



3 2435 06071737 8

El interés académico en la política de América Latina se ha intensificado significativamente en los últimos dos decenios. Los recientes tales como la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte lo han hecho imperativo para que los estudiantes puedan captar la historia y las posibles direcciones del campo político en América Latina. El profesor Roderic Camp, uno de los más destacados científicos estudiosos de la región, ha compilado trece ensayos que ofrecen a los estudiantes y profesores información importante y al día sobre este tema crucial, dando al lector tanto el fondo como los modelos analíticos necesarios para una comprensión precisa del pasado y del futuro políticos del área.

Para examinar sistemáticamente los problemas planteados por el desarrollo político, el profesor Camp ha dividido este volumen en cuatro partes. La primera sección da el tono con dos ensayos introductorios que proporcionan el panorama general de los problemas y dilemas planteados por la democratización. Las otras tres partes exploran importantes aspectos de este proceso generalizador, incluyendo la cultura y la estructura del autoritarismo, los agentes potenciales del cambio político y las consecuencias de la democratización.

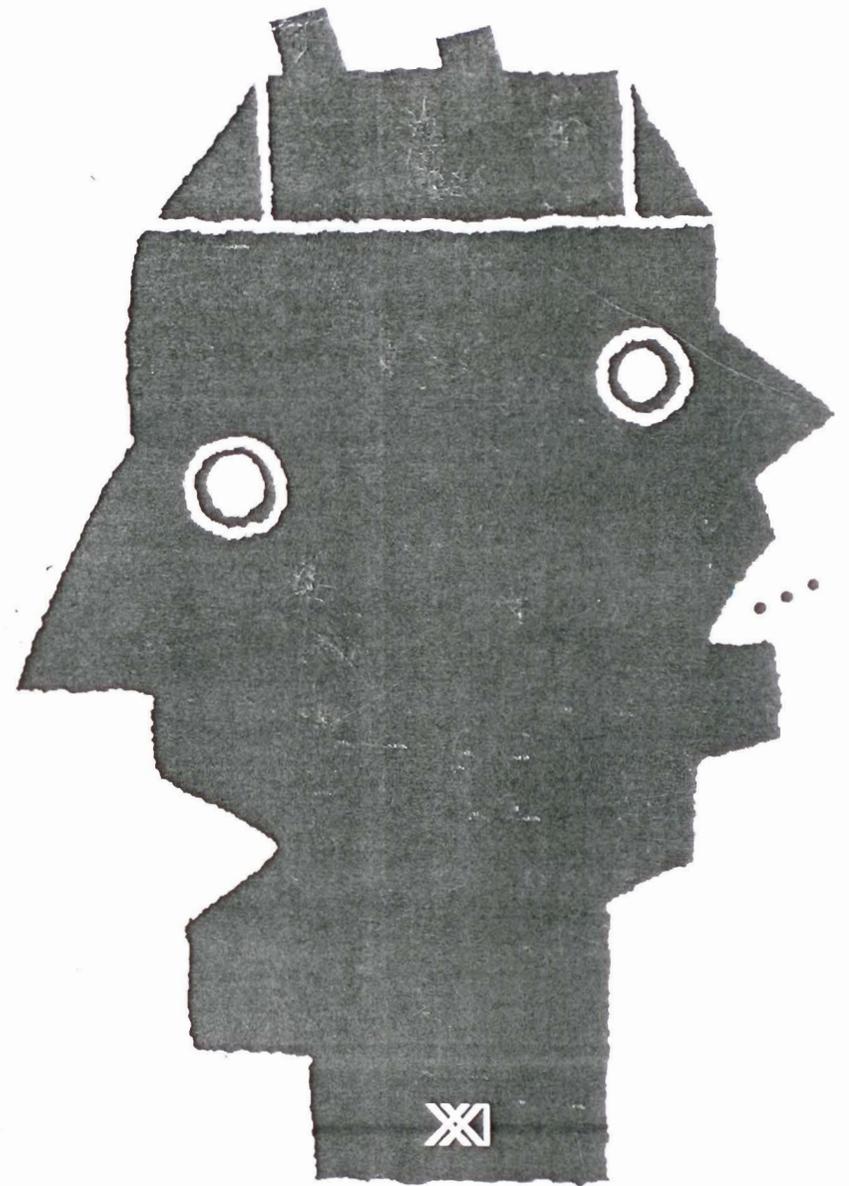
968 23 2092-5



9 789682 320927



siglo
veintiuno
editores



La democracia en América Latina

MODELOS Y CICLOS

R O D E R I C A I C A M P

(COMPILADOR)



JL966
D4518
1997

siglo veintiuno editores, s.a. de c.v.
CERRO DEL AGUA 248, DELEGACIÓN COYOACÁN, 04310 MÉXICO, D.F.

siglo veintiuno de españa editores, s.a.
CALLE PLAZA 5, 28043 MADRID, ESPAÑA

portada de germán montalvo
edición al cuidado de schussheim y asociados

primera edición en español, 1997
© siglo xxi editores, s.a. de c.v.
primera edición en inglés, 1996
© scholarly resources inc., wilmington, de.
título original: *democracy in latin america. patterns and cycles*

isbn 968-23-2092-5

derechos reservados conforme a la ley
impreso y hecho en México/printed and made in Mexico

ÍNDICE

AGRADECIMIENTOS	1	
PRÓLOGO	1	
I. ¿QUÉ ES LA DEMOCRATIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA?		
1. DEMOCRACIA Y DESARROLLO: UN PANORAMA GENERAL <i>por SHANNAN MATTIACE Y RODERIC AI CAMP</i>	2	
2. DILEMAS DE LA DEMOCRATIZACIÓN EN AMÉRICA <i>por</i> TERRY LYNN KARL	4	
II. EL LEGADO POLÍTICO: CULTURA, ESTRUCTURAS Y AUTORITARISMO		
3. DOS CULTURAS Y CONDUCTA POLÍTICA EN AMÉRICA LATINA <i>por GLEN CAUDILL DEALY</i>	7	
4. CULTURA POLÍTICA Y DEMOCRATIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA <i>por MITCHELL A. SELIGSON</i>	9	
5. UNA PROMESA INACCESIBLE: EXPLICACIÓN DEL SUBDESARROLLO LATINOAMERICANO <i>por</i> PETER F. KLARÉN	12	
6. AUTORITARISMO Y CORPORATIVISMO EN AMÉRICA LATINA: EL PATRÓN MODAL <i>por</i> JAMES M. MALLOY	16	
III. ¿AGENTES DEL CAMBIO POLÍTICO? RELIGIÓN, MILITARISMO, CAMPAÑAS ELECTORALES Y ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES		
7. LAS RELACIONES CIVILES-MILITARES EN UN MARCO DEMOCRÁTICO <i>por</i> AUGUSTO VARAS	18	

4. CULTURA POLÍTICA Y DEMOCRATIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA

MITCHELL A. SELIGSON

*En el pasado, la mayor parte de los especialistas han intentado comprender la cultura de una sociedad mediante su experiencia histórica, su conducta política y sus contribuciones intelectuales. Algunos han sostenido, incluso, que los valores políticos de las masas, si se inclinan por la democratización, no sólo ofrecen un terreno fértil para su desarrollo sino que son, también, esenciales para producir un modelo democrático. Seligson —quien es profesor en la Universidad de Pittsburgh, coautor del libro *Authoritarians and democrats: The politics of regime transition in Latin America* (1987) ha usado técnicas de encuesta durante dos décadas para comprender mejor los valores sociales de América Latina— presenta algunas de sus observaciones sobre las actitudes democráticas en Costa Rica y en México. Como indica Seligson, aun cuando los valores democráticos por sí solos no explican la transición a la democracia en esos países, desempeñan un papel importante para explicar la interacción compleja de variables que determinan la conducta y los sistemas políticos.**

El paso de la dictadura a la democracia en América Latina ha sido rápido, casi general y casi por entero no anticipado por los especialistas, los diplomáticos y los propios políticos latinoamericanos. No obstante, dado que no es la primera vez que regímenes civiles electos han predominado en la región, muchos conocedores están convencidos de que lo que ahora observamos no es más que otra fase de un patrón cíclico. Estos observadores creen que, así como los regímenes militares de los decenios de 1960 y 1970 fueron remplazados por civiles electos en el decenio de 1980, una nueva ola de golpes de Estado pronto hará que los militares vuelvan al poder.

Las razones del pesimismo actual sobre la longevidad de la democracia electoral en América Latina son muchas, pero las princi-

* De *Latin America and Caribbean contemporary record* 7 (1987-1988), James Malloy y Eduardo A. Gamarrá (comps.), Nueva York, Holmes and Meier Publishers, 1990, A49-A65, reproducido con autorización de los editores.

pales tienen que ver con el efecto adverso que se espera tendrá la crisis de la deuda en la estabilidad de los regímenes. La enormidad de la deuda externa, su omnipresencia en toda la región y la constante renuencia de las naciones acreedoras a aceptar cualquier modificación importante de las condiciones de pago, han convencido a muchos de que los regímenes civiles democráticos no sobrevivirán durante largo tiempo.¹ Pero en un nivel más profundo, por muy acertadas que resulten esas predicciones del efecto negativo de la crisis de la deuda, son de poca ayuda para quienes buscan establecer teorías más generales acerca de la democratización y del fracaso de la democracia. Incluso si generalizamos la crisis de la deuda en una categoría de fenómenos relacionados con un grave trastorno de las economías nacionales, las pruebas históricas demuestran con bastante claridad que el fracaso democrático en América Latina frecuentemente no ha estado vinculado con el fracaso económico.

