

El desarrollo dependiente: treinta años de opinión pública en América Latina

Juan Bogliacini
Universidad Católica de Uruguay

Miguel García Sánchez
Universidad de los Andes (Colombia)

Rosario Queirolo
Universidad Católica de Uruguay

CÓMO CITAR:

Bogliacini, Juan, Miguel García Sánchez y Rosario Queirolo. 2022. “El desarrollo dependiente: treinta años de opinión pública en América Latina”. *Colombia Internacional* 110: 3-19. <https://doi.org/10.7440/colombiaint110.2022.01>

<https://doi.org/10.7440/colombiaint110.2022.01>

RESUMEN. **Objetivo/contexto:** este artículo explora las razones detrás del desbalance y las limitaciones que persisten en América Latina para acceder a información de opinión pública en materia de preferencias sobre políticas públicas. **Metodología:** presenta un análisis descriptivo sobre el desarrollo de los estudios de opinión pública en la región, con base en entrevistas a académicos y encuestadores de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México y Uruguay. **Conclusiones:** si bien la disponibilidad de datos para estudiar la opinión pública en América Latina ha aumentado significativamente en las últimas tres décadas, persisten limitaciones

— —

Agradecemos a las y los colegas que generosamente nos brindaron su tiempo en entrevistas para aprender sobre la situación de cada país: Argentina: María Laura Tagina, investigadora de la Escuela de Política y Gobierno de la Universidad Nacional de San Martín; María Celeste Ratto, investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet). Brasil: Lucio Renno, director del Laboratório de Pesquisa em Comportamento, Instituições e Políticas Públicas (Lapcipp) de la Universidad de Brasilia. Chile: Carmen Le Foulon, investigadora del Centro de Estudios Públicos (CEP). Colombia: Cristina Querubín, directora de Public Affairs de Ipsos Colombia; César Caballero, gerente general de Cifras y Conceptos. Costa Rica: Jorge Vargas Cullel, director del Programa Estado de la Nación; Ronald Alfaro, coordinador de la Unidad de Opinión Pública del Centro de Investigación y Estudios Políticos (CIEP). México: Pablo Parás, director y socio fundador de Data OPM; Gerardo Maldonado, profesor investigador titular de la División de Estudios Internacionales del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Uruguay: Mariana Pomiés y Adriaga Raga, directoras de Cifra; Rafael Porzecanski, director de Opinión Pública y Estudios Sociales, Opción Consultores; Agustín Bonino, director de Opción. También agradecemos el excelente trabajo de asistencia a la investigación de Eliana Álvarez (Universidad Católica del Uruguay) y Pedro Juan Mejía (Universidad de los Andes), y los comentarios de Juan Camilo Plata a una versión anterior de este artículo. Todas las opiniones e ideas vertidas en este artículo son de responsabilidad exclusiva de los autores.

para estudiar la opinión en materia de política pública debido a tres factores: (i) los estados latinoamericanos han jugado un papel esporádico en la generación de información para hacer investigación en este campo. (ii) el papel del sector privado y los políticos como financiadores y generadores de datos de opinión pública hace que la disponibilidad de información sea poco sistemática y de acceso limitado. (iii) la agenda de los estudios de opinión pública de acceso abierto es definida por académicos del Norte Global, cuya agenda de investigación se mueve más hacia los temas de estabilidad y valores democráticos que hacia las preferencias de los ciudadanos en materia de política pública. **Originalidad:** este trabajo contribuye a tener un panorama descriptivo más completo sobre la evolución de la sub-disciplina de la opinión pública en América Latina. Además, resalta la necesidad de que existan fondos públicos para revelar de forma sistemática las preferencias por políticas públicas de los ciudadanos de la región y que los microdatos sean de acceso público para informar la toma de decisiones políticas y la investigación académica.

PALABRAS CLAVE: América Latina; opinión pública; preferencias ciudadanas; políticas públicas.

Dependent Development: 30 years of Public Opinion in Latin America

ABSTRACT. Objective/Context: This article explores the reasons behind the imbalance and limitations that persist in Latin America to access public opinion information on public policy preferences. **Methodology:** A descriptive analysis of the development of public opinion studies in the region, based on interviews with academics and pollsters from Argentina, Brazil, Chile, Colombia, Costa Rica, Mexico, and Uruguay. **Conclusions:** Although data availability to study public policy opinion in Latin America has significantly increased in the last three decades, limitations persist due to three factors: (i) Latin American states have played a sporadic role in generating information for research in this field. (ii) The role of the private sector and politicians as funders and generators of public opinion data makes the availability of information very sporadic and of limited access. (iii) The agenda of open access public opinion studies is defined by academics from the Global North, whose research agenda moves more towards issues of stability and democratic values than towards citizens' public policy preferences. **Originality:** This paper contributes to a more comprehensive descriptive overview of the evolution of the sub-discipline of public opinion in Latin America. In addition, it highlights the need for public funds to systematically survey the public policy preferences of citizens in the region and make microdata publicly available to inform political decision-making and academic research.

KEYWORDS: Latin America; public opinion; citizen's preferences; public policy.

