relaciones consumidor-empresa.

²¹ En los tres países la pregunta formulada fue: "Voy a leer algunas frases y quisiera que me dijera si usted está totalmente de acuerdo, más de acuerdo que en desacuerdo, más en desacuerdo que de acuerdo o totalmente en desacuerdo". Los datos reportados corresponden a la suma de "totalmente de acuerdo" más "parcialmente de acuerdo".

En la medida en que, además, se verifica una percepción de mayor permeabilidad, esto es, de accesibilidad y adaptabilidad de las corporaciones a la agenda pública (cuando son comparadas con las capacidades de las instituciones políticas), se facilita el reconocimiento explícito del mercado como arena donde la ciudadanía puede ser ejercida.

Dos indicadores sirven para determinar esos catalizadores adicionales del proceso de politización del consumo: cuán cognitivamente accesible es cada mundo y cuán responsable o adaptable a las expectativas e intereses del público son los actores de cada esfera. La Tabla 4 sintetiza los resultados.

TABLA 4
PERCEPCIÓN DE PERMEABILIDAD DEL
MERCADO (CORPORACIONES) Y LA POLÍTICA (GOBIERNO)
(ARGENTINA, BRASIL, MÉXICO)

Indicadores de permeabilidad institucional	Argentina	Brasil	México
Accesibilidad cognitiva Empresas-Política*	- 5%	+ 17%	+ 5%
Acuerdo con: “La política es tan complicada que, frecuentemente, no se entiende lo que sucede”.	38%	59%	37%
Acuerdo con: “La vida de las empresas es tan complicada que, frecuentemente, no se entiende lo que sucede”.	43%	32%	42%
Responsabilidad percibida Mercado-Gobierno*	+ 50%	+ 65%	+ 12%
Acuerdo con: “Nuestro país es gobernado en favor de unos pocos grupos e intereses de gente muy poderosa”.	81%	79%	40%
Acuerdo con: “Las grandes empresas pueden decidir lo que quieran sin preocuparse con los consumidores”.	31%	14%	28%

* Diferencia neta entre los porcentajes de acuerdo con la primera afirmación menos desacuerdo con la segunda afirmación.

Fuente: Market Analysis.

El signo positivo delante de cada porcentaje indica una ventaja a favor del mundo empresarial, que es reconocido como más fácil de entender o menos hermético (y por lo tanto más capaz de representar) a los intereses del público. Considerados ambos indicadores sólo se observa una única excepción a la regla que apunta un reconocimiento del mundo empresarial como más permeable que el mundo político.²² De manera general, se entiende la vida corpo-

²² La excepción es el caso argentino, donde existe más certidumbre informativa sobre los acontecimientos del mundo político y su significado que su equivalente en la esfera corporativa.

rativa como más cercana e inteligible. Esa cercanía adquiere un carácter de fuerte consenso favorable al universo empresarial cuando el énfasis está puesto en la imagen de receptividad y responsabilidad relativa frente a sus respectivas clientelas. En los tres países la percepción predominante es que la esfera privada es mucho más abierta y receptiva a los intereses del público que las instituciones políticas tradicionales. Eso refuerza la percepción de mayor empoderamiento desarrollado por el individuo frente a las compañías, contribuyendo a ubicar al mercado como un espacio mucho más motivador y accesible para el compromiso individual en torno de los bienes públicos que el mismo mercado produce y distribuye, lo que contribuye al proceso politizador de las relaciones consumidor-empresa.

Tales circunstancias facilitan la proposición del consumo político como modalidad aceptable de participación no convencional. Dada la admisión del creciente poder empresarial para generar bienes públicos, los consumidores encuentran un contexto cognitivo que los motiva a ciudadanizar sus relaciones con los actores de mercado, presionando por la manutención, incorporación o expansión de prácticas de ciudadanía corporativa como forma de actuación política. Tal hipótesis requiere de un ejercicio cuasi-experimental para determinar hasta qué punto la existencia de oportunidades para una acción política vía mercado despierta o no la atención del público. Para ello, realizamos un test indirecto para delinear el potencial canalizador de demandas políticas albergado en el consumo ciudadanizado. La prueba consiste en comparar el efecto de introducir la presión directa sobre las empresas como variante del repertorio de participación para influenciar el rumbo de la sociedad en una dirección positiva. La Tabla 5 resume los principales resultados del ejercicio.

TABLA 5
 REPERTORIO DE PARTICIPACIÓN POLÍTICA:
 MODOS CONVENCIONALES Y NO CONVENCIONALES
 (ARGENTINA, BRASIL, MÉXICO) *

<i>¿Cuál es la manera más efectiva para que gente como usted pueda influir en cambiar las cosas en este país?</i>	Argentina		Brasil		México	
	Escenario 1	Escenario 2	Escenario 1	Escenario 2	Escenario 1	Escenario 2
Votar en elecciones para elegir un candidato que defienda sus puntos de vista u opiniones parecidas con las suyas.	69%	43%	53%	42%	57%	44%
Participar de movimientos de protesta para exigir cambios.	8%	12%	22%	19%	15 %	11%
Presionar, como consumidor, a las empresas para que sean más responsables social y ambientalmente. (Consumo ético/político)	-	29%	-	19%	-	15 %
O usted diría que no hay forma de influir para que las cosas cambien en este país / No sabe	23%	16%	25%	19%	23%	29%

* Escenario 1: sin la opción de consumo ético/político entre los modos de actuación.

Fuente: Market Analysis.

La prueba revela la legitimidad social conquistada por la opción de consumo político entre los latinoamericanos y da apoyo a la hipótesis de una clara atribución de responsabilidades políticas a las corporaciones como proveedoras de bienes colectivos y de una sustancial erosión del monopolio de los medios convencionales como el voto. Cuando se introduce la opción del consumo político como parte del repertorio posible de actuación, el acto de votar pierde 26% de la adhesión pública en la Argentina, porcentaje muy parecido al obtenido por el consumo político. Lo mismo se verifica en Brasil y México: lo que la política convencional pierde en poder de convocatoria —a través de canales tradicionales como las urnas— prácticamente equivale a lo que el consumo ético conquista. La probabilidad de migrar hacia otro tipo de acciones no convencionales, como la protesta colectiva, es muy limitada.

Una última evidencia para ilustrar la reversión de los parámetros de participación de acuerdo a las percepciones de los individuos (y que, entonces, ratifica el carácter cívico-político atribuible a las corporaciones nivelándolas con las instituciones políticas tradicionales) se obtiene al examinar la interacción entre la percepción sobre el nivel de empoderamiento individual frente al mercado (vs. el gobierno) y la preferencia por el consumo político como modalidad para la conquista de cambios sociales. La Tabla 6 muestra los hallazgos al respecto.

TABLA 6
DIFERENCIA NETA EN LA PREFERENCIA POR PARTICIPACIÓN
SEGÚN AUTOPERCEPCIÓN DE EMPODERAMIENTO EN LA ESFERA DEL MERCADO
(ARGENTINA, BRASIL, MÉXICO)

Forma más efectiva de influir en el cambio*	Argentina	Brasil	México
Votar en elecciones para elegir un candidato	- 18%	- 7%	- 48%
Participar de movimientos de protesta.	- 1%	- 3%	+ 8%
Consumo ético/político	+ 16%	+ 6%	+ 19%
No puede influir / No sabe	+ 4%	+ 3%	+ 2%

*Diferencia neta en los porcentajes de las respuestas sobre las formas más efectivas de influir entre quienes se autoperceben con más influencia sobre las empresas, comparado a quienes se autoperceben con más influencia sobre el gobierno.

Fuente: Market Analysis.

Los datos en la Tabla 6 señalan el efecto relevante que tiene la autopercepción de influencia en el terreno del mercado para potencializar la opción por el consumo político como mecanismo para moldear el status de bienes públicos (esto es, cambios que impactan positivamente a la sociedad como un todo). La diferencia en favor del consumo político como modo de acción, entre 6% y 19%, cuando se compara esa preferencia de participación por niveles

de competencia subjetiva frente al gobierno y el mercado, constituye evidencia a favor de que quienes perciben que la capacidad de influir sobre el mercado es mayor que sobre el gobierno son más proclives a seguir la vía del consumo ético-político. La eficacia percibida comparada sobre la posibilidad de influir sobre la actuación del gobierno vs. empresas se traduce en pautas de comportamiento político.

El consumo político: evolución y contextualización

Buenos Aires, marzo de 2005: la petrolera Shell anuncia que su capacidad para almacenar gasoil llegó al límite, forzándola al desabastecimiento del mercado y a subir los precios frente de una demanda en aumento. El gobierno, preocupado por una inflación creciente, reacciona de inmediato. De un lado, presiona a la empresa con amenazas de multa; de otro, hace pública la convocatoria a los consumidores para que dejen de comprar sus productos. La convocatoria no sólo habla de un esfuerzo para resguardar los propios bolsillos; lo que ésta enfatiza es la apuesta a la estabilidad económica, un bien público muy apreciado por los argentinos que aún tienen fresca en su memoria la crisis de 2001-02. En una semana, las ventas de la compañía caen el 60%. Peor aún, el boicot genera un efecto multiplicador adverso sobre los dueños de las estaciones de servicio que distribuyen el crudo bajo la marca Shell y que por su condición de microempresarios se ven, súbitamente, sin capital de giro para cubrir sus deudas y gastos. No pocos anticipan sus próximos pasos: presionar la empresa con la amenaza de juicios o el abandono de la bandera.²³ Rápidamente, Shell capitula, reduce sus precios y amplía la oferta del producto.²⁴

São Paulo, diciembre de 2008: otro día de calor y lluvia en la principal metrópoli sudamericana, cuando el Procon, servicio de defensa del consumidor, anuncia su ranking 2008 sobre reclamos. Como en años anteriores, las operadoras de telefonía están a la cabeza y los puntos de conflicto con los consumidores son básicamente los mismos: dificultad de uso del servicio (a pesar de la puntualidad y la rigidez en la cobranza del mismo), imposibilidad de ejercer el derecho de cancelación del servicio en la práctica, deficiencias y mora en la atención al público y cobro de tarifas indebidas. En un país donde el discurso oficial igualó el acceso a bienes de consumo (como teléfono o cuenta bancaria) a ciudadanía,²⁵ los conflictos sobre la calidad e integridad del consumo de ciertos productos y servicios no demoran en alimentar una reacción politizada por parte de los consumidores.²⁶ Así, no sorprende que la encuesta anual sobre desempeño socioambiental de diferentes sectores de la economía brasileña colocara a las operadoras de telefonía últimas en el ranking junto con segmentos fabricantes de

²³ La Nación, 6 de abril de 2005, "El Gobierno logró que Shell baje el precio de las naftas" (versión online: http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=693714).

²⁴ El País, 7 de abril de 2005, "Shell baja los precios en Argentina tras el boicot que Kirchner lanzó contra la empresa" (versión online: http://www.elpais.com/articulo/economia/Shell/baja/precios/Argentina/boicot/Kirchner/lanzo/empresa/elpporeco/20050407elpepueco_13/Tes).

²⁵ Folha de São Paulo, 28 de diciembre de 2003, "Veja a integra do discurso de Lula em balanço do 1o ano de governo" (versión online: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u56585.shtml>).

²⁶ Procon-Secretaria da Justiça e da Defesa da Cidadania (2009), "Cadastro de Reclamações Fundamentadas – Período 2008", (versión online: http://www.procon.sp.gov.br/pdf/ACS_Ranking_de_reclamações_2008.pdf).

productos altamente cuestionados como cigarrillos y bebidas alcohólicas.²⁷ Dicho desprestigio público, aun para empresas que gozan de un status oligopólico, representa una serie de costos: apoyo consumidor a una mayor reglamentación estatal del sector, multas en aumento, pérdida de valor de mercado, deslealtad de sus clientes y la necesidad de duplicar sus inversiones sociales para neutralizar o minimizar su descrédito institucional.

Ciudad de México, septiembre de 2008: como todos los años, militantes de Greenpeace reciben el ranking mundial de las empresas más verdes en el segmento de tecnología elaborado por la casa matriz;²⁸ a quince kilómetros de allí, un grupo de funcionarios de Nokia no para de festejar: han recuperado el primer lugar en la lista, una buena noticia en medio de un año caracterizado por la crisis con fuerte retracción del consumo. Un par de meses después, cuando más de mil consumidores fueron entrevistados para elegir las empresas líderes en responsabilidad socioambiental que funcionan en el país, Nokia quedó en la delantera con el 12% de las menciones espontáneas y un capital reputacional de empresas capaz de ofrecer bienes públicos como un menor impacto ambiental y una mayor capacidad de reciclaje y reuso de materiales.²⁹ Un año después, la compañía no sólo contabiliza una facturación mayor que sus competidores, sino que su modelo de logística reversa inspira a jugadores del sector, reduciéndose así el impacto ambiental de la basura tecnológica.

De diferentes maneras y con mayor o menor intensidad, estos ejemplos encarnan situaciones concretas de interacción entre mercado y política, en las que las agendas del consumidor y del ciudadano se encuentran. El consumo como expresión central de las relaciones con marcas y empresas se presenta como una opción legítima para expresar opiniones políticas y ejercer influencia política. Esa ciudadanía a través de compras políticamente motivadas involucra boicots a determinadas compañías, el favorecer a otras y discursos positivos o negativos sobre marcas y empresas en función de sus prácticas socioambientales y de mercado. El individuo que sigue algunos de estos caminos, criticando o elogiando empresas, premiando con su compra o rechazando comprar productos de una compañía en base a consideraciones sobre el bien público (justicia social, salud ambiental, seguridad jurídica, orden económico, etc.), está manifestando un consumo político. Y así lo definimos pues son éstos los mecanismos a través de los cuales el sujeto consigue, en la práctica, mostrar su elección del ámbito de mercado como canal para vehicular su agenda de valores y su intención de influir sobre los resultados de alcance colectivo. Como sintetizan Stolle et al. (2005, p. 246): “Más allá de si los consumidores actúan individual o colectivamente, sus elecciones de mercado reflejan un entendimiento de que los productos y servicios están insertos en un contexto social y normativo complejo, proyectando lo que puede llamarse de ‘la política por detrás de los productos’”.

A lo largo de la última década, dicho consumo ciudadanizado se ha consolidado como parte del repertorio de la actuación política individual en América Latina. Tratándose de un fenómeno nuevo, individual y desprovisto de plataformas externas de movilización³⁰ y —por

²⁷ Monitor de Responsabilidade Social 2009, Market Analysis, divulgado em Revista EXAME, 11 de febrero de 2009, “O ranking da boa cidadania”, (version online: http://www.marketanalysis.com.br/mab/not/2009/exame_fev2009.jpg).

²⁸ Greenpeace, Greener Electronics Guide, 2009 (version online: <http://www.greenpeace.org/international/campaigns/toxics/electronics/how-the-companies-line-up>).

²⁹ Monitor de Responsabilidade Social 2009, Mexico, Market Analysis.

³⁰ En ninguno de los tres países existe un “partido del consumo ético”; es más, inclusive el propio movimiento ambientalista demoró en articular esta demanda al interior de su programa así como en legitimar y persuadir a nuevos individuos a abrazar esta modalidad de actuación. Ver por ejemplo: Hochstetler y Keck (2007).

lo tanto— rodeado de incertidumbres y exigiendo una iniciativa personal de información y decisión, éste muestra una relativa estabilidad en el tiempo, antes que un crecimiento ininterrumpido. Hacia inicios de 2009 y en promedio de los resultados en los tres países, uno de cada cinco ciudadanos (20,3%) recurría al consumo político punitivo, dejando de comprar, adhiriendo a boicots o hablando negativamente de empresas cuya actuación era juzgada contraria a valores sociales o ambientales claves. Y cerca de uno de cada cuatro (23,0%) adoptaba un consumo político de premiación, beneficiando con sus compras y/o recomendaciones a compañías percibidas como generadoras de bienes públicos deseables. Diez años atrás, en 1999, estos porcentajes eran de 19,5% y 23% respectivamente.³¹ La Tabla 7 sintetiza la evolución.

TABLA 7
EVOLUCIÓN DEL CONSUMO POLÍTICO
EN AMÉRICA LATINA, 1999-2009
(ARGENTINA, BRASIL Y MÉXICO)

<i>Tipo de consumo político</i>	1999	2002	2004	2007	2009
Recompensa	19,5%	19,0%	16,3%	15,7%	23,0%
Punitivo	23,0%	28,3%	18,7%	18,0%	20,3%
Promedio agregado*	21,3%	23,7%	17,5%	16,9%	21,7%

* Promedio simple basado en la suma agregada de recompensa más punitión
Fuente: Market Analysis, GlobeScan

La ciudadanización del consumo no ha sido un fenómeno linear o de crecimiento continuo en el tiempo. Una causa de ello quizás sea que la población aún no se familiariza con la posibilidad de adoptarlo. No sólo se observan vaivenes a lo largo del tiempo, sino también cambios internos en el equilibrio de expresiones punitivas vs. recompensadoras. El año 2002 vio el momento de máxima utilización del consumo político como modo de participación, estimulado por una intensa disposición a ejercer un voto de castigo sobre las compañías. No mucho tiempo después, en 2007, el consumo político registraba su momento más bajo en función tanto de la menor inclinación a recompensar como a punir empresas. Aun así, casi el 17% de la población adulta admitía hacer uso de ese mecanismo de influencia política.

La relativa estabilidad a lo largo de un período importante indica que no se trata de una

³¹ Las preguntas que operacionalizaron estos indicadores figuran en el Apéndice I bajo el rótulo "consumo político".

moda o de un conjunto de oportunidades singulares e irreproducibles para viabilizar dicha expresión. Por otro lado, las oscilaciones están lejos de ser aleatorias. Si bien varias explicaciones han sido propuestas a lo largo de este período, los coeficientes de correlación bivariada con el contexto macroeconómico alcanzan un nivel tan alto que sugieren una alta interdependencia entre el nivel de seguridad económica y progreso material y la inclinación a politizar el consumo (ver Tabla 8).

TABLA 8
COVARIACIÓN ENTRE CONTEXTO MACROECONÓMICO
Y CONSUMO POLÍTICO EN AMÉRICA LATINA, 1999-2009
(ARGENTINA, BRASIL Y MÉXICO)

<i>Tipo de consumo político y crecimiento del PBI</i>	<i>Correlación</i>
Recompensa-PBI año	- 0,89***
Recompensa-PBI año anterior	- 0,21*
Punitivo-PBI año	- 0,69**
Punitivo-PBI año anterior	- 0,95***
Promedio agregado-PBI año	- 0,94***
Promedio agregado-PBI año anterior	- 0,79***

*p<.10, **p<.05, ***p<.01 (prueba de 2 colas).

Fuentes: Market Analysis, GlobeScan, FMI

La correlación simple indica que las condiciones objetivas de la economía capturadas por el nivel de crecimiento económico alcanzado constituyen un factor de importante impulso al consumo político. Ello no implica caer en la falacia ecológica de interpretar resultados individuales a partir de datos agregados; sin embargo, sí ayuda a la comprensión respecto de situaciones que favorecen o inhiben el fenómeno del consumo político a lo largo del tiempo. Así, en la medida en que la economía registra un momento de empobrecimiento, lo cual en contextos de libre mercado significa que el sector privado deja de producir bienes públicos (empleos, pago de impuestos, nuevas oportunidades de negocio, donaciones, patrocinios e inversiones sociales, innovaciones que protegen el medio ambiente, etc.), los individuos desarrollan una sensibilidad mayor para identificar a las empresas como actores críticos del bienestar individual y colectivo, agudizando la identificación de buenas y malas compañías y acentuando —en consecuencia— las compras o boicots políticamente motivados. La crisis funciona, por lo tanto, como una oportunidad para darle prominencia a la politización del consumo entre los ciudadanos, estimulando esta opción participativa. Por otro lado, en la medida en que la economía se expande, se diluye una parte de los incentivos para la politización del consumo, tanto en el sentido de favorecer a empresas como de castigarlas.

Entendiendo la politización del consumo

El año de 2009 vio la intensificación del consumo político en la región. Después de más de un quinquenio con niveles tibios de compras políticamente motivadas, números más altos de argentinos, brasileños y mexicanos retomaron con fuerza la práctica de ciudadanizar su consumo. El hecho sobrevino luego de un período de considerable contracción de la economía, ratificando la tendencia de los individuos a adoptar más intensamente formas de expresión política en el ámbito del mercado en momentos de dificultades financieras. Pero fuera de las circunstancias externas que rodean la adopción de un consumo político como mecanismo de acción, ¿cuáles son los motivadores intrínsecos a la decisión individual de ciudadanizar las compras, esto es, las fuerzas vinculadas con la elección sobre cómo actuar en política y cuál ámbito de actuación priorizar? ¿Representa la opción por politizar el consumo una elección sobre alternativas de participación política? ¿Y hasta qué punto ese consumo político se hace eco de la atención generada por las corporaciones mediante sus iniciativas de responsabilidad socioambiental?

En la parte final de este trabajo, buscamos ofrecer algunas respuestas a estos interrogantes. Para ello formulamos dos hipótesis: 1) la hipótesis de la migración de referentes o *locus* de la política; y 2) la hipótesis de la sustitución de modos de participación política. La primera hipótesis argumenta que, fruto de los cambios en el equilibrio de fuerzas y la generación de bienes públicos entre instituciones tradicionales de la política y el mundo corporativo, así como de la efectiva movilización cognitiva de los consumidores por parte de las grandes empresas alrededor de temas de sustentabilidad, emerge una alteración en la percepción de los actores claves de referencia con capacidad de producción y distribución de bienes públicos y colectivos. Esa alteración indica una migración de referentes o *locus* de la política, lo cual lleva a incrementar la adopción del consumo político como manera de influir sobre los actores efectivamente determinantes de valores y bienes de alcance social. Para testear la hipótesis, utilizamos como indicadores el grado de confianza en el gobierno, el interés por los programas y acciones de responsabilidad social de las empresas y la inclinación a deliberar sobre política (lo cual mide el grado de interés por la política habitual). Nuestra primera expectativa teórica es que a menor valoración de los agentes tradicionales de la política (como el gobierno), mayor inclinación a politizar las relaciones con otros agentes de cambio como las grandes corporaciones, lo cual se revelaría como una relación inversa entre el consumo político y la confianza en el gobierno (como entidad representativa del *locus* tradicional de la política); asimismo, suponemos que el consumo político estará positivamente relacionado con el interés por las acciones de ciudadanía corporativa y pobre o negativamente relacionado con la deliberación política personal.

La segunda hipótesis explora si la compra políticamente motivada reemplaza o sólo complementa los modos de manifestación política individual adoptados por los latinoamericanos. En la medida en que formas no convencionales de participación han involucrado más efectivamente números cada vez mayores de ciudadanos (Inglehart, 1990), en detrimento de mecanismos más formales o institucionalizados, es de esperarse que formas más flexibles o espontáneas ganen adhesión pública. Persuadir a otros respecto de cómo pensar en política o protestar públicamente en huelgas o marchas cae dentro de ese tipo de expresiones menos formales y hasta más cotidianas de manifestación política. Lo mismo ocurre con el consumo político. Por lo tanto, testeamos hasta qué punto el consumo político como modo no con-

vencional de influir sobre los resultados que afectan bienes públicos llega a minar a las otras alternativas para ejercer influencia o si, por el contrario, esta politización del consumo tan sólo representa una diversificación de las opciones de participación política disponibles para el individuo. Una relación negativa entre el consumo político y los indicadores más habituales de participación señalará un proceso de sustitución de modalidades de acción. Una relación positiva o no significativa indicará convivencia o independencia entre unos y otros, favoreciendo la idea del consumo político como opción adicional o complementaria de expresión política.

Para testear estas hipótesis y mejor comprender la naturaleza del consumo político, recurrimos a un modelo multivariado controlado por el efecto simultáneo de variantes convencionales y no convencionales de participación política, la confianza en el gobierno (como una medición aproximada de confianza en las instituciones políticas tradicionales) e interés en temas políticos y de ciudadanía empresarial (responsabilidad social corporativa) sobre el comportamiento efectivo de consumo positivo o negativo con base a la evaluación del desempeño empresarial en RSE (ver Apéndice I).

La Tabla 9 sintetiza los resultados del modelo de regresión múltiple. En primer lugar, cabe señalar que el modelo es bastante robusto para la región. Los coeficientes de determinación ajustados (R^2) —versión más conservadora del poder explicativo del modelo— contabilizan entre el 27% y el 35% de la variación en intensidad con que se observa el proceso de ciudadanización del consumo. Por otro lado, no existe un modelo enteramente homogéneo o único para la región. Las bases que subyacen al fenómeno del consumo político en América Latina exigen que se tengan en consideración algunas peculiaridades de cada país.

La hipótesis de la migración sirve para explicar el consumo político en Argentina, pero no así en Brasil y México. Entre los argentinos, el consumo político deriva de una mezcla de desconfianza con el gobierno, alto interés por estar informado sobre si el sector privado es o no socialmente responsable y una reacción tibia frente a la política formal como objeto de atención. El consumo político en Argentina se presenta como aparente respuesta a la falta de fe en el gobierno como canal articulador o productor de bienes colectivos: aquel crece en la medida en que el individuo se siente más alejado de las instituciones tradicionales de la política.

En Brasil y México, esa hipótesis no encuentra apoyo empírico, al menos dadas las condiciones del año 2009. Existe, sí, una inclinación a ciudadanizar el consumo en la medida en que se confía menos en la política formal (gobierno), pero no se trata de una asociación significativa. Tampoco hay una conexión entre más interés sobre cuán socialmente responsables son las empresas (variable capturada por el indicador “interés en RSE”) y la disposición a votar con el bolsillo mediante compras motivadas políticamente. Por último, en Brasil exclusivamente, cuanto más politizado el individuo, más proclive a ejercer su ciudadanía en el supermercado. En este último país, por lo tanto, la práctica cotidiana de deliberar sobre asuntos públicos predispone a politizar la relación con las marcas y productos. En México, por otro lado, nada de ello ocurre: el ejercicio de consumo ciudadano está desvinculado de animosidad hacia las instituciones políticas tradicionales, del interés por el civismo corporativo y hasta del propio interés por la política.

TABLA 9
 MOTIVADORES DE LA POLITIZACIÓN DEL CONSUMO, 2009
 (ARGENTINA, BRASIL, MÉXICO)

<i>Motivadores</i>	Argentina	Brasil	México
Confianza en el gobierno	-3,83** (1,84)	-0,06 (1,42)	-1,76 (1,53)
Interés político	2,93† (1,87)	2,85* (1,61)	1,63 (1,62)
Interés en RSE	5,96*** (1,80)	-0,32 (1,34)	1,03 (1,44)
Persuasión política	13,45*** (2,18)	7,94*** (1,91)	5,70*** (1,83)
Contacto político personal	5,00* (2,81)	10,71*** (3,48)	6,70*** (2,19)
Petición pública	11,07*** (2,26)	7,95*** (2,44)	11,18*** (2,18)
Movilización política	1,06 (3,02)	9,67*** (3,00)	13,36*** (2,35)
Constante	-28,60*** (8,74)	-31,20*** (6,10)	-34,21*** (6,63)
R ² ajustado	30%	26,8%	34,9%
Prob>F	<.01	<.01	<.01

Nota: coeficientes de regresión múltiple con errores estándar indicados entre paréntesis.

*p<.10, **p<.05, ***p<.01, † p <0.12 (prueba de 2 colas).

La segunda hipótesis explora si el comportamiento de compras políticamente motivadas representa una sustitución de otras formas más habituales de influir sobre asuntos públicos o tiende a complementarlas. Los datos de la Tabla 9 indican que se trata de un fenómeno complementario. Con poca variación entre países, el modelo sugiere que el consumo político es una opción adicional de participación política, indicando una pluralización del repertorio de influencia individual sobre consecuencias de alcance colectivo en lugar de un camino que compite con expresiones habituales de acción. Quien acostumbra a involucrarse en política

buscando convencer a otros de su punto de vista, sumándose a peticiones y solicitadas públicas en defensa de causas específicas o ejerciendo presión directa o indirecta sobre autoridades por medios escritos, tiene más probabilidad de incorporar la compra ciudadana como forma de comportamiento político.

La principal diferencia entre los tres países se observa con relación a la forma más próxima a medios no convencionales de participación (la movilización política a través de huelgas y protestas). En Brasil y México todo indica que quien está familiarizado con ese modo de acción política adopta el consumo político como una expansión de su repertorio de actividades que busca materializar valores o resultados de interés público. Argentina es la excepción. No hay relación entre participar en huelgas y protestas y votar por productos o marcas más responsables como manera de cambiar las cosas. Esa independencia supone que son dos públicos distintos quienes se movilizan en las calles y quienes politizan su consumo. Así, los argentinos reconocen un corte entre formas individualizadas y grupales de comportamiento político. Quienes están habituados a practicar una reacción ética frente a las corporaciones no participan en protestas o huelgas como canal de expresión política. Y quienes están acostumbrados a formas colectivas de acción política responden con indiferencia a la opción del consumo ciudadano.

Conclusiones

La politización del consumo ha entrado al repertorio de participación política de los latinoamericanos desde hace más de una década. La discusión desarrollada indica que el consumo ético no debe ser leído sólo como una moda o en clave despolitizada como preocupación asociada a una agenda personal; por el contrario, trátase de un fenómeno de comportamiento político individual estable y consistente, conducido por consideraciones colectivas o de bien público. Si bien está lejos de los niveles de incidencia presentes en otros contextos como los de Europa o América del Norte —países donde surgió con fuerza como objeto de estudio— el hecho de que hoy, en promedio, entre un cuarto y un quinto de los públicos adultos de las tres principales economías de América Latina incorporen formas de consumo político indica que la ciudadanización de las compras y las relaciones con marcas y productos es entendida como una forma legítima de ejercer influencia en la producción de bienes públicos en esferas que exceden lo formalmente político.