Aunque el debate actual gira en torno al impacto de la crisis económica en la estabilidad democrática, el enfoque tradicional se ha centrado en la relación entre crecimiento económico y democratización. Es en esa esfera de investigación donde se ha producido el mayor volumen de textos escritos por conocedores de esta materia que gozan de gran prestigio. Las teorías económicas de la democratización han adoptado posiciones marcadamente contradictorias.² El criterio marxista clásico prevé que el progreso del capitalismo industrial conducirá finalmente a una revolución de los trabajadores y al establecimiento de una dictadura (aunque del proletariado). Por otra parte, la moderna teoría democrática empírica considera el crecimiento económico como firmemente vinculado con el crecimiento democrático. A esta síntesis cabría añadir la perspectiva popularizada por O'Donnell, con referencia específica a la región latinoamericana, en la que el crecimiento económico progresivo en ella no resultaría ni en una revolución desde abajo ni en una democracia desde arriba, sino en una forma especial de autoritarismo dominado por los militares, al cual ha llamado "autoritarismo burocrático".³

¹ Riordan Roett, "La crisis de la deuda externa y el proceso de democratización en América Latina", *Ideas en Ciencias Sociales* 3, núm. 5, 1987, pp. 13-14.

² Ary Dillon Glaucio Soares, "Economic development and democracy in Latin America" (ponencia leída en el World Congress of the ISA, Washington, D. C., 28 de agosto-1 de septiembre de 1988) 1.

³ Guillermo A. O'Donnell, *Modernization and bureaucratic-authoritarianism: studies in South America politics*, Berkeley, Institute of International Studies, University of California at Berkeley, 1973.

La prueba que contradice a cada una de estas predicciones muy variables es bien conocida. El criterio marxista clásico ha sido ampliamente contradicho por el surgimiento de revoluciones proletarias en aquellos países en los que el capitalismo industrial sólo estaba desarrollado de manera insuficiente, y porque no han podido surgir en los estados capitalistas industriales muy avanzados. La hipótesis de O'Donnell parece ser pertinente sólo en un número pequeño de casos y durante un período muy limitado y, por consiguiente, no es de gran utilidad para establecer una teoría más inclusiva.

Mucho más convincente ha sido la prueba de un vínculo entre el crecimiento económico y la democratización. Europa Occidental y América del Norte parecen ser los casos clásicos que mejor encajan en la teoría. También en América Latina hay algunas pruebas que la apoyan. Costa Rica y Venezuela son dos países que han avanzado económicamente y han visto arraigarse democracias estables. Por otro lado, los fracasos del gobierno democrático en gran parte de América Latina durante los años que precedieron a la Segunda Guerra Mundial se ajustaron bastante bien a una teoría que considera que estas democracias fueron "prematuras". En la mayor parte de América Latina el ingreso per cápita en ese periodo no sobrepasó los niveles de umbral mínimos requeridos por la teoría.⁴

Sin embargo, en el periodo posterior a la Segunda Guerra Mundial el crecimiento económico continuado ha significado que la mayor parte de las naciones latinoamericanas han sobrepasado los niveles per cápita del PNB (producto nacional bruto) que se relacionaban con el surgimiento de un gobierno democrático estable en Europa Occidental y en Norteamérica. No obstante, los regímenes democráticos en países latinoamericanos económicamente avanzados han sido eliminados repetidas veces por golpes militares.⁵ Así, países económicamente avanzados como Argentina y Uruguay no

⁴ Mitchell A. Seligson, "Democratization in Latin America: The current cycle", en James M. Malloy y Mitchell A. Seligson (comps.), *Authoritarians and democrats: The politics of regime transition in Latin America*, Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1987, pp. 7-9.

⁵ Como grupo, las naciones de América Central fueron las últimas de América Latina que alcanzaron los niveles necesarios de PNB per cápita. En el decenio de 1980 todas esas naciones tienen regímenes elegidos. Véanse más detalles en Mitchell A. Seligson, "Development, democratization, and decay: Central America at the crossroads", en Malloy y Seligson, *op. cit.*

sólo vieron el fracaso de la democracia sino su sustitución por regímenes militares de una brutalidad excepcional. A mediados del decenio de 1950 el nivel de ingreso per cápita de Chile ya era muy superior al mínimo, y el país gozaba de un largo periodo de gobierno democrático que databa de 1932. Sin embargo, en 1973 un golpe de Estado acabó con el gobierno elegido en Chile. Tanto Cuba como Panamá tuvieron niveles relativamente altos de desarrollo económico pero sólo gozaron de periodos cortos de gobierno elegido. En resumen, el crecimiento económico y la democratización no parecen estar vinculados estrechamente en la región latinoamericana. Es posible convenir por entero con Soares quien, tras un análisis sumario del desarrollo económico y la democracia en América Latina (con inclusión de los casos desconcertantes de países socialistas económicamente avanzados que no se han democratizado) concluye:

La relación entre el desarrollo económico y la democracia electoral no es simple ni válida en general. De una manera empírica, la relación es firme en los tres subconjuntos de países [incluidos en este estudio] y en el subconjunto democrático nodal. Dicha relación es débil en los subconjuntos latinoamericanos y socialistas. En estos subconjuntos la democracia espera una explicación.⁶

Una conclusión que se podría sacar del análisis precedente es que cierto nivel de crecimiento económico es una condición necesaria mas no suficiente para una democracia electoral estable. No obstante, un momento de reflexión revelará que también hay excepciones importantes a esta noción. Pensamos inmediatamente en el caso de India. Como Dahl ha observado, el PNB per cápita de India era tan sólo de 73 dólares en 1957, entre una tercera parte y la mitad del umbral que se usa normalmente en este tipo de investigación; sin embargo, la nación gozaba un largo periodo de democracia electoral estable.⁷ Weiner sugiere que es necesario incluir otra variable para explicar el caso de India: "El modelo colonial británico de democracia tutelar ha tenido más éxito que otros modelos coloniales para sostener a las instituciones y los procesos democráticos en paí-

⁶ Soares, *op. cit.*, p. 28.

⁷ Robert A. Dahl, *Polyarchy: Participation and opposition*, New Haven, Yale University Press, 1971, pp. 68-69. Dahl clasifica a la India como una "poliarquía", que es el término que da a los regímenes competitivos e inclusivos.

ses recién independizados.⁸ La prueba que Weiner da para esta conclusión es impresionante; destaca seis países en desarrollo con poblaciones de más de un millón de habitantes que han tenido experiencias coloniales recientes, y que actualmente tienen democracias electorales estables: el común denominador es que cada uno de ellos había experimentado la democracia tutelar británica.⁹ En realidad, Weiner observa que entre los países en desarrollo más pequeños la mayoría de los que han seguido siendo democráticos fueron también colonias de Gran Bretaña.¹⁰

Aunque el argumento de Weiner es persuasivo, hay demasiadas excepciones para que sea totalmente convincente. Grenada, Tanzania, Uganda, Ghana y Nigeria son democracias tutelares británicas que se han venido abajo. En América Latina, Costa Rica y Venezuela son dos casos importantes no británicos en los que la democracia parece haberse afianzado con firmeza. Sin embargo, se puede argüir que la explicación para estos dos casos latinoamericanos descansa en la teoría del umbral económico, y no en la teoría de la tradición británica. De ser así, seguimos teniendo excepciones. Está el caso de Honduras, un país que tiene la distinción de ser el más pobre de América Central; no obstante, se reconoce que, con la excepción de Costa Rica, es el que tiene tradiciones democráticas más profundas en la región. En realidad, como lo informé en otra parte, el PNB de Honduras, siempre cerca del nivel inferior en la región latinoamericana, permaneció por debajo del umbral mínimo hasta el decenio de 1980, cuando la democracia electoral estaba cobrando fuerza.¹¹

Vanhanen adopta un enfoque macroanalítico del problema algo diferente. Este autor se centra en

⁸ Myron Weiner, "Empirical democratic theory", en Myron Weiner y Ergun Ozbudun (comps.), *Competitive elections in developing countries*, Durham, Duke University Press, 1987, p. 31.

⁹ Estos países son: India, Sri Lanka, Malasia, Jamaica, Trinidad y Tobago y Papua Nueva Guinea. *Ibidem*, pp. 18-19.

¹⁰ Éstos incluyen las Islas Bahamas, Barbados, Botswana, Fijo, Nauru, Gambia y Mauricio.

¹¹ Mitchell A. Seligson, "Development, democratization, and decay", en Malloy y Seligson, *op. cit.*, p. 175. Para un estudio del proceso de democratización en América Central véase John A. Booth y Mitchell A. Seligson, *Elections and democracy in Central America*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 1989.

la distribución relativa de recursos económicos, intelectuales y otros recursos de poder críticos entre varios sectores de la población. La democracia surgirá en condiciones en las que los recursos de poder han sido distribuidos tan ampliamente que ningún grupo es ya capaz de suprimir a sus competidores o de mantener la hegemonía.¹²

Aunque la variancia explicada es impresionantemente alta, Vanhanen observa, sin embargo, que 14 de 147 países contradijeron su hipótesis durante el periodo de 1980-1983. Este autor argumenta que su método es probabilístico y no está diseñado para producir una predicción 100% exacta. Pero entre aquellos que evitan los métodos cuantitativos se considera que estos casos disidentes socavan la utilidad de todo este enfoque.

Cabe señalar que 5 de 14, o 36% de los casos excepcionales en el análisis de Vanhanen, se encuentran en la región latinoamericana, cuando los países de esta región comprenden sólo 17% de la muestra total de naciones.¹³ Este resultado es congruente con el de Soares, el cual ve a América Latina como una gran excepción en el patrón mundial. En realidad, Soares señala el meollo del problema en América Latina, a saber, el problema de la estabilidad de los regímenes. Como afirma este autor "Tanto la democracia como la dictadura son inestables en América Latina."¹⁴ Considerada desde este ángulo, la causa de la excepción de América Latina puede ser más un problema de inestabilidad de los regímenes, independientemente de la forma que adopten, que de inestabilidad de la democracia misma.