O Desenvolvimento dependente: 30 anos de opinião pública na América Latina

RESUMO. Objetivo/contexto: este artigo explora as razões por trás do desequilíbrio e das limitações que persistem na América Latina para ter acesso a informações de opinião pública em matéria de preferências sobre políticas públicas. **Metodologia:** apresenta-se uma análise descritiva acerca do desenvolvimento dos estudos de opinião pública na região, com base em entrevistas a acadêmicos e pesquisadores da Argentina, do Brasil, do Chile, da Colômbia, da Costa Rica, do México e do Uruguai. **Conclusões:** embora a disponibilidade de dados para estudar a opinião pública na América Latina venha aumentando significativamente nas últimas três décadas, persistem limitações para estudar a opinião em matéria de política pública devido a três fatores: 1) os estados latino-americanos vêm desempenhando papel esporádico na geração de informações para fazer pesquisa nesse campo; 2) o papel do setor privado e dos políticos como financiadores e geradores de dados de opinião pública faz com que a disponibilidade de informações seja pouco sistemática e de acesso limitado; 3) a agenda dos estudos de opinião pública de acesso aberto é definida por acadêmicos do Norte Global, cuja agenda de pesquisa tendem mais aos temas de estabilidade e valores democráticos que as preferências dos cidadãos fazem quanto à política pública. **Originalidade:** este trabalho contribui ao apresentar um panorama descritivo mais completo sobre a evolução da subdisciplina da opinião pública na América Latina. Além disso, salienta a necessidade de fundos públicos para revelar de forma sistemática as preferências por políticas públicas dos cidadãos da região e que os microdados sejam de acesso público para informar sobre a tomada de decisões políticas e a pesquisa acadêmica.

PALAVRAS-CHAVES: América Latina; opinião pública; preferências dos cidadãos; políticas públicas.

Introducción

Los estudios sobre opinión pública y comportamiento electoral en América Latina han crecido enormemente en las últimas dos o tres décadas. Hoy tenemos un importante cuerpo de conocimiento sobre asuntos tan diversos como la aprobación presidencial (Carlin *et al.* 2018; Carlin, Martínez-Gallardo y Hartlyn 2012),¹ las preferencias democráticas de los ciudadanos (Seligson 2008), la confianza en las instituciones (Rosas 2010), los determinantes del voto (Gélineau y Singer 2015; Lupu 2015) e incluso sobre temas tan específicos como la formación de opiniones sobre el acuerdo de paz firmado en Colombia en 2016 (García-Sánchez y Carlin 2020).

1 Ver Executive Approval Project. <http://www.executiveapproval.org/>

Sin embargo, en comparación con otras regiones, específicamente Estados Unidos y Europa, el desarrollo de datos de calidad aparece como comparativamente escaso y poco sistemático a nivel regional, y a nivel nacional en general. El financiamiento nacional de estudios de opinión pública se hace a partir de proyectos regionales o del sector privado. Solo en el primer caso se ofrecen estudios sistemáticos y públicos para el uso por parte de tomadores de decisiones y académicos locales.

Estos dos párrafos iniciales sugieren una aparente contradicción. Por un lado, los temas que a principios de los noventa del siglo pasado parecían circunscritos a los casos de Estados Unidos y un pequeño grupo de países europeos, hoy son ampliamente estudiados para América Latina por académicos del norte global y latinoamericanos. Los estudios de opinión pública en la región son una suerte de “mercado en expansión”. Por otro lado, no parecen firmes las bases propias que favorezcan este crecimiento, ya que la mayoría de las veces no existe acceso a microdatos y los temas que se investigan responden a la agenda de coyuntura, salen y entran de la agenda y no permiten la medición sistemática a través del tiempo.

El aumento en el interés académico en este subcampo de la ciencia política tiene mucho que ver con la mayor disponibilidad de datos para hacer investigación científica. Hace apenas un par de décadas estudiar la opinión pública en algún país de América Latina dependía del acceso a importantes recursos que permitieran la realización de una encuesta o de la buena voluntad de algún encuestador que quisiera o pudiera compartir los datos con quienes tenían interés en el estudio científico de la opinión pública. Con la aparición de proyectos como el Latinobarómetro, a mediados de los noventa del siglo XX, esto empezó a cambiar. A esto se suma la expansión del Barómetro de las Américas del Latin American Public Opinion Project (Lapop), que cambió radicalmente el panorama, pues brindó el acceso público a estudios de opinión pública de calidad prácticamente para todos los países del continente americano. Casi en paralelo el Latinobarómetro también hizo públicas sus bases de datos. Para poner en números esta expansión, un país como Uruguay cuenta con unas 35 encuestas de opinión pública de libre acceso, para el periodo 1995 a 2002, entre los estudios que realizan el Latinobarómetro, el Barómetro de las Américas y la Encuesta Mundial de Valores. En Colombia, donde el Barómetro de las Américas se hizo anual entre 2004 y 2016 y luego bianualmente, se cuenta con 15 versiones de esta encuesta y con 5 estudios especiales. Si a esto se le suman las distintas olas de la Encuesta Mundial de Valores del Latinobarómetro y de la Encuesta de Cultura Política, los estudios de acceso a la opinión pública llegan a 54.