Esa consolidación de las compras políticamente motivadas ocurre en un contexto donde el individuo le adjudica al mercado y a las grandes corporaciones un potencial significativo de afectación del equilibrio entre quién gana y quién pierde beneficios públicos, así como respecto de la definición de qué tipo de beneficios y valores se trata. El contexto también se caracteriza por un sentimiento de competencia subjetiva más fuerte frente al mundo empresarial que al de la política tradicional, al mismo tiempo en que se percibe la esfera privada como relativamente más receptiva y menos ajena que la política. En este sentido, el consumo político se presenta como un fenómeno con peculiaridades nacionales pero que comparte varios elementos esenciales en materia de tendencias entre los tres países analizados.

Por otro lado, la dinámica que alimenta la ciudadanización de las relaciones con el mercado diferencia a la Argentina de Brasil y México, ya que allí las motivaciones para el consumo político son de un origen más próximo a la antipolítica y de naturaleza mucho más

personal. Entre los argentinos el consumo político es alentado por un proceso migratorio hacia nuevas formas de comportamiento político como resultado de un reconocimiento de que los agentes de cambio son mucho más relevantes en el ámbito empresarial que en el gubernamental. Asimismo, la adopción de dicho consumo ciudadano simboliza de forma mucho más clara una preferencia exclusiva por un tipo de involucramiento público específico: la acción personal e individualizada.

Apéndice I

La Tabla A presenta la forma operacionalizada de las variables utilizadas en el modelo.

TABLA A
VARIABLES DEL MODELO

Consumo político	Índice sumatorio simple de las preguntas: "Quisiera saber si a lo largo del último año usted hizo alguna de las siguientes acciones, pensó en hacerlo pero finalmente no lo hizo o ni siquiera llegó a pensar en hacerlo: Premiar a una empresa que usted CREE ser social o ambientalmente responsable, comprando sus productos y servicios o hablando bien de ella con otras personas; Castigar una empresa porque usted entendió que NO estaba actuando de manera social o ambientalmente responsable, dejando de comprar sus productos y servicios o criticándola delante de otras personas".
Confianza en el gobierno	"¿Cuánta confianza siente usted en que las siguientes instituciones actúan en beneficio de nuestra sociedad? ¿Usted diría que con relación al gobierno nacional, siente mucha confianza, algo de confianza, poca confianza o ninguna confianza?"
Interés político	"En general, ¿usted diría que acostumbra conversar sobre política con amigos o familiares: con mucha frecuencia, alguna frecuencia, poca frecuencia y nunca?"
Interés en RSE	"Para cada una de las siguientes afirmaciones, por favor dígame si está totalmente de acuerdo, algo de acuerdo, algo en desacuerdo, o totalmente en desacuerdo. Tengo mucho interés en saber cómo las grandes empresas buscan ser socialmente responsables".
Persuasión política	"Quisiera saber si a lo largo del último año usted hizo alguna de las siguientes acciones, pensó en hacerlo pero finalmente no lo hizo o ni siquiera llegó a pensar en hacerlo: convencer a algún amigo, familiar o persona sobre cómo pensar políticamente."
Contacto político personal	"Quisiera saber si a lo largo del último año usted hizo alguna de las siguientes acciones, pensó en hacerlo pero finalmente no lo hizo o ni siquiera llegó a pensar en hacerlo: escribir para algún medio de comunicación o político sobre algún tema de carácter público."
Petición pública	"Quisiera saber si a lo largo del último año usted hizo alguna de las siguientes acciones, pensó en hacerlo pero finalmente no lo hizo o ni siquiera llegó a pensar en hacerlo: firmar algún petitorio o reclamación respecto de decisiones políticas o económicas".
Movilización política	"Quisiera saber si a lo largo del último año usted hizo alguna de las siguientes acciones, pensó en hacerlo pero finalmente no lo hizo o ni siquiera llegó a pensar en hacerlo: participar de huelgas o protestas a favor o contra el gobierno".

Referencias

- Arendt, Hannah (1993) (1958): *La condición humana*, Barcelona, Paidós.
- Bobbio, Norberto (1982): “Política”, en Norberto Bobbio, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino (eds.), *Diccionario de política*, Ciudad de México, Siglo XXI.
- Barnes, Samuel y Kaase, Max (eds.) (1979): *Political Action: Mass Participation in Five Western Democracies*, California, Sage.
- Baudrillard, Jean (1995): *A sociedade do consumo*, São Paulo, Ática.
- Baumann, Zygmunt (2007): *Vida de consumo*, Buenos Aires, FCE.
- Beck, Ulrich (1997): *The reinvention of politics*, Cambridge, Polity.
- Beck, Ulrich (2002): *La sociedad del riesgo global*, Madrid, Siglo XXI.
- Bostrom, Magnus y Klintman, M. (2008): *Eco-standards, product labelling and green consumerism*, Nueva York, Palgrave Macmillan.
- Douglas, Mary e Isherwood, B. (2006): *O mundo dos bens: para uma antropologia do consumo*, Rio de Janeiro, Editora UFRJ.
- Echegaray, Fabián (2005): *Economic crises and electoral responses in Latin America*, Landham, University Press of America.
- Echegaray, Fabián (2009a): “Reinventando la ciudadanía desde el consumo: Exploraciones sobre el consumo ético en Brasil”, en María Braun y Cecilia Straw (comps.), *Opinión pública: Una mirada desde América Latina*, Buenos Aires, Emecé.
- Echegaray, Fabián (2009b): “When consumption becomes political. Consumer empowerment and corporate socially responsible behaviour in times of economic crises”. Trabajo presentado en la Conferencia anual de ESOMAR, Montreux, Septiembre 2009.
- Echegaray, Fabián y Sarsfield, Rodolfo (2009): “Rethinking citizenship: Politicization of consumption in Latin America”, trabajo presentado en la Conferencia Anual de la WAPOR, Lausanne, Septiembre.
- García Canclini, Néstor (1996): *Consumidores e cidadãos*, Rio de Janeiro, Editora UFRJ.
- Gervasoni, Carlos (2004): “¿Hay una crisis de los partidos políticos latinoamericanos?”, Documento de Trabajo, *Centro para la Apertura y el Desarrollo de América Latina* (CADAL), Año II Número 18.
- Hirschman, Albert O. (1970): *Exit, voice, and loyalty: responses to decline in firms, organizations, and states*, Boston, Harvard University Press.
- Hirschman, Albert O. (1982): *Shifting involvements: private interest and public action*, Princeton, Princeton University Press.
- Hochstetler, Kathryn y Keck, Margaret (2007): *Greening Brazil: Environmental activism in state and society*, Durham, Duke University Press.
- Inglehart, Ronald (1990): *Culture shift in advanced industrial society*, Princeton (Nueva Jersey), Princeton University Press.
- Inglehart, Ronald y Catterberg, Gabriela (2002): “Trends in Political Action: The Developmental Trend and the Post-Honeymoon Decline”, en *International Journal of Comparative Sociology*, vol. 43, nº 3-5: 300-316
- Kotler, Philip y Keller, Kevin (2006): *Administração de marketing*, São Paulo, Pearson Prentice Hall.
- Lipovetsky, Gilles (2002): *Metamorfosis de la cultura liberal*, Barcelona, Anagrama.
- Mainwaring, Scott (1998): “Rethinking party systems theory in the third wave of democra-

- tization: The importance of party system institutionalization", Kellogg Institute, Working Paper #260, University of Notre Dame.
- Mann, Michael (1986): *The source of social power*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Marshall, T. H. (1950): *Citizenship and social class and other essays*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Micheletti, Michele (2003): *Political virtue and shopping. Individuals, consumerism, and collective action*, Nueva York, Palgrave.
- Micheletti, Michele et al. (eds.) (2003): *Politics, products, and markets: Exploring political consumerism*, New Brunswick (Nueva Jersey), Transaction Press.
- Palazzo, Guido y Scherer, Andreas (2008): "Corporate Social Responsibility, Democracy, and the Politicization of the Corporation", *Academy of Management Review*, Vol. 33, pp. 773-775.
- Peruzzotti, Enrique (2002): "Towards a new politics: Citizenship and rights in contemporary Argentina", *Citizenship Studies*, 6, 1, pp. 77-93
- Poggi, Gianfranco (1990): *The state: its nature, development and prospects*, Stanford, Stanford University Press.
- Portilho, Fátima (2005): *Sustentabilidade ambiental consumo e cidadania*, São Paulo, Cortez.
- Powell, G. Bingham (2004): "Political representation in comparative politics", *Annual Review of Political Science* 7, pp. 273-96.
- Sarsfield, Rodolfo (2009): "Detrás de las etiquetas: los significados de la preferencia por democracia en Argentina, Brasil y México", en María Braun y Cecilia Straw (comps.), *Opinión pública: Una mirada desde América Latina*, Buenos Aires, Emecé.
- Schumpeter, Joseph A. (1950): *Capitalism, socialism and democracy*, New York, Harper & Row.
- Stolle, Dietlind y Hooghe, Marc (2003): "Consumers as political participants? Shifts in political action repertoires in Western societies", en Michele Micheletti et al. (eds), *Politics, products, and markets: Exploring political consumerism*, New Brunswick (Nueva Jersey), Transaction Press.
- Stolle, Dietlind et al. (2005): "Politics in the supermarket: Political consumerism as a form of political participation", *International Political Science Review*, 26/3, pp. 245-269.
- Stolle, Dietlind y Hooghe, Marc (2005). "Inaccurate, exceptional, one-sided or irrelevant? The debate about the alleged decline of social capital and civic engagement in Western societies", *British Journal of Political Science* 35(1), pp. 149-67.
- Torcal, Mariano (2006): "Political disaffection and democratization history in new democracies", en Mariano Torcal y José Ramón Montero (eds.), *Political disaffection in contemporary democracies*, Nueva York, Routledge.
- Tovar, Karina Miranda (2009): "Consumo político: ¿Una nueva forma de participación política?", Presentación al II Congreso Latinoamericano de WAPOR, Lima, Abril.

Political corruption and democracy in contemporary Brazil

José Álvaro Moisés¹ (Brasil)

Abstract

The government of Luis Inácio Lula da Silva was affected by a serious corruption scandal involving its handling of its parliamentary support, its political party and its senior ministers in 2005. Accusations were leveled by the leader of one of the main parties forming part of the governing coalition during the president's first mandate. In spite of this, Lula was re-elected in 2006. It is clear that although it is a question that affects the public perception of politics, it is not an issue that mobilizes voters to hold governments responsible and answerable to society. This article contends that, whichever the cause is, it is a consequence, alongside other determinants of corruption, of Brazilian political culture; it implies that corruption affects public's perceptions about the quality of democracy in the country. The study tests this hypothesis empirically, along with others derived from competing approaches.

Key Words: Democracy, political corruption, accountability and quality of democracy.

O governo de Luis Inácio Lula da Silva enfrentou um sério escândalo de corrupção envolvendo o seu esquema de apoio parlamentar, o seu partido político e alguns dos seus principais ministros em 2005. As acusações partiram do líder de um dos principais partidos que formavam a coalização governista no primeiro mandato do presidente. Apesar disso, Lula foi reeleito em 2006. Ainda que afete a percepção pública sobre a política, a corrupção não parece mobilizar os eleitores brasileiros a cobrar responsabilidade e responsividade dos governos. Este artigo argumenta que, qualquer que seja a sua causa, ao lado de outros determinantes da corrupção, isso é uma consequência também da cultura política; a premissa é que a corrupção afeta a percepção do público a respeito da qualidade da democracia no país. O estudo testa esta hipótese empiricamente, assim como aquelas que derivam de abordagens concorrentes.

Keywords: Democracia, corrupção política, *accountability* e qualidade da democracia.

¹ José Álvaro Moisés is Professor of the Department of Political Science and Director of the Center for Public Policy Research at the University of São Paulo. Paper presented in the LASA meeting in Rio de Janeiro, June 2009.

Introduction

In 2005 the government of Luis Inácio Lula da Silva was affected by a serious political crisis caused by a corruption scandal involving its handling of its parliamentary support, its own political party and its senior ministers. Accusations were leveled by the leader of one of the main parties forming part of the governing coalition during the president's first mandate². In spite of this, Lula was re-elected in 2006 with more than 60% of the votes, suggesting some possibilities: 1. the majority of Brazilian electors did not know the facts, 2. whether informed or not, the majority did not believe that the president was involved, or 3. the majority did not view "the misuse of public funds for private gain"³ as an unwarranted act which merited electoral reaction, even though voting is the most direct means for holding governments responsible and answerable to electors. This paper contends that, whichever the cause may have been, it is a consequence, alongside other determinants of corruption, of Brazilian political culture.

Political corruption is one of the most serious and complex problems faced by both new and old democracies. Basically, it involves abuse of public office for any kind of private benefit, including advantages gained by governing parties to the detriment of the opposition. It damages, moreover, the principle of political equality which is inherent to democracy, as its beneficiaries may be able to obtain or keep political advantages out of proportion to those they might have gained by legitimate means. Moreover, it also results in a weakening of both the legitimacy and quality of democracy by violating the principle that in this type of government no-one is above the law and contributes to a hollowing out of the mechanisms whereby governments may be held accountable - vertical, social and horizontal accountability (O'Donnell, 1999).

To be effective, vertical accountability depends on voters being aware that they have the right and the duty to make sure political leaders remain within the boundaries of strict republican rules and punish them if they go beyond. There are two basic requisites of this type of accountability. Firstly, voters need to be capable of recognizing that corruption exists, whenever it does. Nor is it sufficient to argue - as political, intellectual and cultural leaders did in Brazil in 2005 and 2006 - that all political leaders are corrupt and therefore corruption is justified because most politicians practice it. To do so discredits democracy because to accept this position excludes the possibility of political change. Voters, furthermore, need to be capable of evaluating to some degree, the political impact of corruption in order to decide whether they want to hold those involved to account by any of the democratic means of sanction, namely, elections, legal or judicial procedures, impeachment, denunciations, protests, etc.

Academic research of political corruption has been concerned mainly with factors that

² In an interview to the newspaper *Folha de São Paulo*, on 6 June, 2005, member of Congress Roberto Jefferson, president of PTB, the Partido Trabalhista do Brasil, stated that parliamentary allies of the government of President Lula were being paid a so-called "mensalão" of R\$ 30,000 by the President's party in exchange for voting for the government. He confirmed these statements on 8 and 14 June to a Parliamentary Commission of Enquiry (CPI) set up to investigate the claims. He added that his party had received R\$ 3 million from the party of the President to cover election costs of the year before.

³ This is the most usual definition of political corruption. See Treisman (2000).

are generally supposed to lead to it becoming embedded in a political system - economic progress, corporate plans, the psychological profile of the players, government performance etc. Insofar as these factors are relevant, up to now, however, with few exceptions (Seligson, 2002; Treisman, 2000; 2007) research has dealt only indirectly with the relationship between the abuse of public power, the way voters see it and the effects it has on the quality of democracy. The role of values and political culture on the acceptance or justification of corruption has been neglected, even though its impact on a wide range of civil, political and business practices has been increasingly explored in the literature (Hofstede, 1997; Inglehart, 2002; Inglehart and Wezel, 2005; Shin, 2005; Klingemann, 1999).

This study then focuses on the relationship between a cluster of cultural and institutional variables, such as political perceptions, religious beliefs, interpersonal confidence, satisfaction with democracy, interest and access to political information, the relationship of voters to parties and parliament and the influence of political leaders – and the perception and/or acceptance of corruption by the voters. New knowledge on this subject is gained from an explanation of how voters come to evaluate corruption in their countries and how much these perceptions and convictions affect their support for governments, public institutions and democracy. The study also includes indicators of economic development (evaluation of the economy, levels of education, the geographical locality of those interviewed) and the usual socio-demographic variables.

It is divided into four sections. The first looks at the results of some recent studies of corruption in Latin America and discusses, from a comparative perspective, the extent to which general international indices of the perception of corruption and the individual views of Latin Americans are compatible. The second, based on data from a number of surveys, evaluates first the extent of corruption in Brazil in the eyes of the public and second the influence of political culture on those perceptions in recent years. The third deals with indicators of social acceptance of corruption in Brazil, its determinants and effects. Finally, in the last section, the significance of these perceptions for the quality of democracy in the country is considered.

Corruption in Latin America and in Brazil

Accusations of corruption have been frequent in various Latin American countries in recent decades. In the case of Brazil, the accusations against the Lula government in 2005 were widely publicized in the media, investigated by the Federal Police and are subject to legal process in the Supreme Federal Tribunal, entered into at the request of the National Prosecuting Counsel, against 40 persons. Among those accused are an ex-president, an ex-secretary general, and a former party treasurer of the governing party, as well as other parties in the governing coalition, including some important figures of the government in the period, such as José Dirceu, former government Chief of Staff, Antonio Palocci, former Treasury Secretary and Luiz Gushiken, former Communications Secretary to the President. All have had to stand down from their posts as a consequence of these accusations and the fallout from them.

The scandals - which were responsible for one of the most serious political crises the country has experienced since democratization – were preceded by similar cases in the early

90s, such as the impeachment of ex-president Fernando Collor de Mello and the resignation of a number of members of the Parliamentary Budget Commission. Since 2005 there has been a succession of other cases, involving other State ministers, members of the judiciary, party leaders and members of the National Congress such as the former and present presidents of the Federal Senate⁴. Corruption then appears to be almost endemic and out of control in Brazil. So far the political system has been unable to tackle it in an effective way (Taylor, 2007; Chaia and Teixeira, 2001; Speck, 2000).

But Brazil is not unique in Latin America. Since democratization in the region, corruption scandals in recent decades have hit countries such as Argentina under Carlos Menem, Peru under Alberto Fujimori and Alan García, Mexico under José López Portillo and Carlos Salinas de Gortari, Ecuador under Abdala Bucaram and Venezuela with Rafael Caldera and Carlos Andrés Pérez. All these cases have had major public repercussions as they involved key figures in the political system, but countless others have been reported in the media in various countries on the continent, indicating that other areas of public administration and state bureaucracy, like city halls, state governments and local parliaments are also rife with corruption (Canache and Allison, s/d.; Power and González, 2003; Weyland, 1998).

Based on this evidence, some analysts have suggested that corruption has increased in Latin America in the last 20 years precisely because of democratization. Others, however, have said that the establishment of democracy has produced positive results in controlling corruption by introducing more accountability and transparency into public policy decision-making processes. Weyland (1998), for example, attributes the supposed increase in corruption on the continent to three factors: firstly, the opportunities – more than the incentives – created by the dispersion of power which has followed democratization, which has allowed a large number of public officials to swap favors in exchange for private benefits (whether financial or not); secondly the wave of neoliberal reforms in the 1990s, during which the power of politicians to make decisions about state-owned companies increased, creating new opportunities to bargain advantages from those interested in buying them as part of the process of privatization; and finally Weyland attributed some of the growth in corruption to the emergence of new forms of personal or charismatic leadership by political leaders who moved beyond political parties and interest groups, coming to power in their respective countries by mobilizing the general population through television. The use of television in electoral campaigns has become widespread as a result of democratization of the access to mass media, but supposedly it requires the investment of large amounts of money which can only be obtained in exchange for promises of favors to possible private sponsors⁵; in other words, in order to make available sufficient resources required by these personal and charismatic leaders, party managers were obliged to resort to what was euphemistically referred to in Brazil as “non-accountable electoral expenses”, that is, to the use of private funds which could not be officially declared because they were illegal.

⁴ Cases of corruption following the example of the alleged unauthorized use of private resources by Senators Renan Calheiros and José Sarney, the so-called “mafia of the ambulances”, executive expenses using corporate credit cards, etc. For a complete list of recent cases see www.estadao.com.br and www.folhaonline.com.br.

⁵ Delúbio Soares, former treasurer of the Partido dos Trabalhadores, described this form of illegal funding used by the party in the electoral campaigns of 2002 and 2004, among which were funds intended for use in the scheme of the “mensalão” (a monthly “amount” paid to members of the National Congress in return for their political support).

Although he recognizes that denunciations of scandals involving the unauthorized use of public funds is a sign of progress in countries which have long suffered from endemic corruption, as they show signs of pressure in civil society for the establishment of democratic standards of political behavior, Weyland's study is speculative and does not offer the empirical tests required to prove his assertions. Apart from which, the first two factors he mentions are, to a certain extent unappealable as devolution of power is part of the establishment of democracy, whose principles differentiate it from competing systems precisely because it constitutes an alternative to the institutional concentration of power. In this sense decisions to be taken in the economic field relative to the break-up of public monopolies and consequent privatization are not *per se* the original source of corruption, but they do reveal the lack of effective judicial or institutional checks capable of controlling such abuses. Weyland's analysis suggests, moreover, that there is something lacking in the democratization process which might prevent corruption from becoming endemic, but many studies show that the performance of politicians and public institutions in many democracies recently in this respect leaves much to be desired (Shin, 2005).

Analyses such as Weyland's reiterate theories according to which corrupt practices, although they also exist in more developed countries, are more general and widespread in less developed societies and those undergoing a process of development. But, although other studies also show that corruption increased in the countries of eastern Europe after democratization and the introduction of a market economy (Hessel and Murphy, 2000), one wonders whether these cases may not be pointing, as has recently been suggested (Husted, 1999) and Power and González (2003), to a more complex nature of the phenomenon, which needs to take into account factors which up to now have been little considered in the usual explanatory models, for example the values and cultural traditions which in many countries justify corruption. Weyland's own third factor for explaining the increase of corruption in Latin America, namely the presence of personal and charismatic leadership which encourages corrupt behavior, points in this direction. A long tradition of governments involving personalization of power relationships has been described by the literature as populist or neopopulist, implying both a direct relationship between political leaders and electors and devaluation of the institutions set up to control abuses such as political parties and representative institutions. Although different of the populist governments of the 40s and 50s, cases of neopopulism in Latin America exemplify these aforementioned distortions (Carneiro, 2009; Seligson, 2002).

Husted (1999), and Power and González (2003) are among the first scholars in recent years to examine the role of political culture in explaining corruption, using both aggregated and individual data in comparative studies. Power and González included cultural variables in their analytic models and showed that, while economic development continues to be an important predictor of corruption, the empirical data shows that, whether directly or indirectly, culture also explains the phenomenon. They also maintain that an effective way of looking at both the effect of economic development and democratic structures would be to consider the lagged effects of culture, which indirectly influence the tendency of some societies to adopt corrupt practices. The present study follows this line of research by looking to the relationship between political culture and perceptions of corruption.

Research Design And Methodology

Different groups of data have been used in this study to test hypotheses derived from the literature. Firstly, the compatibility of aggregated international indices of perception of corruption with individual responses by members of the Latin American public was tested. These procedures were necessary to allow the research to test the following specific hypotheses: 1. Indicators of political culture as well as those of development and institutional performance are important, to different degrees, in explaining the aggregated indices of perception of corruption in Latin America and Brazil in recent years. 2. The indices of perception of corruption in Brazil show that a) Brazilians were aware of the existence of the problem in the country, b) perception of corruption has increased as a result of recent accusations, for example the case of the “mensalão” under the Lula government and c) social acceptance of corruption in Brazil influences factors related to the quality of democracy.

The source of data for aggregated international indices of corruption is Transparency International and for the other aggregated political and institutional indicators, Freedom House; for public perceptions of corruption in countries at different stages of development the World Values Survey, between 1995 and 2002; for Latin America, the Latinobarometro between 2002 and 2004; for Brazil, Datafolha between 2005 and 2006 as well as researches carried out by the author between 1993 and 2006⁶. The explanatory variables in the study are, on the one hand, indicators of development, institutional performance and political culture compared with public perceptions of corruption in Latin America and Brazil. On the other, attitudes and opinions of Brazilians towards corruption compared with different political indicators such as confidence in public institutions, democratic style government and political participation. The units of observation, analysis and inference used are the individual ones. The tests carried out involve descriptive statistical and regression analyses.

The main results

Compatibility between aggregated international indices of perception of corruption and replies at the individual level by country⁷

In the face of objections about the validity of indicators such as the Index of Perceived Corruption (IPC), the first tests carried out aimed to verify, on the one hand, if there is any correlation between this index aggregated by country and replies at an individual level to national or regional surveys, and on the other, if there is a correlation, whether the position varies in different countries. The first test showed that Pearson's correlation between the two indicators is significant at the level .001 and the association is .90 (r^2 adjusted is .81). This shows that the position of authors who criticize the use of these indices is not sustainable;

⁶ The research projects “Political Culture and Democratization” and “Citizens' Mistrust of Democratic Institutions” (and their respective surveys in 1993 and 2006), were coordinated by José Álvaro Moisés (the latter in partnership with Rachel Meneguello of Unicamp) and financed by FAPESP, CNPq and the Ford Foundation.

⁷ Because of space limitations, some survey results have not been included. These may be obtained on request from the author at jamoises@usp.br.

in other words, the corruption perceived by specific sectors as obtained by organizations such as Transparency International finds a resonance among general Latin American public opinion. A test was then carried out to see if there was any link between the IPC by country, according to the Transparency International, and perception of corruption at an individual level for different countries and for Latin America, according to surveys by World Values Survey and the Latinobarometro. The data partially confirmed the developmental hypothesis. On the one hand, in democracies at the highest level of development both segmented groups and the public at large had low levels of perception of corruption, while the opposite was true for many countries at an intermediate level of development such as Spain and South Korea, but most of all at the lowest level of development such as in the Latin American nations. On the other hand, even countries with a moderate level of development in Latin America are classified as corrupt (data not shown here).

Determinants of perception of corruption in Latin America

In the next step both the aggregated indices and those derived from surveys of the general population in 18 Latin American countries of perception of corruption were taken as dependent variables and submitted to a categorical regression analysis (optimal scaling procedures in the SPSS) in which explanatory variables, apart from being indicators of economic, social and political development, were also different indicators of political culture. The procedure consisted of testing 11 models, keeping the same control variables but with the introduction every time of different variables either of political culture or competing hypotheses, apart from those referring to economic performance in those countries according to interviewees. The results are summarized in Table 1.

TABLE I
 MODELS OF CATEGORICAL REGRESSION OF ANALYSIS OF THE EFFECT OF VARIABLES OF POLITICAL CULTURE ON THE TRANSPARENCY INTERNATIONAL INDEX OF PERCEPTION OF CORRUPTION IN 18 LATIN-AMERICAN COUNTRIES (2004) CONTROLLED BY DEVELOPMENT INDICATORS (PER CAPITA GNP, GINI, CIVIL AND POLITICAL LIBERTIES)

Model	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11												
Variable	Beta	Sig.	Beta	Sig.	Beta	Sig.	Beta	Sig.	Beta	Sig.	Beta	Sig.											
Interpersonal confidence																							
	-.008	,964																					
Institutional confidence																							
Tolerance of non-democratic government			,116	,723																			
Preference for a democratic regime																							
Preference for an authoritarian regime																							
Indifference about regime type																							
Catholics																							
Protestants																							
Economic situation of the country																							
Economic situation of the interviewee																							
Economic situation of the interviewee in the previous year (2003)																							
Per capita GNP	,043	,848	,253	,103	,108	,708	,263	,174	,048	,769	,141	,529	-,127	,560	-,031	,897	,120	,649	,165	,553	-,084	,739	
GINI	,244	,180	,346	,014***	,209	,310	,038	,809	,339	,021	,125	,532	,272	,115	,270	,141	,292	,139	,282	,162	,130	,556	
Civil liberty	,943	,037	,701	,020**	,897	,051	1,228	,003*	,838	,016**	1,029	,021	,756	,069	,903	,042	,966	,032	,953	,033	,969	,028	
Political freedom	-,200	,637	,029	,917	-,187	,657	-,681	,088	-,204	,364	-,335	,433	-,140	,723	-,197	,639	-,104	,642	-,142	,744	-,310	,474	
R2 adjusted	,514	,793	,519	,700	,729	,550	,572	,520	,526	,526	,526	,526	,526	,526	,526	,526	,526	,526	,526	,526	,526	,543	
N	18	18	18	18	18	18	18	18	18	18	18	18	18	18	18	18	18	18	18	18	18	18	18

Source: Lamobarometro (2004), Freedom House (2004), Transparency International (2004), World Bank (2004), PNUD (2004). Level of significance: *p < 0,005; **p < 0,2; ***p < 0,1.

NB: The regression model used was Ordinal Scaling Procedures for categorical data by SPSS. The Transparency International index of perception of corruption has been entered so that its values go from least to more. For variables of political culture percentages have been used (Catholics, Protestants, Preference by regime type and tolerance of non-democratic government). For the remaining variables, ratios. I averages have been used (Interpersonal and Institutional Confidence, Economic situation of the country, of the interviewee and of the interviewee in the previous year (2003)). Countries included in the analysis were: Argentina, Bolivia, Brazil, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panama, Paraguay, Peru, Rep. Dominicana, Uruguay and Venezuela.

Relevant models are 2, 4 and 5, those showing the effect of variables of confidence in institutions, preference for democracy, preference for authoritarianism, index of civil liberty (according to Freedom House) and Gini's coefficient; their explanatory value is .79, .70 and .73 respectively. The model with the highest explanatory value is that according to which one of the principal determinants of perception of corruption is voter confidence in public institutions. The beta of institutional confidence is .56 with a sign in the right direction, indicating that those who have less confidence in democratic institutions see corruption more often as part of the political system. In this model the Gini coefficient also has explanatory force, but the beta is less than that for institutional confidence, namely .34. Another important finding: the role of the index of civil liberty whose beta is .70, showing that perception of corruption in Latin America is determined as much by cultural values as by aspects of the performance of government which affect the quality of democracy. Model 4, although with lower explanatory force than the previous ones, completes the picture for determinant variables of perception of corruption. Preference for democracy and once again the index of civil liberty are the two explanatory variables whose betas are respectively 0.57 and 1.22. Finally Model 5 shows that the determinants for perception of corruption are preference for authoritarianism and, again, the index of civil liberty. Within the limits of the exploratory nature of the analysis, the factors determining negative perception, namely that corruption exists and affects Latin American political systems, are political culture and institutional design.