Es indudable que la inestabilidad ha sido característica de América Latina durante una gran parte de su historia. Edward Muller y yo hemos mostrado que la inestabilidad (en la forma de insurgencia) está directamente vinculada con la desigualdad de la distribución del ingreso.¹⁵ Dado que la desigualdad de ingresos en América Lati-

¹² Tatu Vanhanen, "The state and prospects of democracy in the 1980s" (ponencia leída en el WISA World Congress, París, 15-20 de julio de 1985, p. 5.

¹³ Argentina, Chile, México, Panamá y Uruguay.

¹⁴ Soares, *op. cit.*, p. 28.

¹⁵ Edward N. Muller y Mitchell A. Seligson, "Insurgency and inequality", *American Politics Science Review* 81, junio de 1987, pp. 425-451. Este resultado ha sido cuestionado por Manus Y. Midlarski en "Rulers and the ruled: Patterned inequality and the onset of mass political violence", *American Politics Science Review* 82, junio de 1988, pp. 491-510; véase también Edward N. Muller, Mitchell A. Seligson y Hung-der Fu, "Land inequality and political violence", *American Political Science Review*, junio de 1989, pp. 577-587.

na es, en conjunto, mucho más alta que en otras zonas en desarrollo del mundo, es lógico que la inestabilidad sea endémica allí.¹⁶

Si bien la inestabilidad en América Latina puede ser explicada, lo que es mucho menos claro es la forma que adopta esa inestabilidad. Específicamente, ¿por qué América Latina se caracteriza con tanta frecuencia por una oscilación entre dictadura y democracia? Otras variantes de este patrón son posibles y, de hecho, han ocurrido en América Latina. Por ejemplo, Cuba pasó de una dictadura de derecha bajo Fulgencio Batista, en el decenio de 1950, a una dictadura de izquierda bajo Fidel Castro, que comenzó en el decenio de 1960. En los setenta Nicaragua siguió la misma trayectoria con la caída de Anastasio Somoza Debayle y la llegada al poder de los sandinistas. Perú, a partir de 1968, experimentó cambios de régimen, desde el gobierno militar populista de izquierda hasta el gobierno militar de derecha, más tradicional. Pero el patrón general ha oscilado entre el gobierno militar y la democracia electoral civil.

El problema de explicar la excepción latinoamericana tal vez se puede ver mejor como un problema de comprensión de los factores que han sido responsables del patrón cíclico durante gran parte de este siglo en países que han alcanzado niveles mínimos de desarrollo económico. En América Latina ningún país ha mantenido la democracia electoral por un periodo considerable sin haber traspasado el umbral económico. Aunque la mayor parte de las naciones de la región han traspuesto ese umbral, sólo Costa Rica y Venezuela han sostenido la democracia electoral desde que la establecieron por primera vez en el periodo que siguió a la Segunda Guerra Mundial.¹⁷ Por lo tanto, en América Latina, el hecho de traspasar el umbral económico puede ser una condición necesaria para la democratización, pero es evidente que está lejos de ser una condición suficiente. Como lo ha señalado vigorosamente Inglehart al referirse a la cuestión general de los orígenes de la democracia estable, "No hay duda de que los factores económicos son

¹⁶ Mitchell A. Seligson, "The dual gaps: An overview of theory and research", en *The gap between rich and poor: Contending perspectives on the political economy of development*, Boulder, Westview Press, 1984.

¹⁷ Algunos incluirían a Colombia en esta lista pero la naturaleza restringida de la competencia entre partidos y la frecuente suspensión de garantías individuales militan contra este criterio.

políticamente importantes, pero sólo son una parte de esta cuestión."¹⁸

Según Inglehart, la otra "parte de la cuestión" es la cultura política. Esta variable del análisis político, muy difamada, ha empezado últimamente a recobrar algo de la atención de que fue objeto en otro tiempo. La investigación formal de la cultura política tiene su origen en la obra de Almond y Verba *The civic culture*, uno de los pocos libros de ciencias políticas modernas que sigue siendo objeto de discusión y debate 25 años después de haber sido publicado. Como ha declarado Verba, las muchas insuficiencias en método y teoría que hay en el libro "derivan de la audacia" del esfuerzo.¹⁹ En *The civic culture* Almond y Verba intentaron establecer una vinculación directa de micro a macro entre las actitudes y el tipo de régimen. El salto fue enorme y totalmente prematuro dado que, en aquel tiempo, la investigación por encuestas estaba en pañales. Sin embargo, la dificultad que ofrecía sigue en pie hoy en día.

En la literatura sobre América Latina algunas de las reacciones marcadamente negativas contra la investigación de la cultura política son producidas por obras que son en extremo reduccionistas desde el punto de vista cultural, y que consideran que la cultura es en gran parte inmutable y una constante en toda la región. Para esos autores la llamada tradición ibérica es la variable explicativa central de la inestabilidad política y del gobierno autoritario.²⁰ Pero estos puntos de vista son incapaces de explicar casos como los de

¹⁸ Ronald Inglehart, "The renaissance of political culture: Central values, Political economy and stable democracy" (ponencia presentada en la American Political Science Association Meeting, Chicago, 2-5 de septiembre de 1987), p. 2.

¹⁹ Sidney Verba, "On revisiting the civic culture: A personal postscript", en Gabriel A. Almond y Sidney Verba (comps.), *The civic culture revisited*, Boston, Little, Brown, 1980, p. 409.

²⁰ Tanto los especialistas como los practicantes han subrayado la importancia de la cultura política heredada del periodo colonial para explicar una gran parte de la realidad política contemporánea. Véanse, por ejemplo, Glen Dealy, "The tradition of monistic democracy in Latin America", en Howard J. Wiarda (comp.), *Politics and social change in Latin America: The distinct tradition*, Amherst, University of Massachusetts Press, 1947; Richard M. Morse, "The heritage of Latin America", en Wiarda (comp.), *Politics and social change*; Howard J. Wiarda, *Corporatism and national development in Latin America*, Boulder, Westview Press, 1981; Lawrence E. Harrison, *Underdevelopment is a state of mind: The Latin American Case*, Boston, Center for International Affairs, Harvard University y University Press of America, 1985.

Costa Rica y Venezuela, puesto que la constancia de las culturas no debería producir resultados políticos variables.²¹

El argumento de Inglehart es que "la cultura política es una variable interocurrente que contribuye a explicar por qué el desarrollo económico es conducente al surgimiento de la democracia moderna o basada en las masas, aunque no necesariamente lleva al mismo".²² La atención de Inglehart no se centra en las tradiciones culturales generalizadas sino en un subconjunto específico de "normas y actitudes que sustentan a la democracia". Su prueba se basa en un estudio de una muestra de 15 naciones que abarcó 20 años. La conclusión general de este estudio tiene especial importancia para los casos latinoamericanos. Inglehart sostiene que "un compromiso a largo plazo con las instituciones democráticas entre el público es[...] necesario para sostener a la democracia cuando las condiciones son terribles".²³ En América Latina las condiciones son casi siempre terribles, y lo han sido particularmente durante la crisis de la deuda del decenio de 1980, en la cual las democracias tuvieron que luchar para sobrevivir.

Inglehart intenta establecer la validez de su criterio sobre la importancia de la cultura política mediante el uso de datos de una muestra de 21 naciones durante el periodo de 1900-1986. Su conclusión es que la cultura política mediatiza el efecto del crecimiento económico sobre la democracia. Gibson ha señalado una relación mucho más directa al mostrar que las actitudes intolerantes de las élites políticas en Estados Unidos están muy relacionadas con las políticas públicas represivas. Gibson observó que, durante el decenio de 1950, los estados con élites políticas más intolerantes sobre la cuestión de los derechos de los comunistas eran los que con más probabilidad habían adoptado la legislación que restringía esos derechos.²⁴

Aunque la cultura política como variable importante que determina la estabilidad de la democracia está recobrando apoyo en Estados Unidos y Europa Occidental, topa con gran resistencia en América Latina. Hay muchas y muy buenas razones de esto. En primer lugar, la investigación de la cultura política es de carácter invariablemente cuantitativo y, por ende, refleja la corriente principal del pa-

²¹ En *Underdevelopment is a state of mind...*, Harrison intenta mostrar cómo el caso costarricense difiere debido a idiosincrasias en su evolución histórica.

²² Inglehart, *op. cit.*, 5.

²³ *Ibidem*, p. 7.

²⁴ James L. Gibson, "Political intolerance and political repression during the McCarthy red scare", *American Political Science Review* 82, junio de 1988, pp. 511-530.

radigma positivista empírico de las ciencias sociales norteamericanas, un enfoque que va en dirección opuesta de la tradición humanista que predomina en las universidades latinoamericanas. En segundo lugar, los especialistas latinoamericanos ven en estos trabajos un tono condescendiente, simbolizado por estudios de la modernización y la cultura cívica que colocan a Estados Unidos en el extremo más preferido del continuo y a los países latinoamericanos en el extremo menos preferido. En tercer lugar, a menudo se considera que la investigación se caracteriza por "culpar a la víctima" y que en ella los problemas de la política latinoamericana son el resultado de sus propias culturas (patológicas). En cuarto lugar, la aceptación del paradigma norteamericano entraña una intensificación de la dependencia cultural. En quinto lugar, un residuo de recelo, inicialmente producido por el Proyecto Camelot, se cierne sobre las motivaciones de los especialistas que sondean la opinión pública en los países latinoamericanos. Por último, hay la realidad de las dificultades extraordinarias, tanto metodológicas como pragmáticas, que se encuentran al realizar investigaciones válidas con encuestas sobre las opiniones políticas en regímenes que se caracterizan por políticas represivas y fuerzas militares.