A pesar de esta mayor disponibilidad de información, existen todavía áreas en las que la disponibilidad de datos es limitada y, consecuentemente, es poco lo que conocemos. Específicamente, mientras que la información sobre valores y actitudes democráticas, lo mismo que aquella sobre preferencias políticas electorales es abundante y cubre todo el continente, sucede lo contrario con lo que se refiere a preferencias ciudadanas sobre políticas públicas. En relación con este último asunto, la información es escasa y donde existe carece de un carácter sistemático y su acceso es limitado. Así, en este artículo queremos entender las razones de este desbalance y las limitaciones al acceso.

A partir de una serie de entrevistas a académicos y encuestadores de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México y Uruguay, mostramos que las limitaciones al acceso a información que nos permita entender mejor las preferencias de los latinoamericanos sobre política pública tienen que ver con tres factores principales. El primero es el papel esporádico de algunos Estados latinoamericanos como generadores de información para hacer investigación científica en este campo. En segundo lugar, encontramos que el papel del sector privado y de los políticos como financiadores y generadores de datos de opinión pública hace que la disponibilidad de información sea poco sistemática y, en su mayoría, sin posibilidad de acceso público. Finalmente, vemos que la agenda de los estudios de opinión pública de acceso abierto es definida por académicos que trabajan en el norte global, cuya agenda de investigación se mueve más hacia los temas de estabilidad y valores democráticos que hacia las preferencias de los latinoamericanos en materia de política pública.

A diferencia de la importancia que ha tenido el estudio de las preferencias sobre asuntos de política en Estados Unidos, y también en Europa, sabemos muy poco de las de los latinoamericanos, al menos no de forma sistemática.² Son otros temas los que han concentrado el estudio de la opinión pública en la región; entre ellos, sin duda el que más atención ha recibido es el del apoyo y la estabilidad de la democracia. Recientemente, muchos académicos se refieren al descontento con la democracia de los latinoamericanos, pero no se ha estudiado si ese descontento obedece en algún sentido a un desfase entre preferencias ciudadanas sobre asuntos de política y lo que entregan a los ciudadanos los sistemas políticos democráticos de la región (la excepción son los estudios sobre representación de Lupu y Warner [2017] y Rodríguez-Zepeda y Otero-Felipe [2021]).

2 Para ilustrar este desbalance estimamos el peso relativo de las preguntas sobre política pública en la versión uruguaya de las tres principales encuestas comparadas (Barómetro de las Américas, Latinobarómetro y Encuesta Mundial de Valores) para todas sus olas. En el caso del Barómetro de las Américas, el 2,4% de las preguntas corresponde a temas de política pública; en el Latinobarómetro y en la Encuesta Mundial de Valores, este porcentaje es de 2,9 y 6,2 respectivamente.

1. El Estado y la mediación sistemática de preferencias de los ciudadanos

Durante la segunda mitad del siglo XX América Latina comenzó a generar información regular y sistemática sobre indicadores duros en materia económica y social a partir de la consolidación de la realización de encuestas continuas de hogares, generalmente en la órbita de institutos u oficinas nacionales o estaduales de estadística. Este proceso, que se fue extendiendo desde las capitales o zonas urbanas o posteriormente rurales, estuvo muchas veces apoyado o patrocinado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). Asimismo, la realización de censos de población regulares en varios países de la región había generado ya las capacidades básicas para avanzar en encuestas regulares financiadas por los Estados.

Este esfuerzo para generar datos sociales y económicos no ha tenido en la región su correlato en el ámbito de la opinión pública, que generalmente se ha visto como resorte de actores del sector privado dedicados a la venta de *marketing* de servicios y consumo. Los datos recogidos por el sector privado, punto que abordamos más abajo, tienen una doble desventaja: poca sistematicidad y, en general, poca disponibilidad para su uso. Sin embargo, el aspecto más importante de esta situación de poco involucramiento de los Estados en la producción de datos es la no consideración de estos como evidencia útil para la generación de política pública o la acción gubernamental en general.

Tampoco ha sido una política extendida en la región la colaboración entre academia y Estado para generar estos datos en forma sistemática. La producción de datos de opinión pública en el ámbito de la academia o en colaboración con fondos públicos se hace habitualmente en el marco de proyectos concretos, de duración variable, pero con fecha de caducidad, o en forma más sistemática para la producción de algunos índices o indicadores concretos.

Es justo admitir que esta es la situación general en países desarrollados también, aunque existen excepciones como Estados Unidos o Reino Unido, donde la colaboración entre academia y Estado ha permitido la realización de encuestas regulares de opinión pública que indagan en forma permanente sobre preferencias de política. Ejemplos de esto son la Encuesta Nacional Electoral (American National Election Studies [ANES])³ o la Encuesta Social General (General Social

3 Véase <https://electionstudies.org/>

Survey [GSS])⁴ en Estados Unidos. En el Reino Unido, el Estudio de Elecciones Británicas (The British Election Study)⁵ es otro ejemplo de esta colaboración.

Esto no quiere decir que el Estado haya estado ausente del financiamiento de estudios en opinión pública, pero el foco de este argumento es el financiamiento sistemático de datos de este tipo. Los Estados sí han financiado proyectos de opinión pública en el marco de su institucionalidad dedicada al fomento de la investigación científica. Esto ha permitido que, en las últimas décadas, con el aumento de inversión en ciencia e innovación, hubiere una mayor disponibilidad de fondos para este tipo de estudios. En materia de financiamiento sistemático de generación de datos de opinión pública existen casos de ejemplos positivos que en la sección 4 describimos y comentamos. Destacan allí, particularmente, iniciativas en Colombia, México y Costa Rica.