Perception and effects of corruption in Brazil

The next step was to examine the results of research carried out as a result of the accusations made about the "mensalão" under the Lula government (Datafolha, 2005 and those done by the author in 1993 and 2006). The aim was to check levels of awareness and perception of corruption by Brazilians at the time the accusations were made and, at the same time, based on an indicator of long-term memory, to compare these perceptions at two points in time, 1993 and 2006, in other words one year after the two most notorious recent cases, namely that of Collor de Mello in 1992 and Lula da Silva in 2005. Comparison was also made with perception of previous governments, those of Fernando Henrique Cardoso, Itamar Franco and military rule. The results are summarized as follows.

TABLE 2
 AWARENESS, ATTITUDES AND OPINIONS CONCERNING
 THE “MENSALÃO” – 2005

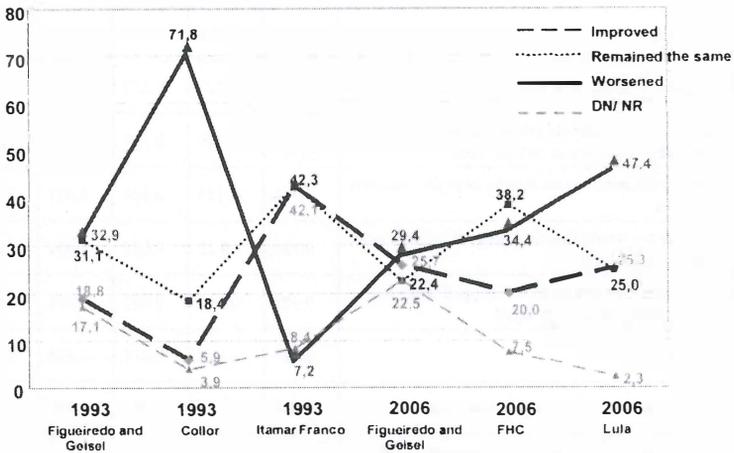
	JUNE	JULY
“Are you aware of the accusing surrounding the “Mensalão”? If yes:		
Are you well informed?	16,60%	19,30%
Are you reasonably well informed?	42,20%	38,00%
Are you poorly informed?	15,80%	17,70%
Have no awareness	25,30%	25,00%
N	2124	2110
“From what you know or have heard, are there any cases of corruption in the Lula government?”		
Yes there are	70,50%	78,00%
No there are not	17,00%	11,70%
Don't know / Would not say	12,50%	10,30%
N	2124	2110
“If the Partido dos Trabalhadores paid the “Mensalão”, was President Lula involved or not in this supposed payment to members of Congress in exchange for supporting the government?”		
Lula was involved	.	33,50%
Lula was not involved	.	43,40%
Don't know / Would not say	.	23,10%
N	.	1841
“In your opinion, does President Lula carry a lot of responsibility, some responsibility or no responsibility for these cases of corruption?”		
A lot of responsibility	28,10%	28,40%
Some responsibility	50,40%	45,90%
No responsibility	14,50%	15,20%
Don't know / Would not say	6,90%	10,50%
N	2124	1866
“In your opinion, has the performance of the Lula government in relation to these payments to members of Congress in return for parliamentary support been:”		
Excellent/Good	28,50%	31,10%
Fair	34,80%	32,50%
Poor/ Very Poor	23,30%	26,00%
Don't know / Would not say	13,40%	10,40%
N	2124	2110

Source: Datafolha, 2005.

Firstly, two points stand out. The majority of those interviewed (58%) were not only

aware of the corruption accusations involving the government in 2005, but also believed that the president held “a lot of” or “some” responsibility for the facts (78%), although more than 40% thought that he was not directly involved. Nevertheless, as can be seen from the graph below, those interviewed in 1993 and 2006 thought that the corruption situation in the country had worsened under both Collor and Lula governments, when compared to their predecessors. In spite of strong differences between these governments, the continuing perception of corruption confirms its endemic character in Brazil.

GRAPH 1
THE CORRUPTION SITUATION IN 1993 AND 2006



Sources: Research “Cultura Política e Democratização” (1993); “A Desconfiança dos Cidadãos das Instituições Democráticas” (2006).

Insofar as voters were aware of the facts surrounding the case and the responsibility of the Lula government in the 2005 scandals, this did not affect the vote of the majority in the presidential elections of 2006. This has important implications for the effectiveness of mechanisms of vertical accountability in the country. Although the previous data were taken from different surveys, the hypothesis that social acceptance of corruption in the country offers a point of connection between the results of both needs to be verified. What can explain public leniency towards corruption or even its social acceptance and what are the effects of this?

A battery of questions concerning the possibility of corruption being socially acceptable in situations in which governments and political leaders are seen as competent to meet voters’ needs and expectations were used in the 2006 survey and taken as the basis for forming a

scale of social acceptance of corruption⁸. The test consisted of a linear regression analysis involving a cluster of independent variables associated with the aforementioned hypotheses. The idea in this case was to find out what were the determinants of this acceptance. The

TABLE 3
LINEAR REGRESSION (OLS) OF SOCIAL ACCEPTANCE OF CORRUPTION
(HE'S A THIEF BUT HE GETS THINGS DONE) - 2006

INDEPENDENT VARIABLES REMAINING IN THE MODEL	Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients		
	<i>B</i>	<i>Std. Error</i>	<i>Beta</i>	<i>T</i>	<i>Sig.</i>
(Constant)	1,532	0,215		7,136	0,000
Northern, Central West and Northeast Regions	1,268	0,123	0,229	10,302	0,000
The government should cut public services like health and education to reduce taxes	1,137	0,219	0,120	5,200	0,000
The less the government interferes in the economy the better	0,718	0,155	0,107	4,627	0,000
The country would function better if military rule were re-established	0,564	0,15	0,085	3,691	0,000
Brazil would be better off we stopped worrying about making everybody equal	0,574	0,142	0,092	4,031	0,000
Female	-0,423	0,121	-0,077	-3,504	0,000
Positive opinion of the Lula government	0,438	0,127	0,080	3,464	0,001
If the country is to grow, the government needs to intervene less in the economy	-0,420	0,147	-0,063	-2,852	0,004
Level of Education: College or Higher	-1,028	0,379	-0,060	-2,714	0,007
Positive evaluation of future family economic situation	-0,405	0,145	-0,063	-2,794	0,005
Trust the National Congress	0,290	0,137	0,047	2,111	0,035
Prefer democracy to other alternatives	-0,279	0,133	-0,048	-2,103	0,036

Dependent Variable: Scale of tolerance for corruption (He's a thief but he gets things done)
Source: "A Desconfiança dos Cidadãos das Instituições Democráticas" (2006).

⁸ The scale of social acceptance of corruption (He's a thief, but he gets things done) was constructed based on the following 2006 surveys: "I'm going to read some statements about politicians and I'd like to know if you strongly agree, partly agree, partly disagree or strongly disagree: *It doesn't matter if a politician steals or not, what matters most is that he gets things done in the public interest; a politician who gets a lot done but steals a little deserves to get the public's vote; a politician who gets a lot done should be able to use public funds to finance his electoral campaign; the best politicians are those who get a lot done but steal a little*". Cronbach's alpha in the scalability test is 0.91. For an explanation of how the scale was constructed, see Appendix 1.

analysis confirms the main hypothesis of this study, namely that social acceptance of corruption in Brazil is determined by factors related to development, the performance of institutions and governments, as well as political culture. Firstly, it can be seen that in the regions of the country with lower levels of development the idea that “He’s a thief, but he gets things done” is more acceptable, less so in the Southeast and the South. A similar result is obtained for lower levels of education (income levels and factors associated with size of cities in which interviewees live, however, are not significant). At the same time, positive evaluation of the Lula government and – in contradiction to the hypothesis concerning the performance of institutions – also the National Congress are factors that explain social acceptance of corruption. Another contradictory aspect emerges from this evaluation. Those who expect the economy to do better in the coming year do not follow the trend of those who evaluate the government and representative institutions positively. Finally, the results for variables of political culture and values show that, as expected, adherence to democracy or rejection of authoritarian alternatives are associated – as indications of tendency expected – with social acceptance of corruption. In the regression model advanced, variables which show the viewpoint of those interviewed concerning the role of the State in tackling social and economic inequality were also used. Those sectors which hold more conservative positions are also those who showed most support for “He’s a thief, but he gets things done.” In a word, social acceptance of corruption in Brazil today is greatest among those who live in less developed regions economically, who are politically more authoritarian, socially more conservative and who have, at the same time, a positive evaluation of the government of the day.

The second question, which the study sought to address, concerns the effects of acceptance of corruption on the democratic system. Does such acceptance in any way affect adhesion to democracy among those interviewed? Are interpersonal and institutional confidence or political participation also factors? These questions are relevant for the debate of culturalist and institutionalist approaches on the subject and are important for the quality of democracy. For this reason correspondent dependent variables underwent a logistic regression analysis in a model in which the extent of social acceptance of corruption (“he’s a thief but he gets things done”) and different variables of evaluation of the government of the day, its policies and the economy – taken as explanatory variables – were maintained as controls, alongside socio-demographic variables. Results are summarized in Table 4 below.

Most notably the data show that social acceptance of corruption negatively affects adherence to democracy, whereas voting for Lula in 2002, a higher level of education and policy evaluation in general have a positive influence on diffuse support for the government. But this negative influence on adherence to democracy is confirmed by the effects of acceptance of corruption on opinions relating to the possibility of presidents and governments bypassing the law and institutions like the National Congress and political parties in times of crisis, and in one of these cases, a vote for Lula in 2002 also influences these opinions, as does preference for a charismatic leader who would “sort the country’s problems out”. Acceptance of corruption is also positively linked to alternatives such as a return of military rule or the adoption of a one party state. In this last case a vote for Lula had the opposite effect. Those sectors which accept corruption as a fact of political life in the country tend to adopt more authoritarian positions, but not when they have a positive evaluation of national politics and, in some cases, the economy.

As expected, those sectors which do not accept corruption have superior education, higher income and are older. Some of these sectors also reject authoritarianism, have more interpersonal trust and show more interest in taking part in public life. Social acceptance of corruption does not affect, however, satisfaction with the practical performance of democracy, a factor which should not be confused with normative adherence to the regime (Moisés e Carneiro, 2008). Those who are most satisfied with the functioning of democracy are female and Catholic, sectors which, in other situations, show less confidence in institutions and tend to wish to be less involved in politics compared to men and non-Catholics.

As far as perception of civil rights, political participation and evaluation of political parties and the judiciary is concerned, though, the effects of acceptance of corruption are not significant. In these cases, while positive evaluation of the political situation in general and a vote for Lula in 2002 have positive effects, neither the effects of development nor previous socialization affect confidence in institutions. Surprisingly, however, in the case of trade unions, acceptance of corruption is associated with confidence in these same, something which is also affected by a positive evaluation of politics in general.

TABLE 4
 LOGISTIC REGRESSION MODELS OF THE EFFECTS OF SOCIAL ACCEPTANCE OF CORRUPTION (HE'S A THIEF, BUT HE GETS THINGS DONE) ON ADHESION TO DEMOCRACY, CONFIDENCE AND POLITICAL PARTICIPATION, CONTROLLED BY SOCIO-DEMOGRAPHIC INDICATORS - 2006

	Prefer democracy as a form of government		Satisfied with democracy in Brazil		In a crisis the government could bypass laws, Congress and institutions		In a crisis, the president could bypass Congress and political parties		Brazil would be better if there were only one political party		Try to convince someone of what you think politically	
	Beta	Sig.	Beta	Sig.	Beta	Sig.	Beta	Sig.	Beta	Sig.	Beta	Sig.
Acceptance of corruption (He's a thief, but he gets things done)	- 0,063	0,003	- 0,015	0,564	0,069	0,001	0,061	0,004	0,094	0,000	0,007	0,777
Sex - female	-0,185	0,117	-0,432	0,003	0,016	0,884	-0,005	0,967	0,111	0,356	-0,438	0,002
Age range - 25 to 44	- 0,011	0,925	-0,326	0,029	-0,140	0,215	-0,224	0,047	-0,260	0,032	0,067	0,637
Education - College or Higher	1,291	0,009	-0,164	0,736	0,337	0,322	-0,393	0,252	-0,864	0,058	0,032	0,043
Region - Southeast	-0,271	0,030	-0,742	0,267	-0,090	0,445	0,112	0,343	0,208	0,103	-0,419	0,006
Monthly family income (up to R\$ 780)	- 0,122	0,325	0,171	- 0,188	-0,042	0,723	-0,091	0,440	-0,005	0,971	-0,338	0,023
Size of city, more than 500,000	0,032	0,802	-0,300	-0,163	-0,386	0,002	-0,199	0,107	-0,032	0,811	-0,065	0,679
Religion - Catholic	- 0,105	0,399	0,122	-0,053	-0,071	0,547	-0,062	0,601	0,054	0,672	-0,218	0,137
Positive evaluation of the present economy of the country	0,346	0,154	0,146	0,564	-0,133	0,373	-0,326	0,028	-0,115	0,464	-0,183	0,328
Positive current political evaluation of the country	0,256	0,088	0,400	0,120	-0,066	0,636	-0,123	0,375	0,012	0,935	0,168	0,331
Positive opinion of the Lula government	- 0,001	0,995	-0,318	0,227	0,238	0,121	0,392	0,011	0,221	0,173	0,144	0,459
Voted for Lula in 2002	0,327	0,011	0,336	0,117	-0,100	0,421	-0,147	0,233	-0,251	0,055	-0,070	0,651
Nagelkerke R Square	0,055		0,205		0,030		0,027		0,039		0,039	
N	1340		1340		1340		1340		1340		1340	

Continuation	Trust most people		I would give a blank check to a charismatic leader who could solve all the country's problems.		The country would function better if military rule were re-established		Brazilians know how to exercise their rights		Trust in political parties		Positive opinion of the Judiciary		Positive evaluation of trade unions	
	Beta	Sig.	Beta	Sig.	Beta	Sig.	Beta	Sig.	Beta	Sig.	Beta	Sig.	Beta	Sig.
Acceptance of corruption (He's a thief but he gets things done)	-0,023	0,349	0,111	0,000	0,113	0,000	0,035	0,105	0,020	0,432	-0,028	0,209	0,045	0,037
Sex - female	-0,108	0,409	-0,047	0,733	-0,232	0,086	-0,057	0,625	0,019	0,893	0,122	0,304	-0,052	0,659
Age range – 25 to 44	-0,331	0,013	0,043	0,759	-0,105	0,443	0,001	0,991	-0,486	0,001	-0,111	0,351	-0,198	0,093
Education – College or Higher	0,779	0,022	-1,442	0,050	-0,234	0,610	0,225	0,518	-0,369	0,459	0,104	0,766	-0,093	0,794
Region - Southeast	-0,015	0,912	-0,164	0,272	0,129	0,371	0,059	0,638	-0,304	0,052	0,038	0,762	0,077	0,535
Monthly family income (up to R\$ 780)	-0,366	0,008	0,103	0,481	0,115	0,420	0,111	0,373	-0,121	0,432	-0,035	0,781	-0,270	0,031
Size of city, more than 500,000	-0,013	0,987	-0,173	0,268	-0,079	0,597	-0,174	0,181	-0,370	0,029	-0,494	0,000	-0,489	0,000
Religion - Catholic	0,014	0,918	-0,016	0,911	0,027	0,851	0,210	0,092	0,086	0,579	0,028	0,822	0,170	0,171
Positive evaluation of the present economy of the country	0,053	0,762	-0,225	0,216	0,011	0,951	0,466	0,003	0,190	0,327	0,855	0,000	0,645	0,000
Positive current political evaluation of the country	0,401	0,012	0,143	0,398	-0,309	0,073	0,491	0,000	0,590	0,000	0,577	0,000	0,560	0,000
Positive opinion of the Lula government	-0,166	0,359	0,066	0,722	-0,147	0,415	-0,129	0,426	0,155	0,449	0,250	0,111	0,118	0,462
Voted for Lula in 2002	0,341	0,020	-0,086	0,572	-0,238	0,103	-0,054	0,675	0,301	0,065	0,081	0,531	0,007	0,957
Nagelkerke R Square	0,036		0,048			0,043		0,054		0,081		0,153		0,116
N	1340		1340			1340		1328		1340		1340		1340

Source: "A Desconfiança dos Cidadãos das Instituições Democráticas" (2006)

Social acceptance of corruption also affects interpersonal confidence. In this model, only a positive evaluation of politics in general, higher income and a vote for Lula had a positive effect on this variable. At the same time, as far as some indicators of political participation are concerned, the results did not prove the hypothesis that there is a negative influence: social acceptance of corruption has no influence on whether individuals attempt to convince other people of their own political ideas. Women are also less likely to try to convince others of their political beliefs, as are those who live in the Southeast or in a city over 500,000 in size, but higher education had the opposite effect. This shows that political participation needs more research.

Results show, firstly, that although the original model which analyses the effects of social acceptance of corruption involves other dependent variables related to the quality of democracy, only those mentioned above remain in the final analysis. The remainders are not significant. Also, the models' r^2 adjusted coefficients are low and the results need to be treated carefully. This does not mean that these results are insignificant, but does show that new studies are needed.

Discussion

The results of this study offer two important conclusions. 1. Different tests have shown that public perception of corruption in Brazil and Latin America is linked with development and the performance of institutions, but also with political culture. These factors also explain the social acceptance of corruption in Brazil. This is an important addition to the sum of knowledge about corruption in relation to democracy. 2. Data also shows that the results of social acceptance of corruption affect the quality of democracy in important ways: reduce adhesion to democracy and, more importantly, encourage the acceptance of authoritarian alternatives which might seek to replace it in times of crisis. Although the likelihood of this latter diminishes with time, the risk it poses may increase if the effects of acceptance of corruption combine with civic mistrust of democratic institutions.

The evidence that corruption weakens mass support for the regime has also been demonstrated by Seligson (2002). In another study the influence on the choice of anti-institutional models of democracy by Latin American and Brazilian voters has been shown by Moisés and Carneiro (2008). Both these studies are confirmed by the data presented here and point to situations where there might be a risk of alternatives to democracy gaining popular support, apart from showing that corruption lowers the quality of democracy in a regime.

In effect, when political leaders or civil servants engage in corrupt practices but are held to account constitutionally by the action of voters, political parties and parliament, the justice ministry or judiciary this is a clear example of the effectiveness of democracy and that the regime is functioning in accordance with its principles. But, on the other hand, if a great number of voters think corruption is an inevitable feature of democratic government (as might have been the case in the Brazilian presidential election of 2006) and not due to the behavior of specific politicians or the functioning of parties and the legislature, this weakens the democratic regime as a means of holding government to account.

Appendices

Methodology of scale construction

The scale of social acceptance of corruption is composed of a number of variables. For each dimension, the degree of simultaneous association of group variables was evaluated in an attempt to reduce dimensionality, which allows the construction of measurements which would facilitate data interpretation and assess the relationship of these measurements to other variables of interest. Where the group variables are continuous, the statistical technique applied was Factorial Analysis (by principal components, for example). Where there are nominal variables, Analysis of Principal Categorical Components (CATPCA no SPSS®) was used. This procedure simultaneously quantifies the nominal variables while reducing the dimensionality of the data. The factors generated by the analysis are correlated and represent the major part of the information of the original variables to be interpreted. While numerical factorial analysis requires a linear relationship between the variables, the procedure of approximating the optimal scales allows the variables to be graduated at different levels, whether nominal, ordinal or numerical. Thus, nominal and ordinal variables are quantified taking into consideration the relationship between them and the number of dimensions required (at least 1). Ordinal variables keep the order of the categorical originals (although the quantification may be inverted) and nominal variables are quantified independently of the category order. So, when the charge sign in the table "Component Loadings" is read, we understand by this the sign of its quantified categories in order to understand the direction of their relationship with the other variables. After factorial analysis relevant to each dimension is performed, the group variables with high loading in each dimension can be established. For each group of variables, in order to test the unidimensionality of the variables, one should proceed to an analysis of reliability using Cronbach's Alpha. The formula for the Alpha coefficient is:

$$\alpha = \frac{N \cdot \bar{r}}{1 + (N - 1) \cdot \bar{r}}$$

Where N is the number of items and \bar{r} is the inter-item correlation between them. Thus, when the number of items decreases, Alpha also decreases. In scales such as the acceptance of corruption, there are up to 3 variables in each group. It could happen, therefore, that although a cluster of variables has a strong association, the value of Alpha does not reach an acceptable level (0.70 according to the literature). The scores generated by the SPSS® have an average close to 0 and a variability close to 1. To improve interpretation of the construct, a transformation of the variable was performed, so that the scale varied between 0 (minimum) and 10 points (maximum), and the minimum and the maximum had an appropriate interpretation. Mathematically, if a variable x varies between a and b, then $10 \cdot (x-a)/(b-a)$ varies between 0 and 10.

Variables of the logistic regression model

Dependent:

Scale of acceptance of corruption (He's a thief, but he gets things done) varies between 0 and 10, 0 representing total non-acceptance and 10 total acceptance of corruption.

Independent:

- Size of city: ("up to 20 thousand inhabitants" = 0; "between 20 thousand and 50 thousand inhabitants" + "between 50 thousand and 100 thousand inhabitants" + "between 100 thousand and 500 thousand inhabitants" + "more than 500 thousand inhabitants" = 1)

- Prefer democracy to dictatorship: ("in some circumstances a dictatorship is better than a democratic regime" + "it doesn't matter if the government is a dictatorship or a democracy" = 0; "democracy is always the best form of government" = 1; "don't know" + "no response" = missing)

- Prefer dictatorship to democracy: ("democracy is always the best form of government" + "it doesn't matter if the government is a dictatorship or a democracy = 0) in some circumstances a dictatorship is better than a democracy" = 1, "don't know" + "no response" = missing)

- Democracy is always the best form of government: ("tend to disagree" + "strongly disagree" = 0, "tend to agree" + "strongly agree" = 1, "don't know" + "no response" + "neither agree nor disagree" = missing)

- Do you think there is less corruption and traffic of influence under a democracy: ("no" + "not really" = 0, "yes" + "yes, very much so" = 1, "don't know" + "no response" = missing)

- The law should always be obeyed: ("tend to disagree" + "strongly disagree" = 0, "tend to agree" + "strongly agree" = 1, "don't know" + "no response" + "neither agree nor disagree" = missing)

- The privatization of state companies has been good for the country: ("tend to disagree" + "strongly disagree" = 0, "tend to agree" + "strongly agree" = 1, "don't know" + "no response" + "neither agree nor disagree" = missing)

- Democracy should include the existence of different political parties: ("no" + "not really" = 0, "yes" + "yes, very much so" = 1, "don't know" + "no response" = missing)

- Under a democracy there should be equality before the law: ("no" + "not really" = 0, "yes" + "yes, very much so" = 1, "don't know" + "no response" = missing)

- In a democracy the courts and the Ministry of Justice should oversee public spending ("no" + "rarely" = 0, "yes" + "yes, normally" = 1), "don't know" + "no response" = missing)

- Brazil is fully democratic: ("Brazil is not a democracy" + "it is a democracy but has a lot of problems" + "it is a democracy but has a few problems" = 0, "Brazil is fully democratic" = 1, "don't know what a democracy is" + "don't know" + "no response" = missing)

- Do you do any work for your community? ("never" + "hardly ever" = 0; "often" + "very often" = 1; "no response" = missing)

- Do people ask your opinion on politics? ("never" + "hardly ever" = 0; "often" + "very often" = 1; "no response" = missing)

- Do you discuss politics with friends? (“never” + “hardly ever” = 0; “often” + “very often” = 1; “no response” = missing)
- Would you try to convince someone of what you think politically? (“no” + “hardly ever” = 0; “often” + “very often” = 1; “no response” = missing)
- Do you work for a party or a candidate? (“no” + “hardly ever” = 0; “often” + “very often” = 1; “no response” = missing)
- Political parties are necessary for progress: (“no” = 0; “yes” = 1; “don’t know” + “no response” = missing)
- Members of Congress and senators are necessary for progress: (“no” = 0; “yes” = 1; “don’t know” + “no response” = missing)
- Law courts are necessary for progress: (“no” = 0; “yes” = 1; “don’t know” + “no response” = missing)
- Ministers are necessary for progress: (“no” = 0; “yes” = 1; “don’t know” + “no response” = missing)
- A president of the Republic is necessary for progress: (“no” = 0; “yes” = 1; “don’t know” + “no response” = missing)
- Do you trust the National Congress? (“no not at all” + “not much” = 0; “yes in general” + “yes very much” = 1; “don’t know” + “no response” = missing)
- Do you trust the Government? (“no not at all” + “not much” = 0; “yes in general” + “yes very much” = 1; “don’t know” + “no response” = missing)
- Do you trust the president? (“no not at all” + “not much” = 0; “yes in general” + “yes very much” = 1; “don’t know” + “no response” = missing)
- Do you have confidence in the legal system? (“no, none” + “not much” = 0; “yes in general” + “yes, a lot” = 1; “don’t know” + “no response” = missing)
- Positive evaluation of the economic situation in the country today (“very poor” + “poor” + “fair” = 0; “good” + “very good” = 1; “don’t know” + “no response” = missing)
- Are you close to any political party? (“no, none” + “not very” = 0; “yes” + “very close” = 1; “don’t know” + “no response” = missing)
- Elections in Brazil are fair: (“not fair” = 0, “are fair” = 1, “don’t know” + “no response” = missing)

Bibliography

- Canache, D. and Allison, M. (s/d.): “Perceptions of Political Corruption in Latin American Democracies”, in *Latin American Politics and Society*, 47 :3, pp. 91-111.
- Chaia, V. and Teixeira, M. A. (2001): “Democracia e Escândalos Políticos”, *São Paulo em Perspectiva* 15:4, pp. 62-75.
- Carneiro, G. O. P. (2009): *A Nova Maioria: Determinantes do Apoio Político ao Neopopulismo na América Latina*. Tese de Doutorado apresentada ao Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo, fevereiro de 2009.
- Hessel, M. and Murphy, K. (2000): *Stealing the State, and Everything Else: A Survey of Corruption in the Postcommunist World*, London, The Transparency International Centre of Innovation and Research.

- Hofstede, G. (1997): *Cultures and organizations: software of the mind*, New York, McGraw Hill.
- Husted, B. W. (1999): “Wealth, culture and corruption”, in *Journal of International Business Studies*; Second Quarter 30:2, pp. 339-59.
- Inglehart, R. (2002): “Cultura e Democracia”, in Harrison, L. E. e Huntington, (2002), *A Cultura Importa – Os valores que definem o progresso humano*, Rio de Janeiro e São Paulo, Ed. Record, pp. 133-54.
- Inglehart, R. and Welzel, C. (2005): *Modernization, Cultural Changes and Democracy – The Human Development Sequence*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Klingemann, H-D. (1999): “Mapping Political Support in the 1990s: A Global Analysis”, in Norris, P. (ed.). *Critical Citizens: Global Support for Democratic Governance*, Oxford, Oxford University Press.
- Moisés, J. A. e Carneiro, G. O. P. (2008) “Democracia, Desconfiança Política e Insatisfação com o Regime – o caso do Brasil”, *Opinião Pública*, Campinas, vol. 14, no. 1, junho de 2008, pp. 1-42.
- O'Donnell, G. (1999): “Horizontal Accountability in New Democracies”, in Andreas Schedler, Larry Diamond, and Marc F. Plattner (eds.), *The Self Restraining State: Power and Accountanbility in New Democracies*, pp. 29-51, Boulder (Colorado), Lynne Rienner.
- Power, T. J. and González, J. (2003): “Cultura Política, Capital Social e Percepções sobre a Corrupção: uma investigação quantitativa em nível mundial”, in *Revista de Sociologia e Política* 21, pp. 51-69.
- Seligson, M. A. (2002): “The Impact of Corruption on Regime Legitimacy: A Comparative Study of Four Latin American Countries”, 64:2, pp. 408-33.
- Shin, D. C. (2005): “Democratization: Perspectives From Global Citizenries”, Forthcoming in Dalton, R. and Klingemann, H-D. (eds.) (2006), *The Oxford Handbook of Political Behavior*.
- Speck, B. W. (2000): “Mensurando a corrupção: uma revisão de dados provenientes de pesquisas empíricas”, in Speck, B. W., Abramo, C. W., Silva, M. F. G., Fleisher, D. and Nassmacher, K-H., *Os custos da corrupção*, São Paulo, Konrad Adenauer-Stiftung, pp. 9-45.
- Taylor, M. M. (2007): “Corruption in Brazil”, in Blake, C. e Morris, S. (eds.), *Corruption and Politics in Latin America – forthcoming*.
- Transparency International (2002): Corruption Perception Index 2002. www.transparency.org.
- Treisman, D. (2000): “The Causes of Corruption: A Cross-national study”, in *Journal of Public Economics*, 76:3, pp. 339-457.
- Treisman, D. (2007): “What Have we Learned About the Causes of Corruption From Ten Years of Cross-National Empirical Research?”, *Annual Review of Political Science* 10, pp. 211-44.
- Weyland, K. (1998): “The Politics of Corruption in Latin America”, in *Journal of Democracy* 9:2, pp. 108-121.

Democracia autoritaria: Alberto Fujimori y la opinión pública

Carlos Eduardo Pérez Crespo (Perú)¹

Abstract

La presente investigación aborda las actitudes autoritarias de la opinión pública en los tiempos de crisis económica, política y social. Para esto se estudia el golpe de estado de abril de 1992 del ex presidente Alberto Fujimori en el Perú. Asimismo, se compara esta coyuntura con otras en donde la crisis ha sido controlada, por lo cual las demandas de orden son superadas y la opinión pública se centra en temas como la corrupción y la economía, entre otros. Este artículo quiere resaltar que el reto de investigación en América Latina no está en estudiar si la opinión pública tiene o no una cultura política autoritaria, sino más bien en comprender la lógica de las crisis políticas excepcionales y su efecto en la opinión pública.

Palabras clave: golpe de estado en Perú, Alberto Fujimori, democracia autoritaria.