Si la investigación de la cultura política encuentra una firme resistencia en América Latina, también es impopular entre los expertos norteamericanos en las cuestiones de esta región. La crítica magistral de Craig y Cornelius del componente mexicano de *The civic culture* resume los numerosos problemas inherentes a ese estudio que han venido a simbolizar los deficiencias de la investigación mediante encuestas de América Latina.²⁵ La limitación de la muestra a zonas urbanas, los graves errores de traducción del inglés al español, la falta de atención a la variación regional, y la falta de percepción del contexto autoritario en el que se establece la política mexicana constituyen otros tantos problemas que aparecen en la encuesta mexicana. Por consiguiente, cuando la noción de cultura política es expuesta a estudiantes de posgrado en estudios latinoamericanos suele hacerse por la vía de *The civic culture* y suele mostrarseles por qué esa investigación sirve de muy poco.

²⁵ Ann L. Craig y Wayne A. Cornelius, "Political culture in Mexico: Continuities and revisionist interpretations", en Almond y Verba (comp.), *op. cit.* Véase también Gabriel A. Almond y Sidney Verba, *The civic culture*, Princeton, Princeton University Press, 1963.

Otra dificultad es que en la formación de especialistas en esta área geográfica se necesita tanto tiempo y tanto esfuerzo para adquirir los conocimientos necesarios sobre la lengua y la cultura de la región que queda poco espacio en el plan de estudios de posgrado para una fuerte dosis de estadísticas, diseño muestral y metodología de la investigación por encuestas.

Por último, los estudiantes de posgrado sobre estudios latinoamericanos que contemplan un método basado en la investigación por encuestas para sus tesis se dan cuenta muy pronto de que no tienen acceso al equivalente funcional de las encuestas políticas y sociales, ampliamente disponibles y respetadas, que realizan en Estados Unidos el Institute of Social Research y la Universidad de Michigan o el National Opinion Research Center de Chicago. Por lo tanto, mientras su condiscípulos que se dedican al estudio de los gobiernos norteamericanos y de Europa Occidental pueden obtener un buen filón de datos de encuestas bien almacenados en discos de computadora, los que se dedican al estudio de América Latina deben contemplar la intimidante perspectiva de financiar, organizar, administrar y elaborar una encuesta por sí mismos. Aquellos que emprenden esta labor a pesar de sus obstáculos suelen verse forzados a contentarse con muestras muy pequeñas y poco representativas, y la mayor parte de las veces son incapaces de encontrar los recursos para procesar los datos brutos en un formato legible por la computadora. Al final, estos estudiantes suelen dejar a un lado sus encuestas y basar sus tesis en fuentes de datos más tradicionales, como entrevistas, investigación de archivos y recortes de periódicos. Los que han pasado por esta experiencia suelen acabar diciéndoles a sus propios alumnos que en América Latina no se pueden realizar buenas encuestas y, con ello, propagan el prejuicio contra la investigación de la cultura política.

Sin embargo, y a pesar de todas estas limitaciones, hay un inconfundible aumento de interés por la investigación de la cultura política en América Latina. La publicación del libro compilado por Norbert Lechner, *Cultura política y democratización*, es una indicación importante de esto, y otra es la publicación reciente de un artículo de Enzo Faletto, uno de los principales proponentes de la teoría de la dependencia, sobre el tema de la cultura política y la democratización.²⁶ Cabe observar que este defensor de la importancia primor-

²⁶ Norbert Lechner, *Cultura política y democratización*, Santiago, CLACSO/FLACSO/ICI, 1987; Enzo Faletto, "Cultura política y conciencia democrática", *Revista de la CEPAL* 35, agosto de 1988, pp. 77-82.

dial que los factores económicos tienen en la determinación de los resultados políticos sostiene ahora que "las condiciones estructurales son insuficientes para que la democracia surja y tenga efecto".²⁷

Ningún factor es responsable de manera más directa de este cambio notable que el retiro de los militares y el surgimiento de regímenes civiles elegidos. Estos nuevos regímenes democráticos en América Latina son, comprensiblemente, más tolerantes de la investigación política de lo que fueron sus predecesores autoritarios. Pero mucho más importante que el clima liberalizado es el hecho de que los candidatos a cargos públicos esperan aumentar sus probabilidades de triunfo haciendo un gran uso de las encuestas de opinión pública para ayudarlos a orientar sus estrategias de campañas electorales. Hoy no es nada insólito encontrar en América Latina consultores de encuestas políticas de Washington D. C. que planean estrategias de campaña para los candidatos presidenciales. De igual manera, los periódicos y revistas realizan sus propias encuestas en una atmósfera de elecciones muy competitivas: los resultados de las encuestas aumentan las ventas de los periódicos.

Además del estímulo de las encuestas que proporcionan las campañas electorales, hay el uso de las mismas para apoyar o refutar posiciones políticas principales. No hay ejemplo más claro de este fenómeno que el de las encuestas de la United States Information Agency (USIA) realizadas en América Central. El presidente Ronald Reagan abrió el debate en marzo de 1986 al afirmar que una encuesta Gallup llevada a cabo en América Central mostraba que los centroamericanos apoyaban la política estadounidense de ayuda a los contras en Nicaragua. Esta declaración suscitó en seguida una racha de demandas y contrademandas sobre la exactitud de lo que el presidente había informado y sobre la calidad de las propias encuestas.²⁸ Los parlamentarios estadounidenses empezaron a leer en el *Congressional Record* los resultados de esas encuestas para apoyar su

²⁷ Enzo Faletto, "Cultura política", 77. Traducción al español del autor.

²⁸ USIA, "Central american poll, 1988", 31 de marzo de 1988. Véase William A. Bollinger y Daniel M. Lund, "Mixing polls and propaganda", *The Nation*, 7 de mayo de 1988, pp. 635-638. En la reunión de mayo de 1985 de la American Association for Public Opinion Research en Toronto, Canadá hubo una mesa redonda en la cual representantes de Gallup International, Yankelovich, USIA y el Centro de Investigación Interamericano (una organización crítica de las encuestas de USIA) debatieron este tema. Véase un informe de esa reunión en *Interamericana public opinion report*, junio de 1988.

posición en pro o en contra de la ayuda. Por ende, las encuestas de opinión centroamericanas se usaron para influir en la opinión pública de Estados Unidos y, finalmente, para ayudar a determinar un aspecto fundamental de la política exterior de ese país.

En América Latina los funcionarios electos y los partidos de oposición mencionan encuestas que apoyan sus posiciones sobre numerosos asuntos de política pública. Este fenómeno no sólo se observa en las democracias recién establecidas sino incluso en el Chile autoritario. En un país que, en los momentos en que escribo este texto, se enfrenta a un referendo nacional en el que hay un solo candidato el general Augusto Pinochet, se informa que "miles de grupos de investigación, consultores y otros están encuestando a los chilenos sobre sus actitudes hacia el próximo plebiscito presidencial".²⁹ Incluso Paraguay está presenciando un miniauge de las encuestas de opinión pública.

A pesar del reciente aumento de la investigación por encuestas en América Latina, aquellos que se interesan en el estudio de la cultura política de la región siguen enfrentados a una tarea intimidante. No hay un archivo central como el que se encuentra en la Universidad de Michigan o en la Universidad de Essex, en Inglaterra, donde se guardan las encuestas latinoamericanas. En el decenio de 1960 el Center for Latin American Studies de la Universidad de Florida mantuvo un banco de datos latinoamericanos, pero su funcionamiento terminó en los setenta. La organización Gallup International, con sede en Londres, no mantiene un archivo de las encuestas realizadas por sus numerosos afiliados en América Latina.³⁰ Se informa que la Universidad de Connecticut planea crear un archivo de datos de encuestas latinoamericanas que estará dirigido por Fred Turner, y cabe esperar que ese esfuerzo tenga arraigo. Por el momento, sin embargo, uno se ve limitado a estudiar una pequeña porción de los datos de encuestas existentes y a basarse en un procedimiento no sistemático de establecer contacto con quienes se sabe cuentan con esos datos.

En la siguiente exposición se hace un esfuerzo preliminar por explorar algunas facetas de la cultura política latinoamericana con

²⁹ *New York Times*, 27 de marzo de 1988, p. 10.

³⁰ Según Norman Webb, secretario general de Gallup International, hasta el mes de abril de 1988 se habían establecido filiales de esta agencia en Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Perú, Bolivia y Uruguay.

referencia específica a las actitudes que guardan relación con la democracia. El esfuerzo comienza por un examen de un caso paradigmático: Costa Rica. Enrique A. Baloyra, en su estudio integral de la encuesta Fitzgibbon-Johnson-Kelly sobre las imágenes ilustradas de la democracia en América Latina, concluye que, a pesar de sus muchas fallas reconocidas, es el mejor instrumento disponible para establecer comparaciones, en el transcurso del tiempo, de los niveles de democratización en América Latina.³¹ Basándose en nueve encuestas que se han realizado cada cinco años a partir de 1945, Costa Rica ocupó el cuarto lugar en 1950, el segundo en cuatro ocasiones y desde 1975 ha ido a la cabeza en tres encuestas consecutivas. Si buscamos en América Latina una cultura política de la democracia la hallaremos en Costa Rica.

En 1978 Miguel Gómez y yo realizamos una encuesta en pequeña escala de la zona metropolitana de la capital de Costa Rica, San José, y de las ciudades principales, capitales de provincia, en el valle central circundante.³² El tamaño de la muestra fue de 201. Algunos de los puntos de esa encuesta se coordinaron con otras dos encuestas realizadas también en 1978, una en Nueva York y la otra en México. Edward Muller y Tom Jukam realizaron una encuesta en la ciudad de Nueva York (N = 618), y Edward Williams, John Booth y yo realizamos otra en zonas urbanas escogidas de México (N = 430).³³

³¹ Enrique A. Baloyra, "Democracy despite development", *World Affairs* 150, 1987, pp. 75-76.