Esta ausencia de colaboraciones estables y sistemáticas entre Estado y academia, u otros formatos de inversión pública en la construcción de datos de opinión pública, que prevalece en la región es un problema en al menos dos sentidos. En primer lugar, en el mediano plazo, este tipo de colaboraciones permite el desarrollo disciplinar en la academia. La ciencia política en países de alto desarrollo de la disciplina ha tenido como uno de sus motores claves del desarrollo el estudio de la opinión pública. Esto ha colaborado también en la sofisticación metodológica y estadística de la disciplina. Por lo tanto, su ausencia impide ese desarrollo.

Más importante y en términos sustantivos, la generación de estos datos en forma sistemática y accesible para tomadores de decisiones, académicos y otros grupos relevantes informa, en el mediano plazo, sobre las preferencias acumuladas de los ciudadanos en torno a muy diversos temas de interés. En sistemas democráticos, es esperable que esto tenga efectos en la reflexión y políticas sobre problemas centrales de desigualdad y satisfacción con la democracia y el mercado (Burstein 2003; Wlezien y Soroka 2007). La ausencia de esta información perjudica la toma de decisiones.

2. El sector privado como productor de datos de carácter no público y poco sistemático

Parte del desarrollo que han tenido los estudios de opinión pública en la región ha sido el resultado del trabajo realizado por encuestadoras privadas de opinión pública. En la mayoría de los países, el sector privado comenzó a expandirse después de

4 Véase <https://gss.norc.org/>

5 Véase <https://www.britishelectionstudy.com>

las transiciones a la democracia, entre fines de los años ochenta y principios de los años noventa del siglo pasado. La expansión está fuertemente asociada a medir la intención de voto durante las campañas electorales. Las encuestadoras de opinión pública trabajan para partidos políticos y candidatos políticos relevando las opiniones y preferencias de los ciudadanos sobre las candidaturas que compiten en las elecciones.

Más recientemente, en las últimas dos décadas, el sector privado se ha convertido en un proveedor de información para los Gobiernos. Es decir, ya no se trata solo de conocer las opiniones de los ciudadanos durante las campañas políticas, sino también mientras gobiernan y usar esa información para la toma de decisiones. La opinión pública empieza a ser tenida en cuenta para gobernar. Los ejecutivos de distintos niveles (nacionales, provinciales, municipales) se interesan por conocer cómo los ciudadanos evalúan su gestión, relevan las opiniones de los ciudadanos sobre políticas que están llevando a cabo o pretenden implementar, o monitorean las evaluaciones sobre la situación económica; o contratan encuestas para medir las percepciones ciudadanas sobre las principales preocupaciones de la ciudadanía en distintos temas de política pública. Esto sucede en Uruguay desde la transición a la democracia, en Costa Rica a partir de los años setenta del siglo XX, lo mismo que en México y más recientemente en Colombia, aunque al día de hoy en buena parte de la región los Gobiernos monitorean permanentemente la opinión pública. Estas mediciones, en su gran mayoría, son encargadas a empresas privadas. Este interés que tienen los Gobiernos en la opinión pública, si bien se financia con dinero público, es muy distinto que financiar de forma sistemática una encuesta de opinión pública que dé seguimiento de los cambios y permanencias de las opiniones y preferencias de los ciudadanos por dos razones. Primero, las preguntas cambian de acuerdo a la coyuntura; por lo tanto, no generan mediciones sistemáticas que permitan construir series de tiempo. Segundo, generalmente los microdatos de esas encuestas no se hacen públicos.

Los medios de comunicación también son clientes del sector privado y financian estudios de opinión pública. En estos casos, de la misma manera que los políticos y los Gobiernos, su interés está en relevar la opinión de los ciudadanos sobre temas mayormente de coyuntura, con lo cual difícilmente desarrollan series sistemáticas. Si bien los medios de comunicación difunden los resultados agregados de estas encuestas, las bases de datos no son públicas.

En conclusión, el sector privado ha sido un gran propulsor del desarrollo de la opinión pública en América Latina, pero en la mayoría de los casos, por la propia dinámica de quienes son sus clientes, no genera mediciones sistemáticas ni hace públicos sus datos. Frente a este diagnóstico, existe la experiencia de Uruguay de generar un acervo público de datos de opinión pública por parte del

sector privado (LOPREs),⁶ a través del financiamiento público y la cooperación entre academia y empresas encuestadoras. Este ejemplo representa una forma en la que se puede recuperar el valioso acervo de datos que el sector privado tiene, disminuyendo los costos de las empresas encuestadoras para armonizar sus bases y hacerlas públicas.

3. Las encuestas regulares y el sesgo hacia el estudio de la democracia

En ese “mercado en expansión” que son los estudios de opinión pública en la región, vale la pena preguntarse por la definición de la agenda de investigación en este campo y específicamente por el papel que desempeñan en ella distintos actores. En particular nos interesa entender el peso de las academias locales, las prioridades de investigación de los investigadores extranjeros en la región, los Estados e incluso los financiadores privados. Las entrevistas realizadas a distintos académicos y encuestadores en los siete países que exploramos para este artículo sugieren que, a pesar de algunas variaciones, las academias extranjeras han sido protagonistas muy importantes en la definición de la agenda. En el caso de los Estados, estos han impulsado el estudio de ciertos temas y también han sido promotores de la investigación en opinión pública vía la financiación de proyectos de investigación. En los países de la región donde esto ha sucedido, las academias locales han podido promover agendas más ligadas a las prioridades locales, y no a las presiones de la coyuntura o a las preocupaciones de agencias internacionales e investigadores extranjeros.

