



PROCESOS

**Serie Cuadernos de Trabajo
No. 2001-04**

Apoyo al sistema político: algunas reflexiones a la luz del caso de Costa Rica

Florisabel Rodríguez
Silvia Castro Méndez

Setiembre, 2001



PROCESOS

PROCESOS es un centro de investigación, asesoría, capacitación y promoción para el desarrollo de los regímenes democráticos de Centroamérica y el Caribe.

Nuestro propósito es contribuir al fortalecimiento de la democracia en Centroamérica y el Caribe mediante acciones que desarrollen y reproduzcan valores y actitudes democráticas; que contribuyan al desarrollo de la institucionalidad, la transparencia y el buen gobierno; que fortalezcan los mecanismos para el manejo pacífico de los conflictos y que estimulen prácticas de participación ciudadana y de generación de consensos.

Es una organización privada sin fines de lucro ni afiliación política partidaria, creada en 1996 con el apoyo de los Presidentes de los países centroamericanos.

PROCESOS ofrece servicios y actividades dirigidos a instituciones públicas, organizaciones sociales y políticas, y empresas privadas en los países de la región.

PROCESOS

Teléfonos (506) 231-1116, 231-1125 Fax (506) 220-1580

Correo electrónico: procesos@procesos.org

Página Web: <http://www.procesos.org>

Presentación

Este documento es el cuarto de la serie Cuadernos de Trabajo del año 2001, a través de la cual PROCESOS busca dar a conocer estudios y debates de importancia para el desarrollo democrático sostenible de nuestros países.

PROCESOS es un centro de investigación, promoción, capacitación y asesoría que promueve el desarrollo de la democracia sostenible en Centroamérica y el Caribe. Busca llevar a cabo acciones que desarrollen y reproduzcan valores y actitudes democráticas; que contribuyan al desarrollo de la institucionalidad, la transparencia y el buen gobierno; que fortalezcan los mecanismos para el manejo pacífico de los conflictos y que estimulen prácticas de participación ciudadana y generación de consensos.

Este cuaderno forma parte de la investigación en el área de cultura democrática o sea el conjunto de valores y actitudes que establezcan pautas de conducta a los ciudadanos y a los líderes políticos, que desarrollen y legitimen la institucionalidad democrática y sus sistemas de representación, si es ampliamente compartido por la sociedad. Esa cultura establece el contexto en el cual se genera el sentimiento y pensamiento político de la ciudadanía.

En el largo plazo, la sostenibilidad depende de las nuevas generaciones, por ello emprendimos un diagnóstico sobre cultura política de la juventud en Centroamérica, cuyos resultados completos daremos a conocer a través de varios cuadernos y de un libro que publicaremos próximamente.

El presente artículo es sobre la democracia costarricense, que es la más longeva de América Latina, y que ha mostrado tendencias hacia la disminución del apoyo al sistema político. Se exploran propuestas conceptuales, posibles explicaciones y sugerencias para actuar.

Florisabel Rodríguez
Directora

Florisabel Rodríguez

Directora y fundadora de PROCESOS. Politóloga, realizó estudios de maestría y doctorado en la Escuela de Estudios de Posgrado de la Universidad de la Ciudad de Nueva York. Ha sido Ministra de Información del Gobierno de Costa Rica, profesora de la Universidad de Costa Rica. Posee amplia experiencia como consultora en temas de opinión pública, comunicación y cultura política. Ha publicado múltiples artículos especializados sobre temas políticos y es coautora del libro “El sentir democrático: estudios sobre la cultura política centroamericana”. Actualmente dirige los estudios sobre “La cultura política de la juventud en Centroamérica” y “El comportamiento electoral y las clases sociales en Costa Rica”. Correo electrónico: florisabel@procesos.org