³² Esto incluyó las ciudades capitales de Alajuela, Cartago y Heredia, las tres ciudades mayores, aparte de San José, en la meseta central de Costa Rica.

³³ Véanse informes sobre varios componentes de estas encuestas en John A. Booth y Mitchell A. Seligson, "The political culture of authoritarianism in Mexico: A reevaluation", *Latin American Research Review* 19, enero de 1984, pp. 106-124; Edward N. Muller, Mitchell A. Seligson y Thomas O. Jukam, "Diffuse political support and antisystem political behavior: A comparative analysis", *American Journal of Political Science* 26, mayo de 1982, pp. 240-264; Mitchell A. Seligson, "On the measurement of diffuse support: Some evidence from Mexico", *Social Indicators Research* 12, enero de 1983, pp. 1-24; y Mitchell A. Seligson y Edward J. Williams, *Maquiladoras and migration workers in the Mexico-United States border industrialization program*, Austin, University of Texas Press, 1981. La muestra Ns informada en el texto se refiere sólo a ese subconjunto de tres muestras que es comparable directamente por criterios socioeconómicos y para el cual se usaron los mismos puntos en el cuestionario. Las muestras completas en Nueva York y México fueron mayores. Las encuestas de Costa Rica y Nueva York fueron muestreos probabilísticos estratificados mientras que la encuesta de México se basó en criterios de cuotas. Véase Mitchell A. Seligson, "Ordinary elections in extraordinary times: The political economy of voting in Costa Rica", en

Los datos de la encuesta de Nueva York nos dieron cifras de referencia en comparación con las cuales era posible medir los casos latinoamericanos. Al fin y al cabo, *The civic culture* encontró que el caso de Estados Unidos era, con creces, más democrático que México. Por último, México, aunque presumiblemente se encuentra en el nivel inferior de este trío en cuanto a su nivel de democratización, tiene una clasificación bastante alta en el estudio sobre imágenes ilustradas mencionado anteriormente; desde 1965 ha ocupado un lugar no inferior al sexto, y en 1980, el año de la encuesta más cercano a aquel en el que nosotros realizamos la nuestra sobre México, ocupó el tercer lugar.¹

Aunque las encuestas incluyeron una serie de puntos sobre diferentes aspectos de la cultura política democrática, aquí nos centraremos solamente en uno: la tolerancia de los derechos de los disidentes. Desde los tiempos de la investigación precursora de Prothro y Grigg, ha sido manifiesto que si bien las encuestas de opinión arrojan a menudo niveles muy altos de apoyo a los principios generales de la democracia (por ejemplo, la libertad de expresión, el derecho de voto, etc.) los públicos masivos están mucho menos dispuestos a conceder esos derechos a los grupos que no les agradan.³⁴ Por consiguiente, la tolerancia de la disensión se ha convertido en un punto central de gran parte de la investigación de la opinión pública en Estados Unidos y en el extranjero.³⁵ La buena disposición a extender a los grupos de oposición el derecho de libre expresión, el derecho de voto y el derecho a ser candidato a un cargo público son tres indicadores principales del apoyo a los valores democráticos.

El cuadro 4.1 ofrece una comparación de los niveles de tolerancia de los derechos de oposición en Costa Rica, México y Nueva York.

Booth y Seligson, *Elections and democracy in Central America*; y Steve Finkel, Edward N. Muller y Mitchell A. Seligson, "Economic crisis, incumbent performance, and regime support: West Germany and Costa Rica", *British Journal of Political Science* 19, julio de 1989, pp. 329-351.

³⁴ James W. Prothro y Charles M. Grigg, "Fundamental principles of democracy: Bases of agreement and disagreement", *Journal of Politics* 22, 1960, pp. 276-294.

³⁵ Herbert McClosky y Alida Brill, *Dimensions of tolerance: What Americans believe about civil liberties*, Nueva York, Russell Sage Foundation, 1983; John Sullivan, James Pireson y George E. Marcus, *Political tolerance and American democracy*, Chicago, University of Chicago Press, 1982; Dan Caspi y Mitchell A. Seligson, "Towards an empirical theory of tolerance: Radical groups in Israel and Costa Rica", *Comparative Political Studies* 15, enero de 1983, pp. 385-404; Edward N. Muller, Mitchell A. Seligson e Ilter Turan, "Education, participation, and support for democracy", *Comparative Politics* 20, octubre de 1987, pp. 19-33.

CUADRO 4.1. TOLERANCIA DE LA DISENSIÓN EN COSTA RICA, MÉXICO Y NUEVA YORK (PUNTAJES MEDIOS)^a

	Costa Rica	México	Nueva York
Censura	6.3	6.4	8.3
Voto	5.8	6.3	7.1
Candidatura a un cargo público	5.1	4.7	5.7

^a Medias basadas en una escala de 1 a 10 en la cual 1 indica la menor tolerancia y 10 la mayor tolerancia.

Las preguntas fueron:

Censura: "¿Hasta qué punto aprobaría o desaprobaría usted que el gobierno censurase los anuncios de la radio, la televisión o los periódicos que lo critican?"

Voto: "¿Hasta qué punto aprobaría o desaprobaría usted que la gente que sólo dice cosas malas sobre la forma de gobierno costarricense (mexicana, estadounidense) tuviese derecho de voto?"

Candidatura a un cargo público: "¿Hasta qué punto aprobaría o desaprobaría usted que la gente que sólo dice cosas malas sobre la forma de gobierno costarricense (mexicana, estadounidense) tuviera el derecho a presentar su candidatura a un cargo público?"

Fuente: Véase la nota 33.

Del examen de este cuadro podemos sacar tres conclusiones notables. La primera es que hay una jerarquía, en el sentido de la escala de Guttman, de las actividades que son más toleradas y menos toleradas. En los tres países hay más tolerancia para la libertad de expresión (y por lo tanto más oposición a la censura) que para el derecho de voto. El derecho de los que disienten a presentar su candidatura a un cargo público es el menos tolerado en estas tres muestras. Estos resultados son predecibles: los disidentes pueden expresar de palabra sus opiniones, con pocos efectos, mientras que su voto podría cambiar los resultados de una elección y su candidatura para un cargo público podría resultar en que fuese elegido. Así pues, los que responden a la encuesta parecen hacer distinciones razonables entre esos aspectos diferentes de la tolerancia. Es más, parece haber cierta generalidad en las maneras en que esos derechos son percibidos en esas tres culturas. En segundo lugar, la opinión promedio cae constantemente en el extremo afirmativo del continuo en todos los casos en lo que respecta al tema de la "candidatura para un cargo público", con excepción de México, donde cae ligeramente en el extremo negativo. Si bien el apoyo a los derechos de los disidentes no es muy marcado en los tres países, en promedio resul-

tan más tolerantes que intolerantes. En tercer lugar, como podía predecirse, los puntajes de la ciudad de Nueva York son consistentemente más tolerantes que los de Costa Rica y México. Estas tres conclusiones aumentan nuestra confianza en la validez de las encuestas e indican que bien podrían señalar actitudes que pueden relacionarse con el tipo de régimen.

Lo que sí es una sorpresa y, por ello, nos hace dudar de la confiabilidad de los datos, es que aun cuando México está ampliamente considerado como un país menos democrático que Costa Rica, la opinión mexicana es más tolerante en las preguntas sobre el voto y la censura. Las diferencias sobre la cuestión de la censura son tan pequeñas que caen por entero dentro de los intervalos de confianza de estas dos muestras. Las diferencias sobre la cuestión del voto son mayores, y es probable que denoten una verdadera diferencia de perspectiva. Estos resultados sugieren que un sistema político más autoritario parece estar circundado por una cultura más democrática. Si éste fuese el caso, socavaría de manera considerable nuestra confianza de que es posible, de hecho, encontrar micro y macrovinculaciones en la investigación de la cultura política.

El examen más detallado de estas características revela que los márgenes señalados en el cuadro pueden ser engañosos. Las preguntas se centran en los derechos de los críticos del sistema. Aquellos que apoyan al sistema de gobierno pero que, no obstante, permitirían que los críticos tuvieran plenos derechos civiles, están considerados como tolerantes y sustentadores de una cultura política de democracia. Pero ¿qué decir de los que se oponen al sistema? Es posible que esos individuos apoyen los derechos de los disidentes no porque son tolerantes sino porque son críticos del sistema. Para probar esta posibilidad es necesario comparar la tolerancia de los críticos sólo entre aquellos que apoyan al sistema.

Junto con Edward Muller he elaborado un conjunto de preguntas transculturales y válidas para medir el apoyo al sistema.³⁶ Las preguntas han sido probadas en Costa Rica y en México y han dado los resultados que se esperaban. Para simplificar esta presentación, en este ensayo usaré solamente una de esas preguntas, que es la siguiente: "¿Hasta qué punto está usted orgulloso del sistema de gobierno mexicano (costarricense)?" La pregunta ha pasado por una prueba de validez literal y tiene una gran correlación con las otras

³⁶ Muller, Seligson y Jukam, "Diffuse political support...", *op. cit.*

preguntas del conjunto.³⁷ Lo que encontramos en las encuestas de 1978, al comparar México con Costa Rica, es que mientras que casi la mitad de los mexicanos (46.4%) calificaron en la parte baja de la mitad inferior de la escala, sólo un costarricense entre veinte (5.3%) lo hizo.³⁸ Así pues, el porcentaje de la población de la muestra con bajo orgullo por su nación es aproximadamente nueve veces mayor en México que en Costa Rica.

