

# La cultura política de los bolivianos: Aproximaciones cuantitativas

Importancia de las autonomías regionales  
por departamento



Mitchell A. Seligson y Daniel Moreno  
Vanderbilt University  
(Editores)



**USAID**  
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS  
UNIDOS DE AMÉRICA

Latin American Public Opinion Project

**LAPOP**  
Proyecto de Opinión Pública de América Latina

*Ciudadanía*



Comunidad de Estudios Sociales y Acción Pública



El proyecto de Opinión Pública de América Latina – LAPOP – de Vanderbilt University estudia las opiniones y actitudes de los ciudadanos de la región en relación a las instituciones de la democracia en los países en los que regularmente trabaja. El proyecto tiene una aproximación cuantitativa por medio de la realización y análisis de encuestas de opinión realizadas de acuerdo a estándares científicos de calidad en la obtención y análisis de los datos. Hasta mediados de 2004, LAPOP funcionaba en la Universidad de Pittsburgh; ahora el proyecto tiene su sede en Vanderbilt University, Nashville, Tennessee. Los informes del proyecto pueden ser consultados en la página de LAPOP en Internet, donde también pueden verse los datos de las encuestas: [www.lapopsurveys.org](http://www.lapopsurveys.org)



CIUDADANÍA, Comunidad de Estudios Sociales y Acción Pública, es una asociación civil privada y sin fines de lucro dedicada a las tareas de producción de conocimientos socialmente relevantes y al diálogo y la acción pública para facilitar, promover e incidir en procesos sociales orientados a mejorar, a través del ejercicio de la ciudadanía, la calidad de vida de los sectores de bolivianas y bolivianos tradicionalmente excluidos. CIUDADANÍA desarrolla sus actividades a nivel nacional y opera desde sus oficinas instaladas en la ciudad de Cochabamba, Bolivia. Para mayor información visite el sitio web de la institución: [www.ciudadaniabolivia.org](http://www.ciudadaniabolivia.org)

### ***Otras publicaciones de LAPOP en Bolivia:***

- Auditoría de la democracia: Bolivia 2004
- Elites, instituciones y el público: una nueva mirada a la democracia, 2003
- Auditoría de la democracia: Bolivia 2002
- El reto de la tolerancia política en Bolivia, 2000
- La cultura política de la democracia en Bolivia, 2000
- La cultura política de la democracia en Bolivia, 1998

Para recabar más información sobre estas u otras publicaciones de  
LAPOP – Bolivia puede visitar el siguiente sitio:

**<http://WWW.LAPOPSURVEYS.ORG>**

Eduardo Córdoba es sociólogo y candidato a doctor en Estudios Latinoamericanos en la Universidad Nacional Autónoma de México. Es miembro fundador de Ciudadanía.

Alberto Lizárraga es economista por la Universidad Mayor de San Simón y miembro fundador de Ciudadanía.

Daniel Moreno Morales es sociólogo y candidato a doctor en Ciencia Política por Vanderbilt University. Miembro de Ciudadanía.

Vivian Schwarz Blum es socióloga y estudiante del programa de doctorado en Ciencia Política en Vanderbilt University. Es miembro de Ciudadanía.

Mitchell A. Seligson ocupa la cátedra Centennial de Ciencia Política en Vanderbilt University. Es Director de LAPOP.

Vivian Schwarz Blum es socióloga y estudiante del programa de doctorado en Ciencia Política en Vanderbilt University. Es miembro de Ciudadanía.

Gonzalo Vargas Villazón es economista por la Universidad Mayor de San Simón y Magíster en Desarrollo Rural de la Universidad de Göttingen de Alemania. Actualmente es Director de Ciudadanía.

Miguel Villarroel Nikitenko estudió sociología. Es Coordinador del Área de Diálogo y Acción Pública de Ciudadanía.

# La cultura política de los bolivianos: Aproximaciones cuantitativas

Mitchell A. Seligson y Daniel Moreno  
Vanderbilt University  
(Editores)



**USAID**  
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS  
UNIDOS DE AMÉRICA



## **La cultura política de los bolivianos: Aproximaciones cuantitativas**

*Primera edición: abril de 2006*

© Ciudadanía, Comunidad de estudios sociales y acción pública, Cochabamba, Bolivia, 2006

Patrocinado y financiado por la Agencia para el Desarrollo Internacional. USAID, La Paz, Bolivia. USAID, LAPOP y Ciudadanía no están necesariamente de acuerdo con el análisis presentado en este libro.

ISBN: 0-9777042-1-1

Editores: Mitchell Seligson y Daniel Moreno

Cuidado de edición: Miguel Villarroel N.

Diseño de cubierta: Eddy Rivadeneira

Impreso en: Impresiones Poligraf

Teléfono: 4251468

Fax: 4257534

Cochabamba, Bolivia



**USAID**  
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS  
UNIDOS DE AMÉRICA

**Esta publicación fue posible gracias al apoyo de la Misión de USAID/Bolivia, bajo los términos del Acuerdo No. 511-0-00-04-00140-0. Las opiniones aquí expresadas no necesariamente reflejan el punto de vista de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional.**

## ÍNDICE

<b>PRÓLOGO</b> .....	7
<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	9
<b>¿POR QUÉ CONFIAMOS EN LAS INSTITUCIONES?: EL CASO BOLIVIANO</b>	
<i>Vivian Schwarz</i> .....	17
I. La importancia de la confianza en las instituciones .....	18
II. La muestra .....	24
III. El modelo .....	25
IV. Resultados.....	28
V. Discusión.....	33
V. Bibliografía .....	38
V. Anexos.....	40
<b>EL IMPACTO DE LA CORRUPCIÓN EN LA LEGITIMIDAD DEL RÉGIMEN: UN ESTUDIO COMPARATIVO DE CUATRO PAÍSES LATINOAMERICANOS</b>	
<i>Mitchell A. Seligson</i> .....	43
I. Revisión de la bibliografía.....	44
II. Diseño de la investigación: Corrigiendo las limitaciones de los trabajos anteriores .....	50
III. Evaluando el impacto de la corrupción sobre la legitimidad .....	55
IV. El impacto de la corrupción en la confianza interpersonal, un posible precursor de las percepciones de legitimidad .....	66
V. Una mirada final al argumento funcionalista .....	68
VI. Conclusiones .....	69
VII. Bibliografía .....	71
<b>LOS PERIODISTAS EN BOLIVIA: SUS OPINIONES SOBRE DEMOCRACIA Y CAMBIO INSTITUCIONAL</b>	
<i>Eduardo Córdova, Alberto Lizárraga, Gonzalo Vargas y Miguel Villarroel</i> .....	75



Introducción .....	75
Metodología.....	76
I. Percepciones acerca de la agenda de cambios institucionales y temas relevantes para el país .....	77
II. Concepción básica y problemas de la democracia para los periodistas en Bolivia .....	106
III. Conclusiones .....	111
IV. Bibliografía .....	113
V. Anexos.....	114

## **TOLERANCIA POLÍTICA Y EDUCACIÓN EN BOLIVIA**

<i>Daniel Moreno y Mitchell A. Seligson</i> .....	127
---	-----

Introducción .....	127
I. Tolerancia política: concepto y medición .....	128
II. Hallazgos del componente cuantitativo.....	133
III. Hallazgos del componente cualitativo .....	154
IV. Conclusiones.....	160
V. Bibliografía .....	163

## PROLOGO

Gonzalo Vargas Villazón

Los artículos de este libro configuran una lectura académica en torno a temas que son cruciales para el desenvolvimiento de la democracia en Bolivia. La relación de un valor democrático como la tolerancia con el proceso educativo y las identidades étnicas, el impacto negativo de la corrupción en la esfera política y específicamente en la legitimidad del régimen democrático, los factores que influyen en la confianza ciudadana en las instituciones políticas para la estabilidad del proceso político y el papel de los periodistas en la generación de opinión pública sobre aspectos como la importancia de los hidrocarburos para el desarrollo nacional, la asamblea constituyente, las autonomías regionales, la problemática de tierra y territorio, la producción de coca y los tratados de libre comercio, constituyen la materia de reflexión a partir del tratamiento estadístico de datos cuantitativos.

El enfoque diverso de los artículos que componen esta publicación tienen el denominador común de la aplicación del método e instrumentos estadísticos como generador de un corpus de información relevante que hace posible y respalda el análisis. Aquí se encuentra uno de los resultados más significativos de este libro: su contribución explícita al tratamiento de temas de la ciencia política y la sociología desde la consideración rigurosa del dato cuantitativo. Las series de datos utilizados en los artículos provienen de las encuestas que el Proyecto de Opinión Pública Latinoamericana –LAPOP–, dirigido por el Prof. Mitchell Seligson realiza en Bolivia desde 1998.

El libro es también el resultado de la colaboración e intercambio académico que desde Agosto de 2005, cuando se presentó en Cochabamba la Auditoría de la Democracia: Informe Bolivia 2004, vienen manteniendo el Departamento de Ciencia Política de la Vanderbilt University y Ciudadanía, Comunidad de Estudios Sociales y Acción Pública.

Esta publicación ha sido posible gracias al apoyo decidido del Prof. Mitchell Seligson, Daniel Moreno y Vivian Schwarz-Blum que comparten las

preocupaciones ciudadanas desde Nashvillee, impulsaron con porfía la iniciativa de publicar este libro. Miguel Villarroel de Ciudadanía, tuvo a su cargo el cuidado de la edición. Desde Ciudadanía un sincero agradecimiento a todos ellos.

## INTRODUCCIÓN

Daniel E. Moreno Morales

La historia del estudio y la reflexión sobre la sociedad y la política bolivianas es notablemente larga y rica. Pensar la política, charlar con los amigos, vecinos, parientes, discutir, opinar, escribir sobre ella, analizarla y estudiarla son actitudes muy comunes entre los bolivianos de distinta condición social. El alto nivel de politización de la sociedad boliviana se manifiesta también en su gran cantidad de analistas, opinadores, sociólogos y politólogos de profesión o de oficio, que llenan las páginas de periódicos y libros con notas y artículos sobre la política nacional. La producción sobre fenómenos políticos desde las ciencias sociales, como parte de esta tendencia general, es también amplia, con autores notables y estudios que abarcan una cobertura temática amplia.

Pese a su abundancia, la mayor parte de los trabajos existentes han abordado el estudio de la política nacional de manera teórica o con aproximaciones empíricas principalmente cualitativas y eminentemente locales. Los estudios nacionales que analizan la política nacional a través de una mirada cuantitativa son escasos y dispersos. También son notablemente pocos los estudios que utilizan la comparación con otros países de la región como un instrumento metodológico central para el proceso de producción de conocimiento sobre Bolivia. Con algunas excepciones, las características que podrían definir la producción de las ciencias sociales sobre la política boliviana son cualitativismo y localismo.

Dos parecen ser las razones principales para la muy limitada vocación cuantitativa de las ciencias sociales en Bolivia: Por un lado, la falta de bases de datos confiables que permitan analizar patrones en el tiempo e identificar relaciones sólidas entre distintos fenómenos; y es que, sin duda, la producción de datos cuantitativos confiables tiene un alto costo y requiere de capacidades técnicas no siempre disponibles para los investigadores nacionales. La segunda razón que explica el escaso desarrollo de las aproximaciones metodológicas cuantitativas en el país tiene que ver con una primacía de miradas antropológicas que enfatizan el carácter único de los fenómenos sociales; las ciencias sociales bolivianas en general parecen estar dominadas por la idea de que los fenómenos tienen que ser

entendidos principalmente en relación a su contexto inmediato, lo que resalta su carácter único y desvirtúa la comparación y el análisis estadístico.

Este compendio no busca desvirtuar la importancia que la comprensión “densa” obtenida por medio de estudios cualitativos y la interpretación de fenómenos sociales tiene en las ciencias sociales. Al contrario, los trabajos reunidos en este volumen apuntan a complementar la riqueza de estudios cualitativos existentes y la de otros que puedan ser motivados por hallazgos presentados aquí.

La disponibilidad de bases de datos de buena calidad que sean representativas de la población nacional es, sin duda, una ventaja en términos de la producción de conocimiento generalizable y válido para el país. Los autores de este volumen creemos que su uso apropiado puede contribuir al fortalecimiento y profundización de la democracia en Bolivia. Es desde esa perspectiva que este volumen pretende contribuir al debate y a la construcción del saber sobre la sociedad boliviana y su democracia.

## **El proyecto LAPOP**

Desde 1998, el proyecto de Opinión Pública Latinoamericano (LAPOP) de la Universidad de Vanderbilt (antes en la Universidad de Pittsburgh) ha realizado una serie de estudios sistemáticos sobre la cultura política de los bolivianos gracias al apoyo financiero de USAID-Bolivia. Los estudios de LAPOP en Bolivia son similares a los que el proyecto ha venido realizando en otros 11 países de América Latina: México, Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica, Panamá, República Dominicana, Paraguay, Colombia y Ecuador, a los que a partir del 2006 se sumarán Perú, Chile, Guyana y Haití y Jamaica.

Las encuestas de LAPOP se han aplicado sobre muestras representativas de la población boliviana en 1998, 2000, 2002, 2004, mientras que una quinta encuesta nacional se realizaba al momento de escribirse estas líneas en febrero de 2006. Cada una de estas encuestas se realizó sobre una muestra de alrededor de 3,000 personas, distribuidas en áreas urbanas y rurales de los 9 departamentos del país, que fueron establecidos como criterios de estratificación de la muestra.

Adicionalmente, LAPOP ha realizado estudios específicos de los miembros del poder judicial (recogiendo información de un gran número de jueces de

distintos niveles del poder judicial) y de los miembros del Congreso en 2003. También se realizó una encuesta de alrededor de 900 periodistas en 2005. Estas bases de datos son las que se emplean en los trabajos que se presentan en este volumen.

Las bondades de la información producida por LAPOP – y de los estudios resultantes de ella – son dos: En primer lugar, la producción de información representativa de la población nacional que, obtenida a través de avanzados métodos de muestreo, es un reflejo relativamente fiel de lo que los bolivianos piensan en un momento determinado. En segundo lugar, la información es comparable con la que LAPOP genera en los otros países latinoamericanos en los que se trabaja; esta característica permite tener una perspectiva comparativa que no solamente muestra qué piensan los bolivianos, sino que sitúa esas percepciones en relación a las que se dan en otros países de la región.

Las encuestas de LAPOP en Bolivia han sido realizadas con el apoyo técnico de *Encuestas y Estudios*, empresa que ha garantizado siempre que el proceso de obtención de datos esté de acuerdo a los más rigurosos estándares científicos. Las muestras sobre las cuales se aplicaron las distintas encuestas fueron diseñadas conjuntamente entre LAPOP y *Encuestas*. Como enlaces académicos, LAPOP ha tenido para sus estudios a *Maestrías para el Desarrollo* de la Universidad Católica Boliviana en La Paz y recientemente a *Ciudadanía, comunidad de estudios sociales y acción pública*, en Cochabamba.

Todas las encuestas de LAPOP están disponibles para los estudiosos de la política nacional y para el público en general. Los mecanismos para acceder a la información pueden ser obtenidos en la página web de LAPOP ([www.lapopsurveys.org](http://www.lapopsurveys.org)), o por medio de *Ciudadanía* como contraparte académica en Bolivia.

### **Cuatro temas centrales para la democracia boliviana**

El escaso desarrollo de unas ciencias sociales capaces de “medir” las opiniones de los bolivianos hace que investigadores y estudiosos de la realidad nacional, así como las personas que participan en la definición de políticas nacionales y en la toma de decisiones relevantes para el país, carezcan de una perspectiva empírica que refleje fielmente los intereses, actitudes y perspectivas de la población boliviana. El problema está, entonces, en que muchas de las decisiones

que se toman a nivel del gobierno, de la cooperación institucional, y de los propios actores de la sociedad civil, se basan en un conocimiento no necesariamente sólido de lo que los bolivianos quieren y piensan. Si bien esta limitación en el conocimiento de la política boliviana es general, en este volumen se trata de contribuir a generar información útil para la investigación y las políticas públicas en relación a cuatro temas fundamentales: la confianza de los ciudadanos en las instituciones, la corrupción, las actitudes y valores de los periodistas como generadores de opinión pública, y el papel de la educación en la generación de valores democráticos.

La relación entre las instituciones políticas de la democracia y los ciudadanos del país es uno de los temas sobre los cuáles la información es más contradictoria. Mientras que las tendencias nacionales muestran niveles de participación masivos de la gente en los mecanismos institucionales de la democracia boliviana, la desconfianza de los ciudadanos en el mundo político se manifiesta de muchas maneras, algunas de ellas recogidas por medio de encuestas de opinión. En todo caso, parece claro que una democracia saludable requiere que los ciudadanos confíen en las instituciones políticas de su país para que éstas funcionen y garanticen el Estado de derecho.

La corrupción es otro tema álgido en la política boliviana. Que Bolivia sea un país corrupto es de conocimiento general: los ciudadanos son bombardeados diariamente por denuncias sobre corrupción de funcionarios públicos de distintos niveles de la administración pública; algo que no está claro, sin embargo, es el efecto que tiene la corrupción sobre la relación política entre los ciudadanos y el Estado boliviano. Entender los efectos políticos de este fenómeno común de la sociedad boliviana es importante a la hora de generar y justificar políticas públicas orientadas a reducir la corrupción.

El proceso de educación formal es central para formar los valores y las actitudes de las personas en muchos campos de su vida, incluido el político. El paso por las aulas debería formar ciudadanos con valores políticos consistentes con la forma de gobierno del país. Pero el sistema educativo en Bolivia tiene grandes deficiencias que no han podido solucionarse con la implementación de la Reforma Educativa, que ha sido llevada prácticamente al fracaso por la oposición de los maestros. En términos del estudio de la cultura política, así como de la definición de políticas educativas, se hace pues necesario entender cómo el proceso educativo forma valores claves para la democracia.

Otro mecanismo importante que tienen los ciudadanos para generar sus actitudes y opiniones es la información disponible en los medios de comunicación masiva. La radio, la televisión y los periódicos difunden información, pero en general los periodistas no se limitan a informar sobre lo que sucede en el país, sino que comentan y a menudo interpretan la información para los ciudadanos; la misma selección de hechos que merecen ser “informados” es producto de un juicio de valor de periodistas y editores. Resulta así sumamente importante conocer cuáles son los valores y actitudes que guían las selecciones, comentarios y énfasis de los periodistas, los que luego tienen algún efecto en la forma en que los ciudadanos entienden y participan de la política.

### **Los trabajos de este volumen**

Este libro consta de cuatro capítulos analíticos, todos previamente inéditos en castellano. Si bien todos están dedicados a la cultura política de los bolivianos y todos comparten una aproximación cuantitativa guiada por el análisis estadístico de las encuestas de LAPOP, los focos de atención varían sustancialmente entre uno y otro: un capítulo indaga sobre los factores generales que afectan la confianza de los bolivianos en las instituciones políticas del país, otro discute los efectos perniciosos de la corrupción en la legitimidad del sistema democrático, un tercero describe y busca explicaciones para las actitudes de los periodistas hacia la política, mientras que el último indaga sobre la relación entre la educación y la tolerancia política en el país.

Usando datos de la encuesta nacional de 2004, Vivian Schwarz indaga en el primer capítulo sobre los factores que afectan el nivel de confianza de los bolivianos en las instituciones políticas de la democracia nacional. El capítulo se concentra en explorar los criterios que las personas toman en consideración cuando evalúan el desempeño de las instituciones en relación a sus expectativas. Aplicando modelos estadísticos multivariados, los factores que tienen un efecto más relevante sobre la confianza de los bolivianos en sus instituciones resultan siendo la percepción sobre la situación económica nacional, la corrupción en la administración pública, el nivel de sofisticación política de los entrevistados y el desempeño del gobierno en temas claves, además de las diferencias regionales. La percepción sobre la situación económica en los resultados aparece como uno de los factores con mayor peso en el análisis. Vivian sugiere que esta percepción, ligada a la pobreza relativa de Bolivia en la región, es la que determina los bajos niveles de confianza de los bolivianos en sus instituciones políticas cuando se los compara



con otros países. En relación a la sofisticación política de los entrevistados, el capítulo muestra que mientras más conozca una persona de política más alta será su confianza en las instituciones; esto sugiere claramente que las políticas estatales orientadas a fortalecer la relación entre los bolivianos y sus instituciones deben incluir un componente de información política básica.

El segundo capítulo es un estudio de Mitchell Seligson sobre los efectos de la corrupción en la legitimidad del sistema que fue previamente publicado en inglés en la revista *Journal of Politics* en 2002. La discusión en este capítulo apunta a que mientras los economistas desde hace tiempo han llamado la atención sobre los impactos perniciosos de la corrupción, los científicos políticos, por el contrario, incluso los de la corriente “realista”, han tenido una visión mucho más ambivalente del problema. Gran parte de la bibliografía de la ciencia política sobre los países en desarrollo concibe a la corrupción como funcional al desarrollo político, permitiendo que los ciudadanos superen burocracias intransigentes e ineficientes al mismo tiempo que se incrementa la lealtad hacia el sistema político. Sin embargo, perspectivas teóricas más recientes señalan, al contrario, que la corrupción erosiona el apoyo ciudadano a regímenes corruptos. Una serie de problemas metodológicos ha impedido que se pongan en prueba estas afirmaciones contradictorias sobre el impacto de la corrupción. Este ensayo usa datos de encuestas nacionales de Bolivia, Nicaragua, El Salvador y Paraguay en 1998, con un N total de más de 9,000 encuestas, para probar los efectos de las experiencias con corrupción sobre la legitimidad del sistema político. Los hallazgos apuntan a que independientemente de las características socio demográficas de las personas y de su identificación partidaria, la exposición a la corrupción erosiona la credibilidad del sistema político y reduce la confianza entre los ciudadanos.