The present research develops a study regarding authoritarian attitudes of public opinion in circumstances of political, economic and social crisis. Therefore, we analyse the Alberto Fujimori's coup d'état of April 1992 in Peru. Besides, we compare this juncture with other situations in which crisis has been controlled and, as a consequence, public opinion is more preoccupied about issues like corruption, political economy, etc. Our article states that the challenge in the research about Latin America should be not about whether people has or not an authoritarian political culture, but in search of an understanding of state of affairs of crisis and its outcomes in public opinion.

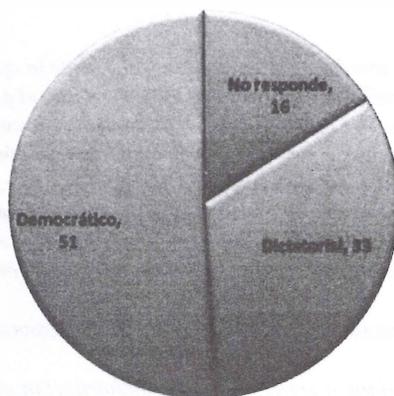
Keywords: coup d'état in Peru, Alberto Fujimori, authoritarian democracy.

¹ Licenciado en Ciencia Política por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Actualmente es docente en esta casa de estudios y en la Universidad Jesuita Antonio Ruiz de Montoya. Asimismo, participa del proyecto internacional "Calidad de la Democracia en América Latina: el caso peruano". Ha sido consultor PNUD en temas de mecanismos de democracia participativa en las zonas rurales (2009) y ha realizado su tesis sobre el golpe de Estado de 1992 en el Perú (2008).

I. Introducción

El presente trabajo aborda las actitudes de la opinión pública en tiempos de crisis. A pesar de que democracia y autoritarismo son conceptos antagónicos,² en el golpe de estado del 5 de abril de 1992 el ex presidente Alberto Fujimori justificó con relativo éxito que el quiebre del régimen constitucional en el Perú había sido “democrático”, ya que la mayoría de la población había aprobado dichas medidas (ver gráfico 1).

GRÁFICO 1
CARACTERIZACIÓN DEL RÉGIMEN
POST-GOLPE (ABRIL DE 1992) (%)

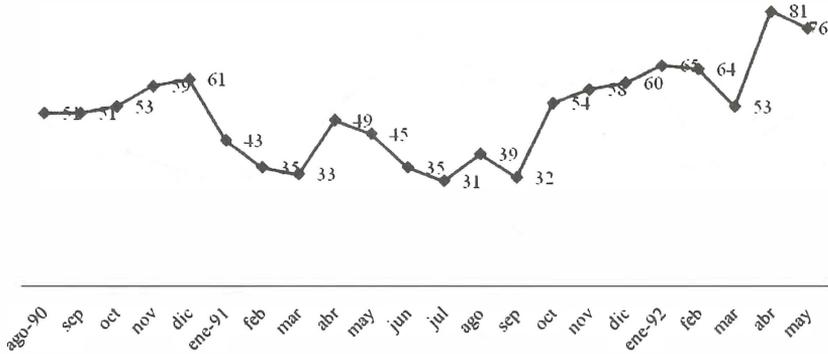


Fuente: Kenney 2000: 231. Abril de 1992. Nota: encuesta en Lima.

De este modo, después de disolver el Congreso y reprimir a los partidos políticos, las organizaciones de la sociedad civil y los medios de comunicación opositores, Fujimori saltó sorpresivamente de una aprobación presidencial de 53% en marzo de 1992 a 81% en abril (ver gráfico 2). Este fenómeno ha dado paso a toda una serie de interpretaciones y debates en las ciencias sociales peruanas.

² La democracia, en su sentido liberal, implica cargos públicos electos, elecciones libres, imparciales y frecuentes, libertad de expresión, acceso a fuentes alternativas de información, autonomía de las asociaciones; y una ciudadanía inclusiva (Dahl 1999: 97-115). Por el contrario, el autoritarismo se relaciona con “los sistemas políticos con un pluralismo político limitado y no responsable, sin una ideología elaborada y propulsiva (sino con características de mentalidad); sin una movilización política intensa o vasta (excepto en algunos momentos de su desarrollo); y en los que un jefe (o tal vez un pequeño grupo) ejerce el poder dentro de límites que formalmente están mal definidos pero que de hecho son fácilmente previsible” (Linz 1975: 264).

GRÁFICO 2
 APROBACIÓN PRESIDENCIAL
 AGOSTO 1990 - MAYO 1992 (%)

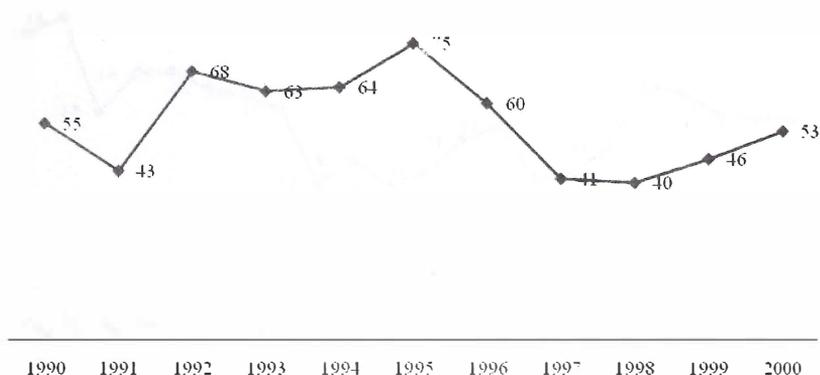


Fuente: Murakami 2007, p. 252; Informes de Opinión de Apoyo de Abril y Mayo de 1992.
 Nota: encuesta en Lima.

Los estudios que han explicado las causas de la popularidad del fujimorismo en la opinión pública afirman que esta sólo fue posible por: a) la existencia de una cultura política plebiscitaria en los peruanos (Sanborn y Panfichi, 1997, pág. 42; Murakami, 2007, pág. 123); b) los aparatos de manipulación política de una camarilla representada por Alberto Fujimori, Vladimiro Montesinos y Nicolás Hermosa Ríos (Cotler y Grompone, 2000, pp. 61-62; Degregori, 2000, pág. 47; Rospigliosi, 2000, pág. 38; Pease, 2003, pp. 177-184); c) el uso de políticas sociales clientelistas o “neo-populistas” (Roberts, 1995, pp. 82-116; Kay, 1996-1997, pp. 55-98; Weyland, 2002, pp. 168-209); y d) la estabilización de la economía y el control de la hiperinflación a inicios de la década de los noventa (Weyland, 2000-2001, pp. 213-244; Pease 2003, pág. 175; Murakami, 2007, pág. 266; Rochabrún, 2007, pág. 434).

Sin embargo, cada una de estas interpretaciones es criticable. En primer lugar, mientras la cultura política apela a la permanencia de la legitimidad autoritaria, la popularidad del fujimorismo cambió según la coyuntura en el período 1990-2000, teniendo los mayores índices de aprobación entre 1992 y 1995 y los mayores índices de desaprobación entre 1997 y 1999 (ver gráfico 3). Asimismo, las explicaciones de la manipulación política y de las políticas clientelistas también son insuficientes, debido a que estas estuvieron más consolidadas a partir de mediados de la década de los noventa, y sin embargo en el período 1992-1995 la aprobación presidencial fue mayoritaria. Finalmente, a pesar de que reconocemos que la popularidad de Fujimori en la opinión pública se relacionó con la estabilidad económica lograda, esta teoría no explica el lapso de tiempo ni la forma como este apoyo se mantiene en los años siguientes.

GRÁFICO 3
 APROBACIÓN PRESIDENCIAL
 PERÚ 1990-2000 (%)



Fuente: Murakami 2007: 267, 458. Nota: Las cifras son los promedios de las encuestas anuales hechas en Lima por Apoyo Opinión y Mercado entre los años 1990-2000.

En resumen, las explicaciones sobre las razones de la popularidad del fujimorismo en la opinión pública se han centrado en variables relacionadas a la cultura política, el control político, el dominio social y la economía política, pero todas estas son discutibles en sus argumentos. Por esa razón, nuestra explicación a dicho fenómeno afirma lo siguiente: a) Fujimori logró legitimar que, frente a una *situación de excepción*,³ la *esencia* de la democracia consistía en la identificación del líder con el pueblo; b) asimismo, esto se sustentó en la idea de que las demandas de orden, paz y seguridad de la mayoría de la población se habían hecho impostergables; y c) por esa razón se logró justificar el quiebre constitucional en desmedro de los partidos políticos, las organizaciones de derechos humanos y los defensores de la democracia constitucional.

Para explicar cada uno de estos puntos, analizamos la opinión pública peruana en tres momentos centrales en el gobierno de Alberto Fujimori: el golpe de estado de 1992, la crisis de los rehenes en la residencia del embajador japonés en 1997 y la campaña de reelección del 2000. De esta manera, comparamos una coyuntura en la cual la opinión pública asumió una actitud de *excepción* en la crisis, frente a dos coyunturas en donde las demandas ya no eran sobre orden, paz y seguridad, sino sobre empleo, pobreza y corrupción.

³ El estado de excepción no se refiere al “estado de urgencia” o al “estado de sitio” porque es una situación que se relaciona con la guerra civil y la insurrección como oposición a las condiciones normales, y donde el Estado responde a esta situación de conflicto político extremo (Agamben 2005, pág. 2). Tal como ha dicho Carl Schmitt: “El caso excepcional, el que no está previsto en el orden jurídico vigente, puede tal vez ser calificado como caso de extrema necesidad, de peligro para el Estado o de otra manera análoga, pero no se puede delimitar rigurosamente” (Schmitt, 1998, pp. 16-17).

II. Los fundamentos de la democracia autoritaria

¿Qué es la democracia autoritaria? ¿Cuáles son sus fundamentos políticos? ¿Qué relación tiene con el populismo latinoamericano y con Alberto Fujimori? ¿Por qué el autoritarismo se vuelve atractivo en la opinión pública en los tiempos de crisis? Para responder a estas preguntas seguiremos la definición de democracia que plantea el jurista alemán Carl Schmitt (1888-1985), y luego señalaremos la relación entre la concepción autoritaria de la democracia y la discusión sobre el populismo en América Latina.

Jacob Talmon (1960) señaló que en la tradición de la teoría política se distinguen dos escuelas y concepciones de la democracia. La escuela liberal considera a la democracia como un sistema de procesos y errores, por lo cual esta no sería más que una creación política pragmática que evidencia la ingenuidad, fragilidad y espontaneidad de los seres humanos. La escuela autoritaria, al contrario, parte del supuesto de una sola verdad en la política, por lo cual plantea un mesianismo político que actúa dentro de un esquema ordenado, armonioso y jerárquico, al cual los hombres son conducidos y obligados a llegar. De este modo, a pesar de que ambas escuelas postulan la primacía de la libertad, la escuela liberal encuentra la esencia de ésta en la espontaneidad y la ausencia de coerción, mientras que la democracia autoritaria cree que la libertad sólo se realiza en la consecución de un objetivo colectivo y absoluto.

Siguiendo esta línea de razonamiento de la democracia autoritaria, Carl Schmitt afirmó que la democracia se basa en una serie de identidades, como la “identidad entre gobernantes y gobernados, dominadores y dominados, identidad entre el pueblo y su representación en el parlamento, identidad entre Estado y pueblo que vota, identidad entre Estado y ley y, finalmente, identidad entre lo cuantitativo (mayoría numérica o unanimidad) y lo cualitativo (lo justo de la ley)” (Schmitt, 2002, p. 34). De esta manera, al igual que Talmon, Schmitt cree que el liberalismo y la democracia son tradiciones diferentes y antagónicas, pues al primero le corresponde el principio de la libertad y al segundo el principio de la identidad, razón por la cual para Schmitt el “bolchevismo y fascismo son, como cualquier dictadura, antiliberales, pero no necesariamente antidemocráticos” (Schmitt, 2002, p. 21).

De este modo, Schmitt afirma que la “democracia real se basa en el hecho de que no sólo se trata a lo igual de igual forma, sino, como consecuencia inevitable, a lo desigual de forma desigual. Es decir, es propio de la democracia, en primer lugar, la homogeneidad, y, en segundo lugar —y en caso de ser necesaria— la eliminación o destrucción de lo heterogéneo” (Schmitt, 2002, pág. 12). Pero, ¿qué es esto de la homogeneidad? Schmitt se inspira en Jean-Jacques Rousseau para argüir que la homogeneidad se expresa en la voluntad general, que es la soberanía del pueblo: “La *volonté générale*, tal y como lo concibe Rousseau, es, en realidad, homogeneidad; es, en realidad, una democracia consecuente [...] De ella resulta la identidad democrática entre gobernantes y gobernados” (Schmitt, 2002, pp. 18-19). Así, Schmitt plantea que la democracia se expresa de manera plebiscitaria, es decir, no con instituciones y reglas democrático-liberales, sino por medio de emociones unánimes que aclaman al líder con el cual el pueblo se identifica: “Cabe expresar la voluntad del pueblo mediante la aclamación —mediante *acclamatio*—, mediante su existencia obvia e incontestada, igual de bien y de forma aún más democrática que mediante un aparato estadístico... [...] los métodos dictatoriales y cesaristas no sólo pueden ser mantenidos por la *acclamatio* del pueblo, sino que, asimismo, pueden ser la expresión directa de la sustancia y fuerza democrática” (Schmitt, 2002, p. 22).

Dicho planteamiento de Schmitt pone en conflicto la concepción democrática de la “soberanía del pueblo” con el principio liberal de derechos del individuo. Por esa razón, el jurista sigue la tradición de la democracia autoritaria, porque considera que el liberalismo no expresa la esencia de la democracia, pues la soberanía del pueblo no se sustentaría ni en la humanidad ni en sus supuestos derechos, sino en identidades, voluntades y sentimientos colectivos que pueden representarse en un líder plebiscitario en un respectivo momento histórico.

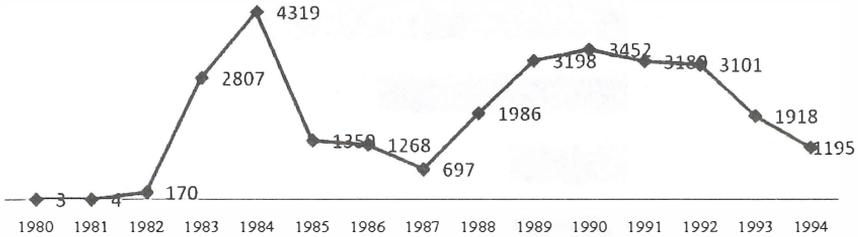
Esta tradición de la democracia autoritaria nos permite comprender los fundamentos del populismo latinoamericano. Así, por ejemplo, para Ernesto Laclau la función principal del populismo es la construcción de una identidad popular: “La consecuencia es inevitable: la construcción de un pueblo es la condición *sine qua non* del funcionamiento democrático. Sin la construcción de vacuidad no hay pueblo, no hay populismo, pero tampoco hay democracia” (Laclau, 2005, p. 213). Asimismo, los trabajos de Carlos de la Torre han considerado al populismo como una estrategia y discurso político que distingue amigos y enemigos: “el discurso populista se basa en la diferenciación de la sociedad en dos campos que se enfrentan de manera antagónica en una lucha maniquea entre el bien y el mal, la redención y el vasallaje. Los discursos populistas generan pasiones e identidades fuertes que dividen a la sociedad entre el pueblo virtuoso encarnado en el líder y sus enemigos contruidos como la antipatria” (de la Torre, 2008, p. 28).

Por tanto, entendemos que el populismo latinoamericano encuentra sus fundamentos teóricos en la tradición de la democracia autoritaria. Por esta razón, Enrique Peruzzotti también ha resaltado la conexión entre el populismo y Schmitt: “el populismo comulga con la idea schmittiana de la política como guerra, pero también representa una reacción a las limitaciones del orden liberal oligárquico que le sirve de espejo y frente al cual desarrolla su propia imagen de la democracia” (Peruzzotti, 2008, p. 113). En resumen, la democracia autoritaria nos ayuda a comprender por qué la opinión pública se siente atraída por los discursos de los líderes populistas en los tiempos de crisis política, ya que se postula que la esencia de la democracia consiste en la representación del pueblo en la figura del líder plebiscitario, sin intermediación alguna de las instituciones liberales-democráticas —como el parlamento—. Todo esto, como veremos a continuación, explica por qué el golpe del 5 de abril de 1992 fue considerado como democrático por la opinión pública peruana.

III. El golpe de estado del 5 de abril de 1992

A inicios de la década de 1990, el Perú afrontaba dos problemas: la crisis económica más grave de su historia, debida a la hiperinflación, y la guerra interna del estado contra los grupos subversivos como Sendero Luminoso y el MRTA. Así, entre 1988 y 1990 se había producido un escandaloso aumento de la tasa porcentual de inflación anual, de 1722.3 a 7649.7. Asimismo, entre 1987 y 1990 el ingreso per cápita había disminuido de 1351 USD a 968 USD, y el ingreso del salario real de los peruanos se redujo a menos de la mitad entre 1985-1990 (Murakami, 2007, págs. 77-79).

GRÁFICO 4
MUERTES POR VIOLENCIA POLÍTICA (1980-1994)

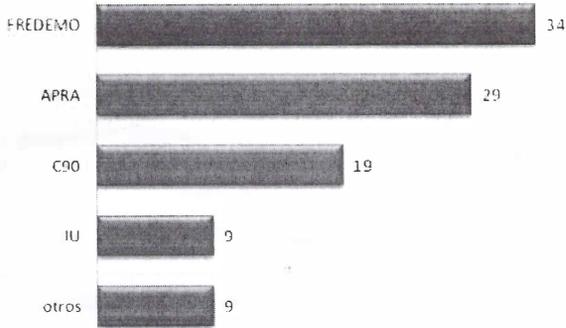


Fuente: Kenney 2004: 28.

Por lo tanto, la situación económica era caótica, el país estaba en bancarrota y se había producido el alejamiento de la comunidad financiera internacional. Asimismo, también estaba el problema de la subversión, pues a pesar de que entre 1985 y 1986 el número de muertes por violencia política se redujo, entre 1987 y 1990 se pasó de 697 a 3452 víctimas; en el mismo sentido, el promedio del número de ataques subversivos entre 1985-1990 ascendía a 2550 (ver gráfico 4).

En este contexto de “crisis de gobernabilidad” (Cotler, 2000, págs. 14-20), Alberto Fujimori venció a Mario Vargas Llosa del FREDEMO en la segunda vuelta de las elecciones de 1990 con el lema “honradez, tecnología y trabajo”, presentándose como independiente del sistema de partidos, lo cual le ha valido la calificación de “outsider” (Kenney, 1998, págs. 57-75; Dietz y Myers, págs. 1-33; Tanaka, 1998, págs. 201-235). No obstante, la llegada de Fujimori al poder no significó el logro de la mayoría política, pues su “partido”, Cambio 90 (C90), sólo obtuvo 46 de los 242 asientos en el Parlamento; mientras que el APRA y el FREDEMO lograron juntos un total de 153 escaños (ver gráfico 5). Es decir, el fujimorismo fue minoría parlamentaria en 1990 y, en consecuencia, tuvo que lidiar con una fuerte oposición política.

GRÁFICO 5
COMPOSICIÓN DEL PARLAMENTO 1990-1992 (%)

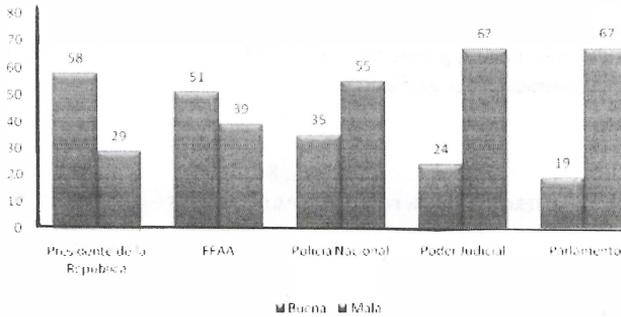


Fuente: Degregori y Meléndez 2007: 35.

Frente a esta situación, entre julio de 1990 y marzo de 1992 Alberto Fujimori se encargó con mucho éxito de desprestigiar a los partidos políticos, los organismos defensores de derechos humanos y los críticos más importantes del gobierno (cf. Buró, 2006 y Pérez, 2008). De esta manera, Fujimori logró convencer a la mayoría de la población de que las demandas de orden no eran compatibles con las propuestas constitucionales de la oposición, y prueba de esto fue que 58% y 51% afirmó que el presidente y las fuerzas armadas, respectivamente, estaban haciendo bien su trabajo en la lucha contra la subversión; y por el contrario, 67% afirmó que tanto el Parlamento como el Poder Judicial estaban haciendo mal su trabajo al respecto (ver gráfico 6).⁴

⁴ El 16 de noviembre de 1991 el Presidente Fujimori promulgó 126 decretos legislativos (DL), de los cuales aproximadamente 40 eran propuestas del ejecutivo para la pacificación. Estos DL fueron criticados por la oposición parlamentaria, los medios de comunicación y la sociedad civil, debido a que violaban los derechos civiles y constitucionales. Por ejemplo, el DL 726 permitía el ingreso de las fuerzas armadas y de la Policía Nacional a los centros universitarios con la autorización del Ministerio de Defensa o de los comandos militares o policiales. Asimismo, el DL 762 establecía penas de cárcel a aquellos que revelaran, reprodujeran, exhibieran, difundieran o hicieran accesible información referida a la actividad del Servicio de Inteligencia Nacional. La oposición parlamentaria se encargó de derogar la mayoría de los DL de pacificación de Fujimori, con lo cual se produjo un conflicto entre el poder ejecutivo y el legislativo entre noviembre de 1991 y marzo de 1992.

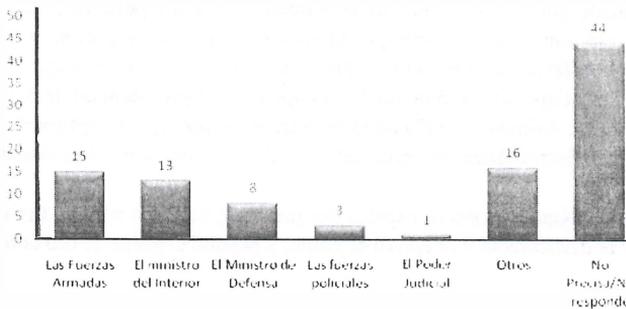
GRÁFICO 6
EVALUACIÓN DE LAS AUTORIDADES PÚBLICAS EN LA LUCHA
CONTRA LA SUBVERSIÓN (DICIEMBRE 1991) (%)



Fuente: Informe de Opinión de Apoyo de diciembre de 1991. Nota: encuesta en Lima

De este modo, una vez controlado el problema de la hiperinflación, días previos al golpe de estado 49% de la población afirmó que el principal problema del país era el terrorismo; 39% la recesión y el desempleo; y 31% la corrupción y las coimas (*Informe de Opinión*, 4 de abril de 1992, encuesta en Lima). Asimismo, 44% no tenía claro quién más, aparte de Fujimori, era el responsable de enfrentar el terrorismo; por lo cual, había una actitud plebiscitaria en la lucha contra la subversión porque la solución a la crisis se había personalizado en el jefe de Estado y no en las instituciones democráticas como el Parlamento (ver gráfico 7).

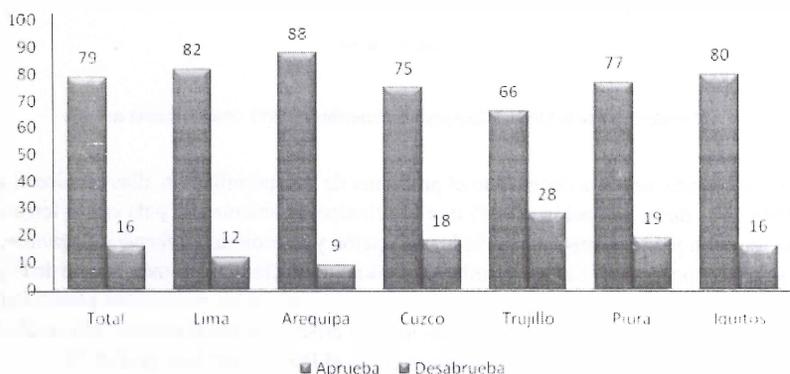
GRÁFICO 7
ADEMÁS DEL PRESIDENTE, ¿QUIÉN ES EL PRINCIPAL
RESPONSABLE DE ENFRENTAR EL PROBLEMA DEL TERRORISMO? (%)



Fuente: Informe de Opinión de Apoyo del 4 de abril de 1992. Nota: encuesta en Lima.

De este modo, Fujimori recogió las demandas de orden proponiendo una salida autoritaria a la crisis, ya que después de considerar que el parlamento no representaba el interés nacional, justificó el golpe de estado de abril de 1992 en la imperiosa necesidad "de asumir una actitud de *excepción* para procurar aligerar el proceso de la reconstrucción nacional". Es decir, justificó su decisión como una respuesta a la *situación excepcional*; mas no como una acción del régimen constitucional de excepción.⁵ Esto le dio la aprobación mayoritaria en todas las regiones del país, con un promedio total de 79% y ascendiendo a 82% y 88% en Lima y Arequipa, respectivamente (ver gráfico 8).

GRÁFICO 8
APROBACIÓN DE FUJIMORI COMO JEFE DE ESTADO (%)



Fuente: Informe de Opinión de Apoyo del 11 de abril de 1992. Nota: encuesta nacional.

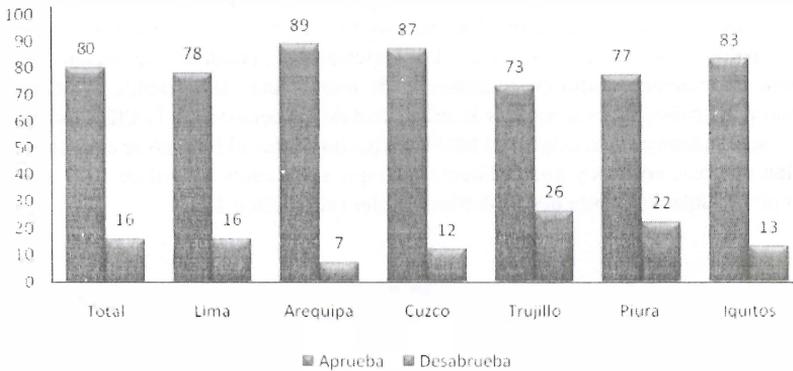
Sin embargo, el tema fundamental para legitimar el golpe de estado fue la democracia. Fujimori argumentó que la consolidación de la *democracia real* peligraba porque había quienes se oponían a la imposición de orden en el país. Los opositores dijeron que esta apelación a la democracia era falsa, pues no tenía sentido que en su nombre se suspendiera la Constitución; no obstante, Fujimori pasó de tener una aprobación presidencial de 53% en marzo de 1992 a 81% en abril. Asimismo, 51% de la población afirmó que la ruptura del orden constitucional había sido democrática, mientras que el 33% sostenía que había sido dictatorial (ver gráfico 1).

Según Charles Kenney, esto se explica porque no se percibió una inconsistencia entre la preferencia por la democracia y el apoyo al golpe, y porque el golpe se dio como una medida

⁵ El régimen constitucional de excepción estaba contemplado en los artículos 229, 230 y 231 de la Constitución de 1979. En ella se señalaba que el presidente no podía disolver la Cámara del Diputados en el estado de urgencia o de sitio y, además, que el Senado no podía disolverse en ninguna circunstancia.

antidemocrática de urgencia para consolidar la democracia en el largo plazo (Kenney, 2004, pág. 231). No obstante, pensamos que la democracia a la que apeló el fujimorismo tiene un fundamento político propio, pues no se refiere a la democracia constitucional, ya que a pesar de que la oposición proclamó al vicepresidente Máximo San Román como presidente constitucional del Perú, 60% de la población expresó su desacuerdo hacia dicho planteamiento (*Informe de Opinión*, 11 de abril de 1992, encuesta en Lima), con lo cual quedaba claro que, frente a la crisis, la mayoría de la población había aceptado como legítima una visión autoritaria y no liberal de la democracia.

GRÁFICO 9
 APROBACIÓN DE LA DISOLUCIÓN DEL PARLAMENTO (%)



Fuente: Informe de Opinión de Apoyo del 11 de abril de 1992. Nota: encuesta nacional.

De este modo, para el fujimorismo el autogolpe había sido democrático porque la población aclamó de manera plebiscitaria las medidas excepcionales, lo cual expresaría la *esencia* de la democracia. Así, un total de 80% aprobó la disolución del parlamento (ver gráfico 9) y un promedio de 87% afirmó que tenía una mala opinión de la mayoría y/o de todos los parlamentarios (*Informe de Opinión de Apoyo* del 10 de mayo de 1992. Nota: encuesta en Lima). Esto evidenciaba de manera contundente que con el fujimorismo la concepción autoritaria de la democracia había ganado territorio: en un contexto de crisis profunda, se legitimó la idea de que la dictadura era democrática porque la figura de Alberto Fujimori representaba las demandas de orden, paz y seguridad de la población.⁶ Sin embargo, esta legitimidad del autoritarismo en los tiempos *excepcionales* tiene límites en los momentos de *normalidad*.

⁶ En la concepción autoritaria de la democracia y en el populismo, tal como hemos visto anteriormente, la legitimidad política se encuentra en la identidad del pueblo con el líder plebiscitario.

IV. Los límites de la democracia autoritaria

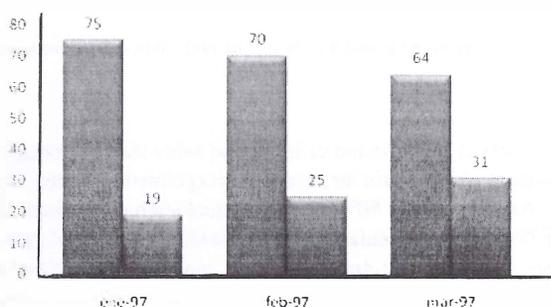
A diferencia del autogolpe, en el rescate de los rehenes de la casa del embajador japonés y en la campaña de reelección del 2000, la aprobación a Alberto Fujimori en la opinión pública declinó, ya que su apelación al orden, la paz y la seguridad no tuvo el éxito esperado. Esto se debió a que las demandas de la población se centraron en temas que ya no tenían que ver con el terrorismo y la hiperinflación, sino con la pobreza, el desempleo y la corrupción.

