

CAPÍTULO I

DESEMPEÑO Y CONFIANZA INSTITUCIONAL

CAPÍTULO I

DESEMPEÑO Y CONFIANZA INSTITUCIONAL

1.1 Legitimidad y desempeño en las democracias

¿Cómo explicar que existan instituciones con un alto o buen desempeño pero que los ciudadanos no confíen en ellas? O viceversa ¿cómo explicar que existan instituciones ineficientes pero que gozan de altos índices de confianza? El desempeño institucional (*institutional performance*) tiene que ver esencialmente con la eficiencia y la eficacia para lograr ciertos resultados (*outputs*). Es un término ampliamente utilizado en el ámbito de las ciencias sociales y en específico en las ciencia política, pero al mismo tiempo sobre el cual existe menos teoría y, por tanto, abundan diversas definiciones, muchas de las cuales sólo se concentran en particularidades bien establecidas como los partidos políticos o en instituciones específicas como la justicia. La confianza hacia las instituciones o apoyo político (*political support*) –término muy amplio– es también un concepto recurrente, sobre todo en las últimas décadas, gracias a la posibilidad de llevar a cabo grandes encuestas que ayudan a revelar el estado anímico de una sociedad. La confianza es una actitud que puede expresarse hacia individuos, organizaciones o procesos, por eso puede ser *medida* hasta cierto punto. Aunque el desempeño es igualmente medible precisando ciertos criterios, es quizá más complejo de lo que parece, pues la definición de tales criterios puede generar sesgos para evaluar si existe o no un buen desempeño.

Ambas, desempeño y confianza¹¹ son dimensiones de las instituciones que regularmente se analizan contemporáneamente, pero pocas veces se cuestiona en qué medida empíricamente su relación es simétrica o asimétrica (*cfr.* Mishler y Rose, 2001; Roller, 2005; Newton, 2006). En general, una institución con un alto o buen desempeño tiene altos índices de confianza o simplemente goza de confianza, aunque ésta no sea medida; o viceversa, una institución que no goza de confianza regularmente es porque no tiene un buen desempeño. Pero ¿cómo explicar aquellas instituciones que tienen un desempeño eficiente pero no gozan de confianza? o viceversa ¿cómo explicar que existan instituciones que tienen altos índices de apoyo político pero un desempeño exiguo?

11 Preliminarmente se utiliza el término confianza como sinónimo de “apoyo político” o *political support*. Desde la perspectiva de Easton (1975) y Norris (2010), la confianza es una forma del *political support*. Más adelante se discuten las diferencias conceptuales que existen entre ambos términos, así también con el término “satisfacción”, los cuales a veces aparecen como intercambiables; provisionalmente se aduce como sinónimo por las razones que se exponen más adelante.

Desde hace algunas décadas, el estudio de la confianza, el apoyo político y la satisfacción con las instituciones de la democracia se han convertido en una preocupación de académicos, investigadores y de los propios gobiernos. En los años setenta se acuñó la expresión “la crisis de la democracia” por Michel J. Crozier, Samuel P. Huntington y Jōji Watanuki (1975) basándose en la tesis de que los regímenes democráticos (los autores analizaron EUA, Europa y Japón) estarían incapacitados con el tiempo para poder satisfacer la expansión de las demandas de los gobernados, lo que podría provocar amplios movimientos que desafiaran al régimen y, por lo tanto, entrar en una crisis de gobernabilidad. En gran parte, a partir de dicha publicación han aumentado los estudios que tratan de observar el desempeño (*performance*) de las democracias y sus instituciones. También las teorías de la democracia (Sartori, 1987; Dahl, 1992) han centrado su atención en desarrollar y justificar criterios normativos para identificar y apreciar el desempeño de las democracias. Si bien contamos con importantes estudios empíricos para evaluar los sistemas democráticos (Dahl, 1971; Inkeles *et. al.*, 1991 y últimamente Diamond y Morlino, 2004), no existe una tradición basada en un común *corpus* teórico, metodológico y empírico (Roller, 2005). Una forma de evaluar los síntomas o de tratar de observar la satisfacción con el desempeño de las democracias ha sido, entre las diversas alternativas, analizar la confianza hacia sus instituciones y los políticos que las dirigen.

Satisfacción, confianza, apoyo político son algunos de los términos que se han utilizado para evaluar la relación entre ciudadanos, los políticos, las instituciones políticas y la democracia como régimen de gobierno. Cada uno de estos términos no tienen una naturaleza *quid pro quo*, tienen un significado diferente aunque todos tratan en esencia la misma relación: la evaluación y/o percepción sobre determinados sujetos, objetos y/o procesos. Los políticos por ejemplo buscan la popularidad, y muchos basan su éxito en la medida que encuentran apoyo político de los ciudadanos. Incluso, en los últimos años, se ha difundido la creencia de que la popularidad de un político o el amplio apoyo hacia una institución refleja casi necesariamente el éxito o no de su desempeño. Menos triviales son los diversos barómetros como el *Latinobarómetro* o el *Eurobarómetro*, los cuales “midan” la confianza y la satisfacción de los ciudadanos para con el desempeño de instituciones específicas, representativas como los parlamentos; o no representativas como las policías, la iglesia, etc.; las políticas públicas o procesos específicos como las elecciones, así como las ideas y creencias frente a ciertos fenómenos que no son necesariamente coyunturales. ¿Hasta qué punto es importante tratar de medir la confianza, la satisfacción o el apoyo político? Uno de los principales problemas es que este tipo de percepciones tienen diversos sesgos, que pueden ser ideológicos, religiosos o políticos. Es posible que

un político de izquierda tenga un buen desempeño, pero si se le pregunta a un ciudadano que comulga con la derecha es posible que sesgue su opinión y haga un juicio negativo. O al revés, la misma pregunta se le puede hacer a un ciudadano que sea afín a la izquierda, y a pesar de que en la realidad el político en cuestión tenga un deficiente desempeño, lo califique positivamente. Lo mismo sucede con la democracia, cuando a los ciudadanos se les pregunta si están o no satisfechos con esta forma de gobierno la idea de democracia puede ser muy amplia. ¿Satisfacción en términos de qué? ¿Satisfacción con sus resultados económicos o con los políticos? Incluso, en muchos de los términos que se utilizan en tales encuestas no existe consenso entre la comunidad científica, aunque entre los ciudadanos no exista duda de qué significan para ellos a nivel personal, pueden tener una percepción muy simplista de los mismos.