Las principales fuentes de información que tienen los ciudadanos sobre la corrupción de los funcionarios públicos son los medios de comunicación masiva. La selección de noticias y los comentarios responden a los valores y actitudes políticas de los comunicadores. Estas actitudes sobre distintos aspectos de la democracia boliviana son analizadas por Eduardo Córdova, Alberto Lizárraga, Gonzalo Vargas y Miguel Villarroel del equipo de *Ciudadanía* en Cochabamba en el tercer capítulo de este volumen. Este estudio se basa en los datos de la encuesta realizada sobre una muestra nacional de 900 periodistas de la radio, la televisión, la prensa escrita, y de los servicios de información gubernamentales en 2005. Los hallazgos más importantes de este capítulo señalan, por un lado, el escaso conocimiento que en general tienen los periodistas sobre mecanismos institucionales de la democracia boliviana, lo cual impacta necesariamente en su rol

como formadores de opinión pública y de actitudes políticas. También resalta entre los hallazgos que los periodistas vean la línea que separa su actividad de actividades propiamente políticas (esto es, como candidatos o miembros activos de un partido), como una separación muy tenue y fácilmente superable, lo cual es consistente con el gran número de periodistas que participan de la democracia boliviana en sus distintos niveles.

El último capítulo presenta hallazgos en torno a la relación entre la tolerancia política y la educación en Bolivia. La pregunta más importante que Mitchell Seligson y yo buscamos responder es ¿Por qué el nivel educativo no incrementa la tolerancia política de los bolivianos como sucede en otros países? Usando datos de las encuestas nacionales de 2002 y 2004, además de información cualitativa, el estudio sugiere que la escasa capacidad del Estado boliviano para definir e implementar una política educacional orientada a fortalecer los valores ciudadanos parece ser uno de los factores más importantes para esta relación fallida. Este hecho también parece estar relacionado con que los bolivianos tengan los niveles de tolerancia política más baja hacia quienes son críticos de la forma de gobierno del país cuando se compara sus promedios con los de otros países de la región. El capítulo muestra también que cuando se consideran formas alternativas para medir tolerancia política, por ejemplo cuando se toma a los homosexuales como el grupo a ser tolerado políticamente, los bolivianos no parecen ser tan intolerantes como personas de otros países de la región. Por último, este capítulo también muestra que las personas que se identifican como pertenecientes a un grupo indígena en el país tienden a ser más tolerantes que aquéllos que no tienen una identidad indígena; sin embargo, existen diferencias importantes entre quienes se identifican como aymaras, como quechuas y como miembros de otros pueblos indígenas, lo que sugiere la inviabilidad del uso de la categoría indígena como criterio analítico en el estudio de la cultura política boliviana en general.

## ¿POR QUÉ CONFIAMOS EN LAS INSTITUCIONES? EL CASO BOLIVIANO

Vivian Schwarz Blum

Desde el retorno a la democracia en 1982 Bolivia ha pasado por un profundo proceso de reforma institucional que se ha intensificado en la última década. A nivel Latinoamericano, Bolivia es probablemente el país que más y con mayor profundidad ha reformado sus instituciones (Ames, et al. 2004).

Durante estos años el Estado boliviano ha invertido recursos humanos y económicos en la modernización de su maquinaria burocrática en sectores claves y sus instituciones han sido reformadas, mejoradas, reorientadas y en algunos casos se han creado nuevas instituciones para lograr un desempeño más eficiente del aparato estatal<sup>1</sup>. La promulgación de leyes como la de Descentralización y la de Participación Popular no sólo han cambiado definitivamente la configuración política del país sino que han sido instrumentos útiles para la expansión del espacio público a sectores tradicionalmente marginados de las prácticas políticas.

A través de sus muchas y muy diversas reformas institucionales el Estado boliviano ha mejorado considerablemente el reconocimiento y la defensa de los derechos humanos y ciudadanos de su población, ha reconocido e integrado al sistema político a nuevos actores políticos, ha descentralizado considerablemente las responsabilidades administrativas del Estado y ha trabajado intensamente en la mejora de los procesos políticos participativos en todo el territorio nacional (Ames, et al. 2004; Seligson 2003).

De manera contrastante con estos cambios institucionales, los estudios del Proyecto de Opinión Pública en Latinoamérica (LAPOP) proporcionan evidencia de que Bolivia es actualmente uno de los países Latinoamericanos con menores

---

1 A nivel nacional, instituciones tales como la Defensoría del Pueblo, el Tribunal Constitucional, la Brigada de Defensa de la Mujer y la Familia y la Defensoría de la Niñez y la Adolescencia, entre otras, son nuevas en el sistema político boliviano. Las municipalidades y los Comités de Vigilancia Municipal pueden considerarse también como instituciones relativamente nuevas en el sistema político a nivel local, puesto que sólo cuentan con poco más de diez años de existencia.

niveles de confianza en sus instituciones políticas y con niveles igualmente bajos de apoyo al sistema a pesar del proceso de reforma institucional por el que ha pasado.

Resulta paradójico que la confianza en las instituciones sea tan baja y que parezca estar disminuyendo aún más entre los bolivianos a pesar del esfuerzo que el Estado boliviano ha estado haciendo para lograr la transformación del sistema político. Esta es la paradoja que guía este trabajo de investigación.

## **I. La importancia de la confianza en las instituciones**

La confianza política puede definirse más como una actitud que como un comportamiento porque es el resultado de una evaluación pasiva del desempeño de objetos políticos en relación a las expectativas que tienen los individuos sobre su desempeño. La consecuencia de esta evaluación no es necesariamente expresada a través de una acción (Easton 1965; Easton 1975). La confianza juega un papel central en la percepción de legitimidad de las decisiones de un gobierno o un régimen y por ello también es importante en la determinación del nivel de apoyo que un régimen o un gobierno recibe de sus ciudadanos. Sin embargo, es el nivel de apoyo el que tiene mayores probabilidades de traducirse en una acción, mientras que el grado de confianza proporciona una justificación para dicha acción.

Hetherington define la confianza política como “el grado en el que las personas perciben que el gobierno está produciendo resultados consistentes con sus expectativas” (Hetherington 2005). Esta definición es útil en tanto considera la confianza como resultado de un balance entre las percepciones subjetivas e individuales del público y sus expectativas, combinando la dimensión empírica del concepto con su dimensión normativa.

Para los efectos de este estudio, y a partir de la definición de Hetherington, se definirá confianza en las instituciones como *el grado en el que las personas perciben que el proceso político está estructurado de una manera que sea consistente con sus expectativas*. Esta definición se aplica específicamente al caso de la confianza en las instituciones políticas, ya que las instituciones son los elementos más permanentes de un régimen y dado que pueden ser evaluadas independientemente del personal del gobierno de turno. Esta conceptualización de la confianza en las instituciones nos permitirá evaluar y tener una idea sobre el nivel de satisfacción del público con el régimen democrático boliviano.

La motivación principal de este estudio es, entonces, explorar cuáles son los factores que influyen en la confianza en las instituciones políticas. Esta motivación parece ser especialmente importante en el contexto político boliviano, ya que habiendo invertido importantes recursos en la reforma y mejora de sus instituciones en el último tiempo, aún debe enfrentar niveles muy bajos de confianza y de apoyo al sistema y niveles altos de inestabilidad política.

Los académicos han discutido extensamente sobre la importancia de la confianza política para el proceso político. Mishler y Rose, por ejemplo, discuten sobre la importancia de la confianza para el sistema político en un contexto de sociedades post-comunistas y argumentan que “(la) confianza popular en instituciones políticas y sociales es vital para la consolidación de la democracia”, y más aún que “(la) confianza es importante porque crea ‘poder colectivo’ permitiéndole al gobierno tomar decisiones e invertir recursos sin necesidad de recurrir a la coerción o sin obtener el permiso específico de la ciudadanía para cada decisión”(Mishler y Rose 1997). Así, la confianza tiene el potencial de incrementar la eficacia y la eficiencia del gobierno.

La confianza también es importante en regimenes democráticos porque es un elemento clave en la relación de representación entre los representantes electos y la ciudadanía (Mishler y Rose 1997). Si los ciudadanos no confiaran en sus representantes electos sus decisiones carecerían de legitimidad y no podrían ser implementadas. En su modelo para medir legitimidad política, Weatherford considera la confianza política como uno de los componentes centrales de la legitimidad (Weatherford 1992)<sup>2</sup>.

La importancia de la confianza es evidente también en la sociedad civil porque proporciona las bases para la creación de instituciones civiles tales como sindicatos, comités, asociaciones e incluso partidos políticos, todas ellas complementarias a las instituciones estatales y con el potencial de incrementar su efectividad (Mishler y Rose 1997). La confianza motiva la participación voluntaria en política y proporciona a los ciudadanos canales alternativos de participación en la vida política.

El interés por estudiar las características de la confianza en las instituciones políticas y por establecer predictores de confianza en el contexto político boliviano está relacionado con que la confianza es un factor determinante del apoyo al

---

2 Para mayores detalles sobre la discusión teórica de la legitimidad en el proceso político, referirse a Lipset, Seymour M. (1961) *Hombre Político: las bases sociales de la política* (Lipset 1961).

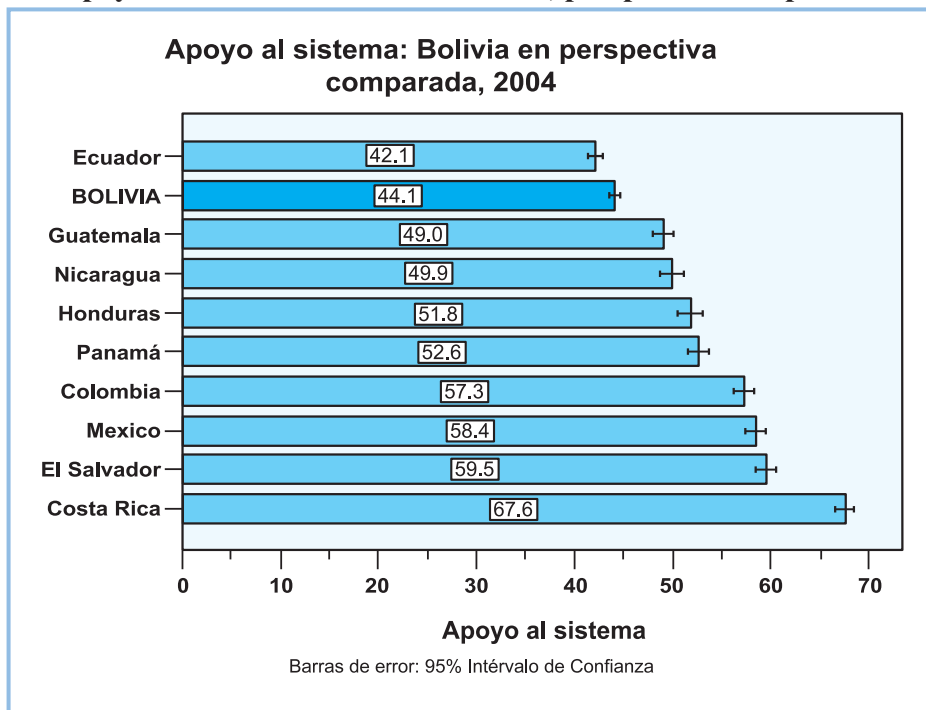
sistema por parte de los ciudadanos en un régimen democrático. Los estudios LAPOP en Bolivia y otros países latinoamericanos indican que la confianza en instituciones es un predictor robusto del nivel de apoyo al sistema<sup>3</sup> y que a medida que los niveles de confianza aumentan la tendencia del apoyo al sistema también tenderá a incrementarse.

La evidencia de la existencia de esta relación en el contexto latinoamericano y específicamente en el contexto político boliviano se ha presentado en una serie de informes que LAPOP ha producido periódicamente sobre las democracias latinoamericanas en los últimos diez años y sobre la democracia boliviana desde 1998 (Ames, et al. 2004; Seligson 1998; Seligson 1999a; Seligson 2003; Seligson, et al. 2005). Los datos reportan para Bolivia niveles muy bajos de confianza y de apoyo al sistema cuando se comparan con otros países latinoamericanos<sup>4</sup>.

El Gráfico 1 a continuación ilustra el nivel de apoyo al sistema en Bolivia en 2004 en perspectiva comparada con otros países latinoamericanos. El nivel de apoyo al sistema está medido en una escala de 1 a 100<sup>5</sup>.

- 
- 3 Los estudios LAPOP utilizan en todos los países latinoamericanos la misma escala de apoyo al sistema basada en un índice construido a partir de cinco mediciones de confianza en instituciones y en la estructura política del régimen democrático. El índice ha comprobado ser efectivo y tener altos niveles de confiabilidad en todos los casos. Para evitar problemas de multicolinealidad entre el índice de apoyo al sistema y los índices de confianza en las instituciones éstos últimos no incluyen ninguna de las variables utilizadas para medir el apoyo al sistema.
  - 4 Para mayor detalle referirse a estudios LAPOP en países Centroamericanos y en Bolivia y Ecuador en [www.lapopsurveys.org](http://www.lapopsurveys.org) Referirse también a las auditorías de la democracia en Bolivia entre 1998 y 2004.
  - 5 La variable de apoyo, como se muestra adelante, esta basada en un índice de cinco ítems, con cada ítem usando una escala de 1 a 7 que fueron recalibrados para crear una escala de 0-100. Los cinco ítems incluidos en el índice son los siguientes:
    - B1. ¿Hasta qué punto cree usted que los tribunales de justicia de Bolivia garantizan un juicio justo?
    - B2. ¿Hasta qué punto tiene respeto por las instituciones políticas de Bolivia?
    - B3. ¿Hasta qué punto cree usted que los derechos básicos del ciudadano está bien protegidos por el sistema político boliviano?
    - B4. ¿Hasta qué punto se siente orgulloso de vivir bajo el sistema político boliviano?
    - B6. ¿Hasta qué punto piensa que se debe apoyar el sistema político boliviano?

**Gráfico 1**  
**Apoyo al sistema en Bolivia en 2004, perspectiva comparada**



Fuente: Seligson et. al. 2005

Como se puede ver en el gráfico anterior, de entre una muestra de 10 países latinoamericanos Bolivia sólo supera al Ecuador en nivel de apoyo al sistema en 2004, un año especialmente difícil y de gran inestabilidad interna para ambos países. Sin embargo, el nivel de apoyo al sistema tan bajo en Bolivia no se puede atribuir a la situación excepcional de 2004 o a la influencia de los problemas en 2003, porque en estos años el apoyo al sistema se mantuvo en sus niveles tradicionales (Seligson 1999a; Seligson 2003).

En cuanto a los factores que influyen la confianza en las instituciones, este estudio se concentra en explorar los criterios que las personas toman en consideración cuando balancean sus evaluaciones del desempeño de las instituciones con sus expectativas. No existe evidencia empírica que demuestre que los criterios utilizados por los individuos para determinar la confianza que tienen en las instituciones o en otros elementos del sistema político sean homogéneos entre o dentro de comunidades políticas diferentes. Es improbable que dichos criterios sean comunes a sistemas políticos diferentes y es más probable encontrar que éstos varían de acuerdo con las características socioeconómicas específicas de

comunidades políticas diferentes. Es incluso posible que estos criterios varíen entre grupos sociales que coexisten dentro de la misma comunidad política y deben por lo tanto ser estudiados en conexión con contextos políticos específicos.

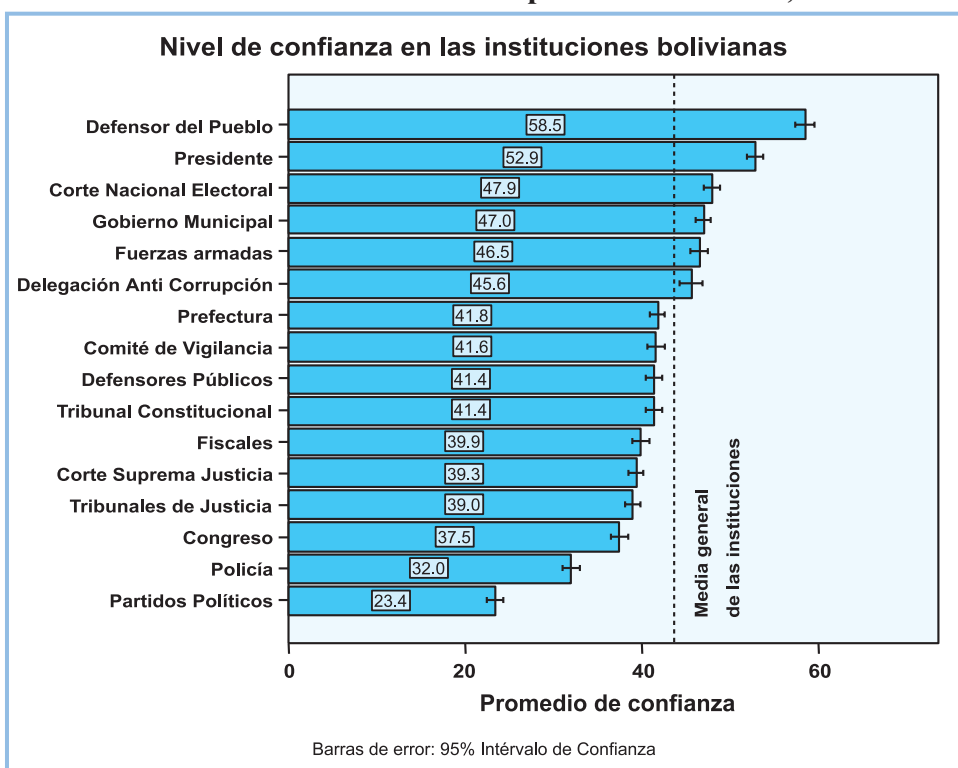
Adicionalmente, no se puede esperar que la confianza sea homogénea para instituciones diferentes o incluso para grupos de instituciones diferentes. Puede variar de acuerdo al tipo de políticas que implementan, a través de diferentes generaciones, niveles educativos, niveles económicos, entre hombres y mujeres o por afiliaciones partidarias y grupales (Abramson y Finifter 1981; Citrin 2002; Citrin 1974; Hetherington 2005; Miller 1974; Moore 2002; Seligson 1980; Seligson 1998; Seligson 1999a; Seligson, et al. 2004; Seligson, et al. 2005).

Sin embargo, los individuos no se pueden desligar de las instituciones políticas del sistema político del cual forman parte, por ello, debe existir un criterio común de evaluación para las instituciones que pertenecen a un mismo sistema político independientemente de la posición del individuo que las evalúa dentro de la comunidad política.

Los datos de LAPOP proporcionan evidencia de que no todas las instituciones políticas en Bolivia merecen poca confianza por parte de los ciudadanos a pesar de que son pocas las instituciones que superan el punto medio de la escala recodificada (50 de 100 puntos).



**Gráfico 2**  
**Confianza en las instituciones políticas en Bolivia, 2004**



Fuente: Seligson et. al. 2005

El Gráfico 2 es una ilustración clara de que no todas las instituciones políticas en Bolivia son evaluadas de igual manera por los ciudadanos, algunas aparecen como obviamente más confiables que otras como lo refleja su posición en la escala de confianza. Sin embargo, aún las instituciones que merecen más confianza en Bolivia sobrepasan apenas el punto medio de la escala, lo cual puede interpretarse no como una declaración de “confianza”, sino más bien como una declaración de poca desconfianza. El nivel de confianza en las instituciones bolivianas sigue siendo uno de los más bajos en la región latinoamericana.

En función de estas consideraciones, el presente estudio explorará los predictores de confianza en las instituciones políticas para un público boliviano en el contexto político boliviano. Este estudio probará dos hipótesis:

1. Que los principales predictores de confianza en las instituciones en el contexto político boliviano son las percepciones de los individuos sobre

- la economía nacional, el desempeño del gobierno de turno y sobre el grado de corrupción en la administración pública.
2. Que existen predictores de confianza comunes para todas las instituciones políticas independientemente de la función que desempeñan.

## **II. La muestra**

Concretamente, este estudio trata de responder a una pregunta central: dado el evidente esfuerzo que el Estado boliviano ha realizado para reformar y modernizar sus instituciones políticas: ¿Cuáles son los factores que determinan la confianza – o la falta de confianza- que los bolivianos tienen en sus instituciones políticas?

Para responder a esta pregunta, el presente trabajo analizará datos de la encuesta de opinión pública implementada en Bolivia por LAPOP en 2004. Los datos se han recolectado en todo el país a través de entrevistas personales a personas mayores de 18 años seleccionadas de una muestra nacional probabilística de domicilios diseñada para ser representativa de la población nacional a nivel de departamento. En todos los domicilios seleccionados para formar parte de la muestra se entrevistó solamente a una persona y en total se realizaron 3.073 entrevistas en todo el territorio nacional (la base ponderada cuenta con 3.070 casos por motivos de redondeo). La muestra representa equitativamente a hombres y mujeres y el promedio de edad de los entrevistados es de aproximadamente 38 años.