Silvia Castro Méndez

Estudió filosofía en la Universidad de Costa Rica y arpa en el Programa Juvenil de la Orquesta Sinfónica Nacional. Obtuvo su M.A. en Historia y Filosofía de la Ciencia en la Universidad de Pittsburgh. Ha trabajado como profesora de esas disciplinas en varias universidades estatales y ha sido consultora en temas de transferencia tecnológica, comunicación política y cultura política. Actualmente es investigadora de PROCESOS. Ha publicado varios artículos en temas de filosofía e historia de la ciencia y es coautora del libro “El sentir democrático: estudios sobre la cultura política centroamericana”. Correo electrónico: scastro@procesos.org

CONTENIDO

PRESENTACIÓN	iii
Introducción	1
<i>La conceptualización del apoyo</i>	2
<i>La nueva conceptualización</i>	3
<i>La situación del apoyo en Costa Rica.</i>	6
<i>La situación del apoyo en Costa Rica comparada con otros países.</i>	7
<i>La evaluación de la propuesta de los cinco niveles para el caso costarricense</i>	8
<i>La distribución del apoyo en Costa Rica: homogeneidad con algunas diferencias a destacar</i>	12
Algunas conclusiones, hipótesis y sugerencias.	14
Bibliografía.....	18

INDICE DE CUADROS

Cuadro 1 . Países con alto apoyo difuso	4
Cuadro 2. Apoyo al sistema político.....	6
Cuadro 3. Posición de Costa Rica según niveles de apoyo al sistema	7
Cuadro 4. Costa Rica. Apoyo al Sistema. Segundo Nivel. Principios del Régimen.....	10
Cuadro 5. Costa Rica: Confiabilidad de los índices de apoyo político.....	12
Cuadro 6. Costa Rica. Valores de los índices de apoyo político.	12

Introducción

Costa Rica es la democracia más longeva de América Latina, y al igual que muchas otras democracias de larga vida, parece haber mostrado tendencias hacia la disminución del apoyo al sistema político.

Las señales de alerta documentada sobre la pérdida de apoyo han sido varias:

1. En un estudio de PROCESOS, en 1997, previo a las elecciones presidenciales, por primera vez se detectó que alrededor de un 30% de costarricenses consideraba que el voto no era importante (Rodríguez, Castro y Espinosa; 1999).
2. El cruce por edad de esa pregunta mostró que el fenómeno era aún de mayor fuerza entre los votantes jóvenes (Rodríguez, Castro y Espinosa; 1999).
3. El abstencionismo real en esas elecciones fue 30%, subió por primera vez en treinta años de su tradicional 20% (Rodríguez, Castro y Espinosa; 1999).
4. Los estudios que por muchos años Mitchell Seligson ha venido realizando en Costa Rica, con una medición de una escala de apoyo difuso¹, muestran una tendencia fuerte hacia el deterioro del mismo (Seligson, Mitchell; 2001).

El presente trabajo contiene tres temas: una síntesis de la situación del apoyo al sistema político costarricense, un análisis de la propuesta de reconceptualización del apoyo hecha por Pippa Norris y el proyecto “Visions of Governance on the Twenty-First Century”, de la Universidad de Harvard (Norris, 1998), y finalmente, algunas sugerencias con base en los resultados encontrados en los dos temas anteriores.

Se ubicará la cultura política costarricense en el contexto de las democracias de otras naciones. El análisis empírico principal de Costa Rica, se basa en una investigación sobre cultura política de los adolescentes de la educación secundaria costarricense². También se recurrió a otras encuestas, como se indica respectivamente, en aspectos descriptivos para la población adulta o de otros países.

¹Los cinco ítemes usados para medir apoyo difuso en los estudios del Dr. Seligson, tienen la enorme bondad de haberse usado en forma repetida y consistente, desde 1978 hasta 1999, lo que permite hablar de tendencias con claridad.

² Realizada en 1998, con base en una muestra nacional, al azar, de estudiantes de séptimo y undécimo año dividida en cinco dominios geográficos, subdivididos a su vez en cuatro estratos: diurnos privados de nivel alto, diurnos públicos de nivel medio y alto, diurnos públicos de nivel bajo y colegios técnicos.