Dadas éstas y otras dificultades para sustentar afirmaciones o inferencias científicas a partir de las percepciones del apoyo político, la confianza o la satisfacción de los ciudadanos, es relevante partir de una afirmación: lo importante no es tanto si un político, una institución o un régimen muestra altos índices de apoyo político, popularidad, confianza o satisfacción, sino cuán bajos son o si están descendiendo. La alta popularidad no es un indicador significativo de la eficiencia en el desempeño; empero, la impopularidad si puede convertirse en un problema y puede ser indicativo de un mal desempeño. Mucho más relevante resulta, y a un nivel más amplio, la existencia de altos índices de insatisfacción con el funcionamiento de las instituciones de un régimen democrático, los cuales son sintomáticos del mal funcionamiento de una o más instituciones (*cf.* Putnam, Pharr y Dalton, 2000: 22), situación que a la larga puede desestabilizar a un sistema político por muy democrático que formalmente sea. En este sentido algunos estudios recientes se han enfocado a analizar una especie de ola de desconfianza e insatisfacción que permea a casi todas las democracias consolidadas. Términos como “demócratas críticos”, “ciudadanos críticos” o “ciudadanos descontentos” han ingresado en la arena política, los cuales se caracterizan por sus fuertes convicciones democráticas, pero al mismo tiempo son críticos con el desempeño de la democracia misma. Incluso muchas de las actuales democracias han sido clasificadas como *democracias desafectas* (Torcal y Montero, 2006: 4).

Desempeño y legitimidad

El desempeño de las instituciones políticas tiene efectos directos sobre la sociedad; es a través de sus resultados (*outputs*) que una comunidad política se beneficia o se perjudica, se genera gobernabilidad o inestabilidad en el

sistema político. En síntesis, del buen desempeño de las instituciones depende gran parte la legitimidad de los regímenes políticos. El desempeño tiene que ver con lo que las instituciones *hacen en* el más amplio sentido del término. Al igual que la confianza, el desempeño tiene diversos niveles de análisis: a) macro, como el régimen político; b) meso, es decir, las instituciones, y c) micro, en relación a los individuos (Tyler y Kramer, 1996: 6-7).

Durante gran parte del siglo xx, ejemplificando, los dos regímenes “alternativos” en el mundo occidental, el socialismo y la democracia liberal, constituyeron una especie de competencia centrada precisamente en el desempeño a nivel macro. Ambos regímenes, representados por las dos potencias dominantes, Estados Unidos de América (EUA) y la Unión de Repúblicas Soviéticas Socialistas (URSS), medían en cierta forma sus “fuerzas” precisamente a través del desempeño de sus instituciones. El socialismo impulsaba, por ejemplo, en el contexto de una economía planificada el desarrollo de ciertos sectores, en mayor medida los primarios, centrados en la propiedad comunal, como el campo y la extracción de minerales, pero sobre todo centraba sus capacidades institucionales y de desarrollo en el sector armamentista. Por su parte EUA si bien no creó un sistema de economía planificada, a través de subsidios y programas específicos impulsaba aquellos sectores productivos que los hicieran competitivos frente al sistema soviético, e igualmente, concentraba muchos esfuerzos en torno al sector armamentista. El lanzamiento de satélites, la puesta en órbita de seres vivos (primero animales y posteriormente seres humanos), o el desarrollo de fuentes de energía, son ejemplos de cómo frente a ciertos resultados en un régimen se contraponían los de otros. Zaslavsky (2001) afirma que, en dicho contexto, el sistema soviético “engañaba” al mundo. Mostraba altos índices de desempeño en diversos sectores económicos y sociales, como el sector agropecuario o el educativo, y sobre todo en el sector militar, pero escondía el amplio descontento social. En esos años era imposible detectar índices de apoyo político en la URSS, no sólo porque dicho sistema no lo permitía, sino porque no era común hacerlo. Esta dinámica de desempeño entre un sistema y otro es un claro ejemplo de la distinción entre ambas dimensiones de análisis.

Ahora bien, el desempeño de una institución o de un conjunto de instituciones es diferente a aquel de todo un régimen. Empero, es precisamente el desempeño en conjunto de todas las instituciones las que legitiman a un régimen. Pero como se podrá observar, el desempeño de algunas instituciones es más relevante que otras para la legitimación de un régimen. Es posible que dentro de un régimen democrático las instituciones encargadas de la seguridad social presenten fallas no graves sin por ello deslegitimar

al régimen, pero no será lo mismo si, por ejemplo, falla el ejército o la policía, pues son las instituciones que ofrecen seguridad a los ciudadanos. Ambas instituciones son necesarias, pero el desempeño de algunas será más relevante que el de otras en determinados contextos y momentos (es decir, puede ser también una cuestión de *timing*).

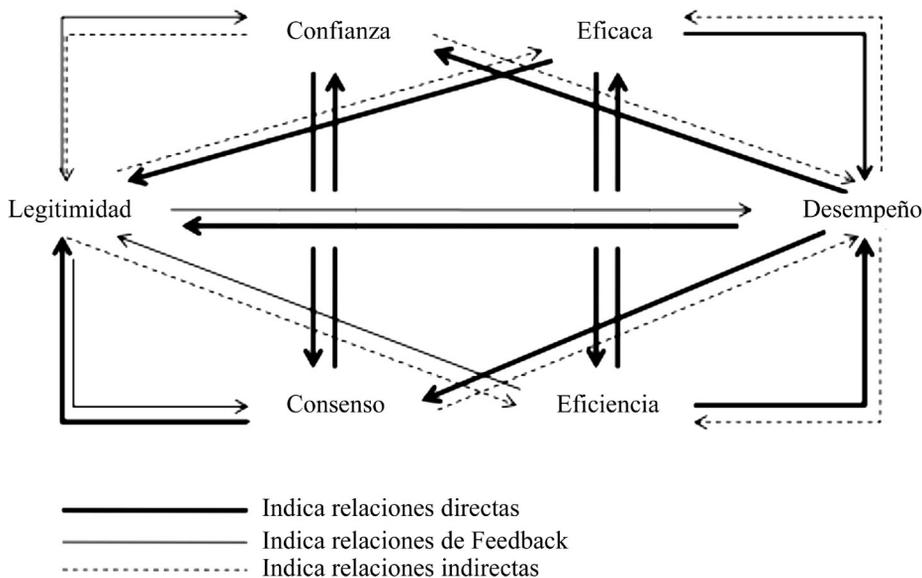
Por otro lado, como señala Max Weber (1944: 170 y ss.) la legitimidad es una *creencia* y sobre todo un principio de justificación de la dominación; significa una forma de validación de quien ejerce el monopolio de la violencia legítima y presupone la aceptación de los individuos de las normas de dicho ejercicio. En las sociedades modernas, es el Estado, y en las democracias son los gobiernos que legítimamente, por medio de las normas electorales de acceso al poder, han sido investidos de la facultad de su ejercicio a través de las instituciones. A diferencia de otras formas de legitimación del ejercicio del poder, como la *carismática* fundada en la confianza hacia un líder, o la *tradicional* fundada propiamente en la tradición o la creencia histórica de que alguien o algunos tienen el derecho de ejercer el poder, la legitimación en los regímenes democráticos se funda esencialmente en la creencia en la legalidad y/o el consenso a través del cumplimiento de la legalidad (Serrano, 1994: 11). Esta forma de legitimidad implica que determinado orden jurídico es reconocido como válido y por lo tanto utilizado para regular las acciones en el régimen político. En las democracias la legitimidad se bifurca en dos dimensiones: (i) una de origen o electoral, es decir, aquella que obtienen las autoridades cuando son elegidas por medio de las normas electorales, y (ii) otra funcional, que refiere propiamente al desempeño de las instituciones democráticas como el de los individuos que fueron elegidos dentro del orden jurídico existente.