Cuando se trabaja con elementos subjetivos como actitudes y percepciones y temas como confianza política se debe tener siempre presente que se trabaja con respuestas afectivas y emocionales. Los patrones actitudinales de los individuos pueden ser rastreados y analizados estadísticamente con altos niveles de confianza, lo cual no quiere decir que dichos patrones sean definitivos, estáticos o permanentes en el largo plazo ni que sean homogéneos para diferentes grupos de individuos. A pesar de estas dificultades, una amplia producción empírica proporciona evidencia de la solidez y exactitud de los resultados obtenidos en estudios de confianza política bajo las condiciones descritas y en estudios de opinión pública. En el contexto latinoamericano los informes y estudios de LAPOP son una prueba extensa de ello (Seligson 1980; Seligson 1983; Seligson 1989; Seligson 1998; Seligson 1999a; Seligson 1999b; Seligson 2003; Seligson, et al.

2004; Seligson, et al. 2005)

A pesar de que LAPOP ha estudiado las percepciones y comportamientos democráticos de los bolivianos desde 1998, en este trabajo se analiza solamente la muestra de 2004 ya que ésta contiene la lista más extensa de instituciones políticas de todas las muestras disponibles para Bolivia. Si bien es cierto que el análisis estadístico de una sola muestra no puede establecer una relación definitiva entre confianza y sus predictores, un trabajo tal puede proporcionar evidencia que respalde supuestos teóricos y evidencia de la dinámica de la confianza en el contexto político.

### III. El modelo

Para determinar el grado de confianza que las personas tienen en cada una de las diecisiete instituciones políticas incluidas en este estudio se les ha preguntado a los entrevistados *¿Hasta qué punto tiene usted confianza en.....?* La pregunta tiene la misma estructura para todas las instituciones y es medida originalmente en una escala de 1 a 7, en la que 1 significa que el entrevistado no tiene nada de confianza en la institución y 7 significa que tiene mucha confianza en la institución. Para facilitar la interpretación de los resultados durante el proceso de análisis se ha transformado esta escala en una escala de 1 a 100 para todas las instituciones analizadas.

El modelo de análisis ha sido construido partiendo del supuesto de que las personas no tienen conocimiento específico sobre las funciones y el desempeño de cada una de las instituciones sobre las que se les está preguntando. Por ello, los entrevistados no consideran necesariamente a cada una de las instituciones como unidades aisladas cuando determinan el nivel de confianza que tienen en ellas sino más bien las evalúan en relación con el área en que la institución desempeña sus funciones y en relación con las otras instituciones que funcionan en la misma área que conocen mejor o con las cuales tienen mayor familiaridad.

Supongamos que un entrevistado no tiene una idea clara de lo que es o lo que hace un Fiscal, pero sí tendrá por lo menos una idea aproximada de las funciones del poder judicial y podrá relacionar al fiscal con el sistema judicial y usar su percepción del sistema judicial para formar una opinión sobre el Fiscal<sup>6</sup>.

---

6 A pesar de que el proceso descrito está lejos de ser un proceso ideal para determinar el nivel de

Este supuesto también se basa en el reconocimiento de que no todos los entrevistados tienen conocimiento específico de todas las instituciones en el momento de la entrevista y por ello pueden formar una opinión sobre la confianza que les merece una institución relacionando las instituciones que desconocen con las que conocen en la misma área de funciones<sup>7</sup>.

El modelo de análisis en este trabajo divide a las instituciones políticas en cuatro grupos, de acuerdo con su área de desempeño: las instituciones relacionadas con el poder Ejecutivo, las instituciones relacionadas con funciones de representación, las relacionadas con el poder Judicial y las instituciones que se desempeñan a nivel local y regional.

A continuación, cada uno de los grupos es transformado en un índice combinado de instituciones que representa el área de desempeño de las mismas. Estos índices serán utilizados como las variables dependientes en este estudio, reduciendo nuestras variables de diecisiete a solamente cuatro. Así, el modelo determinará los elementos predictores de confianza en las instituciones en relación con las funciones de las instituciones en lugar de hacerlo para cada una de ellas independientemente.

Las instituciones han sido agrupadas de la siguiente manera:

- a. Instituciones relacionadas con el Poder Ejecutivo: la Policía, las Fuerzas Armadas, el Presidente de la República y la Delegación Presidencial Anticorrupción<sup>8</sup>.
- b. Instituciones con funciones de representación: el Congreso Nacional, la Corte Nacional Electoral y los partidos políticos.
- c. Instituciones relacionadas con el Poder Judicial: la Corte Suprema de Justicia, el Tribunal Constitucional, el sistema de justicia en general, las

---

confianza en una institución política, es probable que la persona entrevistada pase por este tipo de proceso cuando responde a temas desconocidos en una encuesta de opinión pública aún cuando la encuesta de LAPOP permite al entrevistado responder que no tiene conocimiento del tema sobre el que está siendo cuestionado.

- 7 No es posible distinguir en la encuesta específicamente cuáles entrevistados realmente tienen conocimiento de las instituciones sobre las que se les está preguntando y cuáles no lo tienen debido a que las personas no admiten fácilmente que carecen de conocimiento sobre temas relevantes. Sin embargo, debemos suponer que los entrevistados tratarán aún así de proporcionar la respuesta más sincera posible por medio de relacionar temas desconocidos con temas conocidos para dar una respuesta.
- 8 En 2004, esta institución se llamaba Delegación Presidencial Anticorrupción y fue creada por el Presidente Carlos Mesa. Actualmente, la institución ha sido reformada y se denomina Delegación Presidencial para la Transparencia y la Integridad Pública.

tribunales de justicia, los defensores públicos, los fiscales y la Defensoría del Pueblo.

- d. Instituciones locales: el Gobierno Municipal, la Prefectura<sup>9</sup> y el Comité de Vigilancia.

Habiendo establecido el modelo de análisis de acuerdo con los grupos de instituciones políticas previamente descritos, se le aplicó un análisis de regresión multivariada para estimar los predictores de confianza en las instituciones políticas bolivianas para cada uno de los cuatro grupos de instituciones. La regresión utiliza el mismo grupo de variables independientes para los cuatro grupos de instituciones, entre las cuales se encuentran variables que miden las percepciones de los entrevistados en relación a la situación económica nacional presente y futura, la generalización de la corrupción entre los funcionarios públicos y el desempeño del gobierno en relación a la lucha contra la pobreza, contra la corrupción y en la promoción de los principios democráticos en Bolivia<sup>10</sup> y los niveles de desempleo entre los entrevistados.

El modelo incluye también dos variables que miden el nivel de sofisticación política de los entrevistados y su exposición mediática. Estas variables miden puntualmente si los entrevistados conocen temas básicos y puntuales de la política nacional e internacional<sup>11</sup> y si leen noticias nacionales en los periódicos, si las ven en la televisión o si las oyen en la radio.

Otras variables incluidas en este modelo miden el desempeño específico del Presidente Mesa, los niveles de participación en protestas públicas y en actividades con instituciones políticas, en OTBs y partidos políticos, como una medida de cuán involucrados están los entrevistados en política ya sea en niveles locales o nacionales (Putnam 2001). Dos variables sirven como indicadores del apego al régimen democrático actual, midiendo si los entrevistados justificarían un golpe de Estado en Bolivia y si consideran necesario reformar la Constitución Política del Estado o no.

Finalmente, el modelo incluye variables de control que miden únicamente

---

9 Se debe recordar que en 2004, cuando se hizo la encuesta en la que está basada este estudio, los prefectos departamentales aún eran nombrados por el Presidente de la República.

10 Las respuestas a esta serie de preguntas se refieren al gobierno del Presidente Carlos Mesa, debido a que la encuesta se realizó cuando éste era presidente de la República.

11 Las preguntas que se utilizaron para medir sofisticación política y exposición mediática se encuentran en el anexo junto con todas las demás preguntas en base a las cuales se realiza el presente estudio.

las características sociodemográficas de la población entrevistada tales como edad, sexo, nivel de ingreso, nivel educativo, área de residencia y autoidentificación étnica. La lista completa de variables incluidas en el modelo y las preguntas del cuestionario que recolectan la información que se analiza se encuentran en el anexo de este artículo.

Las expectativas de la estimación del modelo son que una percepción negativa de las variables sociotrópicas (percepción de la situación económica nacional presente y futura) afecta negativamente la confianza que las personas tienen en las instituciones, es decir que, mientras peor sea la percepción de la situación económica, menor será la confianza que los entrevistados tengan en las instituciones. Al mismo tiempo, se puede esperar que mientras más generalizada sea la corrupción entre funcionarios públicos, el público en general tendrá menor predisposición a confiar en las instituciones.

Es lógico suponer que a medida que la percepción del desempeño del gobierno y del presidente mejoran, se incrementa también la predisposición del público a confiar en las instituciones políticas del país. En cuanto al efecto de las variables de sofisticación política y exposición mediática se espera que a mayor sofisticación política se incrementen los niveles de confianza en las instituciones, mientras que el efecto de la exposición mediática depende del contenido de los mensajes en los medios y de la intensidad de la exposición<sup>12</sup> por lo que se pueden esperar resultados mixtos.

A continuación, se presentan los resultados del análisis de regresión que se aplicó al modelo descrito en esta sección.

#### **IV. Resultados**

Un análisis inicial de las variables involucradas en este estudio revela que existe una correlación satisfactoria entre las variables analizadas pero, al mismo tiempo, mantienen suficiente independencia entre ellas. El detalle del análisis de correlación aplicado a las variables en este estudio se presenta en el anexo de este

---

12 La influencia que los medios tienen en los entrevistados será diferente si el entrevistado lee los periódicos cada día o solamente una vez por semana o si el entrevistado está expuesto a un solo tipo de mensaje y si compara o no con fuentes alternativas de información. Este estudio no analiza el efecto de la exposición mediática sobre la confianza con demasiado detalle porque se concentra en analizar el conjunto de los elementos que influyen la confianza en las instituciones.

artículo.

Una vez establecida la independencia entre variables se realizó un análisis de confianza de los índices construidos a partir de las variables que miden la confianza en las instituciones políticas individualmente para probar la congruencia interna de cada índice. Un índice congruente y confiable debe estar conformado por variables interconectadas entre sí y que miden diferentes aspectos en una misma línea o dimensión temática.

El test de confianza produce un coeficiente que estima numéricamente el nivel de congruencia interna de los índices (denominado el alfa de Cronbach) en un rango entre 0 y 1, en el que un estimado cercano al 0 es indicador de que los elementos del índice no miden elementos dentro de una misma línea temática y de que no deberían formar parte de un mismo índice y un coeficiente más cercano a 1 indica que la escala es confiable y que mide elementos dentro de una misma línea temática.

Los resultados del análisis de confianza para los cuatro índices construidos a partir de las instituciones individuales se presentan en la Tabla 1, a continuación:

**Tabla 1**  
**Resultados del test de confianza de los índices por grupos de instituciones**

Variable dependiente	Alfa de Cronbach	Test F
Execinstitution	.652	.000
Repinstitution	.685	.000
Judinstitution	.866	.000
Locinstituion	.759	.000

Fuente: Elaboración propia con datos de LAPOP 2004

En general, los resultados de esta prueba indican que los cuatro índices de instituciones presentan niveles de credibilidad suficientes como para ser utilizados en un análisis de regresión y que cada uno de los índices es una representación apropiada del conjunto de instituciones que lo conforman.

Los resultados presentados en Tabla 1 indican que el índice más confiable es el conformado por las instituciones relacionadas con el Poder Judicial, con un coeficiente alfa de Cronbach de .866 en una escala de 0 a 1. Este resultado no es

sorprendente dado que el índice de las instituciones judiciales está conformado por siete instituciones individuales y que un número elevado de elementos en un índice tiende a incrementar ligeramente los coeficientes estimados por el modelo.

A pesar de que los índices de las instituciones del Ejecutivo y las de representación presentan coeficientes menores a 0,7 (0,652 y 0,685 respectivamente), éstos son aún altamente confiables pues se debe considerar que ambos índices están conformados por un número reducido de instituciones individuales por lo que se deben esperar coeficientes ligeramente menores a los obtenidos por índices con más elementos<sup>13</sup>.

Los resultados de las cuatro regresiones realizadas (una por cada uno de los cuatro índices de instituciones) se resumen a continuación en la Tabla 2, lo cual facilita la comparación de resultados entre grupos. En la tabla se presentan los coeficientes beta estimados para cada una de las variables para cada grupo y los valores de la prueba de t, que indican el nivel de confianza con el que se han estimado los coeficientes. Todas las variables han sido probadas en dos “colas” a pesar de que las expectativas del efecto de algunas variables habían sido establecidas en una etapa previa al análisis estadístico.

Inicialmente se debe observar que el tamaño de la muestra en las cuatro regresiones, de alrededor de 1.330, parece muy reducido cuando se compara con las 3.070 personas de la muestra. A pesar de que los datos de todas las observaciones fueron incluidos en las regresiones este número se reduce considerablemente por causa de datos faltantes en preguntas que no obtuvieron respuesta por parte de los entrevistados. El análisis estadístico excluye de la estimación de las regresiones los casos en los que existen preguntas sin responder, por lo que el número de casos en los que todas las preguntas han obtenido respuestas se reduce considerablemente.

Por otro lado, las encuestas LAPOP en Bolivia se realizan con muestras de tamaño considerablemente mayores al standard en encuestas de opinión pública en general, en las que una muestra mayor a 1.000 puede considerarse suficientemente grande como para representar a una población incluso mayor a la población boliviana. Ello nos deja con muestras suficientemente grandes para trabajar en la estimación de las regresiones con niveles de confianza suficientes.

---

13 Un índice poco confiable tendrá un alfa de Cronbach estimado alrededor de 0,3 en una escala de 0 a 1.



Se debe observar también que se han resaltado en la tabla de resultados solamente los resultados para las variables que tienen un efecto estadísticamente significativo en al menos tres de los cuatro grupos de instituciones, ello por dos motivos: por una parte el análisis de los efectos de tantas variables en cuatro grupos diferentes de instituciones se facilita concentrándose en las variables con efectos más poderosos; por otra parte, así se busca evidencia para corroborar la segunda hipótesis que este estudio busca examinar.

**Tabla 2**  
**Resultados de las regresiones lineales por grupo de instituciones**

Variables	Instituciones del Ejecutivo		Instituciones de Representación		Instituciones del Judicial		Instituciones Locales	
	B	t	B	t	B	t	B	t
Sexo	-.233	-.239	1.721	1.627	1.169	1.191	-1.526	-1.377
Ingresos familiares	.689	1.739	.746	1.731	.946**	2.368	1.50***	3.34
Edad	.014	.379	.033	.855	-.038	-1.038	-.048	-1.172
Educación	-.337	-.446	-.835	-1.019	-1.54**	-2.021	-1.541	-1.798
Urbano	-.281	-.243	-5.79***	-4.62	-2.96**	-2.547	-2.006	-1.53
Sur	.062	.052	.279	.215	.481	.398	1.283	.945
Oriente	<b>7.047***</b>	<b>5.919</b>	<b>11.68***</b>	<b>9.05</b>	<b>8.27***</b>	<b>6.885</b>	<b>9.07***</b>	<b>6.706</b>
El Alto	<b>-3.605**</b>	<b>-2.188</b>	<b>-7.01***</b>	<b>-3.915</b>	<b>-3.79**</b>	<b>-2.393</b>	<b>-3.76**</b>	<b>-2.015</b>
Mestizo	.840	.764	2.152	1.806	3.79***	3.422	3.348**	2.683
Indígena	.386	.250	.142	.085	1.659	1.064	2.045	1.173
Exposición medios	-.923	-1.594	-1.66***	-2.65	-1.56***	-2.664	.416	.634
Sofisticación política	<b>.815***</b>	<b>2.627</b>	<b>.967***</b>	<b>2.872</b>	<b>.647**</b>	<b>2.07</b>	.011	.031
Generalización corrupción	<b>-0.055***</b>	<b>-3.165</b>	<b>-0.059***</b>	<b>-3.15</b>	<b>-1.102***</b>	<b>-5.889</b>	<b>-0.094***</b>	<b>-4.81</b>
Situación económica	<b>-1.411**</b>	<b>-2.357</b>	-.881	-1.366	<b>-1.19**</b>	<b>-1.99</b>	<b>-3.39***</b>	<b>-5.025</b>
Situación económica futura	-1.121	-1.905	<b>-1.65***</b>	<b>-2.588</b>	<b>-1.58***</b>	<b>-2.679</b>	<b>-1.474**</b>	<b>-2.206</b>
Desempleo	-.713	-.647	-1.727	.149	-1.03	-.927	-.391	-.313
Evaluación presidente	<b>.135***</b>	<b>4.753</b>	<b>-.07**</b>	<b>-2.283</b>	<b>-0.082***</b>	<b>-2.855</b>	-.043	-1.321
Gob. Pobreza	<b>.171***</b>	<b>6.585</b>	<b>.156***</b>	<b>5.516</b>	<b>.197***</b>	<b>7.519</b>	<b>.177***</b>	<b>5.929</b>
Gob. Principios democráticos	<b>.095***</b>	<b>3.597</b>	<b>.092***</b>	<b>3.203</b>	<b>.07***</b>	<b>2.616</b>	<b>.098***</b>	<b>3.235</b>
Gob. Corrupción	<b>.112***</b>	<b>4.789</b>	<b>.057**</b>	<b>2.251</b>	<b>.092***</b>	<b>3.921</b>	<b>.076***</b>	<b>2.862</b>
Participa OTB	.003	.201	-.033**	-2.15	-.006	-.391	.029	1.822
Participa partidos políticos	-.023	-1.556	.057***	3.501	.011	.755	-.011	-.676
Cambiar Constitución	-.007	-.560	-.017	-1.271	.026**	2.107	.001	.069
Justifica golpe de Estado	.023**	2.477	.006	.579	.022**	2.331	.017	1.583
Participó en protestas	-.659	-.742	.889	.923	-.964	-1.708	2.062**	2.046
N	1326		1330		1323		1322	
Adj R 2	<b>.298</b>		<b>.241</b>		<b>.274</b>		.245	
F	.000		.000		.000		.000	

\*\*\* Estadísticamente significativa al .01 nivel de confianza

\*\* Estadísticamente significativa al .05 nivel de confianza

Nota: Las casillas en color gris corresponden a las variables que afectan a todos los grupos de instituciones, en tanto que las casillas en color celeste afectan a sólo tres de ellas.

Fuente: Elaboración propia con datos de LAPOP 2004

A partir de los resultados presentados en la Tabla 2 se puede observar que el modelo analizado para los cuatro grupos de instituciones proporciona evidencia para corroborar la primera hipótesis planteada en este estudio y que las expectativas sobre el efecto de las variables de generalización de la corrupción y de desempeño del gobierno han sido corroboradas para los cuatro grupos de instituciones y las expectativas del efecto de las variables sociotrópicas se corroboran en tres de los cuatro grupos de variables.

Para el caso del efecto de las variables sociotrópicas, observamos que éstas tienen el efecto esperado, es decir, que a medida que la percepción de la situación económica nacional empeora también decrece la confianza en las instituciones políticas. Esta expectativa se confirma tanto para la percepción de la situación económica actual como para la futura. De igual manera, se confirma la expectativa de la variable de percepción de corrupción, pues mientras más generalizada se percibe la corrupción entre los funcionarios públicos menor es la confianza que se tiene en las instituciones políticas.

Los resultados también muestran que, de acuerdo con lo que se esperaba de estas variables, mientras mejor sea la evaluación del desempeño del gobierno de turno en cuanto a la lucha contra la pobreza y contra la corrupción y en la promoción de principios democráticos mayor es la confianza en las instituciones políticas.

Inesperadamente, los resultados de la regresión indican claramente que dos variables regionales son estadísticamente significantes en un nivel de confianza mayor al 95%. La variable que representa al oriente del país<sup>14</sup> y la variable que representa a los entrevistados que residen en El Alto tienen un efecto poderoso sobre la definición de la confianza en las instituciones y tienen efectos opuestos entre sí para los cuatro grupos de instituciones. En otras palabras, una persona que reside en la región oriental del país ya sea en Pando, Beni o en Santa Cruz, reporta niveles de confianza en todas las instituciones políticas en promedio más altos que las personas que no viven en esa región del país. En el caso de El Alto, las personas que viven en esta ciudad reportan consistentemente niveles menores de confianza en todas las instituciones que las personas que no viven en esa ciudad, aún controlando por otros indicadores socioeconómicos como la educación, la edad o

---

14 Para el presente análisis, la variable que mide la región del país en el que reside el entrevistado ha sido reagrupada en tres regiones mayores: la región oriental (Santa Cruz, Beni y Pando), la región occidental (La Paz, Cochabamba y Oruro) y la región del sur (Chuquisaca, Potosí y Tarija).

el ingreso.

Los coeficientes de las  $R^2$  ajustadas<sup>15</sup> oscilan entre 0,241 y 0,298 para los cuatro grupos de instituciones, indicando que el modelo de regresión explica entre 24% y 29% de la varianza en la confianza en las instituciones dependiendo del grupo de instituciones de que se trate. Aunque estas cantidades pueden dar la impresión de que el desempeño del modelo de análisis es bajo, lo cierto es que muy por el contrario estos coeficientes son considerablemente elevados para modelos que emplean datos de encuestas de opinión pública, lo cual puede ser interpretado como que el modelo de análisis es sólido.

Los resultados obtenidos indican que existe evidencia para corroborar las dos hipótesis planteadas al inicio de este trabajo: que la percepción de la economía, de la corrupción en la administración pública y del desempeño del gobierno de turno en áreas claves son predictores importantes de confianza en las instituciones y que, a pesar de que la evidencia y la teoría sugieren lo contrario, existen elementos comunes a todas las instituciones que tienen influencia en la determinación de la confianza de los ciudadanos en las instituciones políticas del país.