En todos los países estudiados, académicos y encuestadores han tenido un papel central en la coordinación y en la definición de la agenda temática de los tres grandes proyectos comparados mencionados. En el caso del Barómetro de las Américas, Mitchell A. Seligson, fundador del hoy llamado Barómetro de las Américas,⁷ en un estudio principalmente enfocado en seguirles el pulso a los valores y actitudes sobre la democracia de los ciudadanos de la región, promovió que los investigadores locales definieran preguntas y enfoques que respondieran al contexto de cada país. Desafortunadamente, con los años, esta posibilidad fue decreciendo y consecuentemente la voz de las academias locales en la definición del cuestionario de este estudio se redujo.⁸

6 Véase <https://www.laboratorio-opres.com//>

7 Véase <https://www.vanderbilt.edu/lapop-espanol/acerca-americasbarometer.php>

8 Recientemente el proyecto lanzó la iniciativa de un concurso público para incluir preguntas en su futuro cuestionario.

Por su parte, la Encuesta Mundial de Valores nació de la mano del politólogo estadounidense Ronald F. Inglehart y su interés por entender el cambio social y cultural, no en América Latina en concreto, sino a nivel global, desde la perspectiva de la transformación de la estructura de valores de los individuos (Inglehart y Baker 2000).

La excepción al carácter extrarregional de estos proyectos comparados es el Latinobarómetro. Si bien Juan Linz fue quien motivó el reunir a un conjunto de encuestadores y científicos políticos de la región para trabajar en una encuesta de opinión pública en el Cono Sur de América Latina, el proyecto ha sido siempre dirigido por Marta Lagos desde Chile. Este estudio explora opiniones y actitudes de los ciudadanos sobre el desarrollo de la democracia, la economía y la sociedad.

Mas allá de estas grandes encuestas existen otras iniciativas de investigadores extranjeros, como el Proyecto de Aprobación de los Ejecutivos,⁹ el cual compila series trimestrales y anuales que miden el pulso a la evaluación ciudadana de la gestión del Ejecutivo. Hoy este proyecto cubre más de cincuenta países, incluyendo todos los de las Américas, pero por su naturaleza no tiene disponibles datos a nivel individual, sino de países.

Junto con estos proyectos que generan información pública a nivel regional, en casi todos los países estudiados investigadores extranjeros y agencias multilaterales han tenido incidencia en la definición de la agenda temática de la investigación en opinión pública. Dos casos emblemáticos de esa situación son México y Colombia. En el primer caso la cercanía geográfica con los Estados Unidos y la existencia de problemas comunes a los dos países han impulsado estudios financiados por entidades estadounidenses sobre temas como las migraciones, el narcotráfico o la inseguridad. A esto se suma el interés externo en asuntos como la corrupción o el estado de derecho. En Colombia, a raíz de la firma del acuerdo de paz de 2016, llegó al país un contingente de académicos extranjeros que, financiados por agencias de cooperación internacional o centros de investigación de sus países, se interesaron por los temas de construcción de paz y reconciliación. Es importante mencionar que de la mano de las prioridades de agencias internacionales como la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (Usaid, por sus siglas en inglés), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la ONU Mujeres de las Naciones Unidas o el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en casi todos los países analizados ha cobrado relevancia el estudio de la opinión de los ciudadanos respecto a temas

9 Véase <https://www.executiveapproval.org//>

como: la migración de venezolanos, los asuntos de género, el medio ambiente y, más recientemente, aquellos relacionados con la pandemia de la COVID- 19. El acceso a los datos de algunos de estos proyectos es limitado.

La disponibilidad de datos está mediada, entonces, por las agendas de investigación de quienes financian estos estudios. No obstante, esto no es necesariamente problemático ni criticable. El hecho de que estos estudios sean las únicas fuentes regulares de datos, por el escaso financiamiento local, genera una falta de espacio para el desarrollo de datos sistemáticos sobre otras áreas relevantes de opinión pública y limita el desarrollo del debate.

La participación de los Estados en la generación de datos sistemáticos de opinión pública ha sido escasa. En unos pocos países de la región, el Estado ha tenido un impacto directo en la articulación de la agenda a través de la realización de estudios sistemáticos y públicos sobre calidad de la democracia y cultura política. En México, el Instituto Nacional de Estadística e Informática (Inegi) ha realizado este tipo de estudios con regularidad desde los años noventa y en Colombia el Departamento Administrativo de Estadística (DANE) realiza cada dos años la Encuesta de Cultura Política.

En algunos casos los Estados han desempeñado un papel en la investigación de opinión pública a través de los fondos generales para el desarrollo de investigación científica o de iniciativas puntuales para el estudio de las opiniones y actitudes de los ciudadanos. En Brasil, por ejemplo, la disponibilidad de fondos públicos para este tipo de investigación es amplia, en tanto diferentes agencias gubernamentales de los niveles federal y regional han apoyado la investigación en este campo. Los temas dominantes de estos estudios han sido el comportamiento electoral, las actitudes hacia la consolidación democrática y la confianza en la democracia.