En la explicación elemental weberiana, la legitimidad implica, en resumen, el consenso de las reglas en torno al acceso y al ejercicio del poder. Pero tiene un componente más: la confianza, propiamente dicha. Como señala Juan Linz (1987: 40) la legitimidad implica la convicción de que ese régimen y sus instituciones son las mejores, por ello los miembros de una sociedad otorgan o retiran legitimidad día a día.¹² La pérdida del apoyo hacia ciertas instituciones o actores del régimen político pueden traer consigo la erosión de la legitimidad del régimen, así como un amplio apoyo hacia los gobernantes, primero a través del voto y después en el ejercicio del poder,

12 Linz utiliza la idea de *confianza*, pero ofrece una definición de legitimidad relativa y restringida a la democracia: “Nuestra definición mínima de legitimidad –señala– es por tanto relativa. Un gobierno legítimo es el que se considera como el menos malo de todas las formas de gobierno. En último término, la legitimidad de la democracia se basa en la creencia de que para un país concreto y en un momento histórico dado, ningún otro tipo de régimen podría asegurar un mayor éxito de los objetivos colectivos” (Linz, 1987: 41-42).

contribuyen a reforzar su legitimidad. En la primera lectura del concepto de Weber, la legitimidad implicaría *sólo* el consenso o no en torno a las reglas, pero en el sentido de Linz, implica confiar en el régimen. Y en este aspecto el apoyo a un régimen político, a una institución, o un político, puede fluctuar sin dañar al sistema mientras se mantenga el consenso en torno a las reglas. El componente ‘consenso’ de la legitimidad implica una carga real, histórica y valorativa que difícilmente cambia por las coyunturas; implica, por ejemplo, que se puede estar de acuerdo con el sistema democrático a lo largo del tiempo; mientras que el componente ‘confianza’ implica que dentro del mismo régimen democrático puede variar el apoyo hacia determinado partido, institución o político en específico si éstos generan pautas de desconfianza hacia los ciudadanos.

Figura I.1.
Modelo de Relaciones Conceptuales



Una vez delimitados los componentes elementales de la legitimidad y el desempeño en los regímenes democráticos, la relación entre legitimidad y desempeño se explica de la siguiente manera: en la medida que un gobierno mantiene un buen desempeño a través de sus instituciones y los individuos que las dirigen y las hacen funcionar eficiente y eficazmente, aumenta o disminuye la legitimidad del régimen. Una democracia será legítima y estable en la medida que sus instituciones muestren un buen desempeño. Mientras se mantengan positivos y constantes las relaciones entre la eficacia y la efi-

ciencia, el desempeño global del régimen mantendrá estable la legitimidad del sistema político a lo largo del tiempo, afirmando el consenso y aumentando la confianza hacia el mismo y, por lo tanto, la legitimidad sobre el sistema político en sus totalidad (figura I.1). Si bien la relación entre tales dimensiones no es necesariamente transitiva ni lineal, pues como señala Linz la percepción de la eficacia y la efectividad tenderá a estar sesgada por la legitimidad inicial o de origen. En todo caso ambas características están estrechamente relacionadas a la cuestión de la estabilidad de un régimen: “La legitimidad, por lo menos durante algún tiempo, opera como una constante positiva que multiplica cualquier valor positivo que puedan conseguir la eficacia y la efectividad de un régimen” (Linz, 1987: 43).

Siguiendo a Linz, lo que no se puede saber es en qué medida o cuánto contribuye cada una de estas relaciones a la legitimidad. Es decir, podemos afirmar que existen dichas relaciones: que los componentes del desempeño impactan a aquellos de la legitimidad, pero sólo se pueden generar ciertas hipótesis de cuál es el nivel necesario de cada una de ellas para mantener estable al sistema. No obstante, y como se señaló anteriormente, lo que sí es posible saber, y quizá incluso comprobar, es que cuando disminuye el desempeño, disminuye también la confianza hacia el régimen, y por lo tanto su legitimidad, el caso extremo sería que el consenso desapareciera dando lugar a un nuevo orden político.

En los siguientes apartados se discuten con mayor detalle los dos conceptos centrales de esta investigación: desempeño y confianza institucional. Como se ha señalado, la confianza es un componente central de la legitimidad y se diferencia del consenso en tanto que puede variar incluso en un menor lapso de tiempo. Mientras el consenso prácticamente no admite gradaciones, v.g. se prefiere o no a la democracia. Por otra parte, los dos componentes del desempeño se interrelacionan: la eficiencia tiene que ver con el uso de los recursos y en cierta forma el cumplimiento de las normas, mientras que la eficacia (*effectiveness*) tiene que ver con los resultados (*outputs*). En este trabajo importa analizar el desempeño de ciertas instituciones de la democracia, y no del régimen democrático en su totalidad; así como la confianza o el apoyo que los ciudadanos expresan hacia las mismas, y no hacia todo el sistema en sí.

1.2 Desempeño institucional

Para poder estructurar un esquema de análisis del desempeño institucional antes es necesario definir qué se entiende por institución. En términos generales las instituciones son estructuras vinculantes y al mismo tiempo

limitaciones que reducen la complejidad de las interacciones humanas, pero representan también un *orden* o un *modelo social* que ha conseguido cierto estado o cierta propiedad (Jepperson, 1999: 31). Dado que pueden asumir características diferentes, las instituciones sólo se pueden considerar a partir del contexto analítico, por ejemplo, Jepperson (1999) distingue entre *prácticas* y *objetos*. Las prácticas se definen como los modos de proceder, mientras que los objetos se identifican regularmente con las organizaciones. Desde la perspectiva de la historia económica, Douglas North (1990) distingue entre instituciones (como contexto o ‘reglas del juego’) y organizaciones (como agentes o ‘jugadores’). Para North las instituciones son las reglas o vínculos que regulan la vida social, mientras que las organizaciones son ideadas para lograr el máximo beneficio, por lo tanto tienen objetivos bien definidos y sobre todo son los “agentes del cambio” y sólo existen gracias al contexto institucional. La influencia de North en la ciencia política ha sido amplia y fructífera (Villagómez, 1994), no obstante su definición de institución sigue siendo vaga y dificulta precisar qué es o qué no es una institución (Mizrahi, 1994: 390).

En la literatura politológica la idea de institución se identifica regularmente con las reglas y organizaciones formales (Schedler, 2000: 472), es decir, con prácticas y objetos en el sentido de Jepperson. Las instituciones como reglas formales son aquellas que crean los seres humanos y que están regularmente contenidas y explicitadas en las constituciones, leyes, normas, reglamentos etc. Mientras que las instituciones como organizaciones tienen un rol central pues son las que condicionan el actuar de los individuos en la política, son creadas con objetivos y fines específicos.