## **V. Discusión**

Los resultados presentados en este estudio proveen evidencia empírica que sugiere que la confianza en las instituciones es de hecho un proceso evaluativo y una actitud individual más que únicamente una reacción emocional al contexto político en el que se mide.

Del análisis de regresión para los cuatro grupos de instituciones se puede concluir que la dirección de las relaciones entre las variables explicatorias y las variables de confianza en las instituciones es consistente independientemente del tipo de institución del que se trate. Adicionalmente, encontramos evidencia de que existen factores universales que influyen en la confianza de los bolivianos en sus instituciones independientemente de la dirección de las relaciones entre variables.

Más que nada, este descubrimiento lleva a la generación de nuevas hipótesis sobre la dinámica de la formación de opiniones y actitudes relacionadas con las

---

15 Las  $R^2$  ajustadas son indicadores de la proporción de varianza que el modelo de regresión explica y se expresan en un rango de 0 a 1.

instituciones políticas, pues se había argumentado ya en la discusión teórica de este estudio que la evidencia apunta a creer que los factores que determinan la confianza en las instituciones tienden a ser específicos para instituciones diferentes y no comunes o universales para instituciones o grupos de instituciones diferentes. Es necesario, por lo tanto, extender el estudio de los predictores de confianza en las instituciones y confirmar si el patrón se confirma en Bolivia en diferentes momentos y si se confirma también en otros países de la región latinoamericana o en países con condiciones políticas y económicas similares a las de Bolivia.

Sabemos que los entrevistados hacen consideraciones diferentes para instituciones diferentes cuando las evalúan y determinan cuán confiables son las instituciones. La evidencia obtenida en este estudio sugiere que los entrevistados podrían hacer consideraciones diferentes no sólo para instituciones diferentes sino también en niveles diferentes, por lo cual un predictor general de confianza en las instituciones no sería el único posible sino que puede combinarse con subgrupos de predictores específicos para instituciones específicas. Por ahora, esto permanece como una interrogante abierta.

Volviendo a los resultados presentados en la Tabla 2, se puede observar que el modelo identifica ambos tipos de predictores, los que son comunes a todos o por lo menos tres de cuatro grupos de instituciones y los que son específicos para uno o dos grupos institucionales. En este estudio se discuten principalmente las implicaciones de los predictores comunes a todas las instituciones, pues aunque sus efectos sustanciales no son mayores a los específicos en todos los casos, su poder explicativo es mayor en la medida en que pueden ejercer influencia sobre todas las instituciones y aportan un punto de vista nuevo sobre la dinámica de la confianza en las instituciones.

Los grandes temas en esta dinámica en Bolivia son la distribución geográfica de la población, la corrupción en la administración pública, la situación económica nacional, el nivel de sofisticación política de los entrevistados y el desempeño del gobierno en temas claves. Todas estas variables tienen resultados estadísticamente significantes estimados con niveles de confianza superiores al 99%.

Naturalmente, es lógico que el desempeño del gobierno sea importante para los ciudadanos al momento de evaluar a las instituciones, pues, aunque son elementos separados, el gobierno es elegido para administrar las instituciones durante un periodo de tiempo establecido. Resulta lógico también que si el público

tiene una visión pesimista de la situación económica nacional presente o futura, no tenga buena predisposición hacia las instituciones políticas en el país.

Sustancialmente, sin embargo, existen diferencias entre las estimaciones para los predictores de confianza que indican cuáles de estas variables pueden ser consideraciones más importantes que otras en la determinación de la confianza institucional. Al parecer, la consideración más importante de los entrevistados para determinar su confianza en las instituciones es la situación económica del país, independientemente de su satisfacción con su situación personal.

Por otro lado y contrariamente a lo esperado, las variables que más claramente influyen en diferencias en los niveles de confianza en las instituciones entre los bolivianos son variables regionales: las personas que viven en los departamentos de Pando, Beni y Santa Cruz son las que mayor confianza tienen y las personas que viven en El Alto son las que menos confían en las instituciones. No es usual encontrar diferencias regionales tan marcadas cuando se estudian fenómenos como la confianza en las instituciones, que más que tener un carácter específico o local tiene carácter subjetivo. Sería menos sorprendente encontrar diferencias regionales marcadas cuando se estudian políticas específicas o acciones que afectan directamente a grupos poblacionales específicos.

Intentar una explicación de la clara división geográfica del país en relación a la confianza en las instituciones es desafiante y entra un poco en el campo de la especulación, aunque se pueden encontrar pistas entre los datos de este estudio. La división puede tener poco que ver con la identificación étnica de las personas pues las variables étnicas en este modelo no son estadísticamente significantes y tienen correlaciones muy bajas con las variables regionales.

Los datos indican, sin embargo, que existen diferencias económicas entre ambas regiones y que son estadísticamente significantes, especialmente para el promedio de los niveles de ingreso entre oriente y las otras regiones del país. Con esta consideración, se puede comprender mejor la importancia de la percepción económica nacional en la determinación de la confianza en las instituciones y, aunque este estudio no lo hace, sería interesante analizar cuál es el efecto conjunto de la percepción económica y la región sobre la confianza en las instituciones en Bolivia.

A pesar de ser sustancialmente pequeño, el efecto de la percepción de corrupción en la administración pública influye en la evaluación que los

ciudadanos hacen de las instituciones y los esfuerzos gubernamentales de la lucha contra la corrupción no parecen ser suficientes como para crear una sensación de seguridad entre los entrevistados. Por otro lado, los entrevistados aprueban el hecho de que el gobierno luche contra la corrupción, lo cual les hace incrementar su confianza en las instituciones y ambos elementos en combinación pueden terminar teniendo un efecto aditivo que determine que mientras menos generalizada esté la corrupción en la administración pública y mientras más señales de el gobierno de estar luchando contra la corrupción, mayor será la confianza que los ciudadanos tengan en las instituciones.

Quizás una evaluación más detallada de la expansión de la corrupción en la administración pública en los últimos diez años provea mejor información que permita evaluar si la lucha contra la corrupción parece exitosa a los ojos de los bolivianos y si está haciendo a los ciudadanos tener mayor confianza en el régimen.

Finalmente, uno de los resultados más interesantes de este estudio es el referido a los niveles de sofisticación política de los entrevistados. La regresión estima que mientras más sepan de política básica los entrevistados más confían en las instituciones. Esta variable se construyó en base a tres preguntas básicas sobre la política en Bolivia (cuántos diputados hay en el Congreso, quién es el diputado uninominal de su circunscripción y si conoce la figura de las agrupaciones ciudadanas) y tres preguntas sobre política internacional (quién es el presidente de Estados Unidos, quién es el presidente del Brasil y quién es el presidente de Argentina). Los niveles de sofisticación política en Bolivia son muy bajos y ésta puede ser una buena parte de la explicación a la falta de confianza pues difícilmente se puede confiar en lo que no se conoce ni remotamente.

¿Qué significan todos estos resultados y conclusiones para Bolivia? El país tiene un problema económico serio que está afectando los niveles de confianza de la ciudadanía en las instituciones políticas a pesar de los esfuerzos que los gobiernos de turno han venido haciendo en los últimos años tanto para reformar la estructura institucional del Estado como para combatir la pobreza y la corrupción y para mejorar la distribución de oportunidades a través de la educación y la integración al proceso político a través de la participación popular. El problema económico está erosionando la confianza de los bolivianos en sus instituciones incluso a pesar de evaluaciones positivas del trabajo del gobierno.

El modelo de análisis no puede, sin embargo, discriminar entre la percepción y la realidad de una mala situación económica, pues se basa solamente

en las percepciones de los entrevistados. Las personas pueden tener la percepción de que la situación económica del país es muy mala sin que necesariamente lo sea en la realidad<sup>16</sup>. La existencia de una brecha persistente en el tiempo entre la percepción negativa de la situación económica y la situación económica real es tan preocupante como el hecho de que la pobreza afecte la confianza en las instituciones y afecte la estabilidad de la democracia en el país más pobre de Sud América. Es imperioso entender el origen de esta brecha, pero eso es material para otro estudio.

Siendo entonces el país más pobre de Sudamérica y considerando los resultados de este estudio y si a ello además se añaden altos niveles de corrupción y dos gobiernos interrumpidos en cuatro años, no debería sorprender el hecho de que Bolivia sea el país con menores niveles de apoyo al sistema y de confianza en sus instituciones en toda la región latinoamericana de acuerdo con los estudios de LAPOP sobre la democracia<sup>17</sup>.

Las implicaciones de los resultados obtenidos en este estudio son muchas, pero apuntan a consideraciones centrales en relación al funcionamiento y supervivencia del régimen democrático tal y como está estructurado actualmente. Los datos sugieren que los problemas económicos están creando problemas de estabilidad política a largo plazo y tangibles y no solamente que los problemas políticos del país están afectando la economía. Parece ser que las expectativas que los bolivianos tienen de sus instituciones políticas van más allá del campo político pues la confianza se reduce a medida que la economía empeora.

Está claro que es necesario hacer más públicos los procesos políticos y los esfuerzos del Estado por reducir la corrupción y la pobreza y por incrementar la eficiencia de sus instituciones. Está claro también que se debe trabajar seriamente en la creación de información pública confiable sobre la economía nacional y sobre los procesos de toma de decisiones en el Congreso y en el Ejecutivo en pro de la transparencia y para incrementar la confianza de los bolivianos en sus instituciones.

---

16 A pesar de la percepción generalizada de que la economía boliviana se encuentra en muy mala situación, hasta 2004 la economía del país crecía a un ritmo constante de alrededor de 3% de acuerdo con la información oficial del gobierno (INE).

17 Los países que forman parte de ese estudio son: Costa Rica, Guatemala, Honduras, Nicaragua, El Salvador, República Dominicana, Panamá, México, Colombia, Ecuador y Bolivia. De todos estos países, incluso de entre los más pobres en Centroamérica, Bolivia es el país con los niveles más bajos de apoyo al sistema.



## VI. Bibliografía

- Abramson, Paul R., y Ada W. Finifter. "On the Meaning of Political Trust: New Evidence from Items Introduced in 1978." *American Journal of Political Science* 25, no. 2 (1981): 297-307.
- Ames, Barry, Aníbal Pérez-Liñan, Mitchell Seligson, y Daniel Moreno. *Elites, instituciones y el público: Una nueva mirada a la democracia boliviana*. La Paz: Usaid, 2004.
- Citrin, J. "Democracy and trust." *Political Psychology* 23, no. 2 (2002): 402-04.
- Citrin, Jack. "Comment: The Political Relevance of Trust in Government." *The American Political Science Review* 68, no. 3 (1974): 973-88.
- Easton, David. *A Systems Analysis of Political Life*. New York: Wiley, 1965.
- . "A Re-Assessment of the Concept of Political Support." *British Journal of Political Science* 5 (1975): 435-57.
- Hetherington, Marc J. *Why Trust Matters. Declining Political Trust and the Demise of American Liberalism*. Princeton: Princeton University Press, 2005.
- Lipset, Seymour Martin. *Political Man: The Social Basis of Politics*. Baltimore, MD.: Johns Hopkins University Press, 1961.
- Miller, Arthur H. "Political Issues and Trust in Government: 1964-1970." *The American Political Science Review* 68, no. 3 (1974): 951-72.
- Mishler, William, y Richard Rose. "Trust, Distrust and Skepticism: Popular Evaluations of civil and Political Institutions in Post-Communist Societies." *The Journal of Politics* 59, no. 2 (1997): 418-51.
- Moore, David W. "Just One Question: The Myth and Mythology of Trust in Government." *Public Perspective* (2002).
- Seligson, Mitchell A. "Trust, Efficacy and Modes of Political Participation: A Study of Costa Rican Peasants." *British Journal of Political Science* 10 (1980): 75-98.
- . "On the Measurement of Diffuse Support: Some Evidence from Mexico." *Social Indicators Research* 12 (1983): 1-24.
- . "Latin American Legislatures: An Overview of Bolivia, Chile and Peru." Pittsburgh: University of Pittsburgh Latin American Democratization Study Group, 1989.
- . "The Political Culture of Democracy in Bolivia, 1998." La Paz, Bolivia, 1998.
- . *La cultura política de la democracia boliviana*. La Paz: Encuestas & Estudios, 1999a.



- . “Popular Support for Regional Economic Integration in Latin America.” *Journal of Latin American Studies* 31, part I (1999b): 129-50.
- . *Auditoría de la democracia. Bolivia: 2002*. La paz: MpD - UCB, Encuestas y Estudios, USAID, 2003.
- Seligson, Mitchell A., Daniel Moreno, Marcus Catsam, y Andrew Lotz. *Auditoría de la Democracia Ecuador 2004*. Quito: LAPOP / USAID / Vanderbilt University / CLAIS / CEDATOS Ecuador, 2004.
- Seligson, Mitchell, Daniel Moreno, y Vivian Schwarz. *Auditoría de la democracia. Bolivia 2004*. La Paz: Universidad Católica Boliviana - USAID - Ciudadanía, 2005.
- Weatherford, M. Stephen. “Measuring Political Legitimacy.” *American Political Science Review* 86, no. 1 (1992): 149-66.

## VII. Anexos

## A. Tabla de correlaciones entre variables de confianza en instituciones

	b21a	b12	b18	b44	b11	b13	b30	b33	b22	B22c	b31a	b23a	b23c	b23nr	b23b
b12 FFAA	0.28	1	0.38	0.24	0.47	0.47	0.30	0.35	0.29	0.27	0.39	0.31	0.22	0.36	0.24
b18 Policia	0.26	0.38	1	0.27	0.30	0.46	0.35	0.39	0.33	0.33	0.39	0.42	0.26	0.43	0.36
b44 DPA	0.38	0.24	0.27	1	0.33	0.32	0.26	0.33	0.29	0.32	0.30	0.40	0.35	0.39	0.38
b11 CNE	0.34	0.47	0.30	0.33	1	0.43	0.38	0.35	0.31	0.28	0.48	0.37	0.27	0.37	0.34
b13 Congreso	0.25	0.47	0.46	0.32	0.43	1	0.45	0.46	0.35	0.45	0.50	0.49	0.29	0.48	0.39
b30 Partidos politicos	0.20	0.30	0.35	0.26	0.38	0.45	1	0.36	0.33	0.32	0.41	0.40	0.17	0.38	0.32
b33 Prefectura	0.39	0.35	0.39	0.33	0.35	0.46	0.36	1	0.58	0.48	0.40	0.49	0.39	0.43	0.41
b22 Gob Municipal	0.47	0.29	0.33	0.29	0.31	0.35	0.33	0.58	1	0.47	0.33	0.40	0.32	0.34	0.34
b22c Comité Vigilancia	0.26	0.27	0.33	0.32	0.28	0.45	0.32	0.48	0.47	1	0.35	0.52	0.43	0.41	0.37
b31a Corte Suprema	0.28	0.39	0.39	0.30	0.48	0.50	0.41	0.40	0.33	0.35	1	0.51	0.27	0.56	0.42
b23a Ministerio Público	0.29	0.31	0.42	0.40	0.37	0.49	0.40	0.49	0.40	0.52	0.51	1	0.45	0.60	0.47
b23c Defensor Pueblo	0.26	0.22	0.26	0.35	0.27	0.29	0.17	0.39	0.32	0.43	0.27	0.45	1	0.36	0.40
b23nr Trib. Justicia	0.29	0.36	0.43	0.39	0.37	0.48	0.38	0.43	0.34	0.41	0.56	0.60	0.36	1	0.57
b23b Def.Públicos	0.30	0.24	0.36	0.38	0.34	0.39	0.32	0.41	0.34	0.37	0.42	0.47	0.40	0.57	1

\*\* Las correlaciones son estadísticamente significantes al 99,99% de nivel de confianza (.001 ) (2-tailed test)

Fuente: Elaboración propia con datos de LAPOP 2004

El análisis de correlación de variables establece al mismo tiempo la dependencia y la independencia de las variables entre sí mismas. Tanto el análisis de regresión como la argumentación teórica de cualquier fenómeno que se estudia asumen una relación entre las variables analizadas. Una regresión o una discusión teórica sobre elementos inconexos o entre variables no relacionadas no tiene sentido.

El análisis de correlación establece cuán relacionadas están las variables entre sí en un rango de 0 a 1. En este rango, una correlación de 0 o muy cercana a 0 indica que no existe una relación entre variables. Una correlación de 1 o muy cercana a 1 significa que las variables están perfectamente relacionadas al punto de que pueden ser la misma variable y pueden estar midiendo exactamente lo mismo. El ideal es tener variables que están relacionadas entre sí pero que no son idénticas.

Como se ve en la Tabla A, las variables analizadas en este estudio tienen coeficientes de correlación de alrededor de 0,3 hasta 0,5, lo cual indica que las variables están suficientemente relacionadas entre sí sin llegar a anularse y que cada variable mide elementos diferentes de las otras.

## **B. Lista de variables que forman parte del modelo de regresión**

### **a) Variables explicatorias**

Percepción de generalización de la corrupción  
Percepción de la situación económica nacional presente  
Percepción de la situación económica nacional en el futuro  
Desempleo  
Exposición mediática  
Sofisticación política  
Percepción del desempeño del presidente  
Percepción del desempeño gubernamental en la lucha contra la pobreza  
Percepción del desempeño gubernamental en la promoción de principios democráticos  
Percepción del desempeño gubernamental en la lucha contra la corrupción  
Participación en política local (en OTBs)  
Participación en reuniones de partidos políticos  
Apoyo a la Constitución  
Justificación de un golpe de Estado  
Participación en protestas públicas

**b) Variables de control**

Sexo

Edad

Nivel educativo

Nivel de ingreso

Residente de área rural (variable dummy)

Residente del sur del país (Tarija, Potosí y Chuquisaca) (dummy)

Residente del oriente del país (Santa Cruz, Beni y Pando) (dummy)

Residente de El Alto (dummy)

Mestizo (dummy)

Indígena (dummy)

**C. Preguntas del cuestionario LAPOP que sirvieron para coleccionar la información para este estudio.**

B31. ¿Hasta qué punto tiene usted confianza en la Corte Suprema de Justicia?

B21. ¿Hasta qué punto tiene confianza en los partidos políticos?

B11. ¿Hasta qué punto tiene confianza en la Corte Nacional Electoral?

B12. ¿Hasta qué punto tiene confianza en las Fuerzas Armadas?

B13. ¿Hasta qué punto tiene confianza en el Congreso?

B18. ¿Hasta qué punto tiene confianza en la policía?

B21A. ¿Hasta qué punto tiene confianza en el Presidente?

B32. ¿Hasta qué punto tiene confianza en el Gobierno Municipal?

B33. ¿Hasta qué punto tiene confianza en la Prefectura?

B22C. ¿Hasta qué punto tiene confianza en el Comité de Vigilancia municipal?

B23A. ¿Hasta qué punto tiene confianza en el Ministerio Público o fiscales?

B17. ¿Hasta que punto tiene confianza en el Defensor del Pueblo?

B23BNR. ¿Hasta qué punto tiene confianza en los Tribunales de Justicia?

B23E. ¿Hasta que punto tiene confianza en el Tribunal Constitucional?

B23B. ¿Hasta que punto tiene confianza en los abogados que trabajan como Defensores Públicos?

B44. ¿Hasta qué punto tiene confianza en que la Delegación Presidencial Anticorrupción está combatiendo la corrupción en Bolivia?

# EL IMPACTO DE LA CORRUPCIÓN EN LA LEGITIMIDAD DEL RÉGIMEN:

## UN ESTUDIO COMPARATIVO DE CUATRO PAÍSES LATINOAMERICANOS\*<sup>1</sup>

Mitchell A. Seligson

*“...la corrupción provee beneficios inmediatos, concretos y específicos a grupos que de otra manera estarían alienados de la sociedad. La corrupción podría de esta manera ser funcional al sistema político de la misma manera en que las reformas lo son.”*

Samuel P. Huntington (1965:64)

La corrupción, por mucho tiempo un tópico de escaso interés en los mundos académicos y de políticas públicas, ha recibido mucha atención durante los últimos años<sup>2</sup>, lo que según muchos analistas puede atribuirse al fin de la Guerra Fría<sup>3</sup>. El argumento es que durante la Guerra Fría los Estados Unidos y sus aliados toleraron regímenes corruptos (y ultra-corruptos) en el Tercer Mundo siempre y cuando esos regímenes tomaran posición en la lucha contra el comunismo. Incluso antes de la Guerra Fría la política de alianzas dejó en segundo plano las preocupaciones sobre la corrupción, una política que fue hecha clara por Franklin Delano Roosevelt en su famosa cita sobre la dictadura de Somoza en Nicaragua: “(Somoza) es un hijo de perra, pero es *nuestro* hijo de perra”. Sin embargo, con el fin de la Guerra fría, las reformas neoliberales y los esfuerzos antinarcóticos fueron los que dominaron los intereses de Estados Unidos en el exterior. Junto con la expansión de las reformas económicas y comerciales vinieron también oportunidades sin precedente para la corrupción; los esquemas de comercio y privatización neoliberales pueden

---

\* Publicado previamente en la revista *Journal of Politics*, Volumen 64, Número 2. Mayo de 2002. Traducido al castellano por Daniel Moreno.

1 Quiero agradecer a Sergio Diaz-Briquets por haber iniciado este proyecto y a Andrew Stein y Orlando Pérez por su trabajo probando las preguntas de corrupción. Jim Morris y Ken Coleman hicieron comentarios muy útiles a una versión inicial de este documento.