El cuadro 4.2 divide la muestra mexicana en dos mitades: aquellos con escaso orgullo por su sistema político y aquellos con gran orgullo por el mismo, y luego compara las respuestas a las preguntas sobre tolerancia. Este cuadro pone de manifiesto que la tolerancia del disentimiento es afectada por el apoyo que se da al sistema. En cada una de las libertades civiles los puntajes de tolerancia son más bajos en aquellas personas que dan gran apoyo al sistema que en aquellas que lo apoyan poco. Si bien una mayoría de la muestra es tolerante en lo que respecta a la libertad de palabra y el derecho de voto de los críticos del sistema, entre quienes dan más apoyo a éste, una clara mayoría se opondría a que sus críticos se presentaran como candidatos a un cargo público. Entre los que manifiestan un apoyo escaso, una mayoría sería favorable al derecho de los críticos

CUADRO 4.2. ORGULLO Y TOLERANCIA EN MÉXICO

	Mucho orgullo % de tolerancia / (N = 89)	Poco orgullo ^a % de tolerancia (N = 154)
Censura	78.8	63.8
Voto	63.2	56.4
Candidatura a cargos públicos	50.6	29.9

^a Las respuestas de poco orgullo están en el intervalo de 1 a 5 en una escala de 10 puntos, mientras que las respuestas de mucho orgullo están en el intervalo de 6 a 10.

Fuente: Véase la nota 33.

³⁷ En la serie utilizamos generalmente entre seis y ocho puntos. Véase en Muller, Seligson y Jukam, "Diffuse political support", *op. cit.*, y en Seligson "On the measurement of diffuse support", en *Social Indicators...*, un examen cabal de estos puntos.

³⁸ Las dos encuestas utilizaron una métrica diferente para este punto. La encuesta mexicana usó una métrica de 1 a 5. La métrica costarricense fue de 1 a 7. Por lo tanto, hay un punto neutral (4) en esta escala mas no en la que se administró en México. Si el punto neutral se incluye en el cálculo de la mitad inferior, el porcentaje de poco orgullo aumenta de 5.3 a 8.5 por ciento.

a presentarse como candidatos a puestos públicos. Aunque el cuadro no muestra una comparación semejante correspondiente a Costa Rica, porque el tamaño de la muestra de aquellos que apoyan poco al sistema es demasiado pequeño como para cuestionar la validez de los porcentajes, entre aquellos que lo apoyan mucho 44.2% permitiría que los críticos del sistema presentaran su candidatura a cargos públicos.

La conclusión principal que sacamos de este análisis es que menos de una tercera parte (29.9%) de los mexicanos que manifiestan apoyo a su sistema están dispuestos a permitir que los críticos del mismo sean candidatos a cargos públicos. Lo que parecía ser una situación anómala de niveles más altos de cultura política democrática en México que en Costa Rica ha sido, en realidad, un resultado espurio de niveles muy diferentes de apoyo al sistema en los dos países. La extensión de este resultado a un nivel más general podría proporcionar algún conocimiento del problema de la inestabilidad política en América Latina. Los latinoamericanos pueden ser tolerantes de las manifestaciones de protesta, las huelgas y los golpes militares que a menudo siguen a ellas no porque sean políticamente tolerantes (y democráticos) sino porque se oponen al gobierno en el poder.

Las pruebas presentadas hasta aquí muestran una relación micro-macro entre la cultura política de la democracia, definida en términos de tolerancia de la oposición, y las características democráticas de los sistemas en los que esas culturas funcionan. Pero las tres naciones examinadas anteriormente permanecieron políticamente estables durante un largo periodo antes y después de la recopilación de datos de la encuesta. ¿Qué decir de los sistemas que se vinieron abajo? ¿Podemos encontrar en ellos pruebas de una cultura política que no apoyara la democracia antes de que eso ocurriera?

Uruguay es un caso ideal por tres razones. Primera, desde 1945 hasta 1960 ocupó el primer lugar en las encuestas Fitzgibbon-Johnson de las imágenes ilustradas de América Latina. Quedó en segundo lugar en 1965 y en 1970 en tercer lugar. Así pues, estamos ante un caso que fue indiscutiblemente democrático desde el punto de vista de los observadores. Segunda, desde hace mucho tiempo Uruguay ha sido un país muy desarrollado económica y socialmente; por lo tanto, hasta el colapso de la democracia (que ocurrió en 1973 con un golpe militar) era un caso que se ajustaba con precisión a las teorías que vinculan el desarrollo económico con la democracia po-

lítica. Tercera, tenemos la suerte de contar con datos pertinentes de Gallup Uruguay sobre el periodo anterior a ese colapso.³⁹

En mayo de 1968 se realizó una encuesta en Montevideo con un tamaño de muestra de 804. Dado que Montevideo contiene el grueso de la población del país, las opiniones expresadas por sus ciudadanos reflejan fielmente las de la nación en su conjunto.⁴⁰ Una pregunta que se planteó a los participantes en esa encuesta se asemeja a las que se hicieron sobre tolerancia en Costa Rica, en México y en la ciudad de Nueva York, y a las que nos referimos antes. El punto era: "La libertad de expresión y de reunión no deben negarse a nadie." Sobre este punto sólo 5% de los interrogados disintieron. Según esta norma, los uruguayos parecían incluso más democráticos que los neoyorkinos. Pero, como descubrimos con los datos mexicanos, bajo esta opinión hay otro aspecto, el del apoyo al sistema. Otro punto de la encuesta demuestra esto: "El único camino para superar los problemas del país es la revolución social." Sólo una minoría (46%) disintió. Por consiguiente, más de la mitad de los residentes adultos de Montevideo apoyaban tan poco a su sistema que creían que era necesaria una revolución social. Más sorprendente aún es que 12% de los que participaron en la encuesta estaban dispuestos a admitir que veían un levantamiento armado como la única salida para los problemas económicos del país.⁴¹ Dado que los sentimientos de apoyo a un levantamiento armado es algo que algunos individuos pueden tener miedo de admitir, el verdadero nivel de ese apoyo pudo haber sido más alto. Por último, 21% de los que participaron en la encuesta reconocieron que preferían un gobierno militar a un gobierno civil.⁴²

El fuerte apoyo a la libertad de expresión y de reunión que hubo en Uruguay durante los últimos años del decenio de 1960, a la luz de los otros datos de la encuesta que acabamos de presentar, puede

³⁹ Gallup Uruguay, varios informes de encuestas, 1968-1971. Gallup Uruguay fue probablemente la primera filial Gallup establecida en América Latina y tiene la reputación de producir encuestas de calidad excepcional.

⁴⁰ De hecho, las comparaciones entre los datos de Gallup Montevideo con datos nacionales en otros estudios que han realizado muestran muy poca variación.

⁴¹ El punto decía así: "¿Cree usted que la revolución armada sea la única manera de resolver los problemas económicos de nuestro país o puede encontrarse una solución dentro de la ley y el orden?"

⁴² El punto decía así: "¿Qué prefiere usted, una democracia como la nuestra, con todo su desorden y sus crisis, o un gobierno militar como los que existen en otros países de nuestro continente?"

ser un indicador engañoso de una cultura política democrática. Tal vez la mejor indicación de esto sería comparar el resultado de que 21% de los uruguayos estaban dispuestos a apoyar a un gobierno militar como solución de los problemas del país con las respuestas de los costarricenses en una encuesta de probabilidad nacional de 1987 (N = 927) que estuvo dirigida por el autor, Edward Muller y Miguel Gómez. Costa Rica es singular en América Latina por el hecho de que el ejército nacional fue eliminado en 1948 y no ha sido restablecido. La agitación en Nicaragua y, en menor medida, en Panamá, llevó a algunos costarricenses a indicar que se necesita un ejército nacional para la defensa nacional. En nuestra encuesta preguntamos: "Tal como van las cosas en América Central ¿cree usted que Costa Rica debería empezar a pensar en crear un ejército?" El 88% de la muestra nacional contestó negativamente. El contraste con los datos de Uruguay es claro.

Otras pruebas de las limitaciones de apoyo a la democracia en Uruguay derivan de una encuesta Gallup realizada en Montevideo en 1970 (N = 250). En esa encuesta el 48% de los participantes convinieron en que el Poder Ejecutivo estaba justificado al suspender las garantías individuales y permitir arrestos y detenciones sin derecho a presentarse ante un juez. Sin duda, a estos individuos les preocupaba el poder cada vez mayor de la guerrilla Tupamaro, la cual fue responsable de numerosos ataques terroristas en Montevideo. Por otro lado, y como demostración de que las guerrillas contaban con un apoyo popular considerable, 18% de los interrogados en agosto de 1970 pensaban que el movimiento Tupamaro estaba justificado. Por consiguiente, mientras que 48% de la población apoyaba acciones antidemocráticas contra los grupos guerrilleros, 18% expresó su apoyo a esos grupos. Aunque no tenemos los datos brutos y, por lo tanto, no podemos determinar si esos dos grupos eran mutuamente excluyentes como sospechamos que lo eran en su mayor parte, si los sumamos podemos concluir que más de dos tercios de los uruguayos apoyaban la destrucción de todo el sistema democrático de su país o de los derechos democráticos garantizados por ese sistema.