En el cuadro I.1 se sintetizan los cuatro arquetipos institucionales que se pueden identificar en los diversos ámbitos de la sociedad. Las instituciones son entendidas como: (i) prácticas o procesos, (ii) como objetos, y su identificación se concreta dependiendo si están en una (a) dimensión formal o (b) informal. La dimensión informal existe independientemente de la dimensión formal. Pero la distinción reside en que las instituciones formales, sean objetos o procesos, *son creadas* por actores que tienen o detentan el poder, como por ejemplo las leyes y normas, o determinadas organizaciones y pueden ser públicas o privadas. Mientras que las instituciones informales existen por sí mismas, sobre todo si son prácticas o procesos, como son las conductas sociales no normadas, no escritas ni sancionadas por la ley sino por la costumbre, por ejemplo las prácticas cotidianas de cortesía, hábitos de relaciones sociales, etc. Las instituciones informales pueden ingresar a las normas escritas y por tanto convertirse en formales. Lo mismo sucede con aquellas consideradas como “objetos”: un movimiento social puede nacer espontáneamente,

independientemente de los objetivos que persigan, regularmente se considerarán informales y no institucionalizados si su duración es breve, o si se mantiene fuera de las normas legales formales.

Cuadro I.1
Tipos de Instituciones

<i>Instituciones como...</i>			
		Práctica o Proceso	Objeto
<i>Dimensión</i>	Formal	Sistema Legal (<i>ej.</i> Constitución Política, Leyes Electorales)	Organizaciones formales (<i>ej.</i> Partidos políticos, Organismos Electorales)
	Informal	Normas de conducta (<i>ej.</i> Conductas cívicas)	Organizaciones informales (<i>ej.</i> Movimiento popular)

Fuente: Elaboración propia.

Algunos partidos políticos, por ejemplo, surgen inicialmente como movimientos informales –no necesariamente ilegales– persiguiendo inicialmente objetivos específicos, una vez alcanzados o si existe la dificultad para ello, el movimiento se configura como organización formal y se inserta en la arena de la competencia por el poder.

Esta síntesis de los cuatro arquetipos institucionales representa también una especie de clasificación de algunas de las áreas en las que se enfocan preeminentemente ciertas ciencias sociales como la sociología, la economía, el derecho y la ciencia política. Pero regularmente es a partir del contexto que ofrece la dimensión formal de las instituciones la que permite asir el análisis de las instituciones informales, al menos y principalmente para la ciencia política.¹³ En este trabajo el análisis se centra en la dimensión formal de las instituciones, sean procesos (como las elecciones) u objetos (los organismos que gestionan tales procesos).

En el ámbito de la política, el sistema legal es la quintaesencia de las instituciones como prácticas o procesos en su dimensión formal. Como señalan March y Olsen (1995: 98) el sistema legal “es una de las instituciones clave de las sociedades políticas, ya que trata de subordinar la conducta humana a reglas generales, estables, reconocibles, comprensibles, operativas, no

13 En el ámbito de la sociología, por ejemplo, Norbert Elias (1988, original 1939) se centró en estudiar precisamente todas aquellas instituciones *informales* que regulan la convivencia social: el saludo, las formas de ingerir alimentos, las prácticas sanitarias, etc. Dicho análisis centra la atención en las instituciones informales como variables explicativas de pautas sociales de largo plazo. Viceversa, la ciencia política centra su atención en las formales antes que las informales.

contradictorias ni retroactivas. [...] Reglas, deberes, derechos y roles institucionalizados definen aquello que es apropiado (normal, natural, justo, bueno) o no apropiado (anormal, antinatural, injusto, malo)". Mientras que las organizaciones o instituciones políticas lo son como "objetos". Éstas representan la concreción de dinámicas que proponen objetivos y fines a perseguir.

En el mismo sentido, las organizaciones son sistemas decisionales y su contexto, los regímenes políticos son sistemas de decisiones de naturaleza política. Como señala Hatch (1999: 257) las organizaciones pueden ser consideradas *arenas políticas*. Una estructura organizativa refleja relaciones de poder en su interior. La estructura indica quien o quienes tienen el control en las organizaciones. Entender la lógica de las organizaciones políticas es entender también el funcionamiento de los sistemas políticos. Las teorías políticas de la organización enfrentan tópicos diversos, tales como "¿Cuál es la fuente de poder de los diversos actores dentro de una organización? ¿Bajo cuáles circunstancias lo utilizan? etc.". De allí el interés de los teóricos de la organización en el problema del poder y de la política al nivel de las unidades organizativas o al nivel de las organizaciones en su nivel más complejo.

Siguiendo a Hatch (1999) existen al menos cuatro teorías políticas de la organización:

i) La teoría de las 'contingencias estratégicas', la cual trata de explicar cómo la incertidumbre puede ayudar a comprender cuáles actores sociales tienen mayores probabilidades de ejercitar poder en las organizaciones; ii) la teoría de la 'dependencia de los recursos', la cual se basa en la noción de las 'contingencias estratégicas' para explicar las relaciones entre incertidumbre, poder, jerarquía y autoridad; iii) la "cara oculta del poder", que critica las perspectivas que tratan de entender quien detenta el poder o aquellos que buscan explicar cómo se llega a determinado resultado decisional, y iv) la crítica feminista, que basándose en los escritos de Marx y especialmente en la teoría crítica de impronta neomarxista, sostiene que el poder es usado para marginalizar a quienes no lo tienen. Es decir, aquellos que están en una posición de autoridad tratan de mantener su propia legitimidad usando el poder suprimiendo todas las voces que la ponen en duda.

Por su parte, Lanzalaco (1995: 107-109) afirma que la contribución de la teoría institucional en la comprensión de la estructura de los procesos políticos se articula en tres direcciones: a) el análisis institucional ofrece instrumentos para valorar en qué manera, en qué medida y con cuáles consecuencias las organizaciones políticas desarrollan funciones de estabilización de las

relaciones sociales como uno de los aspectos centrales de la política; b) las organizaciones están inmersas (*embedded*) en contextos institucionales, es decir, en un conjunto de reglas, de principios deontológicos, de criterios de legitimidad que definen en términos normativos la modalidad de funcionamiento y los criterios de desempeño que tienden a incorporar. La teoría institucional señala los procesos de aprendizaje y de isomorfismo: frente a nuevas situaciones, las organizaciones implementan soluciones que ya conocen y han experimentado y tienden a incorporar los mitos racionales en su ambiente, y c) determinados comportamientos políticos y sus propiedades pueden ser definidos dentro de la esfera política, pero también en su contexto externo, es decir, de elementos institucionales no políticos.

Los criterios normativos a los cuales responden las organizaciones políticas pueden estar definidos por otros agentes institucionales colocados fuera de la esfera política (v.g. la opinión pública, las empresas, etc.). Además, su conducta puede estar condicionada por presiones institucionales que no están bajo control de los propios actores políticos y que gozan de amplio margen de autonomía.

En suma, las organizaciones son los principales canales a través de los cuales operan las instituciones en tanto que, desarrollándose y reproduciéndose intereses (externos o internos), éstas aseguran la persistencia de principios y de modelos de comportamiento a partir de las políticas y las prácticas institucionales que incorporan.