El 17 de diciembre de 1996, catorce subversivos del MRTA tomaron por asalto la residencia del embajador japonés Morihsa Aoki, en donde se realizaba una celebración con más de 600 personas, entre las cuales se encontraban altos funcionarios del Estado y las Fuerzas Armadas, entre otros. Dos horas después del asalto el MRTA dejó salir a las mujeres, reteniendo a 490 rehenes y exigiendo el pago de un impuesto de guerra, el cambio de modelo económico y la libertad de sus presos de las cárceles.

En este contexto la subversión ya no era un problema nacional, por eso frente a la acción del MRTA el rechazo fue unánime. El Congreso en comunicado multipartidario expresó su pleno respaldo a Fujimori; la OEA y la UE manifestaron su condena a la acción subversiva; Amnistía Internacional pidió en comunicado de prensa una salida rápida al problema exhortando a los subversivos a respetar la integridad de las personas; y la CIDH también dio a conocer su condena a las acciones del MRTA. El hecho de que el Perú no se encontrara en una situación de crisis política y guerra interna hizo que entre enero y abril de 1997 más de dos tercios de la población dijera que se debía negociar (ver gráfico 10).

GRÁFICO 10

¿QUÉ SE DEBE HACER EN LA CRISIS DE LOS REHENES? (%)

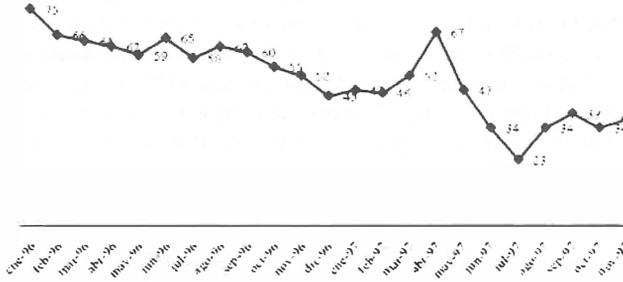


Fuente: Informe de Opinión de Apoyo de abril de 1997. Nota: encuesta en Lima.

Los sucesos culminaron cuando el 22 de abril a las 3:23 de la tarde 140 elementos de las Fuerzas Armadas tomaron la residencia del embajador japonés. El operativo duró cuarenta minutos; fallecieron dos miembros de las Fuerzas Armadas, el vocal de la Corte Suprema Carlos Giusti y los 14 miembros del MRTA. Ante la acción, el ministro japonés Ryutarō Has-

himoto felicitó la decisión, haciendo lo mismo los presidentes de Bolivia, Colombia, Ecuador, Venezuela y Panamá.

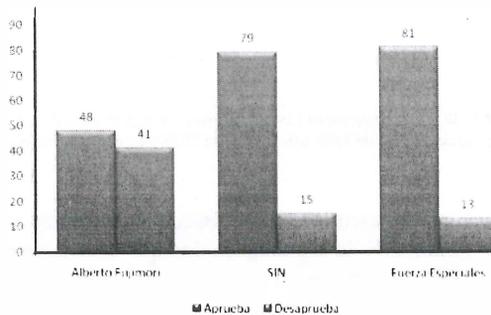
GRÁFICO 11
 APROBACIÓN PRESIDENCIAL (1996-1997) (%)



Fuente: Informe de Opinión de Apoyo de diciembre de 1997. Nota: encuesta en Lima.

Después del operativo de rescate, la aprobación de Fujimori llegó a 67%, pero esta bajó en los meses siguientes (ver gráfico 11). Asimismo, en la evaluación del desempeño de los actores involucrados en el rescate, Fujimori recibía sólo 48% de aprobación (ver gráfico 12): en un contexto donde la crisis de los rehenes no se percibía como un problema nacional, 57% de la población afirmaba que el presidente estaba utilizando políticamente el operativo (*Informe de Opinión*, mayo de 1997, encuesta en Lima).

GRÁFICO 12
 EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO DE LOS ACTORES
 INVOLUCRADOS EN EL RESCATE DE LOS REHENES (%)

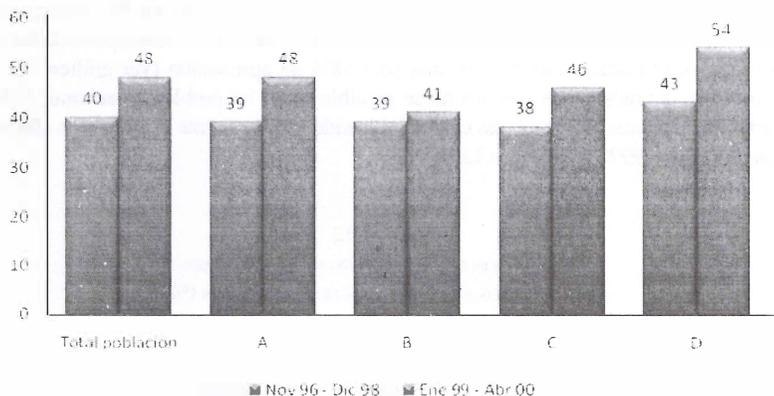


Fuente: Informe de Opinión de Apoyo de mayo de 1997. Nota: encuesta en Lima.

Por otro lado, la decisión del fujimorismo de postular a un tercer mandato en el año 2000 también fue materia de polémica, ya que el presidente dio un mensaje a la nación explicando la razón de su candidatura de manera muy ambigua: “Hubiera preferido un escenario político distinto, un escenario donde existieran otras alternativas reales para la defensa y garantía del proceso de cambio, de paz interna y modernización” (en la mayoría de diarios, 28 de diciembre de 1999).

No obstante, en la coyuntura de la reelección de 2000, Fujimori aún tenía una buena imagen como garante de la estabilidad en el país, ya que 74% reconocía que lo más positivo de su gobierno había sido la lucha contra el terrorismo y 53% las obras que realizó (*Informe de Opinión* de enero de 2000, encuesta nacional). Sin embargo, las demandas ya no eran sobre orden; 46% dijo que lo más negativo era la falta de empleo y 35% que se necesitaba un cambio (Ibíd.). Por lo tanto, Fujimori no lograba canalizar el apoyo mayoritario de la población (ver gráfico 13), salvo en los sectores D y E, ya que se sabía que la situación no era igual a la de inicios de la década de 1990.

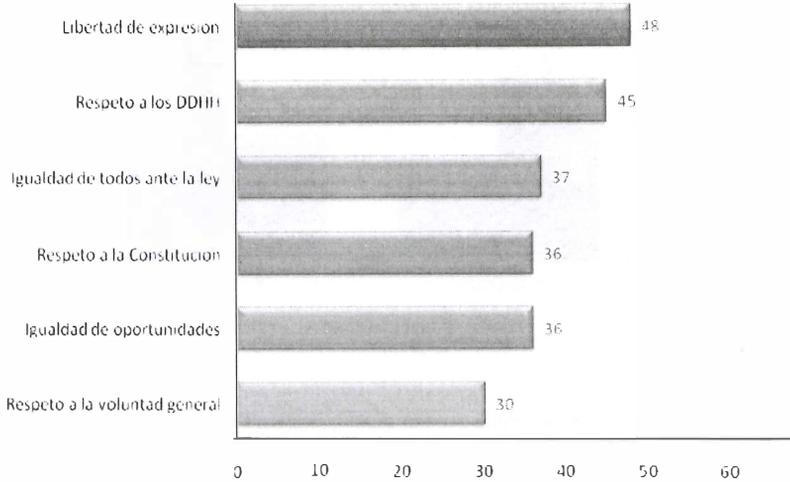
GRÁFICO 13
 APROBACIÓN PRESIDENCIAL POR SECTORES SOCIALES
 NOVIEMBRE 1996 – ABRIL 2000 (%)



Fuente: Tanaka 2001: 78. Nota: encuesta en Lima. Las cifras son el promedio de la aprobación presidencial entre los meses de noviembre de 1996 a diciembre de 1998 y de enero de 1999 a abril del 2000.

Como en la coyuntura del rescate de los rehenes, la democracia autoritaria no ganó adhesión mayoritaria: en junio, 48% de la población dijo que la democracia se relaciona con la libertad de expresión, 45% con el respeto a los derechos humanos y 37% con la igualdad de todos ante la ley, mientras que sólo un 30% dijo que ésta se basa en la voluntad general (ver gráfico 14). Así, la popularidad de la democracia autoritaria había encontrado sus propios límites en el final de los tiempos de excepción.

GRÁFICO 14
PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE
UNA DEMOCRACIA - JUNIO 2000 (%)



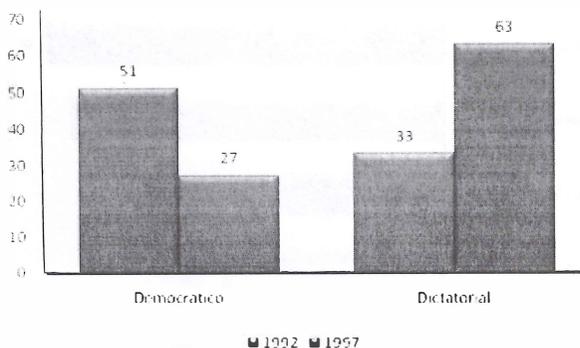
Fuente: Informe de Opinión de Apoyo de junio del 2000. Nota: encuesta en Lima.

En conclusión, la crisis de los rehenes y la campaña electoral del 2000 nos muestran cómo en un contexto donde el terrorismo y la hiperinflación habían sido controlados, la opinión pública centró sus demandas en la solución de otros problemas como la pobreza, el desempleo y la corrupción, lo cual se tradujo en la pérdida del apoyo mayoritario que Fujimori había logrado en la coyuntura del autogolpe. No obstante, comprender el atractivo de la democracia autoritaria en los tiempos de *excepción* aún es importante, veamos por qué.

V. Conclusiones

Actualmente el Perú no enfrenta una crisis similar a la de inicios de los noventas. El gráfico a continuación muestra que la evaluación del golpe de estado de 1992 es distinta en tiempo de *excepción* y de *normalidad*. Sin embargo, comprender cómo razona la opinión pública en los tiempos de crisis aún sigue siendo importante para la democracia por tres principales razones.

GRÁFICO 15
 CARACTERIZACIÓN DEL RÉGIMEN POLÍTICO POST-GOLPE
 ABRIL 1992 – ABRIL 2007 (%)

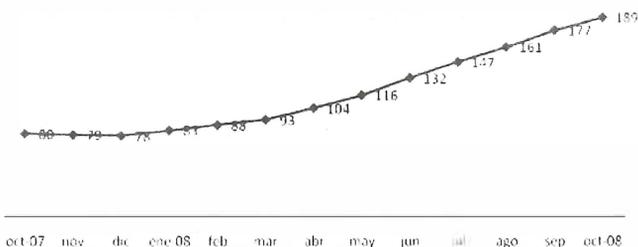


Fuente: Informe de Opinión de Apoyo de abril del 2007. Nota: encuesta en Lima.

En primer lugar, la persistencia del fujimorismo, lo cual se ha podido apreciar en la elección de Keiko Fujimori como la congresista más votada en las elecciones del 2006, los 13 curules que actualmente posee la lista Alianza para el Futuro (AF) en el Congreso y la posibilidad de que Keiko Fujimori sea una fuerte competidora en las elecciones presidenciales del 2011. De este modo, el atractivo del fujimorismo se ha mantenido en un sector de la población, sobre todo de los niveles socioeconómicos más bajos, que tienen una cultura plebiscitaria y que relacionan la democracia con el trabajo, la educación, la salud, etc. (Yusuke Murakami, 2000, págs. 142-162).

La segunda razón es la oleada de protestas sociales y la persistencia del narcoterrorismo, cuestiones que evidencian que el asunto del orden político aún es un tema pendiente en la agenda del Estado. Entre octubre del 2007 y octubre del 2008, los conflictos sociales han aumentado (ver gráfico 16), teniendo en este último mes no sólo 189 conflictos registrados, sino también 88 acciones colectivas de protesta y siete de violencia subversiva (Defensoría del Pueblo 2008, pág. 1). Asimismo, el Estado peruano mantiene una guerra contra el narcoterrorismo en la zona del VRAE, en donde la organización Sendero Luminoso realiza operativos que han cobrado la vida de decenas de agentes de las fuerzas del orden.

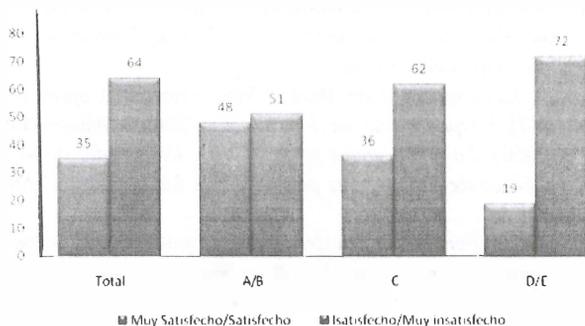
GRÁFICO 16
EVOLUCIÓN DE LOS CONFLICTOS SOCIALES EN EL PERÚ
OCTUBRE 2007 – OCTUBRE 2008



Fuente: Defensoría del Pueblo 2008: 4.

Finalmente, la insatisfacción de los sectores más pobres del Perú hacia el desempeño de la democracia (ver gráfico 17), lo cual nos muestra que hay bajos niveles de legitimidad de la democracia constitucional en un sector importante de la población, debido a los altos índices de insatisfacción hacia el desempeño del régimen democrático en el Perú. Así, 28% de los sectores C y D han afirmado que les da igual una dictadura o una democracia, y 16% que a veces la primera puede ser preferible a la segunda, por lo cual los más pobres son los más insatisfechos con la democracia representativa en el Perú (*Sondeo del Instituto de Opinión Pública*, 14 de junio del 2008, encuesta nacional).

GRÁFICO 17
SATISFACCIÓN HACIA LA DEMOCRACIA POR
SECTORES SOCIALES (%)



Fuente: Sondeo del Instituto de Opinión Pública, 14 de junio del 2008. Nota: encuesta nacional.

En conclusión, comprender la lógica de la democracia autoritaria y las actitudes de la opinión pública en los tiempos *excepcionales* es hoy más importante que nunca, pues la crisis de representación en los países andinos, la emergencia del populismo radical y los problemas de orden aún no resueltos por el estado nos hacen pensar que la mejor estrategia política de la democracia constitucional es estar alerta a las tendencias y actitudes autoritarias de la opinión pública.

Referencias

- Agamben, Giorgio (2005): *State of exception*, Chicago, The University of Chicago Press.
- Apoyo Opinión y Mercado (varios años): *Informe de Opinión Data*.
- Burt, Jo-Marie (2006): "Quien habla es terrorista. The political use of fear in Fujimori's Peru", en *Latin American Research Review*, no. 3, vol. 41, pp. 32-62.
- Cotler, Julio y Grompone, Romeo (2000): *El fujimorismo: ascenso y caída de un régimen autoritario*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos.
- Dahl, Robert (1999): *La democracia, una guía para los ciudadanos*, Madrid, Taurus, pp. 97-115.
- Defensoría del Pueblo (2008): *Reporte de Conflictos Sociales N. 56*.
- Degregori, Carlos Iván (2000): *La década de la antipolítica: auge y huida de Alberto Fujimori y Vladimiro Montesinos*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos.
- Degregori, Carlos Iván y Meléndez, Carlos (2007): *El nacimiento de los otorongos. El congreso de la república durante los gobiernos de Alberto Fujimori (1990-2000)*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos.
- De la Torre, Carlos (2008): "Populismo ciudadanía y Estado de derecho", en Carlos de la Torre y Enrique Peruzzotti (eds.), *El retorno del pueblo. Populismo y nuevas democracias en América Latina*, Quito, FLACSO Ecuador, pp. 23-53.
- Dietz, Henry y Myers, David (2002): "El proceso del colapso del sistema de partidos: una comparación entre Perú y Venezuela", en *Cuadernos del Cendes*, no. 50, Mayo-Agosto, pp. 1-33.
- Kay, Bruce H. (1996-1997): "'Fujipopulism' and the Liberal State in Peru: 1990-1995", en *Journal of Inter-American Studies and World Affairs*, no. 38, vol. 4, pp. 55-98.
- Kenney, Charles (2004): *Fujimori's Coup and the Breakdown of Democracy in Latin America*, Chicago, Notre Dame University Press.
- Laclau, Ernesto (2005): *La razón populista*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Linz, Juan (2007) (1987): *La quiebra de las democracias*, Madrid, Alianza Editorial.
- Murakami, Yusuke (2000): *La democracia según C y D. Un estudio de la conciencia y el comportamiento político de los sectores populares de Lima*, Lima, CIAS & Instituto de Estudios Peruanos.
- Murakami, Yusuke (2007): *Perú en la era del Chino: la política no institucionalizada y el pueblo en busca de un salvador*, Lima, CIAS & Instituto de Estudios Peruanos.
- Pease, Henry (2003): *La autocracia fujimorista: del estado intervencionista al estado mafioso*, Lima, PUCP y Fondo de Cultura Económica.
- Pérez, Carlos Eduardo (2008): "The political discourse of Fujimori's coup d'état: problems and challenges of democracy in Peru", en *Politikon: Journal of The International Asso-*

- ciation of Political Science Students*, vol. 14, no. 2. Disponible en: http://www.iapss.org/images/documents/politikon/politikon_14_2.pdf
- Peruzzoti, Enrique (2008): "Populismo y representación democrática", en Carlos de la Torre y Enrique Peruzzotti (eds.), *El retorno del pueblo. Populismo y nuevas democracias es América Latina*, Quito, FLACSO Ecuador, pp. 97-124.
- Roberts, Kenneth (1995): "Neoliberalism and the Transformation of Populism in Latin America: The Peruvian Case", en *World Politics*, no. 48, vol. I, pp. 82-116.
- Rochabrún, Guillermo (2007): *Batallas por la teoría: en torno a Marx y el Perú*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos.
- Rospigliosi, Fernando (2000): *Montesinos y las Fuerzas Armadas: cómo controló durante una década las instituciones militares*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos.
- Schmitt, Carl (1998): *Teología política*, Buenos Aires, Editorial Struhart & Cía.
- Schmitt, Carl (2002): *Sobre el parlamentarismo*, Madrid, Editorial Tecnos.
- Talmon, Jacob (1960): *The Origins of Totalitarian Democracy*, Nueva York, Praeger.
- Tanaka, Martín (1998): *Los espejismos de la democracia. El colapso del sistema de partidos en el Perú, 1980-1995, en perspectiva comparada*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos.
- Tanaka, Martín y Marcus-Delgado, Jane (2001): *Lecciones del final del fujimorismo*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos.
- Weyland, Kurt (2000-2001): "¿La paradoja del éxito? Los determinantes del apoyo político al presidente Fujimori", en *Debates en Sociología*, Lima, PUCP, no. 25-26, pp. 213-244.

Socializados para la autocensura: comunicación autoritaria y opinión pública

Hernando Rojas¹ (Colombia) y Jill Hopke² (USA)

Abstract

Utilizando una encuesta probabilística del año 2008 que representa a la población urbana adulta colombiana, se evidencia que los patrones de comunicación autoritaria en la infancia son los factores más importantes para predecir la autocensura de opiniones políticas en la edad adulta. Más allá de las experiencias de comunicación en la infancia, este estudio también muestra cómo diferencias individuales en cuanto a estrato socioeconómico y uso de medios masivos de comunicación contribuyen con la autocensura. Las implicaciones de estos resultados son analizadas. De igual manera, se dan sugerencias para continuar desarrollando esta línea de investigación.

Palabras clave: Autocensura, comunicación autoritaria, expresión de opiniones.

Based on a probabilistic survey that represents the Colombian urban adult population in 2008, this study shows how authoritarian communication patterns as a child are the most important predictor of self-censoring political opinions as an adult. Beyond these early communication experiences, this study also shows how individual differences in terms of socioeconomic status and mass media use contribute to self-censorship. The implications of our results, as well as future research possibilities, are discussed.

Keywords: Self-censorship, authoritarian communication, opinion expression.

Introducción

La importancia de las conversaciones políticas en el proceso democrático ha sido empíricamente documentada desde los años cuarenta, cuando Paul Lazarsfeld y sus colegas de la

¹ Ph. D. en Comunicación, Universidad de Wisconsin-Madison; Magister en Comunicación, Universidad de Minnesota-Minneapolis; Profesor Asistente en el departamento de Comunicación Científica de la Universidad de Wisconsin-Madison, director del Centro de Investigación en Comunicación Política de la Universidad Externado de Colombia.

² Estudiante de doctorado del departamento de Comunicación Científica de la Universidad de Wisconsin-Madison; Magister en Periodismo y Comunicación de Masas de la Universidad de Wisconsin-Madison.

Universidad de Columbia (Lazarsfeld et al., 1944), pusieron de relieve la importancia de los contactos interpersonales en la toma de decisiones electorales. La evidencia sobre la preponderancia de la opinión pública y la conversación política como soportes del sistema democrático ha continuado aumentando, particularmente con la transición de modelos participativos a modelos de democracia deliberativa (Delli-Carpini et al., 2004).

El que los ciudadanos expresen libremente sus preferencias sobre diferentes opciones de política pública es central a toda concepción democrática, pero con el giro deliberativo (Rojas et al., 2005) que privilegia la argumentación racional como fundamento en la toma de decisiones colectivas (Mendelberg, 2002), la expresión pasa de ser un antecedente importante del proceso democrático a convertirse en su práctica esencial.

Sin embargo, y a pesar del entusiasmo generado en las ciencias sociales por esta nueva fundamentación deliberativa de la racionalidad (Habermas 1984; 1989) y ciertos resultados empíricos de ejercicios deliberativos que muestran como éstos contribuyen con la calidad de las opiniones de las personas (Kim et al., 1999), con la integración esquemática de múltiples ideas en un sistema más coherente de opinión (Gastil y Dillard, 1999) y con los cambios en la opinión pública (Fishkin, 1999); otras tradiciones en el estudio de la opinión pública han puesto de presente cómo, a pesar de la existencia de sistemas reglados de expresión pública, ciertas personas están menos dispuestas que otras a expresar sus verdaderas opiniones políticas.

De manera concomitante, el estudio empírico de la socialización política en los años cincuenta, parte de la revolución cognitiva en las ciencias sociales, favorece la interpretación del comportamiento político como comportamiento aprendido (Niemi y Hepburn, 1995). Este enfoque privilegia el estudio de las actitudes y comportamientos de los niños para entender el comportamiento político de los adultos. Teniendo en cuenta la importancia para el sistema democrático de las expresiones ciudadanas, pero reconociendo la importancia de tener en cuenta diferencias individuales en ejercicios deliberativos o de conversación política, este estudio busca relacionar niveles de autocensura con experiencias comunicativas en la infancia y con el uso de medios masivos de comunicación.

Espiral de silencio

Noelle-Neumann (1974; 1993), bajo la rúbrica del “espiral de silencio”, postuló que las personas monitorean su entorno social en forma permanente con el fin de determinar qué opiniones son compartidas por un mayor número de personas, y, a partir de esta evaluación, ajustan la expresión de sus opiniones. En la formulación original de la teoría, Noelle-Neumann (1974) describe cómo la gente percibe (con lo que ella denominó un sentido cuasi-estadístico) indicios en sus interlocutores y el ambiente o los medios de comunicación. Sobre la base de estos indicios se forman una imagen de la opinión dominante (imagen que puede concordar o no con la distribución real de la opinión pública) y, finalmente, las personas ajustan su opinión, e incluso su comportamiento, a la opinión que consideran dominante. La justificación que ofrece Noelle-Neumann (1993) para este comportamiento adaptativo es el miedo al aislamiento de ciertos colectivos sociales que podría resultar para una persona de no profesar las opiniones “correctas”.

A partir de este “sentido cuasi-estadístico” y por el miedo al aislamiento, la teoría predice que una persona que siente que su opinión no es la mayoritaria va a tender a silenciar

sus ideas. Este silencio haría que para el conjunto de actores sociales la posición que parece mayoritaria cada vez lo parezca más, lo que a su vez desestimula a quienes no la comparten a expresar su punto de vista, y así, sucesivamente, se conforma una espiral ascendente de silencio (Noelle-Neumann, 1974; 1993). Esta visión de la opinión pública como control social y no como ejercicio de racionalidad colectiva (Glynn et al., 1997) ofrece una limitación a las teorías deliberativas, pues sugiere que no todas las opiniones serán debatidas con la misma intensidad, y no por razones relacionadas con su racionalidad o fundamento argumentativo, sino más bien por el contexto en que dicha discusión tenga lugar.

Autocensura

Más allá del clima de opinión en el que tienen lugar ciertas interacciones, algunos críticos de la teoría de la espiral de silencio han llamado la atención sobre características personales (variables psicológicas) que podrían influir sobre la expresión de las personas (Hayes et al., 2005a y b; Neuwirth et al., 2007).

Varios estudios han buscado relacionar ciertas características individuales con la inhibición expresiva. Variables individuales que han sido asociadas con una expresividad reducida incluyen: una aprensión general a la comunicación (McCroskey, 1978; Willnat et al., 2002), la timidez (Hayes et al., 2005b), niveles más bajos de conocimiento (Salmon y Neuwirth, 1990), menor certeza de tener razón (Huang, 2005), menor interés en un tema (Baldassare y Katz, 1996) y algunas variables demográficas.

Más recientemente Hayes et al. (2005a) han desarrollado el concepto de autocensura, que se refiere a la inhibición de la expresión sobre la opinión propia frente a personas que puedan no estar de acuerdo con ella. Si bien el concepto de aprensión a la comunicación es más general que el concepto de autocensura, pareciera que el concepto de autocensura es más aplicable a temas en los que están de por medio desacuerdos políticos.

Ahora bien, estudios en diversos contextos culturales (Hayes et al., 2005b; Puig-i-Abril y Rojas, 2008) han mostrado cómo efectivamente la escala de autocensura predice menores niveles de expresión política de los ciudadanos, pero es poco lo que sabemos sobre los antecedentes de dicha autocensura. En este estudio comenzamos a responder esta pregunta general de investigación, analizando el impacto de ciertos factores de socialización política sobre la autocensura política: una comunicación autoritaria en la infancia y el consumo mediático.

La socialización política

Las primeras investigaciones en socialización política revelaron que los niños exhibían lo que entonces se conceptualizó como pre-actitudes, que incluían sentimientos de patriotismo (Connell, 1971), percepciones sobre otras naciones (Jahoda, 1963) y prejuicios raciales (Stevenson y Stuart, 1958). Incluso niños muy pequeños (de 6 a 9 años en los estudios de Easton y Dennis, 1969) ya articulaban preferencias y sentimientos sobre el gobierno y los partidos políticos.

Easton y Dennis (1969) definieron la socialización política como una serie de procesos de desarrollo a través de los cuales una persona adquiere unas orientaciones políticas y unos

patrones de comportamiento político. Inicialmente se consideraba a la familia y a la escuela como los agentes de socialización por excelencia, pero la definición de Easton y Dennis (1969) permite incluir nuevos agentes de socialización como los medios de comunicación (Livingstone, 2002) y pares, y desligar la socialización de unas consecuencias sistémicas predeterminadas (preservar o cambiar el sistema) que deben ser más bien establecidas contextualmente.

Cinco décadas de investigación en socialización política sugieren que: 1) A pesar del surgimiento de nuevos agentes de socialización, la familia continúa manteniendo su importancia. Es así como las actitudes políticas de los padres siguen prediciendo las actitudes de sus hijos (Glass et al., 1986; Hirschfeld, 1995); 2) La escuela se convierte en un lugar privilegiado de socialización política (Easton y Dennis, 1969). Pero, al contrario de lo que podría pensarse, más que una educación universal, distintos grupos de niños son socializados en forma diferenciada; 3) La socialización que ocurre en la casa y en la escuela se ve contextualizada por un momento histórico y político que produce cambios intergeneracionales (Jennings, 1987); 4) Los pares se vuelven importantes como agente de socialización, especialmente en temas relevantes para los grupos de amigos (Tedin, 1980); 5) Los medios de comunicación masiva se consolidan como agentes de socialización política. Primero la televisión privatizó parte de la vida cívica pasándola de la comunidad a la familia, y ahora las nuevas tecnologías de comunicación individualizan aún más el consumo de medios, con lo cual es el niño quien comienza a ser “privatizado” de su propia familia. El influjo de los medios es complejo y a veces contradictorio, pues si bien su contenido puede generar escepticismo sobre ciertas instituciones democráticas, éstos también promueven la idea del niño como agente más que como sujeto de obediencia y disciplina, lo que propendería por la democratización de la familia (Livingstone, 2002); y 6) La conceptualización inicial de la socialización política como un proceso de arriba hacia abajo (Butler y Stokes, 1974) ha sido remplazada por modelos más complejos que incluyen una conceptualización más activa del niño, e inclusive procesos de socialización de abajo hacia arriba, donde son los niños quienes socializan a sus padres (actitudes sobre temas ecológicos son un buen ejemplo de lo que algunos han llamado la socialización revertida. Ver por ejemplo McDevitt y Chaffee, 2002).

Hipótesis

Teniendo en cuenta la importancia de la socialización política para el comportamiento de los ciudadanos, cabe pensar que a aquellas personas que de niños les fue difícil expresar sus propios puntos de vista, y estar en desacuerdo con figuras de autoridad en su familia o en su colegio (a lo que nos referiremos en este trabajo como comunicación autoritaria), tendrán una mayor dificultad para expresarse políticamente como adultos, en particular cuando sus ideas estén en desacuerdo con las de otros; por ello, formulamos la siguiente hipótesis:

H1: La comunicación autoritaria en la infancia está relacionada positivamente con la autocensura de las opiniones políticas como adulto.