Los datos uruguayos pueden contrastarse con los datos de Costa Rica obtenidos en 1987. A fines del decenio de 1960 Uruguay estaba sufriendo una severa contracción de la actividad económica junto con un movimiento guerrillero amenazador. Costa Rica había sufrido la crisis económica más severa del siglo en el periodo de

1980-1982. Tan sólo en ese par de años el PNB per cápita disminuyó 25% y el país contrajo la mayor deuda exterior per cápita en el mundo.⁴³ Aun cuando Costa Rica no padecía un movimiento guerrillero grave, se habían establecido células terroristas y se producían ataques armados. Además, la delincuencia había aumentado de manera notable y casi todo el mundo tenía temor a un enfrentamiento en una guerra centroamericana. Sin embargo, en una muestra urbana realizada en 1983 (N = 501), sólo 2.8% expresó su aprobación de los individuos pertenecientes a grupos que buscaban derrocar al gobierno y sólo 1.2% expresó que no apoyaba al sistema (sobre el punto relacionado con el orgullo mencionado anteriormente).⁴⁴

Así pues, tenemos más pruebas de una micro-macrovinculación entre la cultura política y el tipo de régimen político. No obstante, es posible cuestionar estos resultados con el argumento de que los datos que arrojan las encuestas son notoriamente inestables; todo el que haya seguido las encuestas en las elecciones presidenciales estadounidenses de 1988 concluiría que grandes cambios de opinión pueden ocurrir después de hechos tales como las convenciones en las que el resultado está predeterminado. Si los datos de opinión pública pueden ser tan inestables, ¿qué haremos con los datos resumidos más arriba? Inglehart responde a esta pregunta declarando: "Incluso cuando la democracia no tiene respuesta para la pregunta '¿Qué han hecho ustedes por mí últimamente?' puede ser sostenida por sentimientos difusos de que es inherentemente algo bueno."⁴⁵ Es decir, las actitudes hacia la democracia pueden ser mucho más estables que las actitudes hacia los que ocupan un cargo público y los que se presentan como candidatos para sustituirlos en una elección.

Para probar estas hipótesis tenemos la fortuna de poder examinar la estabilidad de los tres puntos sobre la tolerancia que analizamos antes en relación con las encuestas costarricenses que se llevaron a cabo en 1978, 1980, 1983, 1985 y 1987. Si éstas son actitudes firmes que apoyan a una cultura política de la democracia, deberán ser relativamente estables aun cuando el sistema se vea sometido a grandes conmociones, como la crisis económica que comenzó en

⁴³ Juan M. Villasuso, "Costa Rica: crisis, políticas de ajuste y desarrollo rural", *Revista de la CEPAL* 33, diciembre de 1987, p. 113.

⁴⁴ Este estudio también fue dirigido por Seligson, Muller y Gómez.

⁴⁵ Inglehart, *op. cit.*, p. 7.

Costa Rica en 1980. En 1987 83% de los que participaron en la encuesta creían que la crisis económica había sido fuerte o muy fuerte, y 95% de quienes creían esto pensaban que la crisis aún continuaba, siete años después de haberse iniciado. Asimismo, 66% de los interrogados pensaban que la crisis no se resolvería en los próximos años. Además de la crisis estaba el temor de Nicaragua: 88.5% de los interrogados en 1987 creían que el gobierno sandinista de Nicaragua era un peligro para Costa Rica. Por ello, el pesimismo económico era profundo y el temor de una intervención extranjera una realidad, factores que bien pudieron socavar la tolerancia. Sin embargo, las pruebas que se presentan en el cuadro 4.3 demuestran lo contrario.

Las pruebas de la estabilidad de los puntos relacionados con la tolerancia son claras en este cuadro. Una indicación es que en cada uno de los años en los que se efectuó la encuesta el punto tocante a la "candidatura" resultó el más difícil y el único en el que una minoría sistemática de la población adoptó la posición tolerante. Pero una indicación más general es la estabilidad de los porcentajes en el curso de la años. Para una simple muestra aleatoria de 200 y una división de 50/50 se obtiene un intervalo de confianza de 7.1%, mientras que para las muestras de 500 en esta misma división el intervalo de confianza sería de 4.5%. Como se muestra en el cuadro 4.3, la variación intermuestra está, habitualmente, bien dentro del intervalo de confianza. Sólo en 1987, en lo que se refiere al punto de la censura, se observa una disminución notable de la tolerancia de ella y cierto menoscabo de la tolerancia de los disidentes que aspiran a cargos públicos. No obstante, en la misma encuesta, la tolerancia del derecho de los disidentes a votar fue en todo momento alta.

La conclusión general que es posible sacar de este cuadro es que las actitudes de tolerancia pueden observarse notablemente estables incluso bajo el efecto de la crisis económica y de las amenazas extranjeras percibidas, por lo menos en Costa Rica. Compárese la estabilidad de los datos de Costa Rica con los resultados obtenidos por Inglehart de que la satisfacción con la vida propia, en conjunto, que presumiblemente es una actitud sujeta a una variación longitudinal menor, disminuyó en Irlanda, pasando de 53% de satisfechos en 1973 a 35% en 1980 y a 30% en 1987. Bélgica también tuvo una disminución en esta actitud y pasó de 43% en 1973 a 20% en 1983. Dinamarca, por el contrario, tuvo un aumento, del 47% de personas

CUADRO 4.3. ESTABILIDAD Y TOLERANCIA EN COSTA RICA, 1978-1987

	% de tolerantes (escala 6-10)				
	1978	1980	1983	1985	1987
Censura	— ^a	51.6	56.3	56.9	49.5
Voto	51.7	59.2	56.3	56.5	60.3
Candidatura	42.1	44.7	42.7	44.6	39.2
N	(201)	(280)	(501)	(506)	(388) ^b

^a Pregunta formulada en 1978 de manera diferente a la de otros años.

^b Sólo incluye la zona metropolitana de San José y las capitales de la meseta central (Cartago, Heredia y Alajuela) como en las encuestas precedentes. En 1987 la muestra total fue de 927.

Fuente: Véase la nota 33.

satisfechas en 1983 a 65% en 1986.⁴⁶ En Uruguay la encuesta Gallup mostró que entre el mes de mayo de 1968 y el mes de julio de 1970 la proporción de personas que dijeron que el país necesitaba un "cambio total" aumentó de 20 a 30%. Esto indica que las actitudes que se tienen más firmemente que las preferencias presidenciales están sujetas a una volatilidad considerable. No obstante, en los sistemas con democracias bien arraigadas el apoyo a las libertades civiles principales es en gran parte invariable, a pesar de marcadas disminuciones en los fenómenos macropolíticos.

Se ha mostrado, pues, que la cultura cívica puede realmente contar, al fin y al cabo, como un complemento importante de las determinantes socioeconómicas del tipo de régimen. Sin embargo, en la bibliografía sobre las actitudes democráticas sigue habiendo una advertencia importante que hay que explorar. Gran parte de la bibliografía ha hecho hincapié en que si bien las actitudes de las masas no carecen de importancia, las actitudes de las élites son las que tienen una influencia decisiva en los resultados de las políticas. La obra de Dahl, *Polyarchy*, se ocupa de los sistemas de creencias de las masas, pero subraya que "es difícil ver cómo podría existir una poliarquía si una mayoría de los estratos políticamente activos de un país estuviera segura de que un régimen hegemónico es más deseable y podría ser alcanzado apoyando a los dirigentes y las organizaciones antidemocráticas".⁴⁷ La bibliografía sobre la tolerancia en el caso de Estados Unidos se ajusta a la perspectiva de Dahl, haciendo

⁴⁶ *Ibidem*, p. 7a.

⁴⁷ Robert A. Dahl, *op. cit.*, p. 126.

hincapié en que las élites son más democráticas en casi cualquier esfera de creencias democráticas. McClosky y Zaller observan que las élites son portadoras de un credo nacional, y McCly y Brill señalan que "las élites [en conjunto] fueron más tolerantes que la población en general incluso, en los mismos niveles de educación".⁴⁸ El vínculo directo entre las actitudes de las élites y las políticas es señalado por Gibson en el estudio mencionado anteriormente; llega a la conclusión de que "la opinión de las élites, y no la de las masas, es lo que determina las políticas públicas".⁴⁹

Por desgracia, aunque los datos de opinión pública de que disponemos sobre América Latina son limitados, los datos sobre sus élites son aún más difíciles de obtener. No obstante, tenemos algunas indicaciones importantes que subrayan aún más la importancia de la cultura cívica democrática. En una muestra realizada en 1987 por el autor, Edward Muller y Miguel Gómez, con una muestra de 219 miembros de las élites políticas costarricenses, se observó que las élites eran en realidad más tolerantes que las masas entrevistadas en la muestra de 1987.⁵⁰ El cuadro 4.4 ofrece las comparaciones pertinentes.

CUADRO 4.4. TOLERANCIA DE LAS MASAS COMPARADA CON LA DE LAS ÉLITES EN COSTA RICA, 1987

	% de tolerantes (escala 6-10) ^a	
	Masas	Élites
Censura	56.3	86.3
Voto	60.3	90.4
Candidatura	34.6	91.8
N	(927)	(219)

Fuentes: Véase la nota 33.

^a Los resultados de la muestra de masas presentados en este cuadro corresponden a toda la muestra nacional y no sólo a las zonas urbanas utilizadas en el cuadro 4.3.

⁴⁸ Herbert McClosky y John Zaller, *The American ethos: Public attitudes toward capitalism and democracy*, Cambridge, Twentieth Century Fund, 1984, p. 9; McClosky and Brill, *Dimensions of tolerance...*, p. 251.

⁴⁹ James L. Gibson, *op. cit.*, p. 518.

⁵⁰ La muestra consistió en presidentes, vicepresidentes, parlamentarios, ministros, dirigentes de partidos, estudiantes universitarios, dirigentes políticos, dirigentes políticos de la juventud y dirigentes de los medios de información actuales y en funciones.