2 Las definiciones de la corrupción son muchas y variadas, pero la más aceptada, usada en este artículo, es la de “abuso a un cargo público para ganancia privada”. Para una revisión excelente del concepto ver (Williams 1999a).

3 Este argumento es presentado por Robert Williams (Williams 1999b) en su introducción a un número especial de la revista *Third World Quarterly*.

favorecer a aquéllos que pagan los sobornos más altos, obstaculizando así a las compañías estadounidenses formalmente prohibidas de hacerlo. Adicionalmente, la expansión del tráfico de narcóticos amenaza profundizar la corrupción de la policía y las instituciones judiciales en muchas naciones.

Los economistas desde hace tiempo han llamado la atención sobre los impactos perniciosos de la corrupción, arguyendo que incrementa los costos de transacción, reduce los incentivos para la inversión y, al final, resulta en un menor crecimiento económico. Los científicos políticos, por el contrario, incluso los de la corriente “realista”, han tenido una visión mucho más ambivalente del problema. La cita de Huntington que sirve de epígrafe de este artículo representa una parte considerable de la producción de científicos políticos y sociólogos bajo el dominio inicial de la escuela funcionalista. Más recientemente, con la emergencia de las democracias en el Tercer Mundo, la corrupción ha empezado a ser vista de manera diferente, y es concebida como una amenaza para la consolidación de esos regímenes.

Diversos economistas han reunido evidencia clara sobre el impacto negativo de la corrupción en la inversión y el crecimiento de las naciones en desarrollo; este artículo no refuta esa evidencia. La posición de los científicos políticos, sin embargo, ha sido bastante menos coherente en relación a los costos y beneficios de la corrupción en esos países. En este artículo se sostiene que la aparente doble naturaleza de la corrupción puede ser ilusoria: la corrupción puede ser nociva no solamente para la economía, sino también para la política. Para eso, se presenta brevemente la bibliografía existente sobre el tema y luego se ponen a prueba los argumentos contrapuestos sobre los efectos políticos de la corrupción usando datos de encuestas de cuatro países en América Latina con altos niveles de corrupción.

## **I. Revisión de la bibliografía**

### **La corrupción como un daño económico**

La mayor parte de los economistas que han estudiado el fenómeno de la corrupción sostienen que ésta reduce la inversión y hace el crecimiento más lento<sup>4</sup>. Esto sucede por varias razones: En primer lugar, los sobornos no son reportados por ninguna de las partes de la transacción, de manera que el Estado no recibe

---

4 Una excepción es Leff (1964).

ingresos por impuestos. Esta pérdida de impuestos tiene un efecto compuesto, en tanto el soborno a menudo sirve para evitar negocios que producen otros impuestos (por ejemplo, permisos de construcción, impuestos al valor, impuestos de ventas, impuestos sobre las importaciones y las exportaciones). Segundo, los servicios públicos están orientados a asistir a aquéllos que pagan sobornos, negando servicios a los que no los pagan y resultando así en servicios de calidad inferior para muchos. En tercer lugar, los sobornos permiten que los proveedores de servicios (por ejemplo, contratistas de proyectos de infraestructura pública) ignoren los estándares establecidos, ofreciendo bienes o servicios por debajo de la calidad estipulada, los cuales tienen un efecto negativo directo en la economía (camino que se deterioran rápidamente, hospitales que proveen servicios de mala calidad). Cuarto, la corrupción debilita la capacidad del Estado para hacer cumplir la ley, resultando en transacciones irracionales desde un punto de vista económico (como ejemplo, los contratos no son entregados a las firmas que ofrecen la más alta calidad por el más bajo costo, sino para la firma que paga los sobornos más altos).

Un estudio de más de 100 países para el período 1982-1995 llevado a cabo por el Fondo Monetario Internacional (Mauro 1997b) encontró que cuando la corrupción se incrementa en dos puntos de una escala de diez posibles, el PIB decrece en 0.5% y la inversión en 4%. La inversión pública también sufre: el gasto en educación declina en 0.5% por cada incremento de dos puntos en la corrupción<sup>5</sup>. Un estudio reciente muestra que si un país con corrupción alta como Bangladesh hubiera moderado sus niveles de corrupción su producción nacional durante el período entre 1990 y 1997 se hubiera incrementado en 18% (Rahman, *et al.* 2000:11). El Banco Mundial (1997: 102-104) encontró también en un estudio de distintos países que en aquellos en los que los sobornos eran altos e impredecibles la inversión era proporcionalmente alrededor de la mitad de la que existe en países con baja corrupción. La corrupción también parece incrementar las desigualdades socioeconómicas: de acuerdo a Gupta, Davoodi y Alonso-Terme (1998) al mismo tiempo que reduce severamente el crecimiento económico de los pobres, resultados que son corroborados por otros estudios (Ades y DiTella 1996; Mauro 1995; Mauro 1997a; Fisman y Svensson 2000). Otro estudio basado en 69 países encontró que los niveles de corrupción altos empujan los negocios hacia la clandestinidad, lo que reduce los ingresos estatales por concepto de impuestos y produce gobiernos más pequeños y menos efectivos (Friedman, *et al.* 2000). En resumen, existe un consenso sólido, basado en evidencia empírica abundante, sobre las consecuencias económicas negativas de la corrupción<sup>6</sup>. Tan difundida está la confianza en estos

5 El argumento del FMI es desarrollado por Tanzi y Davoodi (1998).

6 Para un punto de vista distinto ver Beck y Mahr (1986) y Lien (1986).

hallazgos que la agencias económicas internacionales se han embarcado en esfuerzos mayúsculos por reducir la corrupción condicionando muchos de sus préstamos a esfuerzos claros orientados a su reducción<sup>7</sup>.

### **La corrupción, ¿buena o mala para la política?**

Si los economistas vieron por largo tiempo a la corrupción como arena en los engranajes de la economía, los científicos políticos, basándose en el trabajo clásico de Robert Merton (Merton 1957), la vieron más bien como la “grasa” que mantiene a la burocracia moviéndose en muchos países en desarrollo, supuestamente incrementando también la lealtad de los ciudadanos. V. O. Key, uno de los principales autores en el estudio sistemático de la política, entendía a la corrupción como una necesidad para la política misma. Citando su trabajo clásico sobre la política en el Sur de Estados Unidos:

“Además de la levedad con la que las prácticas de corrupción son vistas, el cumplimiento literal de algunas leyes estatales haría que una campaña a nivel de todo el Estado sea casi imposible.... La probabilidad de que una campaña seria por algún puesto importante en cualquier estado del Sur (o en cualquier otro estado) no haya sido acompañada por mentiras (sino legalmente, al menos moralmente) de parte del candidato o de sus responsables en reportes de gastos de campaña es de 1 en 100” (Key 1949: 481).

Este trabajo de 1949 fue seguido por estudios iniciales en el mundo en

---

7 En la reunión anual del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, el presidente del Banco Mundial James Wolfensohn ofreció los recursos del banco para pelear el “cáncer de la corrupción”. En junio de 1997, la Organización de los Estados Americanos aprobó la Convención Interamericana contra la Corrupción, ratificada por el senado de los Estados Unidos en agosto de 2000. En diciembre de 1997, la OECD junto con representantes de democracias emergentes firmaron el tratado para combatir los sobornos de funcionarios públicos en transacciones comerciales internacionales. En noviembre de 1998, el Consejo Europeo, reuniendo a países de Europa oriental y occidental, adoptó una convención criminal para la corrupción. En febrero de 1999, la Comisión Global para el África adoptó una serie de principios para combatir la corrupción en los países africanos. Los manuales para guiar la implementación de medidas contra la corrupción son cada vez más frecuentes. Para una síntesis general véase el número correspondiente a noviembre de 1998 de la revista *Finance and Development*, así como la edición de de 1998 de *Governance*. Para guías detalladas véase, por ejemplo, Klitgaard, MacLean-Abaroa y Parris, Jr. (2000); Pope (1996) y World Bank Institute (1999).



desarrollo que vieron beneficios políticos en la corrupción (Abueva 1966; Bayley 1967; Nye 1967). Pero la cita clásica es la de Huntington, quien dio la vuelta completamente la posición de los economistas: si la meta es lograr desarrollo político estable, la corrupción es un mal necesario. Como este autor argumenta (1968: 69) "... la única cosa peor que una sociedad con una burocracia rígida, centralista y deshonesto es una sociedad con una burocracia rígida, centralista y *honesto*". Pero Huntington no estaba solo en su valoración positiva de la corrupción; subsecuentes estudios importantes afirmaron más o menos lo mismo (Waterbury 1973; Waterbury 1976). En una compilación clásica de ensayos, Heidenheimer y colegas incluyeron muchas piezas laudatorias de la corrupción (Heidenheimer, Johnston y LeVine 1989). Por ejemplo, en un estudio sobre el África, uno de los autores se pregunta "¿Cuál es el problema con la corrupción?", a lo que responde con "Aunque parece natural, es erróneo asumir que los resultados de la corrupción son siempre negativos y relevantes" (Leys 1989:57). La corrupción es vista por esta corriente de autores como algo que cumple la función de mantener a la sociedad unida, algo muy necesario en muchos países en desarrollo. Como Leys lo puso: "mientras más grande la corrupción, mayor será la armonía entre el corruptor y el corrupto" (Leys 1989:54).

Este argumento encontró apoyo aún más fuerte en un estudio sobre la corrupción en Francia. Becquart-Leclercq (1989:192) lo expresa claramente: "La corrupción funciona como grasa en los engranajes; tiene un efecto redistributivo importante, es un sustituto funcional de la participación directa en el poder, constituye el cemento entre las élites y los partidos, y afecta la efectividad en la que el poder es ejercido". Aún más, la corrupción sería particularmente benéfica en países con tradiciones de autoritarismo, dado que "la corrupción garantiza ciertas zonas de libertad y de libre movimiento frente a las tendencias totalitaristas inherentes al Estado y los partidos políticos.... La corrupción política tiene otra función importante, redistribuir los recursos públicos por medios paralelos accesibles a grupos que de otra manera quedarían excluidos" (Bequart-Leclercq, 1989: 193).

Werner sostiene para el caso israelí que la corrupción ha ayudado a integrar grupos inmigrantes en la cultura nacional, al mismo tiempo que mejora la calidad de la burocracia al proveer de "ingresos adicionales" que ayudan a mitigar el atractivo de empleos mejor remunerados en el sector privado (Werner 1989:251).

Otra tradición arraigada en la ciencia política se ha enfocado en el lado oscuro de la corrupción, poniendo atención especial en los efectos perniciosos del

clientelismo. El trabajo clásico es el de Banfield en el Sur de Italia (Banfield 1958), así como los de Johnston (1979) y Etzioni-Halevy (1985). En estos trabajos, el clientelismo y la corrupción relacionada a esta práctica (en la forma de compra de votos y sobornos) son vistos como buenos para incrementar la confianza entre el cliente y el político al mismo tiempo que reduce la confianza en el sistema político, el cual es visto como al servicio del postor más alto.

La literatura más reciente está fuertemente influenciada por la expansión de la democracia en el tercer mundo y se enfrenta fuertemente a la concepción benigna de la corrupción propuesta por muchos científicos políticos en el pasado (Rose-Ackerman 1999). Mientras que la corrupción ha podido tener sus funciones positivas bajo gobiernos dictatoriales, ahora es vista como disfuncional para la democracia, especialmente en relación a la confianza en el sistema político. Por ejemplo, en un resumen de los hallazgos de los artículos publicados en un libro reciente, los editores concluyen que: “los países en los que la corrupción a pequeña escala es persistente tienen que enfrentar muy bajos niveles de confianza en las instituciones políticas de parte del público con todas las consecuencias extremadamente negativas en relación al compromiso con proyectos colectivos, actitudes cívicas, crimen y orden público” (Doig y Theobald 2000:6). Los lectores del recién citado volumen que buscan confirmación empírica para estos hallazgos estarán decepcionados; la colección de estudios, que cubre Uganda, Honk Kong, Botswana y Australia, es casi enteramente descriptiva, con pocos datos y sin ninguna prueba estadística. Una revisión extensiva de la bibliografía en el mundo hasta mediados de los 90s no mostró ningún tipo de apoyo empírico para estos argumentos (Doig y McIvor 1999).<sup>8</sup>

Sólo recientemente ha empezado a emerger cierta evidencia empírica de la

---

8 Una excepción parcial y reciente es un estudio de Lipset y uno de sus estudiantes (Lipset y Salman Lenz 2000), el cual no se enfoca directamente en el énfasis de Huntington en la legitimidad sino más bien en un tema relacionado, el impacto de la corrupción en la democracia, usando una base de datos de múltiples países que incorpora una medida de democracia y otra de corrupción. Los datos de corrupción vienen de TI y su medida de democracia es el índice de Freedom House promediado para el período 1972-1998. Los resultados son que si bien existe una relación divariada fuerte, cuando otros controles estadísticos como el PIB se incluyen la relación deja de ser estadísticamente relevante. Estos resultados, aunque no hablan directamente del vínculo entre corrupción y legitimidad, hacen que al argumento favorable para la corrupción se haga más débil debido a que se ha encontrado repetidamente que los países en desarrollo son más víctimas de corrupción que los países desarrollados. El mencionado estudio no solamente no prueba la relación entre corrupción y legitimidad, sino que los mismos resultados que el estudio supuestamente confirma se desacreditan en el análisis multivariable (Lipset y Salman Lenz 2000, 122).

visión de la corrupción como negativa para la legitimidad de los sistemas políticos. En un capítulo de una compilación de Pharr y Putnam (2000), Donatella Della Porta (2000:205) ofrece una hipótesis de la corrupción como al mismo tiempo causa y efecto de un desempeño gubernamental pobre: “reduciendo la confianza en la capacidad del gobierno de atender las demandas de los ciudadanos.... La falta de confianza en el gobierno favorece la corrupción al transformar a los ciudadanos en clientes y en sobornadores que buscan protección privada para acceder a la toma de decisiones”. La evidencia usa el Índice Internacional de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional y datos del Eurobarómetro para generar información sobre confianza en el gobierno. Los resultados, enfocados en Francia, Alemania e Italia en el período entre 1976 y 1995, respaldan la hipótesis. Viendo a los casos del Eurobarómetro conjuntamente, la autora encuentra que existe una asociación entre altos niveles de corrupción y baja satisfacción con la democracia.

En un artículo relacionado que se presenta en el mismo volumen, Pharr (2000:173) afirma que “este capítulo demuestra que en al menos en Japón, las faltas de conducta de los funcionarios han sido de lejos el mejor factor que explica la confianza de los ciudadanos en el gobierno durante las últimas dos décadas”. Pharr nota que este hallazgo corresponde al de Page y Shapiro (1992:337-38), quienes encontraron que la corrupción pública en los Estados Unidos (especialmente el caso Watergate) trajo un cambio abrupto y duradero en la opinión pública. Distintas fuentes de información son usadas, pero las conclusiones fundamentales se basan en una regresión temporal que demuestra que el número de artículos sobre corrupción en el principal periódico de Tokio es el factor que mejor explica, en el tiempo, la falta de satisfacción con la política.

En la región de América Latina, Morris (1991) llevó a cabo un estudio exhaustivo de las causas de la corrupción en México, país que estaba posicionado en el lugar número 58 de Transparencia Internacional en 1999. Morris concluye que el efecto positivo de la corrupción se limita a las élites, quienes pagan y al mismo tiempo reciben sobornos como parte de una forma regular de conducir sus actividades. Para ver la relación entre legitimidad y corrupción en el público en general, el autor usa datos de encuestas (muestra de alrededor de 700 casos en tres ciudades mexicanas) en las que se pregunta al entrevistado sobre su opinión sobre la idea de que la corrupción sea necesaria para entenderse con la burocracia. Los hallazgos muestran una relación fuerte entre esta percepción y una baja confianza en el gobierno, lo que es otra forma – aunque más limitada – de definir la legitimidad. Pero dado que la percepción sobre la necesidad de los sobornos puede ser también una consecuencia de la falta de legitimidad del gobierno, no podemos

estar seguros al afirmar que la corrupción causa una baja en el apoyo al gobierno. Un estudio más reciente sobre la corrupción y el apoyo al sistema en Costa Rica, Chile y México, también examina la percepción sobre la corrupción antes que la experiencia de las personas con este fenómeno (Camp, Coleman y Davis 2000). En Asia, Shin (1999: 208-214) también ha estudiado la corrupción para el caso surcoreano, pero su enfoque es en la percepción de los ciudadanos sobre la corrupción/honestidad en los funcionarios públicos antes de en la experiencia personal con actos de corrupción.

## **II. Diseño de la investigación: corrigiendo las limitaciones de los trabajos anteriores**

¿La corrupción erosiona el apoyo a la legitimidad del gobierno, o más bien ayuda a relacionar mejor al ciudadano con el Estado, como el trabajo clásico de Huntington sostiene? La revisión bibliográfica muestra que las respuestas a esta pregunta difieren sustancialmente. Aquéllos que han mostrado evidencia más sólida sobre el supuesto rol benéfico de la corrupción se han basado en estudios principalmente teóricos o de información aislada. Por otro lado, aquéllos que han mostrado que la corrupción tiene un efecto pernicioso en la legitimidad de las instituciones políticas, ya sea no han presentado ninguna evidencia, o han ofrecido evidencia problemática. Repasemos brevemente estos problemas en las investigaciones precedentes.

### **La variable independiente: Esfuerzos previos en la medición de la corrupción**

No sorprende que hasta hace poco los estudios sobre la corrupción hayan sido descriptivos en lugar de basarse en evidencia empírica. El problema que los investigadores han confrontado al estudiar este fenómeno tiene que ver con su carácter velado: es un fenómeno de medición particularmente difícil. Distintas aproximaciones metodológicas han sido usadas para solucionar este problema, cada cual con sus propias limitaciones.

Los esfuerzos iniciales se basaron en la aproximación de la criminología que usa información policial y archivos de los juzgados. Uno podría contar el número de arrestos y de sentencias por corrupción en un país dado. La dificultad principal con esta aproximación es el problema de una medida espúrea: mientras más severo sea el sistema, mayor será el número de arrestos y sentencias, algo

completamente independiente de los niveles de corrupción por sí mismos. Así, en países muy corruptos podría haber un sistema muy laxo en este tema, mientras que en país más “limpio” podría haber más arrestos y juicios incluso por infracciones menores. Es por esta razón que, en general, esta aproximación ha sido abandonada.

Para solucionar el problema de medición relacionado a los archivos oficiales se generaron dos aproximaciones adicionales, aunque ambas con sus propias limitaciones. La primera, ya mencionada, es la usada por Transparencia Internacional (TI) en su Índice Anual de Corrupción (CPI, por sus siglas en inglés). TI es una coalición internacional que promueve la integridad en gobiernos en todo el mundo. Los esfuerzos de TI se han expandido a través de los años, ampliando su cobertura de países y usando fuentes de información diversas, incluyendo percepciones de ciudadanos en cada país y en el exterior. En años recientes, múltiples medidas y promedios de varios años han sido usados, incrementando así la confiabilidad de la medida<sup>9</sup>. El CPI sigue siendo la medida de corrupción más usada, comparable a la medida de Freedom House para democracia. La mayoría de los economistas se basan en esta medida cuando quieren evaluar el impacto de la democracia en el mundo, y es sin dudas el mejor indicador de niveles de corrupción nacionales en el mundo. Sin embargo, para los propósitos de este trabajo, el índice no nos permite hacer una relación directa entre actos de corrupción y legitimidad, porque, como su nombre lo indica, se basa en percepciones de la corrupción en lugar de en experiencias reales. Más allá de eso, este índice provee información agregada a nivel nacional, no una medida de las percepciones de los ciudadanos individualmente considerados. El uso de este índice confrontaría serios problemas de la llamada *falacia ecológica*<sup>10</sup> que no pueden ser resueltos de acuerdo a la sugerencia de King (1997) por el número reducido de las unidades nacionales, así como por su tamaño relativamente grande y su heterogeneidad. En conclusión, el CPI no nos ayuda a evaluar la relación entre corrupción y legitimidad.

Una segunda aproximación reciente, diseñada para ir más allá de la percepción y para llegar más directamente a la experiencia con prácticas de corrupción, es la “Encuesta del Sector Privado” del Banco Mundial<sup>11</sup>. Esta encuesta fue llevada a cabo en 1996 y 1997 en 69 países enviando cuestionarios a 3.685 compañías. El estudio, aunque útil en muchos aspectos, confronta varios problemas serios. Primero, sólo alrededor del 30% de los que recibieron los

9 Estos esfuerzos están detallados en la página web de TI. El documento específico que presenta las cuestiones metodológicas es: [www.transparency.de/documents/cpi/cpi\\_framework.html](http://www.transparency.de/documents/cpi/cpi_framework.html)

10 Para una discusión detallada de este problema ver Seligson (2002).

11 Véase: World Bank, (1997).

cuestionarios los contestaron, dejando abierta la posibilidad de que un sesgo en la selección haya hecho que las compañías más honestas respondieran y que las más corruptas no lo hagan, especialmente en los países más corruptos. Un problema adicional con la aproximación del banco mundial es que, entre las compañías que respondieron, las más corruptas tenían mucho más que ocultar que las menos corruptas, resultando esto en la posibilidad seria de que los actos de corrupción se reporten sólo parcialmente. Pero quizás el problema más grande con la aproximación del Banco Mundial es que la base de datos sea hecha enteramente de compañías del sector privado, por lo que no es evidencia directa de corrupción en el sector público. Es la integridad del sector público la que ha generado preocupaciones. El análisis del mismo Banco Mundial sobre el efecto pernicioso de la corrupción se enfoca en el sector público, aunque sus datos provengan del sector privado<sup>12</sup>.