Ahora bien ¿cómo analizar el desempeño de las instituciones políticas? Harry Eckstein, en su estudio sobre el *political performance* (1971), desarrolló un esquema analítico con una perspectiva global sobre la *politi*, es decir sobre la totalidad del sistema político, que es el marco para analizar las políticas (*policies*), es decir, particulares resultados (*outputs*) del funcionamiento de un sistema. Eckstein sugiere que el desempeño político tiene al menos cuatro dimensiones: *duración*, que refiere la persistencia de una *politi* en el tiempo; *orden civil*, o en otras palabras, la ausencia de violencia política que pueda subvertir el orden de manera drástica; *legitimación*, que implica el apoyo o confianza hacia la misma *politi* y, finalmente, la que interesa en nuestro caso es, la *eficacia decisional*, es decir la capacidad para solucionar los problemas básicos de una sociedad.

Para Eckstein, la eficacia decisional, es decir el desempeño, tiene una relación intrínseca con aquello que el sistema político organiza e implementa a través de sus instituciones: “Denota la eficacia en la toma de decisiones en la medida en que las políticas implementadas y las decisiones tomadas son la respuesta a los retos políticos. Cuanto mayor es la eficacia, el desempeño

es superior” (1971: 65). Por lo tanto, el desempeño de las instituciones puede ser evaluado a través de la eficacia, es decir, de los resultados obtenidos. Si bien esta propiedad por sí misma no basta para obtener resultados satisfactorios, sean sociales o políticos, la eficacia permite, identificar un subconjunto de resultados admisibles y suficientes para valorar el desempeño.

El desempeño institucional en el sentido que se entiende en este trabajo, tiene un carácter político y se distingue por pertenecer a ese grupo de interacciones, que en términos de Easton, “se orientan predominantemente a la asignación autoritaria de valores”. Ahora bien, siguiendo a Eckstein (1971), los criterios distintivos para analizar el desempeño de las instituciones políticas: a) deben ser ampliamente imperativos para todos los casos prescindiendo de preferencias particulares; b) deben ser utilizados para clasificar los niveles de desempeño más allá de ciertos límites, no tanto con el objetivo de determinar que tanto el sistema político y sus componentes hacen, sino para establecer el grado de eficiencia con la cual desarrollan sus actividades, y c) el desempeño debe por tanto ser atribuido al sistema y sus componentes –es decir a las instituciones– y no a factores externos a menos que tales factores sean fácilmente identificables.

De tal forma el desempeño de una institución –sea como organización o proceso formal– puede ser evaluado seleccionando, entre todas las dimensiones posibles, aquellas que puedan explicar exhaustivamente las principales características valorativas de los resultados (*outcomes*) institucionales. Putnam (1993), por ejemplo, se movió en esta línea al analizar las regiones administrativas en Italia: entre todas las dimensiones explicativas, el autor identificó el civismo como la variable que explica el desempeño de las instituciones políticas.

Pero como se explicó anteriormente, el desempeño implica tanto eficacia como la eficiencia. Ambos conceptos están estrechamente relacionados porque de su interacción depende el desempeño, ya que ésta genera legitimidad. La eficiencia se relaciona más con el uso de los medios para obtener los resultados que con el impacto y tiene que ver con las capacidades para lograr los fines. Puede observarse si para alcanzar ciertos objetivos se cumple con las normas establecidas y si los costos, sean sociales o económicos, son bajos. Una institución política será eficiente en la medida que para alcanzar sus objetivos lo haga cumpliendo con las normas a las que estaría obligada a acatar (por ejemplo si es una institución de gobierno), o en la medida que utilice sus recursos de forma que no implique un desgaste o exceda sus capacidades materiales y humanas (por ejemplo si es un partido que desea obtener ciertas posiciones políticas).

La misma institución será eficaz si alcanzado tales objetivos obtiene resultados satisfactorios. Por ejemplo, si una institución de salud logra una mayor cobertura de sus servicios haciéndolo bien, es decir atendiendo satisfactoriamente a los ciudadanos; o si un partido logra más puestos políticos en una elección sin haber excedido sus capacidades financieras y haber desgastado su capital político. De esta forma se puede entender que eficacia y eficiencia son dos caras de la misma moneda, se retroalimentan y de ambas depende el desempeño de las instituciones (Fernández, 2008: 23).

1.3 Apoyo político y confianza institucional

La confianza o el apoyo político de los ciudadanos hacia las instituciones políticas es, en cierta forma, el reflejo de su desempeño ya que implica una valoración del mismo, no obstante los índices de confianza no son necesariamente un indicador directo pues implica una percepción valorativa y subjetiva. La confianza –como se señaló más arriba– está relacionada con el consenso. Ambos generan la legitimidad, que es un atributo esencial del régimen político o del Estado y consiste, cabe repetirlo, en la existencia de un suficiente grado de aceptación tal que permita asegurar la obediencia sin que se necesario el uso de la fuerza (Levi, 2004: 503).

La confianza es un término amplio, puede implicar las relaciones a nivel individual, pero también dinámicas interactivas entre procesos y organizaciones con los individuos. En la economía es un concepto central. Utilizado sobre todo en la microeconomía de forma *ex-ante*, los índices de confianza se basan en expectativas sobre el futuro a corto plazo, lo que permite tomar decisiones de planeación económica. En la ciencia política se ha utilizado más para observar de manera *ex-post* las percepciones de los ciudadanos sobre el desempeño de las instituciones y las creencias sobre el régimen de gobierno.

El concepto de confianza se refiere en esencia a percepciones y valoraciones subjetivas que reducen la complejidad en el contexto de las relaciones humanas, de manera que ofrece/genera seguridad y expectativas (Luhmann, 2005: 51). En contextos de complejidad reducida la confianza se otorga con cierta facilidad, a medida que el contexto es más complejo y amplio se concede con cierta dificultad y se retira con mayor facilidad. En cualquier contexto implica que el individuo tenga suficiente información para decir si confía en alguien o no. Confiar, siguiendo a Luhmann (2005: 42 y *ss.*), es “una inversión arriesgada”, pero solamente está implicada cuando la expectativa confiable hace una diferencia para una decisión. A nivel individual la confianza siempre recae en una alternativa crítica, en la que el daño resultante de una ruptura de la

confianza puede ser más grande que el beneficio que se gana de la prueba de confianza asegurada. A mayor información, menor es el riesgo al otorgar confianza. Esta dinámica implica una reducción de la complejidad y adquiere importancia en una estructura cada vez más organizada. De acuerdo con Luhmann –quien sigue a Parsons– la confianza es una actitud que no es objetiva, no es transferible a otros objetos ni a otras personas que confían, es una condición interna que aumenta la probabilidad de una actitud. La confianza y la desconfianza se considerarían entonces como “actitudes *afectivas* (no neutrales) y *difusas* (no específicas) y de acuerdo a la forma en la que se presenta el objeto, como *particulares* (no universales) y *adscritas* (no logradas)” (Luhmann, 2005: 46). La relación de la confianza con el objeto es independiente de los intereses específicos individuales y, sobre todo, tiene que *aprenderse*.

Para Pierre Rosanvallon (2007: 23), mientras que la legitimidad es una cualidad jurídica estrictamente procedimental, la confianza “constituye una especie de institución invisible” y cumple al menos tres funciones: a) produce una *ampliación* de la calidad de la legitimidad, dejando de ser una cuestión estrictamente procedimental para adquirir una dimensión moral (la integridad) y una sustancial (la preocupación por el bien común); b) tiene un papel temporal, implica la continuidad en el tiempo de la legitimidad *ampliada*, que en palabras de Simmel (1908 *cit.* por Rosanvallon, 2007: 23), presupone “una hipótesis sobre una conducta futura”, y c) es un *economizador institucional*, permite ahorrarse todo un conjunto de verificación y prueba.