Igualmente, y teniendo en cuenta la importancia creciente de los medios de comunicación masivos como agentes de socialización, se espera que ciertos usos mediáticos promuevan la

autocensura mientras que otros usos pueden estar negativamente relacionados con ésta. Trabajos previos muestran cómo el consumo de noticias está positivamente relacionado con formas deliberativas de conversación política, mientras que el entretenimiento lo está con formas más estratégicas de interacción (Rojas, 2008); por ello formulamos las siguientes hipótesis:

H2: Ciertos usos de los medios masivos de comunicación están relacionados con la autocensura de las opiniones políticas.

a- El consumo de noticias está negativamente relacionado con la autocensura de las opiniones políticas.

b- El consumo de entretenimiento está positivamente relacionado con la autocensura de las opiniones políticas.

Por otra parte, ante la emergencia de nuevos medios de comunicación cuya estructura es en red (Friedland et al., 2006), vale la pena preguntarse si su efecto socializador será el de promover la interactividad (Gil de Zúñiga et al., 2009), y con ello la expresividad, o si por el contrario su efecto neto será el de promover la selectividad y con ello posiblemente la autocensura frente a grupos u opiniones diversas. No siendo claro cuál sería la direccionalidad entre uso de Internet y autocensura, proponemos la siguiente pregunta de investigación:

Pregunta de investigación: ¿El uso de nuevas tecnologías de comunicación (Internet) está relacionado con la autocensura de las opiniones políticas?

Métodos

1. Diseño del estudio

El estudio presentado se basa en el análisis de una encuesta realizada en diez ciudades colombianas por el Centro de Investigación en Comunicación Política de la Universidad Externado de Colombia y la Universidad de Wisconsin. Las encuestas se hicieron cara a cara entre el 5 y el 31 de agosto de 2008. Mil nueve personas (1.009), mayores de edad, fueron encuestadas por la firma Deproyectos Ltda. La muestra corresponde a una muestra probabilística, multietápica, que representa a la población urbana colombiana a partir del estudio de diez ciudades. La tasa de respuesta para la encuesta fue del 83%,³ con un margen de error del 3% y una confiabilidad del 95% con respecto al total de la muestra.

2. Medidas

Variable dependiente. La variable dependiente de este estudio es la *autocensura*. El nivel de *autocensura* en la conversación política se estableció a partir del índice de disposición personal hacia la autocensura desarrollado por Hayes et al. (2005a), pero utilizando una versión abreviada de dicho índice (Hayes, 2005). Esta versión abreviada fue traducida al español y

³ Tasa de respuesta calculada usando las directrices de la Asociación Americana de Investigación sobre Opinión Pública (AAPOR, por su sigla en inglés).

consiste en seis ítems, que le piden al encuestado manifestar su grado de acuerdo o desacuerdo con una serie de afirmaciones sobre la dificultad para expresar opiniones frente a personas que posiblemente no comparten dicha forma de pensar. Para estas preguntas se utilizó una escala de 0 a 5, en la que 0 implica “total desacuerdo” y 5 “total acuerdo”. Los seis ítems fueron promediados como un índice ($M = 2.2$, $DE = 1.4$; α de Cronbach = .83).

Variables independientes. La comunicación autoritaria en la infancia, la atención a noticias, el entretenimiento en televisión y acceso al Internet son las cuatro variables independientes de interés en este estudio.

La *comunicación autoritaria* en la infancia fue medida con dos ítems de la encuesta que indagaban por la comunicación en el ámbito familiar y escolar, preguntando qué tan difícil era para la persona en su infancia expresar desacuerdos con sus padres y familiares y en la escuela con sus profesores, en una escala en la que 0 es muy fácil y 5 muy difícil ($M = 2.7$, $DE = 1.7$; correlación de *Pearson* = .69).

La *atención a noticias* fue medida a través de un índice de nueve ítems que preguntaban al encuestado qué tanta atención le presta a distintos tipos de noticias en una escala de 0 a 5, donde 0 es ninguna atención y 5 equivale a mucha atención ($M = 3.1$, $DE = 1.1$; α de Cronbach = .86).

El *uso de medios masivos* para el entretenimiento se estableció a partir de tres ítems que indagaban por la frecuencia con las que el entrevistado veía en televisión novelas, programas de concurso y programas de farándula ($M = 2.0$, $DE = 1.4$; α de Cronbach = .67).

El *acceso a Internet* se codificó a partir de una pregunta que indagaba si la persona había tenido acceso al Internet en el año pasado. Este variable fue preguntada en forma binaria en la que 0 significa sin acceso en el año anterior y 1 significa acceso (el 56.6% de la muestra contaba con acceso al Internet).

Controles. En este estudio, se usaron una serie de variables demográficas como controles: género (57.4% femenino), edad ($M = 39.99$, $DE = 14.091$), nivel educativo ($M = 5.1$, $DE = 1.5$) y estrato social ($M = 2.92$, $DE = 1.1$).

3. Resultados

Para examinar las posibles contribuciones de las variables de interés sobre el fenómeno de la autocensura, este estudio convino como estrategia analítica la regresión jerárquica, organizando las variables independientes en cuatro bloques: factores demográficos, comunicación autoritaria, uso de medios masivos, y acceso a Internet.

El modelo para predecir la autocensura explicó el 12.3% de la varianza (ver Tabla 1). Las variables demográficas explican el 6.3% de la varianza incremental en la autocensura. En el modelo final de las variables demográficas, únicamente el estrato social aparece como una variable significativa ($b = -0.102$, $p < 0.01$). Con relación al nivel educativo, tenemos también una relación negativa en el modelo inicial, pero esta relación deja de ser significativa al introducir uso de medios y acceso a Internet, lo que sugiere un efecto indirecto de la educación a través de estas últimas variables. Teniendo en cuenta que la relación entre estas variables es negativa, la conclusión es que a mayor estrato social las personas se autocensuran menos.

TABLA 1
REGRESIÓN JERÁRQUICA: PREDICCIÓN
DE LA AUTOCENSURA POLÍTICA

	Bloque 1	Bloque 2	Bloque 3	Bloque 4
Bloque 1 – Factores Demográficos				
Género (masculino=0)	0.000	0.004	-0.019	-0.025
Edad	0.045	0.021	0.024	-0.012
Nivel educativo	-0.123***	-0.103**	-0.099**	-0.063
Estrato social	-0.152***	-0.122***	-0.120***	-0.102**
R ² Incremental				6.3%***
Bloque 2 – Comunicación autoritaria				
Comunicación autoritaria		0.224***	0.224***	0.215***
R ² Incremental				4.7%***
Bloque 3 – Uso de medios masivos				
Atención a noticias	[0.034]		0.011	0.030
Entretenimiento en televisión	[0.072*]		0.074*	0.068*
R ² Incremental				0.5%**
Bloque 4 – Acceso al Internet				
Acceso a Internet (acceso=1)	[0.106***]			-0.116**
R ² Incremental				0.8%**
R ² Total				12.3%

Entradas corresponden a coeficientes de regresión estandarizados. Entre paréntesis coeficientes de correlación controlando por variables demográficas. Nivel de significación: * $p < .05$; ** $p < .01$; *** $p < .001$; $n = 1,033$.

La comunicación autoritaria en la infancia no sólo es significativa ($b = 0.215$, $p < 0.001$), sino que es el factor que más contribuye a la autocensura como adulto. Es decir que las personas que son socializadas en ambientes autoritarios tienden a autocensurarse políticamente como adultos. Estos resultados apoyan la hipótesis 1 de este estudio.

El uso de medios masivos de comunicación tiene resultados complejos sobre el tema de la autocensura. Mientras que prestar atención a las noticias no aparece relacionado con la autocensura, el uso de televisión de entretenimiento sí lo está ($b = 0.068$, $p < 0.05$), y la relación es positiva, es decir que cuanto más televisión de entretenimiento consume una persona, la posibilidad de que se autocensure se incrementa. Estos resultados apoyan parcialmente la hipótesis 2 de este estudio, y en particular la hipótesis 2b que relaciona el consumo de entretenimiento con la autocensura, pero no apoya la hipótesis 2a sobre usos informativos.

Finalmente, con relación a la pregunta de investigación, tenemos que el acceso al Internet está relacionado en forma negativa con la autocensura ($b = -0.116$, $p < 0.01$). Es decir que aquellas personas que cuentan con acceso a Internet es menos probable que se autocensuren. Parte de esta relación tiene que ver con la mayor educación de las personas que tienen acceso a Internet, pero otra parte de la explicación tiene que ver con una nueva forma más horizontal de relacionarse con la información y el conocimiento que se hace posible gracias a la red.

Discusión

En resumen, los resultados de este estudio sugieren la importancia de la socialización política en la construcción de una democracia más deliberativa. Los factores que más pesan en la autocensura política son precisamente las experiencias de comunicación autoritaria durante la infancia. Es factible pensar que contextos autoritarios afecten paulatinamente la capacidad de una persona de interactuar con otras, desarrollándose un *habitus* (Dewey, 1921) no deliberativo.

Desde un punto de vista normativo, estos resultados plantean un reto mayúsculo si tenemos en cuenta que en esta muestra el 52% de los encuestados consideró que les fue difícil expresar desacuerdos en su casa con sus padres o familiares, y el 58% que lo fue en su escuela con sus profesores. Es decir que la mayoría de las personas no han sido socializadas para construir un ambiente propicio para la comunicación deliberativa, y sin embargo esperaríamos que sean estas mismas personas las que socialicen a las nuevas generaciones. Es por ello que nuevos agentes de socialización, como Internet y los medios masivos de comunicación, o procesos de socialización revertida a partir de intervenciones escolares, pueden ser centrales para contrarrestar estos procesos de socialización autoritaria.

Sin embargo, como lo señalan los resultados de esta encuesta, el papel de los medios masivos puede ser contradictorio. En particular, ciertas formas de entretenimiento masivo parecen consolidar un proceso de socialización para la autocensura. Llamamos la atención los resultados positivos del uso de Internet, lo que sugiere que ésta puede ser una herramienta privilegiada para incentivar las competencias deliberativas de los ciudadanos.

Investigaciones futuras deben buscar dilucidar otros factores relacionados con la autocensura, pues recordemos que el modelo presentado en este trabajo sólo explica el 12.3% de la varianza. Seguramente la inclusión de pruebas que midan tipos de personalidades mejoraría la capacidad predictiva del modelo, e igualmente el análisis comparativo entre países permitiría contrastar fenómenos de socialización con características del régimen político que pueden incentivar o desincentivar la expresión ciudadana.

Estamos convencidos de que la línea de investigación propuesta por este trabajo se constituye en un área fundamental para contribuir con la consolidación democrática en la región, pues la democracia regional pasa por la conversación política. Por lo tanto, los fenómenos de autocensura deben ser una prioridad fundamental para la comunidad académica interesada en la opinión pública.

Referencias

- Baldassare, M., y Katz, C. (1996): "Measures of attitude strength as predictors of willingness to speak to the media", en *Journalism and Mass Communication Quarterly*, 73(1), 147-158.
- Butler, D., y Stokes, D. (1974): *Political change in Britain*, London, McMillan.
- Connell, R. W. (1971): *The child's construction of politics*, Melbourne, Melbourne University Press.
- Delli-Carpini, M. X., Cook, F.L., y Jacobs, L.R. (2004): "Public deliberation, discursive participation and citizen engagement: A Review of the Empirical Literature", en *Annual Review of Political Science*, 7, 315-344.

- Dewey, J. (1921): *El hábito y el impulso en la conducta*, Ediciones de la Lectura, Madrid.
- Easton, D., y Dennis J. (1969): *Children in the political system: Origins of political legitimacy*, New York, McGraw-Hill.
- Fishkin, J. (1999): "Toward a deliberative democracy: Experimenting with an ideal", en S. Elkin & K. E. Soltan (eds.), *Citizen Competence and Democratic Institutions*, State College (Pennsylvania), Penn State University Press.
- Friedland, L., Hove, T., y Rojas, H. (2006): "The networked public sphere", en *Javnost – The Public*, 13, pp. 5-26.
- Gastil, J., y Dillard, J. P. (1999): "Increasing political sophistication through public deliberation", en *Political Communication*, 16, pp. 3-23.
- Gil de Zuñiga, H, Puig-Abril, E., y Rojas, H. (2009): "Blogs, traditional sources online and political participation: An assessment of how the Internet is changing the political environment", en *New Media & Society*, 11 (4), pp. 553-574.
- Glass, J., Bengston, V. L., y Dunham, C. C. (1986): "Attitude similarity in three-generation families: socialization, status inheritance or reciprocal influence?", en *American Sociological Review*, 51, pp. 685-99.
- Glynn, C. J., Hayes, A. F., y Shanahan, J. (1997): "Perceived support for one's opinions and willingness to speak out: A meta-analysis of survey studies on the 'spiral of silence'", en *Public Opinion Quarterly*, 61 (3), pp. 452-463.
- Habermas, J. (1984): *The Theory of Communicative Action: Reason and the rationalization of society*, Boston, Beacon Press.
- Habermas, J. (1989): *The Theory of Communicative Action: Lifeworld and system: A critique of functionalist reason*, Boston, Beacon Press.
- Hayes, A. F. (2005): "A computational tool for survey shortening applicable to composite attitude, opinion, and personality measurement scales". Investigación presentada en la reunión anual de la *Midwestern Association for Public Opinion Research – MAPOR*, Chicago, noviembre de 2005.
- Hayes, A. F., Glynn, C. J., y Shanahan, J. (2005a): "Validating the willingness to self-censor scale: Individual differences in the effect of the climate of opinion on opinion expression", en *International Journal of Public Opinion Research*, 17 (4), pp. 443-455.
- Hayes, A. F., Glynn, C. J., y Shanahan, J. (2005b): "Willingness to self-censor: A construct and measurement tool for public opinion research", en *International Journal of Public Opinion Research*, 17 (3), pp. 298-323.
- Hirschfeld, L. A. (1995): "The inheritability of identity: Childrens' understanding of the cultural biology of race", en *Child Development*, 66, pp. 1418-1437.
- Huang, H. P. (2005): "A cross-cultural test of the spiral of silence", en *International Journal of Public Opinion Research*, 17 (3), p. 324.
- Jahoda, G. (1963): "The development of children's ideas about country and nationality, part 2", en *British Journal of Educational Psychology*, 33, pp. 143-153.
- Jennings, K. (1987): "Residues of a movement: the aging of the American protest generation", en *American Political Science Review*, 81, pp. 367-382.
- Kim, J., Wyatt, R. O. y Katz, E. (1999): "News, talk, opinion, participation: The part played by conversation in deliberative democracy", en *Political Communication*, 16, pp. 361-385.
- Lazarsfeld, P., Berelson, B., y Gaudet, H. (1944): *The People's Choice*, Nueva York, Columbia University Press.

- Livingstone, S. (2002): *Young People and New Media: Childhood and the Changing Media Environment*, London, Sage.
- McCroskey, J. C. (1978): "Validity of the PRCA as an index of oral communication apprehension", en *Communication Monographs*, 45, pp. 192-203.
- McDevitt, M., y Chaffee, S. H. (2002): "From top-down to trickle-up influence: Revisiting assumptions about the family in political socialization", en *Political Communication*, 19, pp. 281-301.
- Mendelberg, T. (2002): "The deliberative citizen: Theory and evidence", en *Political Decision making, Deliberation and Participation*, 6, pp. 151-193.
- Neuwirth, K., Frederick, E., y Mayo, C. (2007): "The spiral of silence and fear of isolation", en *Journal of Communication*, 57, pp. 450-468.
- Niemi, R., y Hepburn, M. (1995): "The rebirth of political socialization", en *Perspectives on Political Science*, 24 (1), 7. Obtenido el 14 de diciembre de 2008 de la base de datos de Academic Search Elite.
- Noelle-Neumann, E. (1974): "The spiral of silence: A theory of public opinion", *Journal of Communication*, 24 (2), pp. 43-51.
- Noelle-Neumann, E. (1993): *The spiral of silence. public opinion, our social skin*, Chicago, The University of Chicago Press, 2da. edición.
- Puig-i-Abril, E., y Rojas, H. (2008): "Espiral de silencio y autocensura política en Colombia", en *Comunicación y Ciudadanía*, 1, pp. 28-37.
- Rojas, H. (2008): "Strategy versus understanding: How orientations towards political conversation influence political engagement", en *Communication Research*, 35, pp. 452-480.
- Rojas, H., Shah, D.V., Cho, J., Schmierbach, M., Keum, H. y Gil-De-Zuñiga, H. (2005): "Media Dialogue: Perceiving and addressing community problems", en *Mass Communication & Society*, 8, pp. 93-110.
- Salmon, C. T., y Neuwirth, K. (1990): "Perceptions of opinion 'climates' and willingness to discuss the issue of abortion", en *Journalism Quarterly*, 67 (3), pp. 567-577.
- Stevenson, H., y Stuart, E. (1958): "A developmental study of racial awareness in young children", en *Child Development*, 29, pp. 399-409.
- Tedin, K. L. (1980): "Assessing peer and parental influence on political attitudes", en *American Journal of Political Science*, 24, pp. 136-54.
- Willnat, L., Lee, W., y Detenber, B. H. (2002): "Individual-level predictors of public outspokenness: A test of the spiral of silence theory in Singapore", en *International Journal of Public Opinion Research*, 14 (4), pp. 391-412.

Notas de investigación

Víctimas y victimarios en Colombia: encuestas de opinión para la formulación y seguimiento de políticas públicas sobre el conflicto¹

María Isabel Ángel Vallejo² y Javier Restrepo Palacio³ (Colombia)

Introducción

Wayne Parsons menciona en su libro *Políticas públicas* (Parsons, 2007) que lo público “comprende aquella dimensión de la actividad humana que se cree que requiere la regulación o intervención gubernamental o social, o por lo menos la adopción de medidas comunes”. Por consiguiente, estas actividades son mayores o menores dependiendo de la concepción de Estado que se tenga y sobre lo que se crea que son las funciones de éste. El concepto de opinión pública y de políticas públicas admite la existencia de un ámbito de la vida que no es privado o puramente individual, y que es colectivo y está ligado a esa concepción de Estado. En este sentido, en la medida en que las democracias liberales han transformado el ámbito de lo público, la noción de opinión pública también ha cambiado.

Muchos autores han estudiado la relación que existe entre las políticas públicas y la opinión pública y la forma como ésta puede impactar el proceso político. Vale la pena entonces remontarse a la tradición empírica que se adquirió después de los años treinta, donde no solamente la investigación de opinión pública fue útil para apoyar las campañas presidenciales de la época en Estados Unidos, sino también para predecir sus resultados. En la misma época se logró también, como lo mencionan Orlando D’Adamo et al., la “publicación de los primeros barómetros sobre el estado de las opiniones de la población y las investigaciones sobre las audiencias”. Su impacto se evidenció no solamente en la evolución del estudio de la opinión pública, sino también en el uso que la academia y el gobierno dieron a sus resultados.

El estudio de la opinión pública ha estado circunscrito a dos líneas fundamentales: por un lado, el rol que ejercen los medios de comunicación y la investigación de opinión pública

¹ Una primera versión de este trabajo fue presentada en el 2do Congreso Latinoamericano de WAPOR: “Opinión Pública, Democracia y Conflictos en América Latina”. Lima, Perú, abril 22-24, 2009

² María Isabel Ángel Vallejo es politóloga de la Universidad Javeriana de Bogotá, Colombia y tiene una especialización en Gobierno y Políticas Públicas en la misma Universidad. Ha trabajado en diferentes entidades del Estado Colombiano y desde 2008 ingresó como Gerente de Cuentas de la unidad de Public Affairs en Ipsos Napoleón Franco en Colombia. Ha sido docente de Gestión Pública en la PUJ y de Políticas Públicas en la Universidad Sergio Arboleda.

³ Javier Restrepo es psicólogo de la Universidad de los Andes, en Colombia, diplomado en Gerencia de Mercadeo y en Diseño de Muestras Probabilísticas. Desde 1994 dirige la Unidad de Estudios de Opinión Pública de Ipsos-Napoleón Franco en Colombia. Es un experto en investigación electoral, social y de reputación corporativa. Ha sido invitado a publicar artículos sobre Investigación Electoral por la revista *P&M* de Colombia, y a dictar conferencias sobre este tema por la Cátedra Konrad Adenauer de la Universidad Javeriana.

(principalmente las encuestas) en la formación de opiniones y percepciones de las personas y, por otro lado, el impacto de la opinión pública en el proceso político (básicamente en el ciclo de las políticas públicas y los efectos electorales).

Respecto a este último punto, puede plantearse que algo valioso del estudio de la opinión pública ha sido el aporte que ha realizado al proceso de toma de decisiones de la política pública y, en especial, del proceso político. Las políticas públicas y por ende los diferentes modelos de toma de decisiones no están limitados a esclarecer sólo el proceso de selección de una política pública. Si se define el proceso de toma de decisiones como un proceso en el que se elige o selecciona determinada opción en el ciclo de vida de una política pública, entonces la noción de decisión implica que habrá diferentes momentos en que se deberán tomar decisiones; luego, el proceso de toma de decisiones nunca parará. Como consecuencia de esto, los encargados de formular e implementar una política pública deberán tener la información necesaria que permita reorientar e incluso alterar el curso de esa política, no solamente a favor de los objetivos de ésta, sino también de su imagen ante los ciudadanos.

Así pues, como consecuencia de los avances en el marketing político, cada vez más los gobiernos entienden que las políticas públicas se deben vender como si fueran productos y que esto requiere posicionarlas entre los ciudadanos, “se requiere maximizar su atractivo” (Parsons, 2007, p. 155). Los ciudadanos actúan entonces como consumidores de política, y la investigación en opinión pública ayuda a identificar sus necesidades, deseos y expectativas respecto a la actuación de los gobernantes.

Este uso de la investigación ha sido ya discutido por académicos de ciencias políticas. O’Shaughnessy (1990) considera que uno de los grandes poderes para estructurar la agenda de las políticas públicas es utilizar la investigación en opinión pública y las técnicas de marketing político al servicio de los funcionarios públicos. La investigación para la formulación de políticas públicas implica identificar las necesidades y los deseos del electorado y los problemas que llaman su atención.

Prueba de esto son las investigaciones que recogemos en este texto. Por una parte, los resultados obtenidos en la Investigación sobre Justicia y Paz encargada a Ipsos Napoleón Franco por la Fundación Social, los cuales representan un aporte invaluable para que el Estado colombiano, apoyado por la comunidad internacional, trabaje en la búsqueda de una justicia más efectiva como elemento fundamental de la resolución del conflicto en el país. La información obtenida ayuda a entender cómo lograr que se avance en Colombia en el camino de la reconciliación, por supuesto teniendo como antecedente el que se logren la verdad, la justicia y la reparación de las víctimas del conflicto armado.

Por otro lado, las investigaciones realizadas por la Alta Consejería Presidencial para la Reintegración, entidad encargada de lograr la reincorporación social y económica de los ex miembros de grupos armados ilegales que se desmovilizan, a la sociedad colombiana. Precisamente para esta entidad se desarrollaron un conjunto de investigaciones cualitativas y cuantitativas tendientes a entender la percepción, opiniones y actitudes de colombianos en general, y de desmovilizados participantes en particular, frente al proceso y la política de reintegración. Esta es la mirada de los victimarios dentro del conflicto colombiano.

Hay por supuesto algunas reservas respecto a la capacidad del público en general para dirigir los asuntos públicos. La obsesión por sintonizar a la opinión lleva a la práctica inútil de hacer encuestas sobre asuntos de los cuales la gente común está poco enterada, pero no

diagnosticar una política pública con la ciudadanía es un acto de miopía que los gobiernos de hoy no pueden darse el lujo de realizar.

Este trabajo se basó en los resultados de investigaciones cuantitativas y cualitativas adelantadas por diferentes entidades:⁴ en primer lugar, una unión entre la Fundación Social, Norwegian Refugee Council, ICTJ y PCS; en segundo lugar, la Alta Consejería Presidencial para la Reintegración, entidad del gobierno encargada de coordinar la política de reintegración social y económica de las personas o grupos armados al margen de la ley que se desmovilicen voluntariamente. En ambos casos, el objetivo de estas investigaciones fue identificar desde la óptica de la ciudadanía y, en el caso del estudio de la ACR, también de los reintegrados, la percepción que tienen de cada uno de los procesos.

Nuestro trabajo pretende mostrar el valor de la información recolectada a través de encuestas de opinión como insumo para que el gobierno colombiano y la sociedad civil evalúen la efectividad y el alcance de las políticas existentes. En nuestro caso, se exponen estudios sobre las dos caras del conflicto que vive nuestro país con el fin de proponer (si es el caso) una reformulación de al menos alguno de los aspectos de estas políticas.

Así pues, en una cara está la implementación de un sistema de justicia transicional basado en la búsqueda de la verdad, la reparación y la reconciliación como uno de los aspectos de la atención a las víctimas de la violencia en Colombia y, en la otra, el proceso de reintegración a la vida social y productiva de los desmovilizados ex miembros de grupos armados ilegales, tanto guerrilla como paramilitares. Ambas caras representan el contraste que se ve entre las políticas para las víctimas y para los victimarios

Política pública de justicia y paz

La figura de la justicia, verdad y reparación entra en el ordenamiento jurídico constitucional colombiano a partir de la necesidad de resolver el conflicto interno mediante la negociación o los acuerdos de paz, teniendo en cuenta el ordenamiento internacional donde el concepto de amnistía o indulto ha sido superado por los conceptos de verdad y reparación. Fue así como en el año 2005 se promulgó la Ley 975, también conocida como la Ley de Justicia y Paz.

El concepto de justicia y reparación dentro del marco de verdad es el camino hacia la reconciliación, en la medida en que al reconocerse la comisión de los delitos y decirse la verdad, se visibiliza a la víctima, se le reconoce su papel dentro del conflicto y, por ende, se genera la reparación que, en la legislación actual, parte de la entrega de bienes por parte del victimario.

El victimario, al realizar la entrega de bienes, accede a unos beneficios en la pena (alternatividad penal). Por su parte la víctima es recompensada en lo moral, al ser reconocido el delito, y en lo económico, obligando esto a no repetir el delito, con lo que se cierra el círculo de violencia al presentarse la reconciliación.

El concepto de reparación a las víctimas, de acuerdo con la doctrina victimológica (figura contemporánea), resalta que no sólo el victimario es objeto de resocialización sino que

⁴ Los clientes contratantes de ambas investigaciones han dado su consentimiento para que algunos de los resultados de los estudios por ellos contratados sean utilizados como fuente para este trabajo. Ambos estudios fueron dirigidos y desarrollados por María Isabel Ángel Vallejo, Gerente de Cuentas, y Javier Restrepo Palacio, Director de la Unidad Public Affairs de Ipsos-Napoleón Franco, Colombia.

la víctima debe ser protagonista de la acción penal, lo que significa que a la víctima hay que prestarle ayuda para que se integre a la sociedad.

La reparación a la víctima establece los deberes de restitución, indemnización, rehabilitación y satisfacción. Por ello es necesario un proceso en el que la víctima tenga plena garantía de sus derechos, de verdad y de justicia, que contribuya a la recuperación de lo perdido o causado por la acción de la violencia. Dicha visibilización de la víctima es independiente de que la reincorporación de los sujetos armados se haga de modo individual o colectivo.

El papel de la sociedad en este proceso se da en dos aspectos fundamentales, de ahí la importancia de investigar sus opiniones: 1) al momento en que se visibiliza a la víctima, donde de hecho se está reconociendo que en el conflicto armado miembros de la sociedad civil, es decir, no actores del conflicto, salieron perjudicados, y 2) que el victimario, al reconocer que infringió a un actor no combatiente (ciudadano), trasgredió el objetivo de su lucha y, por ende, afectó al conjunto de la sociedad. Lo anterior equivale a que la reparación, y en especial, la verdad, no es un acto de singularidad, sino que es un acto social de reconocimiento de afectación al conjunto de la sociedad civil o por intermediación de un afectado individual.

Se parte del supuesto de que la sociedad en su conjunto debe comprender y ser informada sobre el proceso, ya que se lograría así que la verdad sea vista como la única o mejor forma de reconciliación y eso debería hacer que se llegue a la percepción de no impunidad, única garantía de que el conjunto de la sociedad interiorice el acuerdo de paz y avance hacia un nuevo estado.

La ley de justicia y paz es un instrumento que busca adelantar en Colombia procesos de paz, impartiendo justicia de manera alternativa al sistema penal y judicial y promoviendo que el proceso de reconciliación se efectúe garantizando a las víctimas el derecho a la verdad, la justicia y la reparación y respetando el derecho al debido proceso y las garantías judiciales de los procesados.

Política pública de reintegración

Entre el 1º de agosto de 2002 y el 30 de septiembre de 2009, 51.852 personas manifestaron su voluntad de desmovilizarse o desvincularse de un grupo armado ilegal. Al 30 de septiembre de 2009, 31.143 personas son participantes activos del proceso de reintegración (Página web Alta Consejería para la Reintegración – ACR 14 de diciembre 2009).

Durante este periodo, 15.242 personas que pertenecían a grupos armados ilegales manifestaron individualmente su voluntad de desmovilizarse, de las cuales 9078 formaban parte de las FARC. Actualmente hay un promedio de diez desmovilizaciones diarias, en su gran mayoría provenientes de las FARC.

Entre el 2003 y el 2006, otras 31.671 personas se desmovilizaron colectivamente de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) y de otras organizaciones ilegales paramilitares, luego de la culminación de los diálogos de paz en el 2006.

De acuerdo con los documentos de política de la Alta Consejería para la Reintegración, para impulsar un proceso de reintegración exitoso es fundamental gestionar simultáneamente esfuerzos para: 1) crear condiciones que permitan la transformación de los desmovilizados en ciudadanos autónomos; 2) fortalecer las bases sociales, económicas y culturales de las co-

munidades receptoras y 3) promover la convivencia y la reconciliación nacional (Página web Alta Consejería para la Reintegración – ACR 14 de diciembre 2009).