Una otra aproximación a la medición de la corrupción tiene otros sentidos y dificultades. El ya mencionado estudio de Pharr sobre Japón usa reportes de prensa escrita sobre la corrupción como la variable independiente. La autora reconoce que los cambios en los niveles de corrupción revelados por esta medida pueden estar reflejando cambios en los niveles de corrupción que existen en realidad, aunque también pueden ser nada más función de los cambios en el énfasis que los medios le ponen al asunto. Pharr sostiene que, en cualquier caso, esto no tiene ningún efecto en su análisis, aunque en esto parece estar equivocada por dos razones: Primero, ella dice que “cualquier reporte de corrupción es, de hecho, un dato al reflejar una ocurrencia específica en la que un funcionario público es acusado” (Pharr 2000:194). En realidad, la acusación podría ser una invención del periódico motivada ya sea por un deseo de incrementar su circulación o por desprestigiar a un partido o candidato a fin de favorecer a otro. Aún si asumimos que los estándares en los periódicos japoneses son muy altos y que cada reporte corresponde con un hecho de corrupción, este supuesto es difícilmente válido en gran parte del mundo en desarrollo, donde los periódicos son a menudo irresponsables o controlados por el gobierno. Los periodistas a menudo tienen baja capacitación, los estándares éticos muchas veces son inexistentes, y la verificación de la información no es de lo más común. En segundo lugar, cualquiera sea la calidad de los reportes sobre corrupción, lo único que puede concluirse cuando encontramos que la confianza en el gobierno declina cuando incrementan los reportes de corrupción es, simplemente, que los medios tienen influencia sobre la opinión pública; no puede decirse que la corrupción en sí misma cause cambios en

---

12 Véase el análisis sobre el impacto de la corrupción en el crecimiento y la inversión en *World Bank*, (1997, pp. 102-103).

las actitudes de los ciudadanos hacia el Estado. Así, en países en los que la prensa tiene el hábito de inventar historias sobre escándalos gubernamentales, en los que también encontramos bajos niveles de confianza en el sistema político, nuestra preocupación como científicos sociales debería ser con la calidad del periodismo y sus estándares relacionados a la corrupción antes que con la corrupción en el sector público en sí.

El campo de la investigación con encuestas ha tenido una orientación metodológica completamente distinta. Este esfuerzo ha sido inspirado por encuestas de victimización del crimen que se han vuelto un instrumento central de la investigación sociológica sobre el crimen. Los criminólogos han reconocido hace tiempo que los reportes oficiales sobre el crimen son poco confiables por el alto grado de manipulación oficial de la información. A menudo sucede que los jefes policiales que quieren equipamiento nuevo tienen mejor justificación para sus solicitudes cuando sostienen que una nueva ola de crimen ha llegado a la ciudad. Puede ser que el jefe policial le haya dicho a sus subalternos que sean especialmente agresivos y severos en el cumplimiento de la ley, o que los mismos datos hayan sido alterados. Alternativamente, los políticos que buscan crédito por su éxito en la lucha contra el crimen tiene incentivos para reportar menos crímenes, e incrementos salariales para los policías pueden depender de políticas menos agresivas. Para superar estos problemas, los criminólogos usan con cada vez más frecuencia encuestas de victimización que son vistas, en general, como medidas más precisas de la incidencia de crimen<sup>13</sup>.

A nivel internacional, este enfoque ha sido impulsado por el Centro de las Naciones Unidas para la Prevención del Crimen (Newman 1999: 27-28). Implementada en 1987, la Encuesta Internacional de Víctimas del Crimen (ICVS, por sus siglas en inglés) incluye ahora 55 países con una muestra de entre 1,000 y 2,000 entrevistas en cada país. En 1996, por primera vez, una pregunta sobre sobornos fue incluida en las encuestas; al menos esta fuente de información no tiene las mismas limitaciones que enfoques anteriores, si bien sería deseable tener más preguntas de este tipo. Dicha encuesta no pregunta sobre percepciones acerca de la corrupción, sino sobre la experiencia directa de los ciudadanos con este fenómeno. Aunque este método no captura la corrupción de alto nivel (sobornos a ministros o legisladores), sí mide de manera efectiva la exposición de los ciudadanos a la corrupción. Recientemente, el Banco Mundial ha empezado a usar este enfoque. Un recuento de esto ha sido presentado en una ponencia a una

---

13 Los reportes de homicidios se usan como indicadores confiables de una forma extrema del crimen.



conferencia (Kaufmann 1998), en la que se da cuenta de un estudio realizado en Nicaragua y otro en Honduras<sup>14</sup>. Desafortunadamente, ninguno de estos esfuerzos contiene información a nivel individual sobre legitimidad del sistema, dejándonos con una variable independiente mejorada pero sin variable dependiente.

### **La variable dependiente: La evidencia faltante en el vínculo entre corrupción y legitimidad**

Un ejemplo típico de quienes muestran el lado negativo de la corrupción es el Banco Mundial, que recientemente afirmó que “la corrupción viola la confianza pública y corroe el capital social. Si no se controla, la acumulación de faltas aparentemente menores puede erosionar lentamente la legitimidad política” (Banco Mundial 1997: 102-104). Desafortunadamente, aunque el Banco presenta evidencia sustancial sobre el efecto negativo de la corrupción en la economía, no ofrece ningún respaldo o evidencia sobre esta idea del efecto negativo de la corrupción en la legitimidad política; la evidencia que se presenta es sobre la variable independiente (la corrupción), pero no sobre la variable dependiente (la legitimidad política). Un estudio más reciente del Banco Mundial usa una medida de gobernabilidad que combina distintos índices, incluyendo percepciones sobre la corrupción en el mundo, y encuentra que el ingreso per cápita es más bajo, mientras que la mortalidad infantil y el analfabetismo de adultos son más altos, cuando la gobernabilidad es baja (Kaufmann, Kraay y Zoid-Lobato 1999). De nuevo, en este caso no existe un vínculo claro entre la corrupción y la legitimidad política.

Se requiere de información a nivel del individuo para poner a prueba la hipótesis de que la corrupción reduce la legitimidad política. Las encuestas de corrupción, aunque aún no suficientemente desarrolladas, parecen los esfuerzos más promisorios para generar este tipo de datos. Estas encuestas obtienen datos sobre la experiencia personal con la corrupción a nivel del individuo, mientras que simultáneamente obtienen información de los mismos individuos sobre la legitimidad que para ellos tiene el gobierno. La tarea analítica consiste en encontrar las conexiones entre la experiencia de la corrupción, por un lado, y creencias relacionadas a la legitimidad por otro. Este es el enfoque de este estudio.

---

14 Ver Comité Nacional de Integridad y World Bank-CIET International. 1998. *Encuesta nacional sobre integridad y corrupción en la administración pública: Encuesta de hogares*. Managua.



### **III. Evaluando el impacto de la corrupción sobre la legitimidad**

En América Latina existe actualmente una atención relativamente grande sobre el tema de la corrupción (Tulchin y Espach 2000), y la región es un buen lugar para probar la relación propuesta como hipótesis por dos razones. En primer lugar, es una región en la que supuestamente existen altos niveles de corrupción. Sólo un país latinoamericano, Chile, aparece en la lista de los 20 países menos corruptos del mundo (lugar 19 de 99 en la base de datos de TI de 1999)<sup>15</sup>. Costa Rica empata con Malasia en el lugar 32. Los restantes países de la región están por debajo del puesto 40<sup>16</sup>. En segundo lugar, Latinoamérica ha tenido durante mucho tiempo serios problemas de estabilidad política, sufriendo una larga sucesión de golpes de estado durante gran parte de su historia. Si la legitimidad es un requisito fundamental para la estabilidad democrática, como Easton (1975) y Lipset (1994) proponen, entonces es plausible que la legitimidad esté en entredicho en muchos países de la región. Desde un punto de vista empírico, existe evidencia considerable que muestra que los niveles de legitimidad se mantienen bajos en la región luego de diez o más años de régimen democrático (Seligson 2000).

#### **Datos**

Este estudio se basa en datos de encuestas recolectados en 4 países de América Latina con los siguientes lugares en el Índice de Percepción de la Corrupción de TI de 1999: El Salvador, 49; Nicaragua, 79; Bolivia, 80; y Paraguay, 90. Estos países están todos en la mitad inferior de la lista de TI, e incluyen países vistos como moderadamente corruptos (El Salvador) y otros muy corruptos (Paraguay). En cada país muestras probabilísticas a nivel nacional fueron usadas; las entrevistas en Paraguay y Bolivia se realizaron en 1998 y las de El Salvador y Nicaragua en 1999.

La base de datos combinada cuenta con 9.747 entrevistas. Las bases de datos de cada país tienen: 2.914 en El Salvador, 2.400 en Nicaragua, 2.970 en Bolivia, y 1.463 en Paraguay<sup>17</sup>. Las entrevistas fueron conducidas personalmente en

15 El índice de TI para 1999 incluía 139 países, pero dado que hay muchos empates el ranking va de 1 a 99.

16 Esta información se obtiene de la página web de TI:  
[www.transparency.org/documents/cpi/index.html](http://www.transparency.org/documents/cpi/index.html)

17 En cada país se usó una muestra estratificada en múltiples niveles con probabilidad de selección proporcional al tamaño. Con excepción de Paraguay, en todos los países la estratificación se hizo considerando las divisiones políticas (departamentos), y luego subestratificado por municipalidades. En Paraguay el muestreo se hizo a partir de divisiones en regiones.

Español en El Salvador y Nicaragua, mientras que en Bolivia se usaron versiones del cuestionario en Quechua y Aymará, además de la versión en Castellano, para las personas monolingües en esos idiomas, mientras que en Paraguay se hizo lo mismo con el Guaraní<sup>18</sup>. En estos dos últimos países se emplearon a entrevistadores bilingües.

## **Medición de las variables**

Como se notó arriba, la corrupción se mide en este estudio por medio de la experiencia de los entrevistados con el fenómeno. A los entrevistados se les hizo una serie de 8 preguntas sobre su experiencia con la corrupción en el año anterior a la encuesta. Específicamente, a cada entrevistado se le preguntó si es que había sido 1) detenido por un policía por una infracción inexistente; 2) haber sido solicitado de pagar un soborno a un policía; 3) haber sido testigo de un soborno a un policía; 4) haber sido testigo de un soborno a un funcionario público; 5) haber sido solicitado de pagar un soborno a un funcionario público; 6) haber sido solicitado de hacer pagos extras para hacer una transacción con el gobierno municipal más expedita; 7) haber sido solicitado de pagar un soborno en el trabajo; y 8) haber sido solicitado de pagar un soborno en el sistema judicial<sup>19</sup>. Las respuestas fueron puestas en formato de variables dicotómicas y agregadas y recodificadas en un rango de 0 si el entrevistado respondió “no” a las 8 preguntas y 100<sup>20</sup> si respondió positivamente a las 8 (ninguna persona tuvo este puntaje)<sup>21</sup>. El promedio para la

18 La encuesta en El Salvador fue realizada por el Instituto de Opinión Pública (IDUOP) de la Universidad Centroamericana bajo la dirección del Lic. Miguel Cruz. En Nicaragua, el trabajo de campo lo realizó la firma Borge & Associates. En Bolivia estuvo a cargo de Encuestas y Estudios y en Paraguay fue CIRD, una ONG local, la que realizó la recolección de datos. Las encuestas fueron realizadas por el Proyecto de Opinión Pública Latinoamericana (LAPOP) Universidad de Pittsburgh (ahora en Vanderbilt University), con financiamiento de USAID.

19 La palabra usada para soborno difiere en las muestras. En Centroamérica se usó “mordida” además de soborno, mientras que en Sudamérica se usó “coima”. Para la pregunta sobre pagos en las municipalidades se usó “una suma además de lo exigido por la ley,” mientras que en la pregunta sobre cobros en el trabajo se hizo referencia a “algún pago no correcto”.

20 Seis de los 8 ítems usados involucran la experiencia personal con la corrupción, mientras que dos de ellos (las preguntas 3 y 4) tienen que ver con ser atestiguar hechos de corrupción. Es posible que estas observaciones hayan sido contaminadas por percepciones, las que a su turno pueden estar afectadas por valoraciones sobre la legitimidad del sistema. Por esta razón, todos los análisis se corrieron dos veces, una con la escala completa y otra sin los ítems 3 y 4; los resultados fueron los mismos, sugiriendo que el impacto de esta posible contaminación no afecta los resultados. Dado que la escala con 8 ítems es más amplia se decidió hacer el reporte sobre este instrumento.

21 La encuesta no preguntó sobre múltiples instancias del mismo tipo de corrupción. Puede ser que algunos individuos en las muestras hayan tenido experiencias de corrupción repetidas en el año

base de datos agregada fue de 17%, con oblicuidad positiva ( $skewness=1,56$ ). La escala fue transformada sacando su logaritmo, lo que redujo la oblicuidad considerablemente (0,183), bastante por debajo del estándar habitual de 1,0. Todos los análisis presentados aquí fueron realizados con los índices normal y transformado (logarítmico) de corrupción, pero los resultados son virtualmente idénticos, por lo que sólo se presenta el índice sin transformar para facilitar la interpretación de los coeficientes en la escala original de 0 a 100. La medida de corrupción usada en los 4 países formó una escala confiable, con un alpha de Cronbach de 0,77 y una correlación promedio entre ítems de 0,30<sup>22</sup>. La confiabilidad de la medida no implica validez, en tanto la encuesta puede estar midiendo sólo una parte, una punta del iceberg de la corrupción existente. Empero, como se muestra a continuación, en algunos países esta punta reúne a más de una cuarta parte de los entrevistados. Dado que no hay una forma definitiva de validar las acciones ilegales, así como no hay forma de validar otros temas sensitivos en las encuestas (por ejemplo, la conducta sexual, el abuso a menores, el crimen), se debe aceptar esta información como una aproximación plausible a la realidad.

La legitimidad es medida por una escala de apoyo difuso que trata de tocar la confianza en las instituciones cruciales del gobierno (Klingmann 1999; Norris 1999:221-222). La escala se basa en 5 ítems del cuestionario, cada uno medido en una escala de 1 a 7. Las preguntas, desarrolladas para estudios en Alemania y Estados Unidos y refinadas para los países latinoamericanos, buscan captar el apoyo generalizado a las instituciones estatales antes que el apoyo al gobierno de turno (Finkel, Muller and Seligson 1989; Seligson y Muller 1987). Se les preguntó a los entrevistados: 1) ¿Hasta qué punto cree que el sistema judicial garantiza un juicio justo?; 2) ¿Cuánta confianza tiene en las instituciones políticas del país?; 3) ¿Qué tan orgulloso está de vivir bajo el sistema político del país?; 4) ¿Cuánto cree que se debe apoyar a las instituciones políticas del país?; y 5) ¿Cuánta confianza tiene en la policía? Para hacer que la métrica de la variable sea consistente con la de corrupción se decidió sumar los ítems y recodificarlos en una escala 0 a 100. La escala resultó confiable para cada país y para la base conjunta (alpha de Cronbach de 0,78, promedio de correlación entre ítem de 0,37).

Comparar los promedios de corrupción para cada país resulta iluminador para propósitos comparativos y contextuales. Como se puede ver en Gráfico 1, los

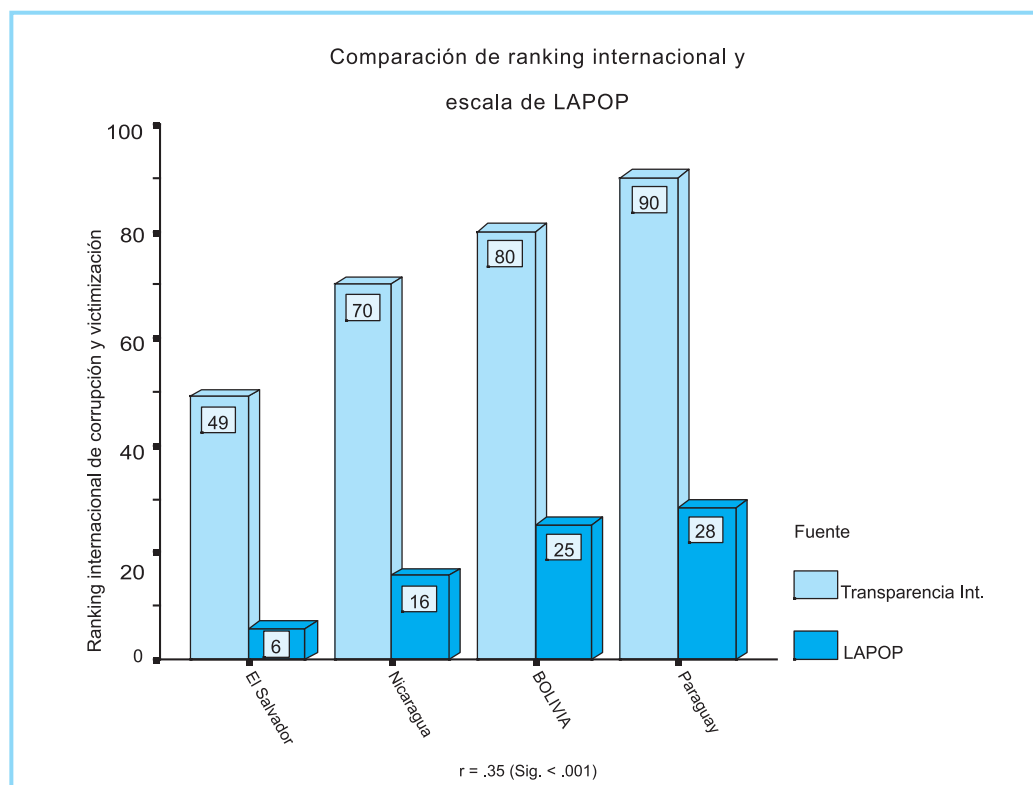
---

anterior a la encuesta, y que esas personas tengan una reacción negativa aún más fuerte que quienes sólo la experimentaron una vez. Pero a pesar de sus fortalezas metodológicas, la encuesta no captura la frecuencia de experimentación de corrupción.

22 En Paraguay, sólo 3 de estos ítems fueron usados (2,4 y 7), por lo que la escala se basó en estos tres usando la misma escala de 0 a 100. En Nicaragua, 7 de los 8 ítems fueron empleados.

países varían ampliamente, con el 6% de salvadoreños que reportan haber tenido experiencias con la corrupción en el año anterior a la encuesta comparado al 28% en Paraguay ¿Cómo se compara esta información con la de otros países más “honestos”? En Europa Occidental, de acuerdo con la encuesta de ICVS citada anteriormente, el porcentaje de personas que admiten haber sido solicitadas de pagar un soborno por un funcionario público llega solamente a 0,7%. Eso hace que incluso en El Salvador, el país menos corrupto en la muestra, la corrupción sea más de 8 veces más común que en Europa<sup>23</sup>. También vale la pena notar sobre los resultados del Gráfico 1, que la experiencia de la corrupción refleja de cerca el Índice elaborado por TI; el orden de los países es el mismo, lo que refuerza la confianza en la medida usada.

**Gráfico 1**  
**Comparación del ranking internacional y escala de LAPOP**



Fuente: Elaboración propia con datos de LAPOP 1998 y 1999 y de Transparencia Internacional

23 Si los datos de El Salvador se limitan a una sola pregunta (Un empleado público le ha solicitado un soborno), los porcentajes declinan a 4,1, lo que significaría que los sobornos se reportan ahí con una frecuencia 5,8 veces más grande que en Europa occidental.

## **Los hallazgos: Corrupción y legitimidad**

La primera tarea consiste en determinar si es que la corrupción tiene un impacto positivo o negativo en la legitimidad. Cuando un ciudadano paga un soborno para recibir un servicio público o para evitar sanciones por una violación a la ley, dos cosas pueden suceder dependiendo de cómo el soborno sea percibido. Por un lado, el soborno puede ser visto como un “costo del usuario”, similar al pago de un peaje, por ejemplo. Quienes pagan esos costos pueden ver la transacción como completamente legítima, sin una evaluación negativa del sistema político. Por ejemplo, un individuo que paga un costo adicional para facilitar la emisión de una licencia de conducir puede estar satisfecho con un sistema que le da la licencia aún cuando no cumpla con los requisitos de visión o capacidad de conducir. De la misma manera puede sentirse la persona que cree que los salarios de los funcionarios públicos se mantienen bajos para mantener bajos los impuestos, y que aquéllos que usan los servicios deberían pagar costos adicionales para cubrir los salarios de los funcionarios.

Por otro lado, quienes son solicitados de pagar un soborno pueden tener una reacción diametralmente opuesta a la experiencia, viendo el soborno no como un costo de usuario apropiado, sino como una actividad improductiva de exacción de dinero. Cuando un agente municipal pide un pago mayor al requerido legalmente para emitir un certificado de nacimiento, este pago representa un valor adicional al del precio establecido, y puede ser considerado como un comportamiento de generación de renta ilícita. Esta generación de renta es posible cuando quienes demandan el pago han recibido licencia del Estado para hacerlo, ya sea oficial o extraoficialmente. Podemos predecir, entonces, que las personas que ven estos pagos como generación de renta ilícita de parte de los funcionarios van a tener una visión negativa del Estado.