La tolerancia de las élites en Costa Rica es notablemente superior a la tolerancia de las masas, sobre todo cerca del punto crítico del derecho a presentarse como candidato. El porcentaje de élites tolerantes es casi el triple que el de las masas tolerantes. De esto es posible concluir que el patrón de Costa Rica se ajusta al que se observa en Estados Unidos: si las élites democráticas son más directamente responsables de las políticas democráticas, las élites costarricenses son responsables de la democracia que hay en su país.

El problema planteado por los datos sobre las élites de Costa Rica es que si las de otros lugares de América Latina siguen el patrón costarricense, también podrían apoyar en alto grado las normas democráticas. En ese caso sería imposible vincular las actitudes de las élites que tienen una cultura política democrática con un sistema político autoritario.

Hay pruebas limitadas que muestran que, incluso en el nivel de las élites, hay congruencia entre cultura política y sistema político. En 1962 y 1963 Daniel Goldrich realizó una encuesta en Costa Rica y Panamá, que es su vecino del sur.⁵¹ En 1960 Panamá ocupaba el undécimo lugar en la escala de Fitzgibbon-Johnson, mientras que Costa Rica ocupaba el segundo. Por lo tanto, cabría esperar actitudes más democráticas entre los costarricenses que entre los panameños. Goldrich planteó el siguiente punto: "Más que legislación, más que políticos, lo que este país necesita es un dirigente en el que el pueblo pueda depositar su confianza." En los primeros años del decenio de 1960 46% de la juventud de las élites costarricenses estuvieron de acuerdo con este punto, acuerdo que presumiblemente indicaba una proclividad antidemocrática. Sin embargo, los estudiantes panameños fueron mucho más antidemocráticos como grupo: 74% prefirió un dirigente fuerte a la legislación y los políticos. Nosotros incluimos el mismo punto en nuestra encuesta de las élites costarricenses en 1987 y encontramos que sólo 26% de los que participaron en ella adoptaron la posición antidemocrática. Esto significa que los costarricenses se vuelven más democráticos a medida que maduran o bien que el país en conjunto tomó la dirección de un mayor apoyo a las normas democráticas entre los primeros años de los sesenta y los últimos de los ochenta. Dado que la muestra no fue un diseño de grupo, en realidad no podemos saber si una de es-

⁵¹ Daniel Goldrich, *Sons of the establishment: Elite youth in Panamá and Costa Rica*, Chicago, Rand McNally, 1966.

tas explicaciones, o las dos, tienen validez. Lo que sí sabemos es que el sistema político de Costa Rica fue apoyado por una cultura política de las élites mucho más democrática que la de su vecino Panamá.

Otros puntos en la encuesta de Goldrich son de interés para los temas tratados en este ensayo. Goldrich preguntó a los estudiantes si convenían o disientan en la afirmación siguiente: "La libertad de expresión y de reunión deberían ser ilimitadas." Goldrich observó que 61% de los jóvenes de la élite de Costa Rica estaba de acuerdo, en comparación con 45% de la juventud panameña. Este autor también indagó el acuerdo o el disentimiento con el punto siguiente: "Si un gobierno está haciendo una buena labor debería poder continuar en el cargo aunque ello significara aplazar las elecciones." Sólo 29% de los jóvenes de la élite costarricense estuvo de acuerdo, en comparación con el 54% de los de la élite panameña.

Aunque no tenemos los datos originales de Goldrich y no podemos investigarlos directamente, es muy posible que, al igual que en México, la adopción de posiciones democráticas fuera más frecuente entre quienes se oponían al sistema político. Una prueba que señala en esa dirección son las respuestas a un punto preguntado por Goldrich en 1962-1963 en Panamá y Costa Rica, el cual fue incluido tanto en las encuestas de masas como de élites de Costa Rica en 1987. Goldrich indagó el acuerdo o desacuerdo con este punto: "En general, nuestro sistema de gobierno y de política es bueno para el país." En Panamá 40% de la juventud estuvo de acuerdo con dicho punto, en comparación con 91% en Costa Rica. En 1987 90% de las élites y 93% de las masas estuvieron de acuerdo, indicando que prácticamente no había habido ningún cambio en el apoyo durante ese periodo de 25 años.

Hay otros datos sobre las élites que apoyan la afirmación de que la opinión de las mismas, aunque en general es más democrática que la de las masas, no apoya las normas democráticas en todas partes de América Latina. En Brasil Peter McDonough hizo una encuesta de 269 personas de la élite en el periodo 1972-1973.⁵² En 1970 Brasil ocupaba el séptimo lugar entre veinte naciones en la escala de Fitzgibbon-Johnson. McDonough inquirió sobre la aproba-

⁵² Peter McDonough, *Power and ideology in Brazil*, Princeton, Princeton University Press, 1981, pp. 176-178. La muestra incluyó a dirigentes en la política, la administración pública, el sector empresarial, el sector laboral, la Iglesia y el ejército.

ción o desaprobación de la censura en los medios de información basándose en una escala de cien puntos, en la que el número más alto indicaba el extremo más democrático del continuo. El promedio entre todas las élites fue 57, que llegaba apenas al extremo democrático del continuo. La única oposición fuerte a la censura surgió entre los políticos del partido Movimiento Democrático Brasileño (MDB) (es decir, la oposición) quienes tuvieron un promedio de 96 en la escala de 100. Estos puntajes, si es que pueden relacionarse directamente con los que presentamos en el cuadro 4.1 de este ensayo, en el cual se empleó una escala de diez puntos, muestran que las élites brasileñas manifestaron mayor apoyo a la censura que el que manifestaron las masas en Costa Rica o en México.

Las pruebas finales en apoyo del argumento de la micro-macrovinculación expuesto en este ensayo provienen de las recientes encuestas de USIA realizadas en América Central. En enero de 1988 se obtuvieron muestras nacionales comparativamente grandes en todos los países centroamericanos, excepto en Nicaragua.⁵³ En cada país se planteó la pregunta siguiente: "La gente de América Central está mejor cuando vive en una democracia. ¿Está usted muy de acuerdo, algo de acuerdo, algo en desacuerdo o muy en desacuerdo?" El 80% de los costarricenses y 71% de los hondureños manifestaron estar muy de acuerdo, Costa Rica y Honduras son los dos países más democráticos de América Central. Sólo 41% de los guatemaltecos y 38% de los salvadoreños estuvieron de acuerdo. Estas respuestas confirman nuestra percepción de los niveles de democracia en esos países.⁵⁴

La pregunta central implícita en este estudio de los datos de opinión pública en América Latina es la de la dirección de la causalidad. ¿Causan las actitudes democráticas sistemas democráticos, o viceversa? Inglehart sostiene, basándose en su análisis longitudinal de los datos de opinión, que son las actitudes las que producen las democracias.⁵⁵ Pero el problema es bastante complejo y no es probable que tenga una respuesta en el futuro próximo.

Esta exposición ha pretendido demostrar que el estudio de la cultura política está volviendo al primer plano del análisis político so-

⁵³ Los Ns de la muestra fueron: Costa Rica, 1 197; Honduras, 1 190; El Salvador, 1 204, y Guatemala, 1 150.

⁵⁴ Booth y Seligson, *Elections and democracy in Central America*.

⁵⁵ Inglehart, *op. cit.*, p. 13.

bre América Latina. La incapacidad de las teorías económicas de democratización para predecir con éxito un cambio de régimen en la región, junto con la rápida transición a regímenes democráticos en toda América Latina, son en buena medida responsables de este cambio. Aun cuando las fallas de esfuerzos anteriores para estudiar la cultura política han resultado evidentes, los nuevos enfoques pueden conducir a una comprensión más cabal de las relaciones entre la cultura política y el tipo de régimen, como se puede ver en los estudios sobre Costa Rica, México, Brasil y Uruguay. La investigación adicional a este respecto puede ayudarnos a salvar mejor la brecha micro-macro que ha padecido el análisis hasta la fecha.

5. UNA PROMESA INACCESIBLE: EXPLICACIÓN DEL SUBDESARROLLO LATINOAMERICANO

PETER F. KLARÉN

*Desde hace tiempo muchos autores han relacionado el subdesarrollo, social y económicamente, con el cambio político y, de manera específica, con la democratización. América Latina, quizá más que cualquier otra región del Tercer Mundo, ha atraído la atención de los teóricos que intentan explicar el fracaso del desarrollo en el mundo no industrializado. Peter Klarén, profesor de políticas latinoamericanas en la Universidad George Washington, anticipó el panorama político variable en su obra Promise of development: Theories of change in Latin America (1986). En este texto Klarén examina las principales contribuciones teóricas que se centran en los problemas del desarrollo, primero ofreciendo un panorama general de las obras de Karl Marx, Max Weber y Emile Durkheim y, luego, explorando las interpretaciones sociológicas y políticas importantes desde el decenio de 1950. Klarén explica con minuciosidad y lucidez la introducción de la teoría de la dependencia en el debate latinoamericano, las contribuciones de los teóricos corporativistas modernos y el modelo autoritario-burocrático, todo lo cual ha prevalecido en la bibliografía especializada desde el decenio de 1960.**

“El desarrollo del subdesarrollo” es la frase con la que un observador, el discutido economista André Gunder Frank, caracterizó a la evolución de América Latina desde la invasión ibérica de fines del siglo xv. Aunque muchos rechazan la teoría de la causalidad de Frank, pocos cuestionan la simple realidad del profundo subdesarrollo de América Latina en el mundo actual. La tierra que los conquistadores iberos imaginaron una vez como “El Dorado” se encuentra, cinco siglos después, al borde del precipicio del desastre económico y social. Es una región arruinada por la posibilidad de una bancarrota colectiva y por la realidad de que la mayor parte

* De *Promise of development: Theories of change in Latin America*, Peter F. Klarén y Thomas J. Bossert (comps.), Boulder, Westview, 1986, pp. 3-33. Reproducido con autorización de los editores.