La conceptualización del apoyo

Hace años se entendía en la teoría política que el apoyo al sistema político era de dos tipos: difuso y específico. Ese planteamiento inicial fue desarrollado por Lipset y luego mucho más por Easton. Tenía la dicha de la simplicidad y la riqueza de la lógica.

Lipset definió el apoyo o la legitimidad como la creencia de que las instituciones políticas existentes son las más apropiadas para la sociedad (Lipset, 1993). Él desarrolló un modelo de estabilidad democrática, haciéndola depender de dos aspectos: los niveles de legitimidad y los niveles de efectividad del sistema político.

Alta legitimidad y alta efectividad generan estabilidad. Cuando la legitimidad es alta y se deteriora la efectividad, hay descontento pero no tiende a suceder una ruptura del sistema político, por el colchón creado por el apoyo difuso. Sin embargo, cuando la legitimidad es baja y se deteriora la efectividad sí tiende a suceder una ruptura del sistema.

Easton elaboró más el concepto de apoyo al sistema político. Suyas son las distinciones entre apoyo difuso y específico. Se suponía que un prolongado período de bajo apoyo específico al sistema político, pondría en peligro el apoyo difuso hacia el sistema democrático. Inversamente se esperaba, que grados altos de apoyo difuso permitían sobrellevar, sin graves consecuencias sistémicas, bajas en el apoyo específico causadas por problemas coyunturales como crisis o malas administraciones.

En democracias recién establecidas, podía iniciar desarrollo del apoyo específico ante resultados positivos del sistema político. Este apoyo generaría primero legitimidad para las autoridades políticas particulares. Si los resultados positivos se prolongaban, entonces se produciría el sentimiento generalizado de que el sistema político es bueno. Este sentimiento o actitud es el apoyo difuso. (Easton; 1975).

Este planteamiento tenía la dicha de la simplicidad y la riqueza de la lógica. Inspiró estudios tan influyentes como el de la Crisis de la democracia, escrito desde la Comisión Trilateral, cuyo reporte fue publicado en 1975 (Crozier, Huntington y Watanuki; 1975).

Indudablemente, la competencia entre el bloque comunista y el bloque capitalista, marcaron el contexto de este desarrollo conceptual, pues implícitamente se suponía que la frustración con el funcionamiento del sistema democrático generaría una enajenación con la democracia y un posible movimiento de adhesión hacia el comunismo.

La nueva conceptualización

En el período reciente, y ante la rebeldía de los datos, la ciencia política ha tenido que revisar estos planteamientos. Muchas democracias han vivido períodos de bajo apoyo específico sin problemas en el apoyo difuso. Así lo reportan varios estudios (como el de Pharr y Putnam, 2000, encargado también por la Comisión Trilateral, o como Nye, Zelikow y King, 1997).

El desarrollo político de dos países tan diferentes como Japón y Estados Unidos ejemplifican que períodos largos de bajo apoyo específico, no han logrado debilitar el apoyo difuso en ninguno de esos países

Así, Japón ha vivido una tendencia a la baja en la confianza en sus líderes políticos desde la posguerra, mientras la creencia en la democracia como mejor forma de gobierno ha permanecido alta, e incluso ha aumentado. La confianza en el gobierno federal de Estados Unidos ha disminuido desde los años sesenta, de tres cuartos de la población a solo un cuarto de ella en la actualidad, mientras que la democracia como mejor forma de gobierno sigue siendo predominante.

Estas situaciones, vistas además en un contexto ajeno al de la guerra fría, han propiciado una nueva lectura: la que afirma que la presencia simultánea de un bajo apoyo específico y de un alto apoyo difuso no conduce necesariamente a que la gente se aleje y se vuelva contraria al régimen político democrático. Esas son posibilidades, pero también es otra posibilidad que el bajo apoyo específico sea una oportunidad para el fortalecimiento democrático, si se logra conjugar con una ciudadanía crítica y participativa³.