De acuerdo con estos principios, la disposición por parte de los ciudadanos para aceptar a aquellos que alguna vez fueron parte de grupos al margen de la ley es fundamental para el éxito del proceso. “La reintegración de personas desmovilizadas debe ser entendida como un proceso dialéctico entre ellos y las comunidades receptoras con la participación de una serie de facilitadores que intervienen en aras de crear un ambiente propicio para que el proceso fluya de la mejor manera posible”, concluye el gobierno colombiano.

Investigación de justicia y paz

La investigación cuantitativa (entrevistas personales en hogares con aplicación de cuestionario estructurado) realizada sobre justicia y paz tuvo como población objetivo hombres y mujeres mayores de 18 años de edad, residentes en poblaciones rurales de Colombia (cobertura nacional), afectados y no afectados por el conflicto armado y las graves violaciones a los derechos humanos derivadas de él. El muestreo fue probabilístico, multietápico, por conglomerados, sistemático y se realizaron 2.000 entrevistas, que representan a 481.822 hogares, entre el 4 y el 17 de agosto de 2008. De las encuestas realizadas, 799 corresponden a población afectada, y 1.201 a población no afectada. El diseño de muestra preveía la realización de un número prefijado de entrevistas a población afectada y no afectada (en proporción de 60% de hogares no afectados y 40% de hogares afectados).

Aunque la investigación adelantada para la Fundación Social con las víctimas del conflicto armado en Colombia en zonas rurales del país incluye bastantes temas, queremos centrarnos básicamente en lo referente a la justicia, la verdad, la reparación y la reconciliación.

En primer lugar, la investigación muestra que un 20% de la población rural colombiana ha sido afectada por las graves violaciones a los derechos humanos en el marco del conflicto armado. También hay que decir que la confianza y las expectativas frente a la acción de la justicia son elevadas: entre 8 y 9 de cada 10 víctimas piensa que la justicia es un medio efectivo para superar la violencia, para revelar la verdad y para lograr la reconciliación; una proporción similar considera que todos los miembros de los grupos armados ilegales que se han desmovilizado deberían ser juzgados por sus delitos (comandantes y miembros rasos).

Sin embargo, estos resultados contrastan con lo encontrado frente a la denuncia e investigación de los delitos cometidos en el marco del conflicto: la mitad de los afectados no han denunciado el delito del cual fueron víctimas, principalmente por temor a represalias (y una quinta parte de los afectados que sí denunciaron dicen haber sido amenazados u hostigados por haberlo hecho). Además, el 61% de los entrevistados asegura que no se están adelantando investigaciones por los hechos que los afectaron, y el 64% de aquellos entrevistados cuyos victimarios fueron denunciados por ellos u otras personas o entidades, asegura que los responsables del delito del que fueron víctima no están siendo investigados o procesados por la justicia colombiana. Adicionalmente, el 88% de todos los entrevistados, cuyos victimarios sí fueron denunciados por ellos u otras personas o entidades, asegura que estas personas no han sido condenadas.

Por supuesto, los resultados antes mencionados se relacionan con las cifras desalentadoras que arroja la investigación frente al esclarecimiento de la verdad: las víctimas saben

en alta proporción que la verdad es un derecho, pero apenas un 29% de ellas dice que se está esclareciendo judicialmente la verdad sobre los hechos que les ocurrieron y sólo el 8% de los afectados menciona que su agresor está rindiendo declaraciones.

En alguna medida esto guarda relación con la realidad colombiana, donde estos procesos de verdad y justicia se están llevando a cabo en medio de un conflicto aún no resuelto. De hecho, la mayoría de las víctimas (6 de cada 10) atribuyen las acciones violentas de las que fueron objeto a grupos guerrilleros, aún en conflicto. De todas formas, esta información es de gran utilidad para que el Estado colombiano tome acciones concretas frente al sistema investigativo y judicial, pues 4 de cada 10 víctimas atribuye la acción violenta a grupos paramilitares ahora desmovilizados, y 1 de cada 10 a la acción de la fuerza pública y otros agentes del Estado.

Los resultados encontrados también permiten ver que la mayoría de los hogares afectados no han solicitado reparación (principalmente por desconocimiento de cómo debe hacerse), y que tampoco han recibido reparación o compensación por fuera de un proceso judicial. Entre quienes manifestaron haber sido reparados, existe el sentimiento de no haberlo sido adecuadamente. Las víctimas esperan como reparación que haya restitución de los bienes o el dinero que les fueron quitados, pero van más allá de eso: también se ve como parte de la reparación: 1) la justicia (que los responsables paguen penas de cárcel), 2) la verdad (que colaboren en la ubicación de secuestrados y desaparecidos, y que hayan verdad, y solicitud pública de perdón de parte de los agresores), y 3) la acción del Estado (que suministre atención a las víctimas).

Finalmente, en cuanto a la reconciliación, esta implica para la mayoría de víctimas primero un acuerdo de paz entre el Estado y los grupos armados ilegales; implica además la garantía de no repetición, y el respeto a los derechos de las víctimas. Como estas condiciones aún no están dadas en el país, un poco más de la mitad de las víctimas dice no estar dispuesta en este momento a reconciliarse con su agresor. Seguramente por la misma razón, los escenarios de reconciliación en el post conflicto muestran también poca aceptación, de los agresores como residentes del municipio, vecinos o compañeros de trabajo (entre otros escenarios planteados), con cifras que se mueven entre un poco menos del 10% y un poco más del 30%.

Investigación del proceso de reintegración

La investigación sobre el proceso de reintegración utilizó técnicas cuantitativas y cualitativas con diferentes grupos de población. En cuanto a las investigaciones cuantitativas, se realizaron 1.101 encuestas con hombres y mujeres, mayores de 18 años de edad, niveles socioeconómicos alto (estratos 6 y 5), medio (estrato 4 y 3) y bajo (estrato 2 y 1), residentes en la zona urbana de diez ciudades principales de Colombia, entre el 27 de agosto y el 5 de septiembre de 2008. También se entrevistó a 554 ex combatientes de diferentes grupos armados en proceso de reintegración también residentes en la zona urbana de diez ciudades principales de Colombia.

Por otra parte, se realizaron tres investigaciones cualitativas. La primera, sesiones de grupo con ex combatientes de diferentes grupos armados en proceso de reintegración en seis ciudades principales del país; la segunda investigación, sesiones de grupo con población general, ciudadanos hombres y mujeres, mayores de 18 años de edad, de todos los niveles socioeconómicos residentes en seis ciudades; y finalmente, entrevistas en profundidad con congresistas,

funcionarios de gobiernos locales, líderes de opinión, gremios y organismos internacionales y ONGs ubicados en cuatro ciudades principales de Colombia.

Estas investigaciones mostraron resultados sumamente útiles para el gobierno colombiano. Por una parte, lograr la reintegración a la sociedad de los desmovilizados es considerado por los colombianos como uno de los temas más importantes para que en el futuro las cosas en el país estén mejor, por encima incluso de temas como lograr terminar la violencia, mejorar la seguridad urbana, o lograr la liberación de los secuestrados. Esto es útil para el gobierno, ya que muestra la legitimidad que tienen estas políticas de Estado dentro de la población colombiana en su conjunto. Sin embargo, también se observa que la Alta Consejería Presidencial para la Reintegración, y la política misma aún deben ser más conocidas, pues 4 de cada 10 colombianos dice no haber oído hablar nunca de esta entidad, y 6 de cada 10 dicen no haber escuchado hablar de la política de reintegración, antes de ser encuestados; aún más, entre quienes dicen saber acerca de esta política, una tercera parte se considera poco informado sobre la misma.

Pero no solamente hay que trabajar en mejorar el conocimiento de la política sino —quizás más importante aún— en la construcción de confianza frente a la misma. La investigación muestra que un poco más de 4 de cada 10 colombianos no confía —o confía poco— en que los ex miembros de grupos armados ilegales puedan reintegrarse social y económicamente a la vida nacional; estos resultados seguramente están relacionados con los principales obstáculos que percibe la opinión pública frente al proceso de reintegración: el narcotráfico, los intereses políticos, la falta de compromiso de la gente con el proceso y la presencia de bandas emergentes. En la misma dirección, el estudio diagnostica un riesgo adicional a la política, surgido de una percepción de inequidad entre la acción del Estado con los desmovilizados, y la atención a las víctimas. Así, casi la mitad de los colombianos entrevistados piensa que es injusto que los desmovilizados participando en el proceso de reintegración “estén recibiendo todos esos beneficios, mientras que la gente del país está atravesando por tantas necesidades”. Aunque el gobierno nacional reconoce que este tipo de procesos son injustos en sí mismos mientras no se resuelva la situación de la última de las víctimas, también cree que no es posible avanzar en la búsqueda de la reconciliación sin darle oportunidades de reincorporación a los ex combatientes que se desmovilizan; en todo caso, conocer la percepción ciudadana permitirá al gobierno sensibilizar a la población respecto de los beneficios de la reintegración y el trabajo que se está adelantando con las víctimas.

En estrecha coincidencia con lo que esperan las víctimas del conflicto armado, la opinión pública colombiana piensa que, para avanzar en la reconciliación, los responsables de crímenes y delitos —ahora desmovilizados— deben ayudar a la búsqueda de la verdad entregando información sobre secuestrados y desaparecidos, así como sobre los hechos sucedidos, hacer actos de reparación como pedir perdón público, devolver bienes, dineros o propiedades y hacer servicio social reparatorio que beneficie a la comunidad, y cumplir con la justicia, pagando penas de cárcel.

En esta investigación no solamente importa la percepción de los ciudadanos. ¿Qué piensan por su parte los desmovilizados participantes en el proceso de reintegración? Ellos también opinan que la reintegración es fundamental para tener “un mejor país en el futuro”, mostrando que la política también tiene alta legitimidad dentro de sus beneficiarios más directos; a diferencia de la opinión pública —algo que de hecho es muy positivo para la política—, los participantes confían bastante en la política, y casi 8 de cada 10 dicen confiar o confiar mucho en “la propuesta del gobierno nacional de desmovilizarse y empezar un proceso de

reintegración social y económica”. Igualmente, 8 de cada 10 participantes están satisfechos con el programa de reintegración social y económica en el que participa, y casi 9 de cada 10 le “recomendaría a un amigo o a un integrante de los grupos armados que se desmovilice y se vincule al programa”.

Ahora bien, los entrevistados también reconocen que el principal reto en la política es lograr la aceptación de la ciudadanía, y así lo mencionan 6 de cada 10 de ellos. Como aspecto positivo, 85% de los entrevistados reconoce que es necesario “realizar actividades de reparación con las comunidades” y el 95% afirma que “es necesario realizar acciones que promuevan la reconciliación entre los desmovilizados y las comunidades”; sin embargo, más de la mitad de los entrevistados preferiría que las comunidades donde viven no supieran que ellos fueron integrantes de grupos armados ilegales, seguramente porque saben que estas aún no están listas —como lo muestra el estudio con víctimas— para adelantar una efectiva reconciliación y darles así el espacio efectivo para reintegrarse.

Conclusiones

Dos de las políticas públicas más importantes en el país actualmente, en relación con el conflicto armado y más allá de la política de seguridad democrática, son las relacionadas con la atención a las víctimas del conflicto armado, y aquellas referentes a la reintegración a la vida civil de los ex miembros de grupos armados ilegales, que han dejado las armas y se han desmovilizado.

Al contar con estos resultados, el gobierno y en general el Estado colombiano están en capacidad de desarrollar acciones específicas para mejorar el impacto de dichas políticas. Los estudios realizados mostraron que aunque las políticas implementadas gozan de legitimidad entre la población, algunos aspectos fundamentales de éstas son insuficientemente conocidos por la opinión pública.

Así, aun cuando los estudios mostraron que la ciudadanía no conoce mucho acerca de la política de reintegración, también mostraron que es necesario generar confianza en ella, pues de lo contrario la búsqueda de la reconciliación en nuestro país se verá seriamente retrasada.

La evidencia de que la política de reintegración es percibida como inequitativa debe llevar al Estado colombiano a hacer esfuerzos por lograr una mayor efectividad en la búsqueda de la verdad, la justicia y la reparación de las víctimas del conflicto colombiano, que confían y esperan mucho de él, pero que no han visto hasta ahora cumplidas sus expectativas en estos aspectos, y que en consecuencia no se sienten listos para reconciliarse con sus victimarios.

Este trabajo muestra que lograr la paz en Colombia va más allá de la política de seguridad democrática, y que las acciones que está desarrollando el Estado colombiano en relación a la atención a las víctimas y a la reintegración de los ex combatientes, aunque bien encaminadas, aún necesitan ser reforzadas.

“Llevar a cabo una política de verdad, justicia y reparación en medio del conflicto será, sin duda, el mayor desafío que deberá enfrentar la CNRR”. “Las víctimas del conflicto armado que ha afectado a nuestro país en las últimas décadas no pueden ni deben ser convertidas en receptoras pasivas de políticas de reparación. Por el contrario, de acuerdo con el DIH, las víctimas deben ser dignificadas, escuchadas y reconocidas como sujetos de derecho de este proceso” (Hoja de Ruta de la CNRR, 2009, tomado de Internet).

Referencias

- Alta Consejería para la Reintegración, Proceso DDR, Datos de Colombia, 14 de diciembre 2009, http://www.reintegracion.gov.co/proceso_ddr/pdf_datos/fact_sheet_es_091207.pdf.
- Alta Consejería para la Reintegración, Proceso DDR, Política Nacional de Reintegración, 14 de diciembre de 2009, http://www.reintegracion.gov.co/Es/proceso_ddr/Paginas/politica.aspx.
- Congreso de la República de Colombia: Ley 975 de 2005 (julio 25). Por la cual se dictan disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional y se dictan otras disposiciones para acuerdos humanitarios.
- O'Shaughnessy, N. (1990): *The phenomenon of political marketing*, Londres, Mcmillan.
- Parsons, Wayne (2007): *Políticas públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*, Ciudad de México, Flacso.

Ley de protección a la salud de los no-fumadores en el Distrito Federal.

Un estudio de caso sobre la implementación de políticas públicas y su valoración ante la opinión pública

Jorge O. Rojas¹ (México)

Conceptos básicos sobre políticas públicas

Pocas ramas de la investigación social generan tanta polémica y división entre los especialistas como las políticas públicas. Fue Harold Lasswell quien en 1950 introdujo el concepto *policy*, buscando definir específicamente las acciones del Estado, para distinguirlas de *politics*, término bajo el cual se analizan las relaciones entre personajes públicos, ciudadanos y otras entidades de poder.

Para Lasswell (Lasswell y Kaplan, 1970) una política pública es “un programa proyectado de valores, fines y prácticas” y en este sentido coincide Kauffer Michel (Kauffer Michel, 2002), quien sostiene que las políticas públicas se refieren a actividades que gestionan las autoridades gubernamentales, centrándose en dos elementos: uno relacionado con la determinación de los actores y otro vinculado con las acciones sobre las cuales se construye la política. Sobre el último aspecto Kauffer Michel agrega que las políticas también incluyen los aspectos simbólicos y comunicativos.

El científico social Thomas Dye propuso en su libro *Understanding Public Policy* (Dye, 1975) una sugerente definición de la política pública, entendiéndola como todo aquello que los gobiernos deciden o no realizar. A los ojos de muchos, este concepto demuestra que tanto la inactividad gubernamental como las políticas de comunicación social sin contenido son en última instancia formas de política pública.

Otro elemento de discusión en materia de políticas públicas refiere al conjunto de decisiones que buscan la distribución de bienes o recursos. Este concepto tiene que ver con que la política pública no es un hecho aislado, sino una serie de medidas coordinadas que en última instancia resultarán en una redistribución de beneficios entre los grupos involucrados. Es así que Larrue (Larrue, 2000) propone lo siguiente: “la política pública es una concatenación

¹ Miembro de WAPOR, es comunicólogo de la Universidad Iberoamericana y profesor de licenciatura en la misma Universidad. Consultor especializado en temas de comunicación política y pública, ha sido asesor en el sector gubernamental y parlamentario. Tiene experiencia en campañas electorales en México y España; en 2006 fue coordinador de información del equipo de estrategia de la campaña presidencial de Roberto Campa. Asimismo, ha colaborado en campañas de “advocacy” e interés público para la promoción de políticas antitabaco en México, esto en colaboración con asociaciones civiles mexicanas y la Fundación Bloomberg. Actualmente se desempeña como consultor político senior para comunicación electoral y de gobierno en la firma Gerencia del Poder, de la Ciudad de México.

de actividades, decisiones o de medidas coherentes por lo menos en su intención, y tomadas principalmente por los actores del sistema político-administrativo con la finalidad de resolver un problema colectivo. Estas decisiones dan lugar a actos formales que buscan modificar el comportamiento de grupos blanco, supuestamente localizados en el origen del problema por resolver”.

Justamente es sobre el enfoque redistributivo de las políticas públicas que se centra el presente análisis. Las políticas públicas sobre tabaquismo en México han ocupado un lugar importante en el desarrollo del sector salud del país, y por lo mismo la opinión pública ha sido sensible a los esfuerzos del gobierno por erradicar esta enfermedad.

Situación actual del consumo del tabaco en México y el mundo

El tabaquismo es una enfermedad crónica relacionada con la adicción a la nicotina, que resulta altamente dañina para quien la padece. El reporte *Health Consequences of Smoking. A Report of the Surgeon General* (2004) concluye que “prácticamente no hay un órgano del cuerpo que no se vea afectado por el consumo del cigarro”.

A pesar de lo anterior, el consumo de tabaco no cede. La Organización Mundial de la Salud (OMS) señala que existen mil trescientos millones de fumadores en todo el mundo. Los cinco millones de fallecimientos anuales atribuibles al tabaquismo son más que los causados por el SIDA, el alcoholismo, los accidentes automovilísticos, las drogas ilegales, los incendios, los homicidios y el suicidio combinados (McGinnis y Foege, 1993). Si las tendencias continúan, para el año 2020 serán diez millones de personas las que mueran anualmente a causa del tabaquismo.

En México la prevalencia de consumo de tabaco es de 27%. La Cuarta Encuesta Nacional de Adicciones (Consejo Nacional Contra las Adicciones, 2004) muestra que hay quince millones de fumadores activos y 48 millones de personas expuestas involuntariamente al humo de tabaco; esto provoca la muerte de 165 mexicanos por día, o 60.000 al año, el 11% del total nacional.

Por otra parte, las Encuestas Nacionales sobre Tabaquismo entre Jóvenes, practicadas en 2003 y 2006 respectivamente por el Instituto Nacional de Salud Pública, encontraron que 5 de cada 10 estudiantes ha probado cigarrillos alguna vez; que el consumo se inicia a los 10 años de edad; que la prevalencia actual entre los 12 y los 15 años de edad aumentó de 20 a 25% entre 2003 y 2006; y que en el DF el 53% de los estudiantes fuma.

En específico, la mencionada encuesta de 2006 resalta que 6 de cada 10 fumadores jóvenes tienen acceso a cigarrillos y que tan sólo en el DF, el 38.4% de los jóvenes puede comprar cigarrillos sin mayores contratiempos, a pesar de la prohibición de venta a menores.

Además de los costos directamente asociados al sistema de salud, el tabaquismo redundará en daños colaterales que lastiman a la sociedad en su conjunto. Reduce los años de vida productiva, significa ruptura familiar por muerte prematura, genera pérdidas económicas al reducir la fuerza laboral y en general disminuye la calidad de vida de fumadores activos e involuntarios (Instituto Nacional de Salud Pública, 2007).

Políticas para el control de tabaco en México desde el año 2000

A pesar de que México fue uno de los primeros países de América en firmar y ratificar el llamado “Convenio Marco para el Control del Tabaco” (CMCT), la trayectoria que han llevado las políticas públicas mexicanas en la materia ha sido errática.

En junio de 2004 (Flores y Villegas, 2006), el Secretario de Salud del Gobierno del Presidente Vicente Fox, Julio Frenk Mora, firmó un convenio con las empresas productoras de tabaco asentadas en México. En dicho convenio se establecía que las tabacaleras aportarían un peso por cajetilla al fondo de gastos catastróficos del Seguro Popular, programa que se propuso como complemento a la cobertura médica que se ofrece en México, y que gracias a sus resultados se mantiene vigente al día de hoy.

El convenio representaba, en apariencia, una negociación de pura ganancia para todos los involucrados. Para el ex Presidente Fox, el Seguro Popular representaba su bandera política más vistosa y rentable; siendo Frenk el arquitecto del programa, les era necesario a ambos encontrar fuentes de financiamiento alternas para su proyecto. Por su parte, las tabacaleras garantizaban no sólo la congelación de la tasa impositiva —la cual empezando el sexenio foxista y con el abierto apoyo de Frenk había pasado del 60 % establecido durante los noventa, al 110% por cajetilla— sino la deducibilidad fiscal total de cada peso aportado a través del convenio.

La realidad fue muy distinta. La firma del convenio resultó altamente perjudicial para Frenk, pues al señalarse internacionalmente al sistema de salud mexicano a raíz de éste, sus aspiraciones para dirigir la OMS se vieron truncadas, quedando en entredicho la eficacia y legitimidad de su gestión. En cambio, las tabacaleras resultaron las verdaderas ganadoras, pues al contar con la anuencia del gobierno detuvieron las acciones que se habían implantado en contra del consumo de tabaco durante los 10 años previos. Actualmente, de acuerdo con reportes periodísticos del periódico *Reforma*, la industria tabacalera mexicana es una de las más consolidadas en el mundo.

El convenio con las tabacaleras terminó con el sexenio de Fox. El doctor Córdova Villalobos, responsable de la salud pública mexicana bajo el mandato de Felipe Calderón, hubo de admitir públicamente el fracaso de dicho convenio: al comienzo su gestión, reveló que las tabacaleras habían aportado al seguro popular apenas la mitad acordada.

Ante esta suerte de alianza entre las tabacaleras y el propio gobierno de México, tuvo que ser el Congreso de la Unión y en específico la Cámara de Diputados quien tomara entre manos la elaboración de las políticas públicas para controlar el consumo de tabaco.

Durante la LIX Legislatura (2003-2006), un legislador de nombre Fernando Espino retomó el tema. Gracias a la labor de Espino y de otros legisladores, el derecho a la salud de los no fumadores se convirtió, discretamente, en un tema de agenda nacional. Desde su escaño, Espino impulsó diversas medidas en pro de la protección de los no fumadores y, gracias a su trabajo, en ese período se aprobaron significativas reformas en la Ley General de Salud, relacionadas todas con el control del tabaco. De mayor importancia resultó la presentación de su iniciativa para crear la Ley General para la Protección de la Salud de los Fumadores y no Fumadores, un parteaguas en materia de legislación sanitaria. Esta iniciativa contemplaba la incorporación del concepto de espacios cerrados 100% libres de humo como eje y, si bien fue desechada, sentó un precedente clave para la posterior evolución del control del tabaco en México.

Espino sería diputado por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal en la IV Legislatura (2006-2009). Allí presentó una iniciativa para reformar dos leyes del Distrito Federal: la Ley de Protección a la Salud de los No Fumadores² y la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles, que regula el funcionamiento de los comercios en la ciudad. Su intención era convertir todos los espacios públicos de la ciudad —comercios, restaurantes y bares— en espacios libres de humo de tabaco.

A diferencia de lo ocurrido en la Cámara Federal, esta iniciativa de Espino, aunque con las modificaciones resultantes de un intenso proceso de negociación política, fue aprobada por una amplia mayoría el 2 de octubre de 2007. El principal cambio que experimentó la propuesta original fue la desaparición de las áreas 100% libre de humo, quedando ésta sustituida por locales donde coexistieran, en forma separada y con ciertas especificaciones técnicas, espacios para fumar y no fumar.

Sin embargo, unas semanas más adelante, las autoridades de la Ciudad de México y los mismos restauranteros locales descubrirían que la norma, en los términos aprobados, resultaba impracticable. Por ello se retomó la intención original de Espino: declarar todos los espacios públicos cerrados como espacios libres de humo.

Las inconformidades derivadas del proceso legislativo desembocaron en un nuevo paquete de reformas a la Ley de Protección a la Salud de los No Fumadores y a la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles, el cual fue presentado por Xiuh Guillermo Tenorio (Nueva Alianza) a nombre propio y de los diputados Víctor Hugo Círigo (PRD), Jorge Schiaffino (PRI) y Fernando Espino.

A diferencia de lo ocurrido durante la aprobación de la primera reforma —que generó una cobertura mediática discreta—, en el momento en que la nueva iniciativa subió a la tribuna el tema ocupaba un lugar preponderante dentro de la agenda nacional y había suscitado un acalorado debate público no visto desde la despenalización del aborto en el Distrito Federal.

Al acercarse la llegada de los espacios 100% libres de humo, diversas personalidades del ámbito público utilizaron la palestra mediática para escribir a favor y en contra de la política. Los más se decantaron por la defenestración de la reforma y sus impulsores. Personajes de estima pública, así como los opositores políticos, escribieron contra los espacios libres de humo y en especial contra el diputado Tenorio, principal promotor de la medida. A pesar del activismo de los fumadores y sus aliados, los espacios libres de humo en el Distrito Federal se aprobaron con 46 votos a favor el 26 de febrero de 2009.

El control del tabaco y la opinión pública en México

Con motivo de la presentación de la primera reforma a la Ley de Protección a la Salud de los no Fumadores en el Distrito Federal, el Consejo Mexicano Contra el Tabaquismo (CMCT) pidió a la empresa encuestadora Parametría levantar, durante octubre de 2007, un estudio para conocer el estado que guardaba el tema dentro de la opinión pública del Distrito Federal.

Lo que esta encuesta encontró, para sorpresa de muchos, fue que el 80% de los entrevistados estaba a favor de la iniciativa que prohibía fumar en espacios públicos cerrados. Además

²La Ley de Protección a la Salud de los no Fumadores en el DF fue publicada en la *Gaceta* del DF el 29 de enero de 2004.

de hallar este importante apoyo público, la investigación aportó otros datos relevantes que permitían justificar la medida ante los grupos minoritarios afectados, pero sobre todo que ponía de manifiesto la preponderancia, hasta antes desconocida, que el control de tabaco tenía entre las políticas públicas que demandaba la ciudadanía. La encuesta reportó que:

- El 91% de los entrevistados dijo que la exposición al humo del tabaco es peligrosa o muy peligrosa para los no fumadores.
- El 93% opinó que fumar es perjudicial para la salud y que tiene que haber medidas para reducir el consumo de tabaco.
- Con respecto al derecho a trabajar en un ambiente libre de humo, nueve de cada diez capitalinos se mostraron de acuerdo.
- Interrogados sobre el derecho de los fumadores de consumir tabaco en cualquier lugar, el 81% de los encuestados considera que los fumadores no tienen el derecho a fumar en cualquier espacio. Sin embargo, poco más de un cuarto de los fumadores (26%) considera que sí lo puede hacer.

Un hallazgo muy importante de este estudio consistió en determinar que la mayoría de los encuestados (85%) mostraban interés en que hubiera leyes en México que definieran los espacios públicos donde se pudiera fumar. Por otra parte, resultó que casi ocho de cada diez habían oído hablar de la propuesta.

Si bien la iniciativa contaba con el apoyo de 80% de la población de la capital, el análisis por grupo permitió observar que el nivel de acuerdo disminuía nueve puntos porcentuales entre fumadores (71%) incrementándose en cuatro o cinco puntos entre los no fumadores y ex fumadores (84% y 85%). Esto es muy interesante, si se considera que de acuerdo con las estadísticas y los estudios del sector de la salud en México, el 27% de los mexicanos gustan del tabaco.

La lectura sistemática de la encuesta contextualizó en forma distinta la propuesta legislativa. El primer dato, quizá el más importante, es que existía una opinión sensible al tema, que contaba con información sobre el particular, y que apoyaba por amplia mayoría los cambios propuestos. Esto puede explicarse no sólo por el revuelo que generó la propuesta legislativa en sí misma, sino por los antecedentes de la lucha antitabaco en México y a nivel mundial.

Desprendido de lo anterior, podía preverse que el tema era y seguiría siendo de interés mediático. No es usual que una política pública cuente con un 80% de conocimiento; este nivel de acercamiento puede explicarse en la medida en que los medios masivos de comunicación son una fuente primaria de información (ver McCombs y Shaw, 1973),³ y que por lo mismo estaban interesados en el seguimiento noticioso del tema y de los actores participantes en su discusión.

Profundizando en la participación de los medios como agentes primarios de fijación de agenda, podía preverse que los fumadores, siendo una minoría, podrían organizarse y movilizarse, en un intento por proteger su derecho a fumar —ello independientemente de

³ Maxwell McCombs (1972) se dio a la tarea de comprobar empíricamente la hipótesis de que la prensa no nos dice cómo pensar, sino qué pensar. Encontró la función de establecimiento de agenda de los medios, al hallar altas correlaciones entre la frecuencia de los temas “más importantes para la gente” y su trato más prominente en los diarios. McCombs concluyó que los medios, al acentuar ciertos temas establecen la agenda de lo que la gente “comenta”.

que el “derecho a fumar”, siendo que no está contemplado en la Constitución o alguna ley secundaria, es una mera falacia jurídica—. Esta situación ocurrió y también ayudó a catalizar el acercamiento del público con la medida.

Como ya se comentó anteriormente, varios eventos obligaron a la revisión y eventual modificación de la primera reforma, lo que sentó las bases para la materialización de los espacios libres de humo en el Distrito Federal. Fue durante el periodo entre octubre 2007 y enero 2008 en el que se registró la mayor actividad mediática, especialmente después de que los diputados locales presentaran, a principios de 2008, la nueva reforma.

Durante el periodo se publicaron dos encuestas que confirmaban los hallazgos del estudio CMCT-Parametría de octubre. *El Universal*, en su edición del 14 de febrero, demostraba que el 78% de los habitantes del Distrito Federal apoyaba la nueva medida, y que ésta contaba con un 85% de aceptación entre no fumadores. La misma encuesta demostró que en la Ciudad de México prácticamente 9 de cada 10 personas (89%) había oído hablar del tema; un incremento de diez puntos con respecto a la medición de Parametría.