En suma, la confianza es una percepción que permite valorar las expectativas frente objetos o personas, ofrece seguridad en las relaciones humanas al reducir la complejidad y sintetizar la información; es más complicada otorgarla y se pierde con relativa facilidad. Así, la confianza que se tiene hacia otras personas es muy diferente a la confianza que se puede tener, por ejemplo, hacia las instituciones o el gobierno. Para Hardin (2002: 210) la introducción de la confianza en el gobierno en la teoría política requiere de explicaciones que refieran al funcionamiento general del mismo gobierno. “La confianza es un concepto fundamentalmente cognitivo. Confiar en otros o desconfiar de ellos es tener la presunción de que sabemos algo de esas personas”. Y siguiendo a Hardin, es difícil saber acerca de todos los individuos que detentan los roles dentro de las estructuras gubernamentales, como para afirmar que se puede juzgar con certeza que éstos tienen compromisos importantes para actuar a favor de los intereses de los gobernados.

Si bien la confianza es un componente de la legitimidad (y no es sólo una cuestión legal procedimental como señala Rosanvallon) no es el único –el otro componente es el consenso–, por lo cual incluso un gobierno puede

funcionar sin la confianza de los ciudadanos (Hardin, 2002: 204). ¿Por qué? Mientras la confianza entre los individuos implica en cierta medida una valoración de beneficios-pérdidas en el confiar o no en una persona, la confianza de los ciudadanos hacia los gobiernos o determinadas instituciones gubernamentales está filtrada por varios elementos. Más aún, los gobiernos funcionan porque tienen el *dominio* o el *poder* y éste, como lo señaló Nicolás Maquiavelo se puede adquirir de diversas formas, y cada una de ellas implica la probabilidad del uso de la fuerza para generar obediencia. Muchos ciudadanos pueden no confiar en un gobierno, por ejemplo los regímenes militares, o incluso los gobiernos invasores y no obstante obedecer, seguir las pautas impuestas e incluso compartir ciertos supuestos del régimen (o generar consenso). ¿Los ciudadanos en estos casos obedecen porque confían en tales gobiernos? No, lo hacen por temor.

Por ello sólo es factible hablar de confianza en el gobierno o confianza hacia las instituciones en el contexto de regímenes democráticos. Siguiendo a Hardin (2002) para los gobiernos no es tanto que sea indispensable que se confíe en ellos, sino que los ciudadanos no desconfíen de los mismos en forma activa, es decir, por medio de la protesta y la movilización. Pero ya sea a nivel individual o en contextos agregados y complejos, es más fácil que se presente la desconfianza por inferencia a partir de los incentivos humanos generales; en cambio, la confianza requiere una mayor comprensión completa de los incentivos específicos del otro como para que se presente con la misma facilidad (Hardin, 2002: 222).

La confianza así entendida es todavía un concepto muy amplio que puede abarcar diversas experiencias humanas,¹⁴ de allí que en la ciencia política se han desarrollado varias teorías que lo han reelaborado, o más bien e incluso, han creado términos más amplios que permiten encapsular los diversos niveles en los que se encuentra: a) a nivel macro, para relacionarlo con las creencias y el consenso en torno a un determinado régimen políticos; b) meso, para analizar su correspondencia propiamente con las instituciones como objetos y/o procesos, así como las redes y dinámicas que se crean en torno a ellas, y c) a nivel micro, que implica una correspondencia inherente a los individuos en específico (*cf.*: Tyler y Kramer, 1996).

14 Mucha de la literatura que ha tratado la confianza está escrita en inglés. Hay términos que se refieren a ella pero no significan lo mismo, por ejemplo: *trust* se traduce como confianza, *trustworthiness* como confiabilidad, *trustworthy* como confiable, *reliability* como fiabilidad, *confidence* como certeza (*cf.*: La nota al pie del traductor de Hardin, 2010: 19), y como se explica más adelante, *political support* como apoyo político el cual contiene el concepto “confianza” pero sólo se entiende dentro de un *continuum*.

Los primeros estudios politológicos importantes centrados en analizar las percepciones y actitudes de los individuos frente a las instituciones y los regímenes políticos en general fueron parte de la denominada revolución conductista (*behaviorism*), que en esencia parte del individuo como unidad de análisis fundamental, y en contraste con el dominio del estudio legalista o formal de la política, trataba precisamente de analizar el comportamiento del hombre a partir de elementos netamente empíricos. Pero la investigación en el ámbito de las actitudes y percepciones de los individuos frente a la política fue impulsada también por el desarrollo de la metodología en torno a las encuestas (Almond, 1970) y en las últimas décadas, desde los años ochenta del siglo xx las nuevas tecnologías aceleraron su difusión y la capacidad de análisis gracias a los programas de computación aplicados al análisis estadístico.

El *corpus* bibliográfico en este campo es muy amplio, pero es sin duda la obra de Sidney Verba y Gabriel A. Almond, “La Cultura Cívica” (1963), la que puso los cimientos para el análisis de las percepciones de los individuos/ciudadanos sobre la democracia en específico. Para Almond y Verba existen ciertas disposiciones –u orientaciones– psicológicas básicas de los ciudadanos hacia los objetos sociales y políticos. Siguiendo la tradición sociológica de Talcott Parsons, en esta perspectiva las disposiciones psicológicas hacia las dimensiones esenciales del sistema político se dividen en tres: i) las *cognitivas*, que refieren a las creencias hacia el sistema político en sí; ii) las *afectivas*, relacionadas con los sentimientos respecto al sistema político a partir del desempeño de las instituciones que lo componen y que generan los inputs del sistema, tales como los partidos o el parlamento, y iii) las *evaluativas* que se componen de juicios y opiniones de los objetos políticos, y consisten en una combinación de información y sentimientos sobre los resultados (*outputs*) del sistema (Almond y Verba, 1963: 14-15). Para Almond y Verba tales actitudes y percepciones hacia el sistema político, las instituciones y sus resultados constituyen un todo coherente interrelacionado que influye en el comportamiento de los ciudadanos y, como consecuencia, en la estabilidad del régimen democrático. Ese todo agregado de actitudes y orientaciones coherentes constituyen la cultura política de un país (Torcal, 1997: 233).