La evidencia empírica para estas dos posibles reacciones se presenta en la Tabla 1, que contiene los resultados de Regresión Multivariable de Mínimos Cuadrados, usando la escala de 8 preguntas de corrupción como variable explicativa y la escala de 5 preguntas de legitimidad como la variable dependiente<sup>24</sup>.

---

24 El índice de corrupción puede ser considerado como datos de “evento” o de “conteo”, especialmente por la preponderancia del cero como valor, por lo que resultaría apropiado usar un modelo de regresión Poisson para probar los resultados (King 1989:48-50). Para cada uno de los modelos de regresión usados aquí se hizo una prueba Poisson en Stata 6.0, en la que los valores z para el impacto de corrupción en la legitimidad (el coeficiente dividido por el error estándar, equivalente a la t en OLS). Sin embargo, los patrones resultaron idénticos que en la prueba de Mínimos Cuadrados (OLS), más accesible a la mayoría de los lectores, por lo que se presentan aquí los resultados de OLS.

En este modelo inicial (que usa un test de significancia estadística de dos colas dado que las teorías alternativas predicen resultados opuestos), se usa controles estadísticos para las variables sociodemográficas usuales (sexo y edad), así como variables socioeconómicas (educación e ingreso). Estos controles son necesarios dado que opiniones sobre legitimidad pueden ser función de estos factores. Por ejemplo, las personas más jóvenes podrían expresar un grado más alto de confianza en la legitimidad del sistema político debido a su reciente experiencia de socialización en la escuela, mientras que las personas mayores han tenido más años de desilusiones con la política y tienen una visión menos optimista de la misma. Al mismo tiempo, las personas jóvenes deberían ser víctimas de actos de corrupción menos a menudo que las personas mayores. De manera que es necesario separar la edad de la experiencia con corrupción de manera que podamos ver si es que estos factores tienen impacto en la legitimidad del sistema político.

**Tabla 1**  
**Factores que explican la legitimidad en América Latina:**  
**Corrupción, sexo, edad, educación, ingreso y voto por Presidente**

Variables independientes	El Salvador		Nicaragua		Paraguay		Bolivia	
	B	Sig.	B	Sig.	B	Sig.	B	Sig.
Constante	71.462 (2.105)	.000	57.489 (2.920)	.000	54.941 (2.869)	.000	50.543 (1.901)	.000
Escala de corrupción	-.361 (.034)	.000	-.163 (.029)	.000	-.056 (.017)	.001	-.137 (.013)	.000
Sexo	-.812 (.828)	.327	-3.049 (1.161)	.009	-.545 (1.194)	.648	-1.589 (.671)	.018
Edad	-.138 (.028)	.000	-.137 (.043)	.001	-.704 (.763)	.356	-.120 (.025)	.000
Educación	-.710 (.102)	.000	-.081 (.150)	.590	-.776 (.177)	.000	-.358 (.084)	.000
Ingreso	-.921 (.264)	.001	-.555 (.349)	.112	-.768 (.541)	.156	1.176 (.304)	.000
Voto por gobierno	7.719 (.978)	.001	2.550 (1.254)	.042	5.465 (1.203)	.000	2.752 (.798)	.001
N	2,645		1,663		1,262		2,594	
R <sup>2</sup>	0.13		0.03		0.05		0.06	
F Test	0.000		0.000		0.000		0.000	

El modelo es OLS. Los coeficientes no son estandarizados. Errores estándar entre paréntesis.

Sexo es 1= hombre; 2 = mujer.

Fuente: Elaboración propia con datos de LAPOP 1998 y 1999

Es posible que el sexo juegue también un papel para determinar las creencias de legitimidad si es que las mujeres son sistemáticamente discriminadas por el sistema, y si es que ellas son también más susceptibles de ser víctimas de corrupción. La educación y el ingreso pueden estar ligados a las visiones de legitimidad en formas más complejas; las personas con más educación tienden a saber más sobre el sistema político que las personas menos educadas, y consecuentemente están en mejor posición para tener una actitud crítica ante el sistema. La educación está, por supuesto, ligada al ingreso, así que es necesario analizar el papel del ingreso, potencialmente con personas de mayores ingresos más susceptibles de ser blanco de los funcionarios corruptos por la sencilla razón de que tienen más recursos que otros ciudadanos.

La tesis que refuta la visión funcional de Huntington sobre la corrupción sostiene que aquellos que están expuestos a este fenómeno no lo ven como un “costo del usuario” como en un peaje. Al contrario, quienes tienen experiencias de sobornos tendrían un menor nivel de apoyo a la legitimidad del sistema que aquéllos que no sufren corrupción. Presumiblemente, la dirección causal aquí está clara, en tanto a quienes se les ha solicitado una coima no fue por sus percepciones sobre la legitimidad del sistema. Pero, ¿podría ser así? ¿Qué pasa si es que los blancos de corrupción se seleccionan precisamente porque el gobierno de turno favorece a los suyos y perjudica a sus enemigos? ¿Qué sucede si es que aquéllos que no apoyan al gobierno de turno son más proclives a reportar la corrupción que quienes lo favorecen? Es posible que alguna de estas opciones sea cierta, lo que significaría que un bajo apoyo a la legitimidad del gobierno es más bien la causa de reportar sobornos en vez de que la relación sea al revés. Para examinar si es que el apoyo al partido gobernante produce un decremento en los casos reportados de corrupción se incluyó una variable dicotómica que registra si es que el entrevistado votó por el partido del Presidente.

Los hallazgos presentados en la Tabla 1 refutan la visión funcional de la corrupción, mostrando que este fenómeno sí erosiona la legitimidad, al menos para estos cuatro países. En cada caso, más corrupción se asocia significativamente ( $p < 0,001$ ) con menor apoyo a la legitimidad del sistema político. Los patrones para las variables de control son los mismos para todos los países; en cada caso, los varones tienen niveles de apoyo al sistema más altos que las mujeres, aunque la diferencia sea estadísticamente significativa solamente en Nicaragua y Bolivia. De la misma manera, los entrevistados de menor edad expresan un nivel de apoyo más alto que los mayores, una diferencia que es significativa en todos los países con excepción de Paraguay. La educación tiene una asociación negativa con el apoyo al sistema, la cual es estadísticamente significativa con excepción de Nicaragua. El ingreso tiene una relación negativa con el apoyo en tres países (relación estadísticamente significativa en El Salvador), pero tiene una relación positiva en Bolivia. Así, de entre las variables consideradas hasta ahora, sólo una y en un solo país (ingreso en Bolivia) tiene una variación en el signo de la relación con el apoyo al sistema.

Los resultados de la variable de control para haber votado por el gobierno muestran dos cosas: en primer lugar, quienes apoyan al partido del gobierno en todos los países tienen también un apoyo al sistema más alto, lo que no sorprende desde que el estudio original de Easton sobre legitimidad mostrara que existe una conexión entre el apoyo al sistema y el apoyo al gobierno de turno. En segundo

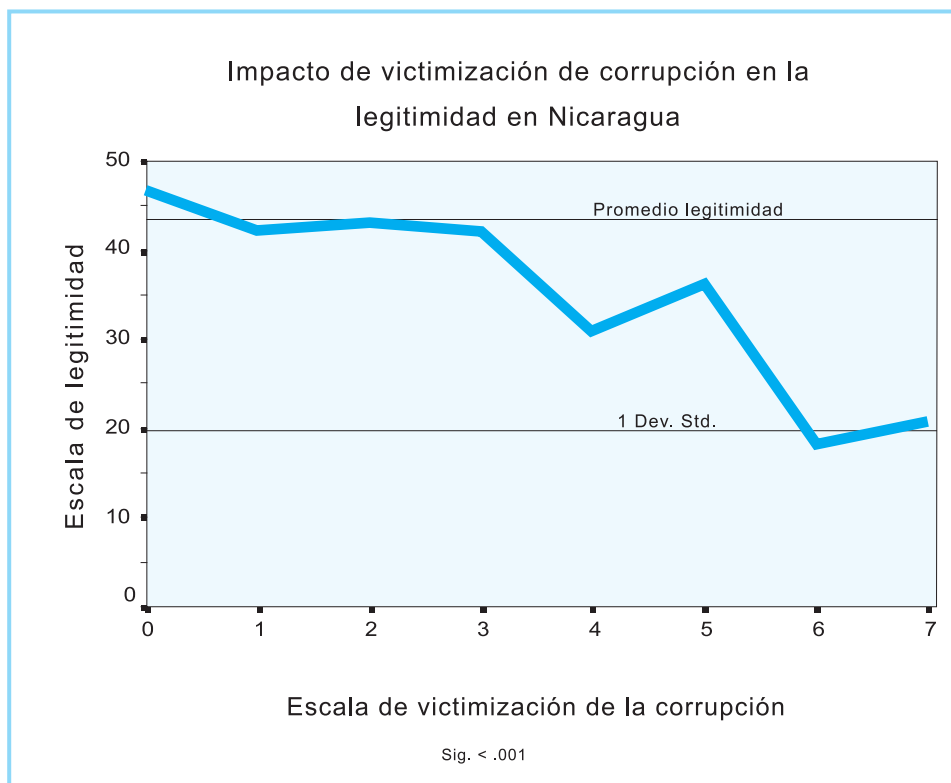


lugar, incluso después de haber sido controlado por esta variable, el coeficiente de corrupción mantiene su significancia en relación estadística con el apoyo al sistema. Estos hallazgos indican claramente que la corrupción causa un decremento en las percepciones relacionadas a la legitimidad en lugar de que sean factores de afiliación partidaria los que filtran la corrupción. En otras palabras, una vez que el efecto de preferencia por el gobierno se controla estadísticamente, la corrupción sigue teniendo un impacto negativo significativo sobre la legitimidad.

### **Desafíos a los hallazgos**

Los resultados de la regresión pueden ser confrontados de distintas maneras. En primer lugar está la escasa proporción de varianza que se explica. Sin embargo, a pesar del bajo  $R^2$ , la corrupción claramente tiene un impacto sustancial en la legitimidad. Consideremos el caso de Nicaragua, que tiene el más bajo  $R^2$  de los 4 países en la Tabla 1 y que por tanto es el escenario más exigente para mostrar la relación entre corrupción y legitimidad. El Gráfico 2 muestra el promedio nacional de legitimidad en la escala de 0 a 100 y cómo los entrevistados que han sido víctimas de la corrupción se desvían de ese promedio. El índice de corrupción original sin transformar es el que se usa para fines de mayor claridad. Notamos que quienes no han sido víctimas de la corrupción tienen un promedio ligeramente mayor al nacional, mientras que el promedio baja significativamente a sólo la mitad entre quienes sí fueron víctimas. La desviación estándar de la escala de legitimidad también se muestra en el Gráfico 2, y revela que entre quienes tienen una alta exposición a la corrupción la legitimidad baja en una desviación estándar completa en relación a quienes no tienen experiencia directa con la corrupción, excluyendo el efecto de otros factores. En un país como Nicaragua, que ha sufrido varias transformaciones de gobierno radicales durante las últimas dos décadas (del gobierno dictatorial de los Somoza, al régimen socialista cuasi-autoritario de los Sandinistas, y de ahí a su estado actual de democracia de centro-derecha) la legitimidad del régimen es quizás el tema político más importante, y la corrupción tiene sobre ella un impacto importante como esta figura muestra.

Gráfico 2



Fuente: Elaboración propia con datos de LAPOP 1998 y 1999

Otro desafío potencial a los resultados está en que no todos los entrevistados definen a la corrupción de la misma manera. Si los hallazgos presentados aquí para toda la población son válidos, también deberíamos encontrar que entre aquellas personas que no tienen una objeción ética a la corrupción esta no tendría ningún efecto en la legitimidad. En la encuesta de Nicaragua se hizo el intento de introducir medidas conceptuales sobre la corrupción, preguntándoseles a los entrevistados sobre su reacción a que un diputado reciba un soborno de parte de una corporación extranjera. Las opciones de respuesta fueron tres: 1) El diputado debería ser culpado y castigado; 2) el diputado debería ser culpado pero no castigado; y 3) el diputado no debería ser culpado. En la encuesta, la mayoría de los entrevistados escogieron la primera opción, pero 9,1% optaron por alguna de las otras dos. Las pruebas de regresión fueron corridas para los nicaragüenses que no consideraban la corrupción como incorrecta, y los resultados se muestran en la Tabla 1. La menor cantidad de casos genera que la confiabilidad estadística se reduzca también, pero lo notable es que el coeficiente para la corrupción es ahora

solamente un cuarto del coeficiente de la muestra nacional<sup>25</sup>. Esto muestra que cuando la gente no ve al soborno como un acto de corrupción censurable, no se tiende a culpar al sistema político por estos actos.

**Tabla 2**  
**Factores que explican la legitimidad en Nicaragua y la tolerancia a la corrupción en el sector público**

VARIABLES INDEPENDIENTES	COEFICIENTES PARA QUIENES TOLERAN LA CORRUPCIÓN	COEFICIENTES PARA QUIENES NO TOLERAN LA CORRUPCIÓN
Constante	62.861** (8.278)	53.047** (3.240)
Escala de corrupción	.039 (.093)	-.165** (.030)
Sexo	-2.174 (3.462)	-3.055* (1.263)
Edad	-.294 (.127)	-.102* (.048)
Educación	-.679 (.546)	.038 (.161)
Ingreso	-.304 (1.005)	-.315 (.382)
Voto por el gobierno	7.239 (3.858)	2.733* (1.361)
N	147	1,403
Adj R <sup>2</sup>	0.02	0.03
F Test	NS	.001

El modelo es OLS. Los coeficientes no son estandarizados. Errores estándar entre paréntesis. Sexo es 1= hombre; 2 = mujer. \*\*= < .001 \*=< .01. El R<sup>2</sup> ajustado (Adj R<sup>2</sup>) se reporta debido al bajo número de casos en la primera ecuación.

Fuente: Elaboración propia con datos de LAPOP 1998 y 1999

Dado que la muestra era reducida para las personas que no ven a las coimas como censurables, la regresión se repitió con una pregunta sobre el precio que los

<sup>25</sup> El único parámetro que varía notablemente el decremento de la educación. Los entrevistados que creen que el soborno de un diputado no debería ser punible tienen un nivel de educación por debajo de los que piensan que sí debería serlo (5,8 años vs. 7,9 años de educación formal). En ninguno de los casos el parámetro es estadísticamente significativo.

pequeños comerciantes ponen a sus productos usada en la encuesta de Nicaragua: “¿Si durante las navidades un comerciante sube los precios de las golosinas, cree usted que este acto es corrupto y debería ser castigado, que es corrupto pero que se justifica, o que no es corrupto?”. Mientras que dos tercios de los entrevistados respondieron que dicho acto era corrupto y debería ser castigado, 17% dijo que era justificable y 15% dijo que no era corrupto, mientras que alrededor de 2% no supo dar respuesta. Los resultados de la regresión, que no se incluyen aquí por motivos de espacio, ofrecen confirmación adicional a la tabla anterior, pero con más observaciones.

#### **IV. El impacto de la corrupción en la confianza interpersonal, un posible precursor de las percepciones de legitimidad**

Más evidencia sobre el impacto pernicioso de la corrupción emerge de la evaluación de su impacto en la confianza interpersonal, una variable que algunos investigadores proponen como un precursor importante de la legitimidad. De acuerdo a la obra de Putnam (1993) e Inglehart (1990), la confianza interpersonal permite que las personas formen asociaciones cívicas profundas y duraderas, las que se cree que son vitales para tener confianza en el sistema político. En los datos analizados aquí, la legitimidad y un índice de tres variables sobre confianza interpersonal tiene una correlación positiva y estadísticamente significativa en todos los países. La relación teórica y empírica entre la confianza interpersonal y el sistema político recientemente ha recibido mucha atención (Warren 1999). Parece plausible que aquéllas personas que han experimentado corrupción son menos tendientes a tener confianza en otros que quienes no la han sufrido. Esta hipótesis puede ser evaluada con los datos usados aquí con un índice formado por tres preguntas usuales sobre confianza interpersonal<sup>26</sup>.

El impacto de la experiencia de corrupción en la confianza interpersonal se muestra en la Tabla 3. En este análisis, dado que la variable dependiente es confianza en vez de legitimidad del sistema, el control del voto por el partido del Presidente no se incluye (aunque los resultados no varían cuando este factor

26 Las preguntas son:

1. Hablando de las personas de su comunidad, ¿diría que son muy confiables, algo confiables, poco confiables o nada confiables?
2. ¿Cree usted que la mayoría de las veces las personas se preocupan sólo de sí mismas o que tratan de ayudar al prójimo?
3. ¿Cree usted que en general las personas tratarían de aprovecharse de usted si tienen la oportunidad?

permanece). El análisis aquí está confinado a examinar el impacto de la corrupción en la confianza, controlando por el mismo conjunto de variables sociodemográficas usadas en la Tabla 1.

**Tabla 3**  
**Factores que explican la confianza: Corrupción, sexo, edad, educación, e ingreso**

Variables independientes	El Salvador	Nicaragua	Paraguay	Bolivia
Constante	42.136** (3.018)	41.224** (3.196)	57.285** (4.383)	46.481** (2.885)
Escala de corrupción	-.213** (.049)	-.147** (.033)	-.030 (.027)	-.131** (.020)
Sexo	-1.093 (1.196)	-2.596* (1.284)	-2.917 (1.834)	-1.980 (1.023)
Edad	.098* (.040)	.035 (.046)	.284 (1.161)	-.113** (.038)
Educación	-.188 (.147)	-.215 (.165)	-.938** (.274)	-.556** (.127)
Ingreso	-.046 (.387)	-.766* (.389)	-1.139 (.845)	.310 (.463)
N	2,756	1,836	1,316	2,655
R2	0.02	0.02	0.02	0.03
F Test	0.000	0.000	0.000	0.000

El modelo es OLS. Los coeficientes no son estandarizados. Errores estándar entre paréntesis.

Sexo es 1= hombre; 2 = mujer. \*\*= < .001 \*= < .01.

Fuente: Elaboración propia con datos de LAPOP 1998 y 1999

Los resultados muestran claramente un patrón para todos los países con excepción de Paraguay: la corrupción tiene un efecto en la confianza, incluso después de incluir las covariables sociodemográficas. En Paraguay el coeficiente muestra la dirección supuesta, pero probablemente debido a la muestra más reducida es demasiado débil para ser significativa.

## **V. Una mirada final al argumento funcionalista**

Este artículo ha mostrado que aquéllas personas que han experimentado corrupción tienden a creer menos en la legitimidad del sistema político y también son menos propensos a exhibir una gran confianza interpersonal, a su vez un factor socio-psicológico importante para la legitimidad. Estos hallazgos demuestran que la corrupción tiene costos reales que no son contemplados por los funcionalistas que sostienen los efectos positivos de la corrupción. Los datos no demuestran que los gobiernos operan menos eficientemente como resultado de una extensa corrupción, dado que para hacerlo habría que ir más allá de la opinión pública y volver a la literatura económica sobre el tema. Los datos de las encuestas usados aquí nos permiten señalar las creencias de los entrevistados sobre la eficacia de la corrupción y de ahí determinar el impacto de esas creencias sobre el apoyo al sistema institucional.

En la encuesta de Nicaragua incluimos una pregunta directa sobre el tema: “¿Cree usted que pagar sobornos facilita los trámites con la burocracia?” Del 85% de la muestra que respondió a esta pregunta, 60% lo hicieron favorablemente, mostrando un respaldo relativamente fuerte en Nicaragua a la idea de que las coimas funcionan. Más aún, la creencia en la funcionalidad de la corrupción está asociada positivamente con nuestro índice de victimización de la corrupción ( $r = .21$ ; sig.  $< .001$ ), lo que sugiere que quienes han tenido experiencia directa con la corrupción tienen una mayor tendencia a creer que les es útil. Sin embargo, como la Tabla 4 muestra, la creencia en la eficacia de la corrupción no genera una visión positiva del sistema político. Al contrario, quienes están de acuerdo con que la corrupción ayuda a resolver las cosas con la burocracia tienen significativamente menos tendencia a darle legitimidad al sistema político. Estos resultados muestran que la corrupción erosiona el apoyo al sistema político incluso entre quienes reconocen que puede ser útil para superar barreras burocráticas.

**Tabla 4**  
**Factores que explican la legitimidad en Nicaragua y percepción de**  
**eficacia de la corrupción**

Variables independientes	Coeficientes
Constante	57.644** (3.094)
Escala de corrupción	-.154** (.030)
La corrupción facilita las transacciones (0= "no" ; 1= "sí")	-2.763* (1.257)
Sexo	-2.362 (1.228)
Edad	-.144* (.046)
Educación	-.016 (.159)
Ingreso	-.609 (.367)
Voto por el gobierno	2.958* (1.319)
N	1,487
Adj R2	0.04
F Test	0.000

El modelo es OLS. Los coeficientes no son estandarizados. Errores estándar entre paréntesis. Sexo es 1= hombre; 2 = mujer. \*\*= < .001 \*=< .05.

Fuente: Elaboración propia con datos de LAPOP 1998 y 1999

## VI. Conclusiones

Para que los sistemas políticos funcionen razonablemente bien, las acciones que toman los líderes tienen que ser vistas como legítimas. Si esto no sucede, los "grados de libertad" con los que quienes toman decisiones tienen que operar se reducen considerablemente. La inmovilidad es un resultado potencial de los sistemas en los que el sistema político no es legítimo ante el público en general.