Hay otros dos hechos que conviene resaltar también y que constituyen situaciones inesperadas dentro del contexto teórico anterior: El primero es que algunas democracias nuevas o recién restauradas han podido desarrollar rápidamente niveles de apoyo difuso tan altos como los de algunas democracias más antiguas y consolidadas.

La otra circunstancia notable es la de algunos países que, con una larga vida de bajo desarrollo democrático, han logrado elevar, a muy altos niveles, un apoyo difuso hacia el sistema democrático.

Ejemplos de las situaciones descritas se observan en el Cuadro 1

³“There has been an erosion of public support for the core institutions of representative government, including parties and parliaments ... Yet it is insufficient to support the crisis of democracy thesis ... Democratic values now command widespread acceptance as an ideal, but at the same time citizens have often become more critical of the working of the core institutions of representative democracy” Norris, 1998, p.21

**Cuadro 1 . Países con alto apoyo difuso
Orgullo por Comunidad política**

Países	Alta Democracia de más de 40 años	Alta Democracia de menos de 40 años	Baja Democracia de menos de 40 años
Estados Unidos	98		
Australia	97		
Suecia	89		
Noruega	89		
Finlandia	89		
Costa Rica	86		
Sudáfrica		97	
Eslovenia		92	
España		92	
Argentina		89	
Chile		87	
México			97
Turquía			94
Nigeria			85

FUENTE: Elaborado con base en las respuestas dadas a la pregunta cerrada “¿Cuan orgulloso está usted de ser un ciudadano de este país?” tomada de Klingemann, 1999. Los datos de Costa Rica se sustentan en estudios realizados en PROCESOS, en donde se pedía contestar las siguientes preguntas cerradas: “Y ahora dígame, ¿está usted muy orgulloso, orgulloso, poco orgulloso o nada orgulloso de vivir bajo un sistema democrático?” (PROCESOS, Estudio sobre la cultura política centroamericana, 1997).

Estas anormalidades según lo esperado por la propuesta conceptual, han obligado a la comunidad científica a replantearse el problema: en qué consiste el apoyo al sistema político, cuáles son sus componentes y de qué depende. También se ha generado un debate sobre su relevancia para el funcionamiento exitoso de las democracias.

Una primera complejidad, que aún ha sido poco atendida, surge de la valoración del desempeño democrático. Esta valoración puede ser resultado de balances objetivos o subjetivos. Un balance objetivo se obtiene del análisis del desempeño real de las instituciones en términos de la calidad o cantidad de sus logros efectivos en un período determinado. Un balance subjetivo es el que resulta de la comparación que hace la población entre ciertas expectativas generadas en un momento dado y la percepción del cumplimiento de esas expectativas en un momento posterior. (Nye; 1997).

Una segunda complejidad, que sí ha recibido mayor atención, es el concepto de apoyo al sistema político. Uno de los trabajos más sugerentes es el de Norris *et al.* (1998), que se analizará en este ensayo.

Esta propuesta distingue entre cinco niveles de apoyo:

1. Hacia la comunidad política: Expresa un apego o adhesión a la nación, más allá de las instituciones de gobierno actuales, aunado a una disposición para la cooperación política conjunta. Este nivel ha sido convencionalmente medido por ítemes que expresan (“tapping”) un sentido de pertenencia a la comunidad, orgullo nacional e identidad nacional.

2. Hacia los principios del régimen: Expresa apoyo a los principios del régimen que representan los valores del sistema político. Valores fundamentales como igualdad, tolerancia y participación (sic) se ha considerado que se expresan (“tapping”) en el acuerdo general con la idea de que la democracia es la mejor forma de gobierno.

3. Hacia el desempeño del régimen: Este apoyo intermedio se mide con “satisfacción con el funcionamiento de la democracia”, o sea, cómo funciona en la práctica la democracia, en oposición al ideal. También se ha sugerido que para las nuevas democracias se mida cómo funciona, en oposición al antiguo régimen.

4. Hacia las instituciones del régimen: Expresa actitudes hacia gobiernos, parlamentos, ejecutivos, sistema legal y policía, burocracia pública, partidos políticos, militares.