En otros países de la región el papel del Estado se canaliza a través de las universidades públicas y sus centros de investigación en opinión pública. La Universidad de Buenos Aires aloja el Centro de Opinión Pública y Estudios Sociales (Copes), entidad que ha trabajado una baraja muy amplia de temas que cubren asuntos electorales, valores democráticos y confianza institucional, pero también otros de política pública como temas laborales o tributarios. En Costa Rica se destaca el Centro de Investigación y Estudios Políticos (CIEP) de la Universidad de Costa Rica.

Aun sin disponibilidad de recursos públicos, en algunos países de la región se han ido consolidando estudios o centros de investigación en opinión pública que han contribuido a diversificar la agenda académica en este campo y han ayudado a aumentar el acceso del público a datos de calidad. En Argentina hay varios ejemplos. El primero es el índice de confianza en el Gobierno (ICG),

realizado desde hace quince años por la Universidad Torcuato Di Tella. La Universidad de San Andrés tiene un estudio sobre el desempeño del Gobierno en áreas de política pública y otro sobre la imagen de dirigentes políticos y autoridades públicas. Por último, la Universidad de San Martín ha realizado encuestas electorales cuyos resultados fueron de acceso público. En Colombia, los investigadores del Observatorio de la Democracia de la Universidad de los Andes, gracias a recursos directos de Usaid, complementaron el menú de temas de la encuesta del Barómetro de la Américas de Colombia con módulos sobre acuerdo de paz, reconciliación y género, que no hacían parte del cuestionario general de este estudio.

4. Internet y redes sociales revolucionan el sector

La construcción de datos de opinión pública viene sufriendo una revolución desde la expansión del acceso a internet y la masificación del uso de redes sociales. Tanto las empresas de mercado como la academia pueden por este medio abatir los grandes costos de generación de datos. Rápidamente en otras regiones y con mayor lentitud en nuestro medio, comienzan a usarse redes como Facebook o se generan granjas de encuestados fidelizados.

Esta revolución exige, sin embargo, afrontar desafíos metodológicos asociados a, por ejemplo, el trabajo con muestras no probabilísticas. América Latina, por el hecho ya discutido en la sección 2 de este artículo, referido a la poca disponibilidad histórica de datos y la consecuente falta de desarrollo metodológico y estadístico en la disciplina desde la academia —en comparación con otras regiones— no tiene ventajas comparativas para dar este paso.

Ejemplos destacados del uso de internet y las redes sociales para el trabajo con opinión pública en otras regiones abundan desde hace ya una década. La Gran Encuesta Británica de Clases, un experimento basado en el uso de internet para recopilar información de, entre otros aspectos, opinión de la ciudadanía, permanece como un hito temprano en la materia (Savage *et al.* 2013).

Las redes sociales se han convertido en ámbitos privilegiados para el aterrizaje de encuestas de opinión pública, aunque con el desafío, como fue dicho, del uso de muestras no probabilísticas. Desde hace ya algunos años las empresas y académicos han puesto un pie en estas redes para la recolección de datos. Ha habido, en consecuencia, un aumento exponencial en los estudios académicos para comprender las posibilidades y limitaciones de las encuestas en redes sociales (Klašnja *et al.* 2017; Schneider y Harknett 2022).

Finalmente, aunque este nuevo desarrollo de encuestas por internet y a través de las redes sociales abre interesantes puertas a la academia para

profundizar el desarrollo de investigación sobre opinión pública basada en evidencia, el problema de la sistematicidad de la información sigue estando presente. Es de esperar que con la caída de costos asociados a estas estrategias puedan surgir oportunidades de colaboración para acumular series de tiempo que permitan mayores y mejores análisis en la región.

A modo de conclusión

En términos comparados, en América Latina, el desarrollo de la disciplina académica asociada a estudios de la opinión pública se vio enlentecido por la dificultad de acceder a los datos disponibles. De este modo, los aprendizajes sobre las preferencias ciudadanas en materia político-electoral o de política pública —por poner dos arenas centrales de la disciplina— también han sido más esquivos que en Europa o Estados Unidos. Esto no necesariamente implicó la ausencia de datos, ya que desde inicios de la década de los noventa se han consolidado en la región empresas de opinión pública que producen datos, mayormente de coyuntura y asociados a los intereses de clientes políticos y públicos, pero los microdatos normalmente no fueron de acceso público. También es necesario subrayar el carácter no sistemático de la mayoría de estos microdatos, lo que dificulta también la generación de series de tiempo que permitan realizar estudios de trayectorias o evolución.

Esta característica de dificultad de acceso a datos regulares de opinión pública en el ámbito de la academia obstaculizó el desarrollo no solo de los estudios de opinión pública, sino en cierta forma del desarrollo de una parte del ala más cuantitativa de la ciencia política en América Latina. Los proyectos internacionales mencionados arriba permitieron, a partir de mediados de los noventa, pero mayormente de la década siguiente, un mayor desarrollo de la investigación con base en la progresiva disponibilidad de datos regulares, aunque de carácter anual y en muestras de alcance nacional. Dada la mayor disponibilidad de información que hoy existe, vale la pena preguntarse si el lento desarrollo de este campo de la ciencia política en la región tiene que ver también con un menor interés en él por parte de las academias locales. Esto es algo que requiere recabar más información.