Pero fue la perspectiva analítica de David Easton (1965) que sentó las bases para analizar las percepciones u orientaciones de los ciudadanos hacia la política. Easton propone el concepto de apoyo político (*political support*)¹⁵

15 El término en inglés *political support* podría traducirse literalmente en “apoyo político”, sin embargo algunos autores lo utilizan en lengua inglesa. Regularmente se suele utilizar “confianza hacia las instituciones políticas” –una dimensión del “apoyo político”–. Lo mismo sucede en general en las encuestas de opinión de carácter nacional y regional en América Latina, como en el Latinobarómetro.

como uno de los dos indicadores más importantes para observar “perturbaciones que pueden introducir perturbaciones al sistema político”, el otro indicador son las demandas hacia el sistema (*inputs*). Easton define el apoyo político como un comportamiento a través del cual las personas se orientan hacia objetos y procesos políticos en particular, como las autoridades, los partidos u otras instituciones, o hacia todo el sistema político en su conjunto. Tal orientación puede ser favorable o desfavorable, positivo o negativo (Easton, 1975: 436). Es a la vez un elemento de identificación con los valores culturales y un componente esencial de la relación entre el sistema político y los ciudadanos. El apoyo político “positivo” puede ser entendido como ‘confianza’, mientras que el “negativo” como ‘desconfianza’.

Cuadro I.2.
Tres perspectivas de análisis del apoyo político

G.A. Almond y S. Verba (1963)		David Easton (1965)		Pippa Norris (2010)	
Tipo de Orientación	Objetos	Modos de Apoyo	Objetos	Continuum de Apoyo	Componentes
Cognitiva	Sistema Político en general	Difuso	Comunidad Política	Más Difuso ↑ ↓ Más Específico	Identidad Nacional
Afectiva	Instituciones Políticas (<i>Inputs</i>)		Régimen		Valores y Principios del Régimen
Evaluativa	Resultados (<i>Outputs</i>)	Específico	Autoridades		Confianza en las Instituciones del Régimen
					Evaluación del Desempeño del Régimen
					Aprobación del Desempeño de los Políticos

Fuente: Elaboración propia con los esquemas propuestos por los autores.

Easton (1965b) afirma que existen al menos dos formas de apoyo político: *específico y difuso*; así como tres objetos de este apoyo: las autoridades y/o instituciones, el régimen y la comunidad política. El apoyo difuso trata de la vinculación de los individuos con el régimen e implica lazos de lealtad y afecto. Es independiente de las ventajas específicas que los miembros puedan percibir o beneficiarse por pertenecer al sistema. Por otra parte, el apoyo específico tiende a ser el más importante en términos analíticos, pues corresponde a la forma a través de la cual los ciudadanos perciben los resultados y el desempeño de las autoridades y las instituciones (Easton, 1975: 437). Las autoridades políticas son los jefes de gobierno, los parla-

mentarios, los jueces y en general todas aquellos sujetos con mando que tienen que ver con el sistema político formal, así como las instituciones en este sentido se refieren a las organizaciones que la ciudadanía identifica con la política: los partidos, los parlamentos, el poder judicial, etc.

La idea de apoyo político difuso se identifica generalmente con la legitimidad en su acepción amplia, y en términos de Almond y Verba es un tipo de orientación cognitiva, mientras que el apoyo específico se relaciona con orientaciones afectivas y es precisamente la confianza hacia las instituciones políticas que se genera a partir de la evaluación de su desempeño. Si bien cada uno de estos conceptos tiene un significado diferente, sus diversos usos o aplicaciones en el estudio de ciertos fenómenos políticos los une estrechamente. No obstante, como indica Pippa Norris (2010), ninguno de éstos son equivalentes. En la legitimidad reside el sostenimiento de cualquier régimen político, pero depende precisamente de la confianza que ofrezca y la satisfacción percibida por los individuos.

Pippa Norris (2005: 10-13; 2010: 4-5), amplía el esquema analítico de Easton elaborando una propuesta con cinco conceptos claves hacia los que se orienta el apoyo político, en un *continuum* que va del *difuso* y al *específico*:

- i) *Identidad nacional*, que implica las creencias y actitudes de los ciudadanos hacia la comunidad política y el *acuerdo* en torno a los elementos esenciales del régimen, se ejemplifican por ciertos sentimientos como el nacionalismo, el patriotismo y la identidad.
- ii) *Valores y principios del régimen*: implica el acuerdo en torno a los valores y principios fundamentales en los que se basa el régimen, tales como los valores e ideales de la democracia.
- iii) *Evaluación del desempeño del régimen*: refiere la satisfacción de los ciudadanos con el funcionamiento real del régimen político, en otras palabras, trata sobre las prácticas y procesos de la democracia.
- iv) *Confianza en las instituciones del régimen*: refiere propiamente la confianza hacia las instituciones políticas específicas de gobierno y la administración del estado, tales como el parlamento, el ejecutivo, el poder judicial, etc.
- v) *Aprobación del desempeño de los actores políticos*: implica la evaluación hacia los sujetos de la vida pública en específico: líderes partidistas, funcionarios electos y no electos, legisladores y, en general, todas aquellas autoridades públicas en las agencias gubernamentales.

El esquema de Norris condensa las propuestas analíticas de Almond, Verba y Easton (cuadro I.2) permitiendo distinguir con mayor claridad las diversas intensidades del apoyo político en relación a los referentes, y dónde el concepto de confianza que está contenido como parte de dicha categoría.

La confianza implica un conocimiento –quizá no profundo– y menos un sentimiento, como sucede frente a las percepciones sobre el régimen, de las instituciones políticas, organizaciones y procesos, así como de los sujetos políticos o autoridades, por lo tanto una valoración subjetiva pero con mayor precisión sobre el desempeño. Es así que se explica por qué a lo largo de este trabajo nos referimos con el concepto de ‘confianza’ a ese apoyo político específico, evaluativo y dirigido a los resultados de las instituciones como organizaciones y procesos.

1.4 Un modelo de la relación desempeño y confianza institucional

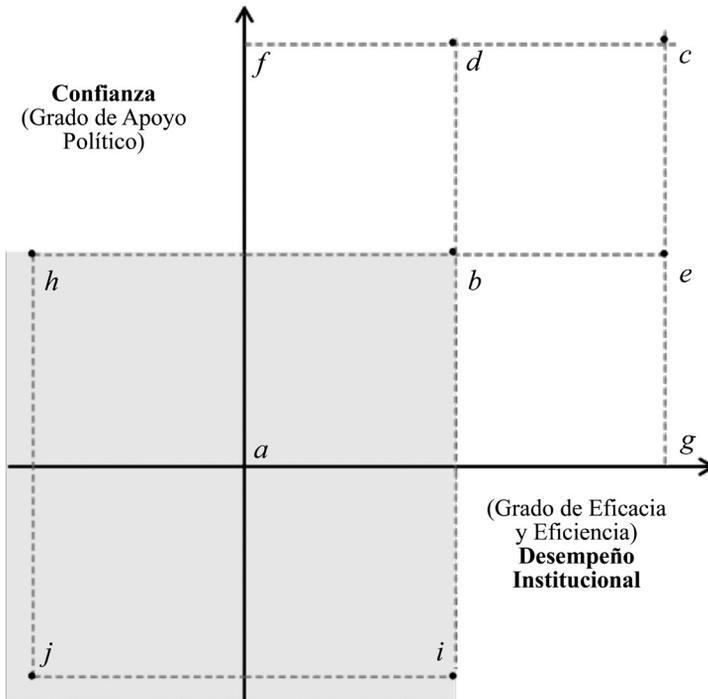
¿Una institución que tiene un eficiente desempeño goza también de altos índices de confianza? ¿Cómo explicar la existencia de instituciones que teniendo un deficiente desempeño goce de altos índices de confianza? El análisis formal y empírico de estos dos conceptos que se interrelacionan y que pueden influenciarse mutuamente requiere considerar aquellos elementos que los conforman, como tipos puros o ideales que, en términos de Max Weber, “muestran en sí la unidad más consecuente de una adecuación de sentido lo más plena posible” (Weber, 1964: 17). No es necesario hacer aquí una explicación extensa de método de la construcción sociológica del tipo ideal, en tanto que es una cuestión ampliamente conocida en la literatura sociológica y politológica. Sí es importante recordar que el tipo ideal puro, sea que se refiera a un concepto o proceso, no existe como tal en la realidad, pero es un punto de referencia sobre el *cómo* (de funcionamiento), analizando la *distancia* entre la construcción ideal y el desarrollo real (Weber, 1964: 17).