5. Hacia los actores políticos: El último nivel expresa apoyo hacia las autoridades, incluye evaluaciones de los políticos como grupo o de líderes específicos.

Para cada uno de estos niveles se ha identificado una pregunta típica. También se puede trabajar estos niveles como escalas.

La situación del apoyo en Costa Rica.

De acuerdo a esos cinco niveles de apoyo, medido por la pregunta típica se han obtenido las siguientes proporciones en los costarricenses:

Cuadro 2. Apoyo al sistema político

Nivel de apoyo	Adultos		Jóvenes		
	Total	Secundaria ¹	Total	Sétimo	Undécimo
Comunidad Política	86	83	83	81	89
Principios Democráticos	89	89	69	55	83
Desempeño del Régimen	72	nd	nd	nd	nd
Instituciones ²	55	nd	43	45	42
Actores Políticos	14	11	10	16	4

¹ Secundaria incompleta ó más

² Se promedió el porcentaje que respondió mucho y algo de confianza en los poderes ejecutivo, legislativo y judicial.

FUENTES: PROCESOS, Estudio sobre la cultura política de la juventud en Costa Rica, 1998; PNUD, Barómetro Centroamericano 1997, PROCESOS, Estudio sobre la cultura política centroamericana, 1997 y PROCESOS, Estudio preliminar de la cultura política de Costa Rica, 1996.

Este cuadro muestra, que el caso costarricense tiene el patrón predominante en la mayoría de las democracias descritas por Norris (1998), donde el apoyo más difuso es alto, y que es en los últimos niveles cuando empieza a bajar.

Es interesante tomar esto en consideración, ante explicaciones provocativas como la de Mitchell Seligson (2001), que considera que Costa Rica ha venido asemejándose a otras democracias más nuevas y menos consolidadas de la región. Quizás pueda proponerse más bien la otra hipótesis que, colocando a Costa Rica en el contexto mundial, la presenta como parte de una tendencia a la que han estado sometidas la mayoría de las democracias más viejas y desarrolladas, con retos de desarrollo institucional, inclusividad social y cultura política distintos a las de las democracias más nuevas de la región.

La comparación entre estudiantes de secundaria permite apreciar que los niveles entre undécimo año y los de séptimo son diferentes. Los valores de los niveles más difusos son más altos en undécimo mientras que los valores de los niveles más específicos son más bajos en undécimo, mostrando la importancia de la socialización política que ocurre durante la edad en que transcurre la educación media.

La situación del apoyo en Costa Rica comparada con otros países.

Nuevamente usando los niveles, resumidos en una o dos preguntas, es posible ubicar a Costa Rica en el contexto de Latinoamérica y algunas democracias del resto del mundo. Desgraciadamente no se cuenta con los datos de los mismos países para todas las preguntas. Sin embargo, la información proporciona una idea de la ubicación.

Cuadro 3. Posición de Costa Rica según niveles de apoyo al sistema¹

Pregunta	Total de países	Posición de Costa Rica
Orgullo por la comunidad política ²	24 países	#13
Disposición a pelear por el país	25 países	# 4
Democracia es mejor forma de gobierno	24 países	# 8
Democracia es preferible	17 A.L.	# 2
Satisfacción con la democracia	51 países	# 5
Confianza en instituciones	9 A.L.	# 1

1 Los cuadros en los cuales se basa el presente están disponibles en un Anexo que puede ser solicitado a las autoras.
 2 La medición para Costa Rica se hizo con una pregunta diferente, ver nota en fuente de cuadro 1.

FUENTE: Elaboración propia con base en Klingemann y Dalton, 1999; Latinobarómetro 2001, tomado de *The Economist*, July 28th 2001, PROCESOS, Estudio sobre la cultura política de adultos en Costa Rica, 1997

La posición que ocupa Costa Rica según el resumen anterior, muestra que comparativamente, los niveles de apoyo a su sistema político continúan teniendo una posición privilegiada dentro del contexto de las democracias, tanto las más longevas como otras más nuevas.