Los Estados en América Latina no han sido, en general, actores centrales para la producción de datos sistemáticos. El apoyo estatal a la investigación en opinión pública permite que la definición de la agenda de investigación responda más a las preocupaciones de las academias locales que a las agendas de investigación externas o de los organismos de financiación. No obstante, estas iniciativas de investigación en opinión pública suelen perder continuidad por el cambio de los intereses de las agencias gubernamentales o por fluctuaciones en la disponibilidad de recursos

públicos para la investigación científica. Aunque hemos mencionado importantes excepciones, la generalidad es que la financiación pública en la región se basa en la generación de datos para proyectos puntuales y de carácter sustantivo. No ha habido colaboraciones instrumentales entre universidades o actores de la academia y Estados para subvencionar series de tiempo de opinión pública que se hayan mantenido a través de los años. El tipo de financiamiento disponible también da forma a la agenda de investigación en cada ecosistema nacional. Aquellos de corta duración, como en el caso general de Uruguay, de carácter anual o bianual, determinan la proliferación de estudios en un punto en el tiempo; mientras que otros de mayor duración, que en casos como el de Chile puede llegar a los diez años, permiten mayores oportunidades de pensar en colaboraciones y generación de microdatos con más amplio alcance.

Los principales temas que se han investigado desde la opinión pública en América Latina están más focalizados en la democracia y las preferencias político-electorales que en las preferencias por políticas públicas por parte de los ciudadanos. Esto ha sido así, como explicamos antes, porque son los temas que les interesan a los organismos internacionales, a los investigadores extranjeros o a los partidos políticos. Esto no es responsabilidad de ninguno de los actores antes mencionados, sino de la falta de articulación entre los Estados y las academias nacionales para generar mediciones de preferencias por políticas públicas de los ciudadanos a lo largo del tiempo. Si el financiamiento no es público y de largo plazo, es más factible que solo logremos medir la coyuntura y no tengamos series de tiempo.

No cabe duda de que estudiar el apoyo a la democracia y en qué condiciones se justificaría un golpe de Estado es relevante, tanto para la región como para otros países del mundo. Sin embargo, no es lo único que importa. Sabemos mucho menos sobre qué prefieren los latinoamericanos en temas de seguridad pública, redistribución, educación, seguridad social o salud. Estos temas, aunque no sean los más salientes en la agenda, son cruciales para nuestras sociedades y su desarrollo.

La región se mueve en la dirección correcta en varios sentidos. Primero, cada vez es mayor el consenso sobre que los microdatos de opinión pública tienen que ser públicos. Segundo, el financiamiento público a proyectos de opinión pública ha aumentado en los últimos años. Tercero, existe acuerdo de que tener información sobre las actitudes, opiniones y preferencias de los ciudadanos es relevante para la investigación académica y provee evidencia a los tomadores de decisiones públicas.

La meta para el futuro es tener proyectos nacionales de opinión pública que complementen los ya existentes y que midan de forma sistemática las preferencias de los latinoamericanos a lo largo del tiempo en relación con una baraja

más amplia de temas, especialmente relativos a los asuntos de política pública. Estos proyectos deben tener un carácter público y reflejar de manera más clara las prioridades y preocupaciones de las academias locales. Esto no puede depender de los investigadores extranjeros ni de un impulso externo, sino que tiene que partir de la coordinación y convicción de académicos y Estados de la región.

Referencias

1. Burstein, Paul. 2003. "The Impact of Public Opinion on Public Policy: A Review and an Agenda". *Political Research Quarterly* 56 (1): 29-40. <https://doi.org/10.2307/3219881>
2. Carlin, Ryan E., Jonathan Hartlyn, Timothy Hellwig, Gregory J. Love, Cecilia Martínez-Gallardo y Matthew M. Singer. 2018. "Public Support for Latin American Presidents: The Cyclical Model in Comparative Perspective". *Research & Politics* 5 (3): 1-8. <https://doi.org/10.1177/2053168018787690>
3. Carlin, Ryan E., Cecilia Martínez-Gallardo y Jonathan Hartlyn. 2012. "Executive Approval Under Alternative Democratic Regime Types". En *Problems Confronting Contemporary Democracies*, editado por Douglas Chalmers y Scott Mainwaring, 203-222. Notre Dame: Notre Dame University Press.
4. García-Sánchez, Miguel y Ryan E. Carlin. 2020. "The FARC in the Public Eye: Negotiation, Integration, and Political Participation". *Journal of Politics in Latin America* 12 (3): 239-251. <https://doi.org/10.1177/1866802X20970805>
5. Gélinau, François y Matthew M. Singer. 2015. "The Economy and Incumbent Support in Latin America". En *The Latin American Voter: Pursuing Representation and Accountability in Challenging Contexts*, editado por Ryan Carlin, Matthew Singer y Elizabeth J. Zechmeister, 281-299. Ann Arbor: University of Michigan Press.
6. Inglehart, Ronald y Wayne E. Baker. 2000. "Modernization, Cultural Change, and the Persistence of Traditional Values". *American Sociological Review* 65 (1): 19-51. <https://doi.org/10.2307/2657288>
7. Klašnja, Marko, Pablo Barbera, Nick Beauchamp, Jonathan Nagler y Joshua A. Tucker. 2017. "Measuring Public Opinion with Social Media Data". En *The Oxford Handbook of Polling and Survey Methods*, editado por Lonna Rae Atkeson y R. Michael Alvarez. DOI: 10.1093/oxfordhb/9780190213299.013.3
8. Lupu, Noam. 2015. "Partisanship in Latin America". En *The Latin American Voter: Pursuing Representation and Accountability in Challenging Contexts*, editado por Ryan Carlin, Matthew Singer y Elizabeth J. Zechmeister, 226-245. Ann Arbor: University of Michigan Press.
9. Lupu, Noam y Zach Warner. 2017. "Mass-Elite Congruence and Representation in Argentina". En *Malaise in Representation in Latin American Countries*, editado por Alfredo Joignant, Mauricio Morales y Claudio Fuentes, 281-302. Nueva York: Palgrave Macmillan.
10. Rodríguez-Zepeda, Juan Antonio y Patricia Otero-Felipe. 2021. "A Multilevel Model of Ideological Congruence in Latin America". *Latin American Politics and Society* 63 (3): 119-145. <https://doi.org/10.1017/lap.2021.25>
11. Rosas, Guillermo. 2010. "Trust in Elections and the Institutional Design of Electoral Authorities: Evidence from Latin America". *Electoral Studies* 29 (1): 74-90. DOI: 10.1016/j.electstud.2009.09.006