El ejemplo más común de construcción de modelos de esta naturaleza se encuentra sobre todo en el ámbito de la microeconomía para entender sobre todo los patrones de comportamiento de la demanda y oferta, o lo que es consumo y producción, que explican una parte sustancial de los procesos económicos en la sociedad. Aunque un modelo de la relación entre confianza y desempeño no implicaría una representación de un equilibrio como los modelos clásicos de la demanda del consumidor y los precios, donde en razón del ingreso y los precios de los bienes ordinarios, aumenta o disminuye el consumo: a mayor precio, menor consumo de x , o viceversa, a menor precio aumenta el consumo de x , relación conocida como “función inversa de demanda”. Es posible encontrar bienes, los cuales cuando disminuye su precio sucede lo mismo con su demanda, a ello se le denomina *paradoja de Giffen* (Varian, 2006: 107-108). Lo que interesa resaltar para nuestro trabajo es la lógica de esta paradoja, la única excepción a la ley de la demanda (Gould y Lazear, 1978: 152), pues es de tal manera como se aduciría que se comporta la relación entre confianza y desempeño: ¿siempre que aumenta una, aumenta la otra y viceversa?

El modelo

La relación entre confianza (CI) y desempeño institucional (DI) se puede analizar a partir de las diversas configuraciones que se presentan cuando se entrelazan las dos dimensiones. Ambas CI y DI regularmente se tienden a analizar como dos dimensiones separadas o como una variable independiente que explica a la otra.

Figura 1.2.
Esquema Fundamental



Como ya se ha visto, ambas dimensiones están estrechamente relacionadas, además de que se enmarcan en un contexto más amplio que es la *politi*, es decir, el tipo de régimen, el sistema político y sus normas. En la figura 1.2 se representan las dos dimensiones institucionales y las posibles intersecciones hipotéticas. En el eje x el desempeño institucional como combinación de eficiencia y eficacia, y en el eje y la confianza institucional –como una dimensión del apoyo político– expresada, implícita y esperada.

Algunas premisas:

- a) La confianza que los individuos (políticos y ciudadanos) puedan expresar hacia las instituciones es un indicador de desempeño (CI como variable independiente). La relación entre los índices de confianza hacia una institución se considera como índices de desempeño. Así, una institución con altos índices de CI presenta también altos índices de DI (punto *c*) caso contrario, se ubica en una línea descendente que puede llegar al punto *a* e incluso hasta *h*.
- b) El desempeño de una institución en términos de resultado o de eficacia es muestra de su rendimiento y, por ende, a mejores índices de desempeño obtiene mayor confianza de los individuos y viceversa (DI como variable independiente).

En ambas interpretaciones la relación entre CI y DI se mueven idealmente en la línea $a < b < c$. Una institución con altos índices de desempeño se ubicaría en el punto *c*, mientras que aquellas con déficit de desempeño pueden ubicarse en un punto tal *h*, *j* ó *i*. Tal lógica induce que ambas dimensiones están estrechamente relacionadas en la misma medida. ¿Ello significaría que altos índices de CI son un indicador también de un alto DI?

No necesariamente. De allí que sea inevitable analizar las divergencias o convergencias que existen entre confianza y desempeño institucional. Otros puntos de confluencia pueden mostrar que la relación entre CI y DI puede tener otras características no necesariamente lineales:

- c) Situaciones en las que el desempeño es negativo y la confianza expresada y relevada es positiva (puntos *f* ó *h*) o todos aquellos en los que una institución, no obstante muestre un mal desempeño mantenga una percepción positiva y por tanto la confianza de los individuos. Ejemplos de esta naturaleza se pueden encontrar en aquellos sistemas donde ciertas tendencias o miedos existentes mantuvieron niveles de legitimidad de los regímenes militares aunque éstos suprimieran las libertades. En las organizaciones un ejemplo puede encontrarse en aquellas que requieren necesariamente de subsidios de gobierno para mantener su función pública, ya que de otra forma debiera desaparecer.
- d) Situaciones en las que el desempeño institucional es positivo pero la confianza es baja o muy baja (puntos *g* ó *i*), o todas aquellas situaciones donde una institución, aun teniendo un buen desempeño, no goce de la confianza de los ciudadanos. Si bien los casos extremos son raros, es posible observar esta tendencia por ejemplo con los partidos políticos y la democracia representativa. Hasta ahora

no existe un sustituto de la figura del partido, y es imposible pensar la democracia representativa sin los partidos, su rol sigue siendo fundamental: proponer candidatos y ser los sujetos del *accountability* vertical, funciones que siguen desempeñando bien, pero amplios sectores de la población no confían en estas instituciones.

- e) Hasta cierto punto una institución dentro del sistema político puede mantener las divergencias sin por ello alterar negativamente la legitimidad de todo el sistema en el que está inserto. Por ejemplo, los partidos pueden tener un desempeño que los ubique entre los puntos *a* y *b* del modelo. Puede ser cualquier institución. Empero, los puntos preocupantes que pueden impactar negativamente la legitimidad del sistema son aquellos de la zona sombreada. Una institución que alcance el punto *j* tendería a desaparecer o transformarse, caso contrario podría poner en riesgo la legitimidad y estabilidad del sistema.

No hay duda de que un sistema político en su conjunto aspira a que las instituciones que lo conforman tengan un mayor grado de eficiencia y eficacia, pues a mayor desempeño, mayor grado de confianza que se traduce en legitimación del régimen y sus instituciones. El apoyo específico hacia ciertas instituciones, es decir, la confianza, impactará el apoyo difuso, es decir la legitimidad, hacia el régimen, el sistema político, y las creencias en las que se fundamenta (*core system*). A lo largo de esta investigación éste es el modelo teórico que guía el estudio de los organismos electorales y su desempeño en América Latina. Dichas instituciones son precisamente una autoridad central en el desenvolvimiento de un específico pero fundamental proceso de los regímenes democráticos: las elecciones. De su buen desempeño depende en parte la legitimidad de origen de los gobernantes. La confianza hacia las elecciones en general y las instituciones electorales en particular, puede ser causa y consecuencia de diversas actitudes, tanto de los electores (votar, no votar, activismo, protesta, etc.), así como de los partidos y sus integrantes (coordinación estratégica en la búsqueda del voto, generar nuevos movimientos, actuar en torno a una o varias *issues* relevantes, etc.).