Cuatro días después, el 18 de febrero, el periódico *Excélsior* publicó una encuesta nacional en la que informa que el 81% de los mexicanos estaban a favor de la nueva ley antitabaco en el Distrito Federal. Finalmente, el 26 de febrero (día en que se aprobó la iniciativa) el periódico *Reforma* confirmaría esta tendencia en la ciudad: 79% a favor, 16 % en contra.

Es importante señalar que el apoyo que la ley antitabaco despertó entre la mayoría de la población tuvo, además de una traducción legislativa, la posibilidad de concretarse en movilizaciones orquestadas por la sociedad civil. El viernes 22 de febrero, cinco días antes de la aprobación de la segunda reforma, grupos de ciudadanos repartieron, con la participación de los actores políticos que la promovían, propaganda alusiva a la nueva ley en las principales avenidas y puntos más significativos de la ciudad. Este evento fue la última de una serie de acciones coordinadas entre la sociedad civil y la autoridad, y tuvo un impacto muy significativo en la percepción ciudadana, así como en el resultado final de la votación.

Además de constituirse como un logro legislativo muy relevante, para el diputado Xihui Guillermo Tenorio, de Nueva Alianza, su activismo significó un nivel de conocimiento nacional inusitado para un diputado local. De acuerdo con mediciones efectuadas por la empresa encuestadora SIMO durante marzo 2008 (inmediatamente posterior a la aprobación de la reforma), el nivel de conocimiento nacional de Tenorio en ese mes fue de 11%; para el siguiente fue de 8%.

Es de notar que, a pesar del nivel de conocimiento tan elevado que Tenorio tuvo posterior a la aprobación de la reforma, su nivel de popularidad no se reflejó en las intenciones de voto para su partido, Nueva Alianza. De acuerdo con los mismos resultados de la encuesta de SIMO, de haberse celebrado las elecciones durante ese mes, esta agrupación política habría tenido el 2% de las votaciones para diputados locales.

El activismo de los políticos del DF tampoco generó una mejor percepción para la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. La misma investigación de SIMO reportó que el 14% de los encuestados aprobaban el trabajo de los legisladores del DF. Sin que exista una relación directa entre estos datos, la misma pregunta se hizo para elaborar a las Cámaras de Senadores y Diputados respectivamente, y los porcentajes de aprobación y desaprobación fueron muy similares en los tres casos, con mayor desaprobación para estos últimos.

Por otro lado, no solamente debe destacarse la importancia mediática y que como tema de investigación se le dio al tema durante su proceso de aprobación. Un mes después de aprobada

(abril), el mismo periódico *Reforma* publicó que el 50% de los capitalinos percibía que la ley sí estaba logrando que los lugares cerrados fueran libres de humo, aunque sólo el 21% opinó que la norma se aplicaba estrictamente.

Para finalizar con este análisis, cabe subrayar que a un año de aprobada la ley antitabaco, ésta goza de enorme aceptación ya como una política pública establecida. Mediciones efectuadas por la empresa encuestadora Defoe durante el mes de febrero de 2009 demuestran que 9 de cada 10 supo de la entrada en vigor de esta ley; que más del 70% de las personas piensa que esta ley se respeta mucho o algo (datos que contrastan con los de *Reforma*, publicados un año antes); que el 71% de las personas sigue asistiendo a restaurantes y bares a pesar de las restricciones para fumar; y que en la percepción de uno de cada dos, la asistencia a restaurantes y bares no ha disminuido durante este periodo.

Conclusiones

Este caso pone en evidencia la relación que existe entre una política pública exitosa y su posicionamiento entre la opinión pública. Asimismo, es muestra de que una política pública requiere, para implementarse con éxito, de una estrategia integral: necesita diseñarse sobre la base de esquemas y fórmulas avaladas internacionalmente; precisa de alianzas entre los actores políticos y los sectores sociales beneficiados y requiere de acciones en materia de comunicación.

Si bien no permite hacer generalizaciones, la aceptación de esta política pública con respecto a la valoración que de ella se hace en las diversas encuestas, así como el relativo éxito que se ha tenido en su aplicación, permiten suponer que existe una relación directa entre el nivel de popularidad de la política y su factibilidad como mecanismo sociopolítico. La investigación social sobre los cambios legislativos que inciden directamente en las rutinas de socialización, o en los comportamientos más rutinarios de las personas (por ejemplo, leyes de tipo medioambiental o en materia de salud pública), es la que permitiría en el largo plazo ayudar a determinar si en efecto existe una relación causal entre la popularidad de una política y la factibilidad de su aplicación eficaz.

En última instancia, esta posible conclusión es de la máxima importancia dentro del contexto latinoamericano, puesto que en nuestros países presentamos una proclividad a no respetar las leyes. Suponiendo que en efecto exista una relación entre popularidad de la política y éxito de su aplicación, entonces la clase política regional contaría con un elemento importante para trabajar sus bases de legitimidad social y restablecer el vínculo que debiera de existir entre gobernantes y gobernados.

Referencias

- Dirección General de Epidemiología, Consejo Nacional Contra las Adicciones (2006): *Tercera encuesta Nacional de Adicciones; Tabaco, alcohol y otras drogas. Resumen Ejecutivo*.
- Dye, T. H. (1975): *Understanding Public Policy*, Englewood Cliffs, Prentice Hall.
- Flores, Linalae y Villegas, Claudia (1996): "México, paraíso de las tabacaleras", en *El Semanario* del 17 al 23 de agosto de 2006, México DF.

- Instituto Nacional de Salud Pública (2006): *Encuesta sobre tabaquismo en jóvenes*, México.
- Instituto Nacional de Salud Pública (2007): *Cómo promover lugares de trabajo libres de humo de tabaco*, México.
- Kauffer Michel, Edith (2002): "Las políticas públicas. Algunos apuntes generales", *Ecofronteras*, Limón Aguirre F., 16:2-5.
- Larrue, Corinne (2000): *Analyser les politiques publiques d'environnement*, París, L'Harmattan.
- Lasswell, H. y Kaplan, A. (1970): *A preview of policy sciences*, New York, Elsevier, p. 32.
- McCombs, Maxwell y Shaw, Donald (1972): "The agenda-setting function of mass media", en *Public Opinion Quarterly*, 36, pp. 176-187.
- McGinnis, J. M. y Foege W.H. (1993): "Causes of death in the United States of America", en *Journal of the American Medical Association*, 270, pp. 2207-2212.
- The Office of the Surgeon General of the United States of America (2004): *Health Consequences of Smoking: A Report of the Surgeon General, executive summary*.

Reseñas bibliográficas

María Braun y Cecilia Straw (comps.)
**Opinión Pública. Una mirada desde
América Latina**

Buenos Aires, Emecé, 2009, 463 pp.

Nélide Archenti¹ (Argentina)

El libro *Opinión Pública. Una mirada desde América Latina*, compilado por María Braun y Cecilia Straw, está conformado por un conjunto de trabajos presentados en el Primer Congreso Latinoamericano de WAPOR (World Association for Public Opinion Research) realizado en la ciudad de Colonia del Sacramento, Uruguay, en el mes de abril de 2007.

A lo largo de sus 463 páginas, esta obra propone un recorrido por una compleja y rica diversidad teórica, metodológica y temática vinculada a las cuestiones de la opinión pública en América Latina.

Cualquier exploración en la bibliografía sobre el concepto de ‘Opinión Pública’ (OP) revela un repertorio de significados delineados por los estudiosos en la materia desde diferentes perspectivas, de modo tal que en cada aproximación a su comprensión surgen, en variadas misceláneas, tanto diferentes sujetos que la sustentan (individuos, población, ciudadanía, grupos y líderes sociales) como disímiles caracterizaciones de sus propiedades (volátil-estable, informada-desinformada, confiable-no confiable, comprometida-indiferente), dando lugar a las distintas configuraciones de sentido que el concepto ha generado.

Asimismo, un heterogéneo escenario aparece cuando se analiza e interpreta a la OP en vinculación con la teoría de la comunicación —en particular la comunicación política—, ya que inevitablemente se despliegan teorizaciones sobre las campañas electorales, su impacto, su diseño y sus estrategias comunicacionales. El análisis de estos enfoques, en necesaria referencia a las teorías de los efectos de los medios de comunicación y la recepción de los mensajes, vuelve ineludible dar cuenta de las relaciones entre la OP y los *media*, las cuales (denotadas como expresión, legitimación, manipulación, negociación) vuelven a poner en evidencia la multiplicidad de los abordajes.

Subyacen a cada uno de estos cursos interpretativos diversas propuestas metodológicas para su evaluación, medición y contrastación, que han dado lugar a una copiosa diversidad de variables asociadas, de modelos y matrices explicativas, tipos de datos, técnicas y estrategias de análisis.

¹ Doctora en Ciencias Sociales (UBA). Se ha desempeñado como docente e investigadora en diversas universidades y como consultora de opinión pública. Actualmente es Profesora Titular por concurso en las materias “Opinión Pública” y “Técnicas de Investigación en Ciencias Sociales” de la Carrera de Ciencia Política e Investigadora del Instituto Gino Germani (UBA). Es autora de los libros: *Mujeres y Política en América Latina. Sistemas electorales y Cuotas de Género; Metodología de las Ciencias Sociales; Actualidad del pensamiento sociopolítico clásico*.

En medio de este abanico de miradas, una de las principales fortalezas del libro *Opinión Pública* es que en sus páginas está presente, a lo largo de diferentes enlaces y temáticas, una parte relevante y significativa de la diversidad de los abordajes teóricos y metodológicos que se han desarrollado sobre la materia, a veces en forma descriptiva, otras con certero sentido crítico, en algunos momentos con intención innovadora, otros en clave comparada.

De este modo, el libro deja al descubierto que el estudio de la opinión pública es un campo de controversia, un área donde muy pocas dimensiones están saldadas y donde los principales núcleos explicativos siguen constituyendo términos de debate académico-político. No obstante, uno de los pocos puntos que han concertado el acuerdo entre los investigadores es que los temas de opinión pública son siempre temas controversiales. En este sentido, esta compilación pone al alcance del lector una doble contienda: la controversia teórica relativa a la controversia social.

Asimismo es importante remarcar la tarea que supone esta particular antología. Me refiero al hecho de que no se trata del resultado de un diseño previo sino de la selección y organización de las respuestas a una convocatoria abierta como fue el congreso de WAPOR. Si bien la diversidad temática, característica propia de los estudios de opinión pública, puede constituir un atractivo, cuando se trata de acumular trabajos en una recopilación también puede generar una dispersión que obstaculice el reconocimiento de un foco o de un modo de transitar la obra. Sin embargo, la ordenación llevada a cabo por las compiladoras organizando el libro en secciones, y la disposición de sus capítulos, ha dado como resultado un libro amable a pesar de su complejidad, de fácil lectura y que se recorre con facilidad.

La obra está precedida por un prólogo donde, en unas pocas páginas, María Braun logra una acabada síntesis del libro y anticipa lo que el lector va a encontrar cuando empiece a bucear en los apartados. Luego de una presentación de Michael Traugott —presidente de WAPOR— referida al Congreso realizado en la ciudad de Colonia del Sacramento, se incorporan tres notas sobre la construcción del campo de la OP en América Latina donde “Cesar Aguiar explora los antecedentes que dieron lugar a la emergencia de una comunidad profesional latinoamericana de investigadores de opinión pública, mientras que las reflexiones de Manuel Mora y Araujo y de Jaime Durán Barba presentan algunas de las especificidades del campo: sus vínculos con la investigación de mercado, por un lado, y con la consultoría política, por el otro”.

El cuerpo central del libro está conformado por cuatro secciones, con una totalidad de 28 capítulos donde colaboran 43 autores/as de diversos países latinoamericanos. La primera —“Democracia y cambio político en América Latina”—, se compone de nueve capítulos que atraviesan seis países (Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, México y Uruguay) referidos a “cuestiones relativas a los procesos electorarios, las crisis, el cambio y la gobernabilidad en la región”. La segunda parte —“Encuestas, campañas políticas y medios de comunicación”— recorre a través del análisis de diversos datos empíricos las relaciones entre la OP, los políticos, los sondeos y los medios, en Argentina, Brasil, Chile, México y Perú. En la tercera sección —“Cuestiones y desafíos metodológicos”— se enfrentan los problemas técnicos procedimentales a través de la discusión de diferentes tópicos, desde las ventajas de ciertas técnicas hasta la validez de algunos conceptos que afectan la comparabilidad de los estudios, pasando por el cuestionamiento y la ampliación de diseños explicativos tradicionales basados en variables estructurales. Este apartado está basado en datos de Brasil, México y Perú. Finalmente, la cuarta y última parte —“Cultura, política y valores”— incorpora “aquellos trabajos que se

instalan predominantemente en el campo de lo cultural, lo ideológico o valorativo”, con un entramado complejo que incluye problemas sociales, políticos y cuestiones de género.

Un rasgo común a la mayoría de los capítulos son las referencias metodológicas, lo que revela que las cuestiones relativas a los métodos, técnicas y procedimientos permanecen como una preocupación entre los estudiosos de la opinión pública.

El futuro éxito del libro está anclado en que se ubica en un espacio poco habitado o recorrido, y que viene anticipado en su subtítulo: “Una mirada desde América Latina”. Mirada expresada en voz. Muchas voces latinoamericanas coinciden en estas páginas para actualizar los debates en la región, reconstruir las polémicas, indagar las redes de creencias, en fin, para contextualizar en clave latinoamericana la agenda actual del campo de investigación en Opinión Pública.

Las peculiaridades señaladas de este libro lo convierten, por un lado, en una interesante herramienta de trabajo para la docencia tanto por la multiplicidad de sus contenidos como por los estudios comparativos de casos y, por otro lado, en un material ineludible para los estudiosos de la temática.

No obstante, los interrogantes pendientes son muchos ya que ningún libro en si mismo puede dar cuenta de todas las dimensiones de un fenómeno tan complejo. Por ejemplo, discusiones sobre la ética vinculada a la investigación en opinión pública o los cuestionamientos sobre el poder en la contienda de los discursos públicos son algunas de las cuestiones y desafíos que esperan futuras respuestas.

Rodrigo Cordero (ed.)

La sociedad de la opinión. Reflexiones sobre encuestas y cambio político en democracia

Santiago de Chile, Ediciones Universidad Diego Portales, 2009, 279 pp.

Gabriela Catterberg¹ (Argentina)

La sociedad de la opinión. Reflexiones sobre encuestas y cambio político en democracia invita a reflexionar sobre la historia, significado, impacto y desafíos de la opinión pública y el *survey research* en Chile, sin desconocer el contexto más amplio de América Latina. En este sentido, acompaña otras iniciativas recientes en la región, entre ellas *Opinión Pública, una mirada desde América Latina* (Emecé, 2009). El trabajo resultante no es un esfuerzo menor. Por el contrario, como se indica en propio texto, la histórica bifurcación entre la “industria” de la opinión pública y la academia dificultan de forma significativa este tipo de emprendimientos en nuestros países.

Opinión pública y democracia son planteados, desde el inicio, como dos “fenómenos” intrínsecamente vinculados. Manifestación clara de ello, tal como lo describe Rodrigo Cordero en “Dígalos con números”, es la centralidad del restablecimiento de la democracia en la consolidación de los sondeos de opinión como articuladores de las demandas ciudadanas y, a su vez, como herramientas estratégicas de política pública. Sin embargo, es tarea del lector inferir que la propia concepción moderna de opinión pública, tal como lo plantea Lippmann por primera vez en 1922, es en sí misma esencialmente democrática.

En la primera parte, “Entre la política y el mercado, la industria de la opinión pública en Chile y América Latina”, Aguiar, Mora y Araujo y Cordero plantean la paradoja entre la creciente “ebullición” de la industria de la opinión pública y su débil institucionalización en América Latina. La disciplina, a pesar de su marcada influencia en la esfera pública y política, es caracterizada como débil en términos científicos, y requiere el delineamiento de un programa de investigación colectiva. Entre las propuestas a este desafío se enfatiza la necesidad de construir puentes más sólidos entre el quehacer profesional y los ámbitos académicos, a través, por ejemplo, de bancos de datos que sistematicen y faciliten el acceso a la información. A pesar de estas preocupaciones, también se señala esfuerzos recientes y con alto impacto en

¹ Es Ph.D en Ciencia Política de la Universidad de Michigan, Ann Arbor. Entre los años 1996 y 2002 trabajó junto a Ronald Inglehart en la Encuesta Mundial de Valores. Entre sus publicaciones se destacan “Trends in Political Action: The Developmental Trend and the Post-Honeymoon Decline” e “Individual Bases of Political Trust”, la cual recibió el Premio Worcester 2006 al mejor artículo del año del *International Journal for Public Opinion Research*. Ha enseñado metodología aplicada en varias instituciones académicas, entre ellas la Universidad de Bologna (sede Buenos Aires) y la Universidad Di Tella. Desde el año 2003 se desempeña como asociada académica del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en la Argentina.

la consolidación de una red latinoamericana de profesionales de la opinión pública, como los congresos de WAPOR Colonia y WAPOR Lima.

En la segunda parte, “Encuestas para gobernar, representaciones y elecciones”, Aguilera y Fuentes argumentan que la creciente canalización de las demandas sociales a través de las encuestas en Chile se explica en gran medida por “el declive en los niveles de participación electoral, el debilitamiento de los partidos como mecanismos de intermediación y la generalizada despolitización de la vida pública”. Este escenario ha llevado a lo que los autores denominan “uso y abuso” de las encuestas de opinión pública. Dicho abuso estaría vinculado al riesgo de “gobernar con encuestas”, entre otras manifestaciones, al reemplazar comicios primarios por resultados de sondeos.

Sin embargo, el supuesto sobre la marcada despolitización del electorado chileno es relativizado por Segovia. En su capítulo, la autora, quien realiza un pormenorizado análisis empírico de las orientaciones y valoraciones respecto a los partidos, concluye que los datos muestran un escenario de relativa preocupación, pero que los niveles de identificación y confianza siguen siendo altos en el contexto latinoamericano. Otra señal para una visión optimista: dichas dimensiones se correlacionan de forma positiva con los crecientes niveles educativos de las y los chilenos. Asimismo, como señala Navia, si bien la lógica del funcionamiento de la democracia ha sido alterada con la presencia de las encuestas políticas, dicha alteración no supone un efecto negativo sobre la calidad del sistema. Por el contrario, “las encuestas, cuando son adecuadamente diseñadas y cuando su financiamiento, metodología y aplicación son suficientemente transparentes, pueden servir como mecanismos de control que posee la ciudadanía sobre las autoridades en periodos no electorales”.

La última sección del libro, “Exploraciones sobre las transformaciones de la opinión pública”, cuenta entre sus capítulos, además del análisis de Segovia, con una adaptación novedosa por parte de Bargsted del influyente modelo de Recepción-Aceptación-Muestreo de Zaller al proceso de formación de percepción y opinión de asuntos políticos de las y los chilenos. El capítulo es riguroso y sólido en su análisis metodológico, pero un poco extenso y con una ‘sobreoferta’ de cuadros y tablas que diluyen en parte la idea central del mismo. El libro cierra con el excelente estudio de Marín y Cordero sobre el impacto y las consecuencias de los medios masivos en las transformaciones de la esfera pública chilena en su historia reciente. En él, desarrollan un argumento innovador que invita a ser explorado en otros países de la región. Los autores proponen que los medios masivos no despolitizan la opinión pública, sino que contribuye a una politización de carácter distinto, y con ello, a una ampliación de la idea de lo público.

Sin dudas, para los especialistas en opinión pública, y también para aquellos interesados en temas sobre comunicación política, cultura política y ciudadanía en la región, *La sociedad de la opinión* es una destacada contribución a este programa de investigación colectiva que el propio libro nos invita a consolidar.

Alejandro Moreno

La decisión electoral. Votantes, partidos y democracia en México

México, Miguel Ángel Porrúa y Cámara de Diputados, Serie Las Ciencias Sociales Tercera Década, 2009, 441 pp.

Irma Méndez de Hoyos¹ (México)

La decisión electoral. Votantes, partidos y democracia en México, de Alejandro Moreno, constituye una lectura obligada para todo aquel que desee comprender cómo se ha transformado el electorado mexicano en la última década, cuáles son las claves para entender la competencia electoral de 2000 y 2006, qué caracteriza a los votantes de los principales partidos en México, y cuál es el posible impacto de los cambios en la conducta electoral sobre el sistema de partidos, por mencionar algunos de los temas que aborda. La evidencia que sustenta el análisis riguroso y sistemático que se presenta en el libro está basada en una impresionante colección de encuestas (95, de las cuales 83 fueron nacionales en vivienda, cuatro estudios tipo panel, y ocho encuestas de elite entre legisladores y delegados de partido) realizadas entre 1986 y 2007. Esto hace de *La decisión electoral...* un texto excepcional, prácticamente único en esta área de estudio, pues sin perder su carácter académico y rigor metodológico, ofrece un análisis profundo del comportamiento electoral mexicano, que es a la vez de lectura accesible y fácil comprensión.

La decisión electoral. Votantes, partidos y democracia en México se suma a la extensa lista de publicaciones de Alejandro Moreno, entre las cuales destaca de forma especial su libro anterior, *El votante mexicano* (2003), que vino a cubrir un auténtico hueco en los estudios de conducta electoral en México al “desnudar” por primera vez al elector mexicano, describiendo con agudeza su identidad partidista, sus características socioeconómicas, sus preferencias partidistas y su forma de elegir por quién votar. Además, basado en evidencia de un conjunto importante de encuestas, mostró claramente que el principal eje de conflicto político en el país durante el proceso de cambio de las décadas pasadas había sido la permanencia o no del PRI en el poder, lo que estructuró la competencia en la elección presidencial de 2000, tema central del libro. *La decisión electoral...* es, en alguna medida, la continuación de esa historia fascinante de la transformación de la política mexicana, y más específicamente, de su sociedad, en tanto participante del proceso que da sustancia a cualquier democracia liberal: las elecciones. Su foco de atención son las dos elecciones presidenciales más recientes en México: la de 2000 y 2006, que tantas expectativas y controversias generaron.

¹ Profesor-Investigador de tiempo completo, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede México. Doctor en Gobierno por la Universidad de Essex, Reino Unido. Líneas de investigación: democracia en México y América Latina, partidos políticos, elecciones, y políticas públicas. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores Nivel I.

Una de las características distintivas de ambos libros es que, a partir de evidencia empírica como son las encuestas de opinión y estudios panel, conjugan dos niveles de análisis: por un lado, el individual, al elector mexicano y sus características; y por otro lado, el agregado, como conjunto de votantes que comparten ciertas preferencias y rasgos. Un elemento que distingue a estos dos libros, es la riqueza de su marco teórico, conceptual y metodológico, y sobre todo su aplicación a lo largo del texto. En este sentido, *La decisión electoral. Votantes, partidos y democracia en México* es un brillante y claro ejemplo de cómo la teoría brinda, ante todo, herramientas invaluable que permiten construir interpretaciones de la realidad plausibles, como en este caso los procesos electorales de 2000 y 2006, a partir del uso de conceptos claves como los de la identidad partidaria y las coaliciones de electores.

El libro consta de diez capítulos a través de los cuales recorre los factores de largo y corto plazo que influyen en la decisión electoral, para después brindar un análisis del voto y la participación electoral, y concluir con una revisión de las actitudes hacia la democracia. Todos los capítulos se entrelazan, pues los argumentos en cada uno se sustentan en evidencia que sirve a su vez para entender el siguiente segmento de la historia. Aunque la mejor forma de leerlo podría ser el clásico trayecto de principio a fin, el libro parece diseñado para la lectura y consulta de cada capítulo de forma independiente.

Todos los capítulos son excelentes; sin embargo, dos de ellos son excepcionales. En el capítulo 2, titulado *El partidismo*, Moreno presenta uno de los ejes centrales de su trabajo académico e intelectual: la evolución y papel de la identificación partidista en México. El autor señala que ésta es un predictor importante de la participación y del interés en la política, del voto, de las opiniones acerca de los candidatos y de los políticos, de la aprobación del trabajo de los gobernantes, de la aceptación o rechazo de las propuestas de política pública o de legislación y, en general, de actitudes, opiniones y formas de conducta política individual.

En ese capítulo muestra que uno de los rasgos más importantes del sistema de partidos en México es el hecho de que la mayoría de los electores se identifica con alguno de los tres principales partidos: de 1996 a 2007, dos tercios de los mexicanos se consideraban priistas, panistas o perredistas, mientras el otro tercio era apartidista o independiente. Como parte de sus hallazgos, muestra evidencia que sustenta los fenómenos de reemplazo y conversión en la identificación partidaria en México en el periodo 1986-2007, que se expresan en la reducción cíclica de las adhesiones al PRI, el aumento de las adhesiones al PAN —como resultado de su acceso al poder— y la alta sensibilidad de las orientaciones favorables al PRD a los liderazgos y la ideología. Uno de los hallazgos más novedosos y, por lo mismo, atractivos, es la importancia de la ideología y su estrecha relación con la identidad partidaria. Moreno afirma que, contrariamente a lo que algunos han sostenido, la ideología en México importa y mucho, y señala que la evidencia recopilada confirma que por lo menos una quinta parte del electorado mexicano piensa en términos ideológicos con un alto nivel de consistencia, y que la proporción de mexicanos que se ubica en una escala ideológica de izquierda y derecha ha aumentado durante la última década y media.

De hecho, uno de los argumentos centrales del libro tiene que ver con el “nuevo” papel de la ideología en la conducta electoral de los mexicanos y en la competencia partidista. Moreno sostiene que las elecciones de 2000 y 2006 fueron sucesos políticos muy diferentes, y que ello se explica no tanto por las diferencias en el proceso electoral mismo, o por la conducta de los principales actores políticos frente a los resultados, sino por la diferente composición de las coaliciones de electores que apoyaron a las principales fuerzas políticas: los votantes

de las ciudades, los jóvenes, los más escolarizados y otros electores que habían apoyado a Fox en el 2000, se reagruparon en dos polos ideológicos distintos en 2006: los que sentían afinidad con posturas de izquierda, y votaron mayoritariamente por López Obrador, y los más identificados con la derecha, que sufragaron en mayor medida por Calderón.

El otro capítulo que desearía resaltar es el 7, titulado *La decisión de voto*. Aquí, Moreno presenta el modelo a través del cual explica la decisión electoral de 2000 y 2006, a partir de los elementos más importantes analizados en los capítulos anteriores (construidos como variables). De hecho, presenta dos modelos de decisión individual de voto, uno para las elecciones presidenciales de 2000 y 2006, y otro semejante para las elecciones de Diputados Federales en los mismos años. En el primer caso, Moreno concluye que: el partidismo y la imagen de los candidatos son variables dominantes en el modelo estadístico de decisión de voto; la ideología tuvo un efecto débil pero significativo en ambas elecciones; la influencia de la popularidad presidencial en el voto fue moderada en 2000 pero se fortaleció en 2006; las evaluaciones retrospectivas de la economía del país resultaron insignificantes en el 2000 pero muy importantes en el 2006; los efectos de la escolaridad y tipo de localidad (rural/urbana) siguen presentes; y la religiosidad ejerce una influencia importante en la decisión electoral.

Finalmente, cabe destacar que en los últimos capítulos se analizan los determinantes de la participación electoral y las percepciones sobre la democracia y el sistema de partidos. En ellos se muestra la marcada valoración de los mexicanos hacia la democracia como forma de gobierno pero, a la vez, se da cuenta de la escasa confianza y credibilidad en las instituciones políticas vigentes en el país: los partidos, los gobernantes, los representantes (diputados/senadores), lo que en alguna medida constituye una de las áreas deficitarias de la democracia mexicana en vías de consolidación.



**LXI LEGISLATURA
CÁMARA DE DIPUTADOS**

CÁMARA DE DIPUTADOS
Direc.Gral.de.Recur.Mater.y.Serv.
TALLERES GRÁFICOS

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

*Revista Legislativa de Estudios
Sociales y de Opinión Pública*

*Reflexiones en torno a los centenarios:
los tiempos de la Independencia*

*Confianza en las instituciones.
México en perspectiva comparada*

Políticas de seguridad pública

*La reforma del Estado. Vértices
para el México del siglo XXI*

Situación del sector farmacéutico en México

Colección II Ciclo Legislando la Agenda Social

*Reformas necesarias para una economía
social en México*

*El desarrollo metropolitano
y la sustentabilidad de las ciudades*

El ejercicio del respeto

Conocimiento y accesibilidad

*Federalismo y planeación
regional en México*

*Políticas públicas eficaces
en el combate a la delincuencia*

www.congreso.gob.mx/cesop

el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP) de la Cámara de Diputados federal de México celebra participar en la publicación de este número 0 de la *Revista Latinoamericana de Opinión Pública*, producto de la iniciativa de la Asociación Mundial de Investigadores de Opinión Pública (WAPOR, por sus siglas en inglés), sede Buenos Aires. Con este producto cristalizan parte de los esfuerzos del Centro por vincularse con especialistas nacionales e internacionales para intercambiar información y perspectivas en el estudio de las percepciones, opiniones, actitudes y comportamiento de la población, y atender—de manera informada, profesional y oportuna— las necesidades de información de los legisladores mexicanos.

Como institución del Poder Legislativo mexicano, el CESOP procura ofrecer información útil e imparcial para todas las fuerzas políticas en el país. Además, estamos convencidos de que debemos mantener una mirada abierta e inquieta sobre lo que acontece en el resto del mundo, y que la cooperación con instituciones afines redundará en beneficio de nuestras labores centrales: apoyar el trabajo de los legisladores y generar espacios de comunicación e intercambio entre ellos, la sociedad civil y los especialistas. Estamos seguros de que esta alianza con WAPOR fomentará nuestra cooperación con instituciones e investigadores dedicados a la variedad de temas que interesan al Poder Legislativo en México y el mundo, así como en la profesionalización e intercambio de experiencias y conocimientos entre investigadores del Centro y otras instituciones.