12. Savage, Mike, Fiona Devine, Niall Cunningham, Mark Taylor, Yaojun Li, Johs Hjellbrekke, Brigitte Le Roux, Sam Friedman y Andrew Miles. 2013. "A New Model of Social Class? Findings from the BBC's Great British Class Survey Experiment". *Sociology* 47 (2): 219-250. <https://doi.org/10.1177/0038038513481128>
13. Schneider Daniel y Kristen Harknett. 2022. "What's to Like? Facebook as a Tool for Survey Data Collection". *Sociological Methods & Research* 51 (1): 108-140. <https://doi.org/10.1177/0049124119882477>
14. Seligson, Mitchell A. 2008. *Challenges to Democracy in Latin America and the Caribbean: Evidence from the AmericasBarometer 2006-2007*. Vanderbilt: Vanderbilt University.
15. Wlezien, Christopher y Stuart N. Soroka. 2007. "The Relationship between Public Opinion and Policy". En *The Oxford Handbook of Political Behavior*, editado por Russel J. Dalton y Hans Dieter Klingesmann, 799-819. Oxford: Oxford University Press.



Juan A. Bogliaccini es profesor titular de Ciencia Política en el Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad Católica del Uruguay. Dirige la Escuela de Invierno en Métodos y Análisis de Datos de dicha institución y es editor de la Serie de Economía Política de América Latina de Palgrave. En 2012 obtuvo su Ph. D. en Ciencia Política por la Universidad de Carolina del Norte en Chapel Hill. Su área de investigación es la economía política comparada. Estudia la organización política de trabajadores y empresarios, así como la formación de capacidades para el trabajo. Ha publicado, entre otras, en *Economics & Politics*, *Third World Quarterly*, *Latin American Research Review*, *Journal of Latin American Studies*, *CEPAL Review*, y en las editoriales Oxford University Press tCambridge University Press. ✉ JUAN.BOGLIACCINI@ucu.edu.uy

Miguel García Sánchez es Ph. D. en Ciencia Política de la Univesidad de Pittsburgh y profesor asociado del Departamento de Ciencia Política y Estudios Globales de la Universidad de los Andes. Codirige el Observatorio de la Democracia de la misma universidad. Su campo de investigación es la opinión pública, particularmente la relación entre contextos sociopolíticos y las actitudes, opiniones y comportamientos de las personas. Su agenda de investigación más reciente se enfoca en el análisis del proceso de formación de opiniones ciudadanas sobre los acuerdos de paz. Ha publicado en *The Journal of Politics*, *International Journal of Public Opinion Research*, *Revista de Ciencia Política*, *Latin American Politics and Society*, *Journal of Development Studies*, entre otras revistas. ✉ m.garcia269@uniandes.edu.co

Rosario Queirolo es profesora de Ciencia Política del Departamento de Ciencias Sociales, Universidad Católica del Uruguay. Dirige el Laboratorio de Opinión Pública y Redes Sociales de la Universidad Católica de Uruguay. Es Ph. D en Ciencia Política de la Universidad de Pittsburgh. Sus dos principales áreas de investigación son la política comparada y las políticas de drogas. Estudia el comportamiento electoral y la opinión pública en América Latina. Su libro *The Success of the Left in Latin America: Untainted Parties, Market Reforms, and Voting Behavior* fue publicado por University of Notre Dame Press. Trabaja en el campo de las políticas de drogas estudiando el impacto de las legalizaciones del cannabis. Ha publicado artículos en las revistas *Addiction*, *International Journal of Public Opinion Research*, *International Journal of Drug Policy*, *Drug and Alcohol Review*, *Revista de Ciencia Política*, entre otros. ✉ rosario.queirolo@ucu.edu.uy