La evaluación de la propuesta de los cinco niveles para el caso costarricense

La idea central del trabajo del grupo de Harvard de distinguir varios niveles de apoyo parece una contribución relevante para ir desentrañando el entendimiento de las transformaciones que viven las democracias contemporáneas. Por ello, se hizo una evaluación estadística y conceptual de la propuesta. Para la evaluación estadística, con base en la encuesta de adolescentes, se construyeron escalas con varias preguntas para cada uno de los niveles con el objetivo de avanzar en el desarrollo los posibles análisis estadísticos.

Algunas limitaciones del ejercicio son: primero que la población estudiada no permite hacer generalizaciones para toda la población costarricense. Queda pendiente repetir este ejercicio con la población adulta para confirmar o rechazar las conclusiones que se derivan de este análisis. La segunda limitación es de este ejercicio es que no se puede concluir en forma definitiva si algunas de las variables que se resistieron empíricamente a ser ubicadas dentro de la clasificación propuesta por Norris reflejan un problema conceptual o un problema de operacionalización por las preguntas utilizadas por PROCESOS. Esto también requerirá de pruebas ulteriores y de una mayor investigación.

Lo primero que se realizó fue un análisis factorial⁴ incluyendo las preguntas que conceptualmente podían ubicarse en cada nivel de apoyo para confirmar su interrelación y su idoneidad para construir una escala. Este análisis reveló que solo algunos de los niveles de apoyo se agrupan apropiadamente. Unos no se distinguen tan claramente entre sí, y otros parecen por el contrario incluir varios factores. Una modificación al esquema propuesto, parece resistir mejor los rigores de las pruebas estadísticas y tienen sentido conceptualmente, al menos para el caso de Costa Rica. Los nombres en negrita indican como se llamarán los niveles en el resto del trabajo.

A continuación se resumen las observaciones con respecto a los niveles de apoyo.

1. **Comunidad política:** Este nivel se agrupó apropiadamente con dos ítemes, el orgullo de ser ciudadano costarricense y el orgullo de vivir bajo un sistema democrático.
2. **Fundamentos democráticos:** La identificación de la preferencia por la democracia, como la pregunta resumen para el segundo nivel de apoyo, llamado fundamentos democráticos, parece presentar algunos problemas.
 - a. Uno de los supuestos de esquema de Norris es la relativa estabilidad de los primeros dos niveles de apoyo, por ser medidas de apoyo difuso. Sin embargo, los datos recogidos por el Latinobarómetro, muestran que en los últimos años esas

⁴Dirigido por los estadísticos Miguel Gómez y Johnny Madrigal y realizado por Víctor Estrada

mediciones han dado valores inestables para la mayoría de los países de Latinoamérica (ver cuadro 4)⁵.

- b. En concordancia con la inestabilidad que aparece en el cuadro 4, este nivel no se agrupó apropiadamente en el factorial. Según el marco conceptual de Norris, la pregunta sobre preferencia por la democracia debía de estar ligada con valores democráticos fundamentales como “igualdad, tolerancia y participación”.

El caso costarricense sugiere que esta pregunta no corresponde a una medición de los fundamentos o principios democráticos. Por el contrario, se agrupó con dos preguntas más cercanas a una evaluación del desempeño general del régimen, que es un nivel más específico de apoyo: la necesidad de una mano fuerte y la posibilidad de una suspensión temporal de la democracia si ésta no funciona bien. La conclusión de que estas preguntas corresponden a un nivel de apoyo más específico se determinó con base en las respuestas a preguntas de formato abierto.

Así que para el análisis posterior, con estas tres preguntas se construyó una escala que se llamó “**Desempeño general del régimen**”.

3. Desempeño del régimen: Este nivel se trabajó con tres preguntas dirigidas más bien hacia los “**Problemas de desempeño**” y por ello en adelante lo llamaremos así. En el análisis factorial, las tres se constituyeron en un factor. Los entrevistados debían mostrar su nivel de acuerdo o desacuerdo con tres afirmaciones: en una democracia casi siem