En un estudio reciente, Weyland (1998) sostiene que la corrupción se ha incrementado sustancialmente bajo los gobiernos democráticos en América Latina, y señala distintos factores responsables de este incremento: En primer lugar, dice este autor, está la dispersión de poder en muchas manos que viene con la democratización, que habría incrementado las oportunidades de sobornos; en efecto, hoy en día existen muchos más actores con veto que bajo los gobiernos militares, y esto ha incrementado el número de manos que necesitan algo de “aceite”. En segundo lugar, las reformas neoliberales incluyen abrir distintas áreas de la economía a la corrupción, especialmente en lo que se refiere a la venta de empresas estatales. En tercer lugar, el incremento en el número de líderes populistas que ganan elecciones por apariciones personales en la televisión, lleva a los políticos a recurrir a la corrupción para generar los recursos necesarios para pagar el tiempo en televisión.

Si Weyland está en lo correcto, y la corrupción está creciendo, uno puede esperar, a la luz de los hallazgos discutidos aquí, que las democracias nacientes en la región vayan a requerir de un tiempo aún mayor para consolidar su derecho a gobernar. Este artículo ha mostrado que la corrupción erosiona la legitimidad del sistema político, y si la corrupción está creciendo, esa erosión de la legitimidad también lo estaría haciendo. Hemos mostrado aquí que la corrupción también reduce la confianza interpersonal. En el lado positivo, existe alguna evidencia reciente que en el largo plazo los países democráticos se hacen menos corruptos, pero ese efecto tuvo lugar en más de medio siglo, y ese es quizás más tiempo que el que democracias frágiles tienen para invertir (Treisman 2000). Sería una gran ironía que un subproducto del proceso de democratización contribuya al debilitamiento de la democracia en el mundo en desarrollo. Una razón más para estar preocupados por el problema de la corrupción y para tratar de encontrar formas de reducir su preeminencia.



## VII. Bibliografía

- Abueva Veloso, José. "The Contribution of Nepotism, Spoils, and Graft to Political Development." *East-West Center Review* (1966): 45-54.
- Ades, Alberto y Rafael Di Tella. "The Causes and Consequences of Corruption." *IDS Bulletin* 2 (1997): 6-10.
- Banfield, Edward. *The Moral Basis of a Backward Society*. Chicago: The Free Press, 1958.
- Bayley, David. "The Effects of Corruption in a Developing Nation." *Western Political Quarterly* 19 (December)(1967): 719-32.
- Beck, J.P., y M.W. Mahr. "A Comparison of Bribery and Bidding in Thin Markets." *Economic Letters* 20 (1986): 1-5.
- Becquart-Leclerq. "Paradoxes of Political Corruption: A French View." En *Political Corruption: A Handbook*, compilado por Arnold J. Heidenheimer y Victor T. LeVine Michael Johnston. New Brunswick, NJ, 1989.
- Camp, Roderic Ai, Kenneth M. Coleman, y Charles L. Davis. 2000. "Public Opinion About Corruption: An Exploratory Study in Chile, Costa Rica and Mexico." Annual Meeting of the World Association of Public Opinion Research. Portland, Oregon, May 17-18, (2000)
- Doig, Alan, y Stephanie McIvor. "Corruption and Its Control in The Developmental Context: An Analysis and Selective Review of the Literature." *Third World Quarterly* 20(June)(1999).
- Doig, Alan, y Robin Theobald, eds. *Corruption and Democratisation*. London: Frank Cass, 2000.
- della Porta, Donatella. "Social Capital, Beliefs in Government, and Political Corruption." En *Disaffected Democracies: What's Troubling the Trilateral Countries?* compilado por Susan J. Pharr y Robert D. Putnam. Princeton: Princeton University Press, 2000.
- Easton, David. "A Re-Assessment of the Concept of Political Support." *British Journal of Political Science* 5 (October) (1975): 435-57.
- Etzioni-Halevy, Eva. *Bureaucracy and Democracy*. London: Routledge y Kegan Paul, 1985.
- Finkel, Steven, Edward Muller, y Mitchell A. Seligson. "Economic Crisis, Incumbent Performance and Regime Support: A Comparison of Longitudinal Data from West Germany and Costa Rica." *British Journal of Political Science* 19 (July)(1989): 329-351.
- Fisman, Raymond y Jakob Svensson. "Are Corruption and Taxation Really Harmful to Growth? Firm-Level Evidence." *Policy Research Working Paper* No. 2485. Washington, D. C.: The World Bank, 2000.

- Friedman, Eric, Simon Johnson, Daniel Kaufman, y Pablo Zoido-Lobaton. "Dodging the Grabbing Hand: The Determinants of Unofficial Activity in 69 Countries." *Journal of Public Economics* 77(June)(2000): 459-493.
- Gupta, Sanjeev, Hamid Davoodi, y Rosa Alonso-Terme. "Does Corruption Affect Income Inequality and Poverty?" *IMF Working Papers* 98/76. Washington, D. C.: International Monetary Fund, 1998.
- Heidenheimer, Arnold J., Michael Johnston, y Victor T. LeVine, Eds. *Political Corruption: A Handbook*. New Brunswick: Transaction, 1989.
- Huntington, Samuel P. *Political Order in Changing Societies*. New Haven: Yale University Press, 1968.
- Inglehart, Ronald. *Culture Shift in Advanced Industrial Society*. Princeton: Princeton University Press, 1990.
- Johnston, Michael. "Patrons and Clients, Jobs y Machines." *American Political Science Review* 73 (June)(1979): 385-98.
- Kaufmann, Daniel. "Corruption Diagnostics: A New Technocratic Framework for the Analysis of Corruption and Its Implications for the Design of Action Programs." *Miami Anti-Corruption Summit*. Miami, Florida, April 2-4, (1998)
- Kaufmann, Daniel, Arat Kraay y Pablo Zoido-Lobaton. *Governance Matters*. Policy Research Working Paper, no. 2196. Washington, D. C.: World Bank, 1999
- Key, Jr. V.O. *Southern Politics in State and Nation*. New York: Vintage Books, 1949.
- King, Gary. *Unifying Political Methodology*. Cambridge: Cambridge University Press, 1989.
- \_\_\_\_\_. *A Solution to the Ecological Inference Problem*. Princeton: Princeton University Press, 1997.
- Klingmann, Hans-Dieter. "Mapping Political Support in the 1990s: A Global Analysis." En *Critical Citizens: Global Support for Democratic Government*, ed. Pippa Norris. Oxford: Oxford University Press, 1999.
- Klitgaard, Robert, Ronald MacLean-Abaroa, y H. Lindsey Parris, Jr. *Corrupt Cities: A Practical Guide to Cure and Prevention*. Oakland, California: ICS Press, 2000.
- Leff, Nathaniel. "Economic Development Through Bureaucratic Corruption." *American Behavioral Scientist* 8 (November)(1964): 8-14.
- Leys, Colin. "What is the Problem About Corruption?" En *Political Corruption: A Handbook*, compilado por Arnold J. Heidenheimer, Michael Johnston y Victor T. LeVine. New Brunswick, NJ: Transaction, 1989.
- Lien, D.D. "A Note on Competitive Bribery Games." *Economic Letters* 22 (1986): 337-431.
- Lipset, Seymour Martin. "The Social Requisites of Democracy Revisited." *American Sociological Review* 59 (February)(1994): 1-22.

- Lipset, Seymour Martin, y Gabriel Salman Lenz. "Corruption, Culture and Markets." En *Culture Matters: How Values Shape Human Progress*, compilado por Lawrence J Harrison y Samuel P. Huntington. New York: Basic Books, 2000.
- Mauro, Paolo. "Corruption and Growth." *Quarterly Journal of Economics* 110(August)(1995):681-712.
- Mauro, Paolo. "The Effects of Corruption on Growth, Investment and Government Expenditure: A Cross-Country Analysis." En *Corruption and the Global Economy*, compilado por Kimberly Ann Elliot. Washington, D. C.: Institute for International Economics, 1997a.
- Mauro, Paolo. *Why Worry About Corruption?* Economic Issues, vol. 6. Washington, D. C.: International Monetary Fund, 1997b.
- Merton, Robert K. *Social Theory and Social Structures*. New York: Free Press, 1957.
- Morris, Stephen D. *Corruption and Politics in Contemporary Mexico*. Tuscaloosa: University of Alabama Press, 1991.
- Newman, Graeme, ed. United Nations, *Global Report on Crime and Justice*. New York: Oxford University Press, 1999.
- Norris, Pippa. "Institutional Explanations for Political Support." En *Critical Citizens: Global Support for Democratic Governance*, compilado por Pippa Norris. Oxford: Oxford University Press, 1999.
- Nye, Joseph. "Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis." *American Political Science Review* 61 (June)(1967): 417-27.
- Page, Benjamin I, y Robert Y. Shapiro. *The Rational Public: Fifty Years of Trends in Americans; Policy Preferences*. Chicago: University of Chicago Press, 1992.
- Pharr, Susan J. "Officials' Misconduct and Public Distrust: Japan and the Trilateral Democracies." En *Disaffected Democracies: What's Troubling the Trilateral Countries?* compilado por Susan J. Pharr y Robert D. Putnam. Princeton: Princeton University Press, 2000.
- Pharr, Susan J., y Robert D. Putnam, Eds. *Disaffected Democracies: What's Troubling the Trilateral Countries?* Princeton: Princeton University Press, 2000.
- Pope, Jeremy. *National Integrity Systems: The TI Source Book*. Berlin: Transparency International, 1996.
- Putnam, Robert D. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1993.
- Rahman, Aminur, Gregory Kisunko y Kapil Kapoor. "Estimating the Effects of Corruption." *Policy Research Working Paper* No. 2479. Washington, D. C.: The World Bank, 2000.

- Rose-Ackerman, Susan. *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.
- Seligson, Mitchell A. "Toward A Model of Democratic Stability: Political Culture in Central America." *Estudios Interdisciplinarios de América Latina y el Caribe* 11(July-December, 2)(2000): 5-29.
- Seligson, Mitchell A. "The Renaissance of Political Culture or the Renaissance of Ecological Fallacy." *Comparative Politics* 34 (3) (2002):237-92.
- Seligson, Mitchell A., y Edward N. Muller. "Democratic Stability and Economic Crisis: Costa Rica 1978-1983." *International Studies Quarterly* 31 (September) (1987): 301-326.
- Shin, Doh C. *Mass Politics and Culture in Democratizing Korea*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.
- Tanzi, Vito, y Hamid Davoodi. *Roads to Nowhere: How Corruption in Public Investment Hurts Growth*. Economic Issues, vol. 12. Washington, D. C.: International Monetary Fund, 1998.
- Treisman, Daniel. "The Causes of Corruption: A Cross-National Study." *Journal of Public Economics* 3 (June) (2000): 399-458.
- Tulchin, Joseph S, y Ralph H. Espach., eds. *Combating Corruption in Latin America*. Washington, D. C: Woodrow Wilson Center Press, 2000.
- Warren, Mark E. *Democracy and Trust*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.
- Werner, Simcha B. "The Development of Political Corruption in Israel." En *Political Corruption: A Handbook*, compilado por. Arnold J. Heidenheimer y Victor T. LeVine Michael Johnston. New Brunswick, NJ, 1989.
- Waterbury, John. "Endemic and Planned Corruption in a Monarchical Regime." *World Politics* 25 (July) (1973): 533-55.
- \_\_\_\_\_. "Corruption, Political Stability, and Development: Comparative Evidence from Egypt and Morocco." *Government and Opposition* 11 (Autumn) (1976): 426-45.
- Weyland, Kurt. "The Politics of Corruption in Latin America." *Journal of Democracy* 9 (April) (1998): 108-121.
- Williams, Robert. "New Concepts for Old." *Third World Quarterly* 20(June) (1999a): 503-513.
- Williams, Robert. "The New Politics of Corruption." *Third World Quarterly* 20(June) (1999b): 487-489.
- World Bank. *World Development Report, 1997*. Washington, D. C.: Oxford University Press, 1997.
- World Bank Institute. *New Empirical Tools for Anti-Corruption and Institutional Reform: A Step-by-Step Guide to Their Implementation*. Washington, D.C.: World Bank, 1999.

## LOS PERIODISTAS EN BOLIVIA: SUS OPINIONES SOBRE DEMOCRACIA Y CAMBIO INSTITUCIONAL

Eduardo Córdova  
Alberto Lizárraga  
Gonzalo Vargas  
Miguel Villarroel N.

### Introducción

La democracia boliviana está cambiando. Los resultados de las elecciones de diciembre de 2005 no expresan simplemente una “correlación de fuerzas” momentánea sino una crítica a algunos de los aspectos del funcionamiento de la democracia vigentes hasta hoy. La mayoría absoluta otorgada al actual presidente Evo Morales contraría la “democracia pactada” de las últimas décadas, debilita aún más la vigencia de los partidos políticos “tradicionales”, que no lograron cantidades apreciables de votos, y también pone en duda a los medios de comunicación, que —a pesar de todas las críticas que despertó su desempeño— se constituyeron en una de las bases de la democracia y encarnaron una de sus mayores conquistas: la libertad de expresión e información.

Claramente, los medios de comunicación no determinaron los resultados de la elección pero sí apoyaron decididamente el proceso electoral en sí mismo.<sup>1</sup> Al margen de la mayor o menor influencia que tienen los medios y los periodistas en el curso que toma la democracia en el país, es fundamental indagar en su percepción de la democracia y en los valores democráticos que los periodistas defienden. También es necesario estudiar cómo se ven influidas estas percepciones por factores como la educación, el ingreso económico, la posición ideológica, el medio de trabajo y el lugar de residencia.

Este artículo presenta parte de los resultados de una encuesta realizada con periodistas de medios bolivianos en noviembre de 2005, un mes antes de las elecciones nacionales. Más que la línea editorial o el comportamiento de los

---

1 En efecto, una misión que la Asociación Latinoamericana para la Comunicación Social envió para monitorear el trabajo mediático observó que el ganador de las elecciones fue precisamente el candidato con mayores observaciones negativas por parte de los medios televisivos (Evo Morales recibió en el período de estudio una proporción de posiciones negativas de 89%) (COMUNICAN 2005). Las apreciaciones positivas del proceso electoral en sí fueron mayoritarias (93%).

medios, analiza las opiniones vertidas por los trabajadores de la comunicación e información acerca de los principales temas de una agenda de cambios que el conjunto del país ve como necesario realizar. Temas como la importancia de los hidrocarburos para el desarrollo nacional, las autonomías regionales, la problemática de tierra y territorio, la producción de coca, los tratados de libre comercio y la asamblea constituyente constituyen el centro de la atención y la discusión pública en el país y son parte de esta encuesta. Son problemas que no son ajenos a la labor que realizan los medios de comunicación y los periodistas en su tarea de generar y guiar a la opinión pública. Un dato a tener en cuenta en Bolivia, es que gran parte de los periodistas no sólo se limitan a informar de manera “objetiva” o “imparcial” los hechos cotidianos a la población, sino que muy frecuentemente emiten juicios de valor sobre los mismos, asumiendo de esta manera un rol de orientadores o comentaristas del quehacer nacional. Al mismo tiempo, se ha visto que cada vez con mayor frecuencia los periodistas deciden dejar de ser sujetos pasivos de la política nacional para más bien ser actores activos dentro la misma; ya sea como candidatos o como funcionarios de la administración pública. Por estas razones, resulta especialmente importante conocer cuáles son los valores, actitudes y preferencias de los periodistas en los temas señalados anteriormente, ya que dichas preferencias de seguro tendrán algún grado de incidencia en las opiniones de la población sobre estas mismas cuestiones.

## **Metodología**

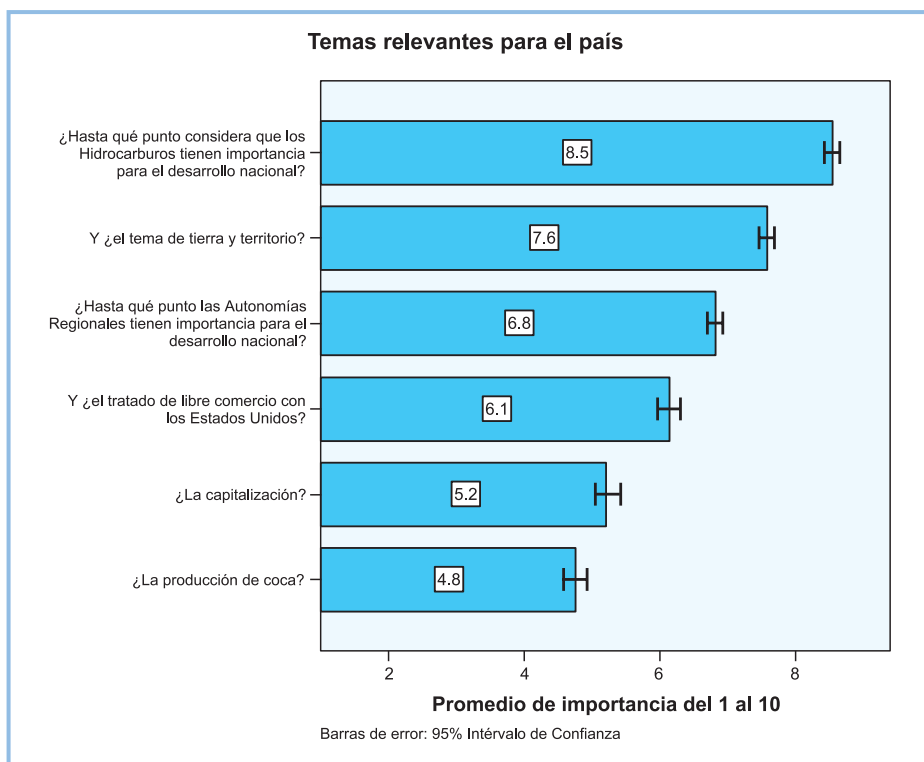
La metodología empleada en el tratamiento estadístico se adecuó a las características de las variables y los datos de la encuesta y a las relaciones entre éstos que se trataban de analizar en un momento dado. Fueron tres los principales modelos de análisis estadístico empleados, a saber: análisis de regresión lineal, análisis de varianza (ANOVA) y análisis de regresión logística binaria. Estas herramientas sirven para explicar la manera en que las opiniones y valoraciones de los periodistas sufren cambios de acuerdo con factores como la edad, el grado educativo, los ingresos familiares totales, el sexo, la posición ideológica, el medio en que los periodistas trabajan y el departamento en que se realizó la entrevista. Recordemos que el cálculo de los coeficientes de una regresión lineal nos ayuda a establecer si entre la variable dependiente y las diversas variables independientes existen o no relaciones estadísticamente significativas (con un margen de error dentro del intervalo de confianza igual o menor a 0.05) una vez que la primera es controlada por el efecto de las otras variables del modelo.

Luego de aplicados uno o más de los procedimientos arriba indicados, el análisis se centra en aquellos pares de variables entre los cuales se pudo establecer que existe una relación estadísticamente significativa; es decir, que presentan relaciones de causa y efecto en cada uno de los temas analizados.

### I. Percepciones acerca de la agenda de cambios institucionales y temas relevantes para el país

El análisis de las percepciones que tienen los periodistas sobre algunos asuntos claves de la actual coyuntura de cambios institucionales, así como respecto de otros asuntos que son relevantes para el país, se basa en los resultados obtenidos en la encuesta a partir de diferentes preguntas. La primera de ellas se refirió al grado de importancia que los periodistas otorgan a varios temas considerados como importantes. El promedio de estas valoraciones se muestra en el siguiente gráfico:

**Gráfico 1**  
**Temas relevantes para el país**



Fuente: Elaboración propia con datos de LAPOP 2005



El gráfico representa el puntaje promedio que los periodistas dieron a los diferentes temas cuando se les pidió que calificaran su grado de importancia en una escala del 1 al 10, donde 1 significa que el asunto no tiene importancia y 10 que tiene mucha importancia para el desarrollo nacional. El promedio nacional más alto corresponde a las respuestas sobre la pregunta “Importancia de los hidrocarburos en el desarrollo nacional”, que alcanza 8,5 puntos en la escala, en tanto que el promedio más bajo corresponde a las respuestas sobre la pregunta “Importancia de la producción de Coca”, con 4,8 puntos.

Los datos de la encuesta permiten constatar que todos los periodistas, sin importar el medio en que trabajan, establecen el mismo orden de importancia en relación con los diferentes temas consultados como relevantes para el desarrollo nacional. Aunque la pregunta se refiere a la importancia de los temas para el desarrollo nacional y no a la posición de los periodistas en relación con ellos, se observan algunas diferencias que indican esta posición. Para ver en mayor detalle las similitudes y diferencias de percepción entre los periodistas analizaremos cada tema de manera particular.

### ***1.1. Los hidrocarburos***

Los hidrocarburos constituyen actualmente una de las principales fuentes de energía en el mundo. En América del Sur, por ejemplo, el consumo de gas natural crecerá hasta el 2010 a un ritmo de 3% anual (Campodónico 1998). Esta situación puso en alerta a los países de la región, que temen una inminente y pronta crisis energética. Por este motivo, Brasil, Uruguay, Paraguay, Argentina y Chile están promoviendo el proyecto de creación de un anillo energético, para conectar una red de gasoductos que asegure la provisión de gas al Cono Sur sudamericano con las reservas que posee Perú en sus campos de Camisea.

Pese a que diversos países han solicitado la incorporación de Bolivia —que posee las segundas reservas de gas natural en el continente<sup>2</sup>— para abastecer con gas a ese creciente mercado, el gobierno boliviano ha resuelto seguir como observador del anillo energético, hasta que Chile no hable sobre la reivindicación

---

2 Según cifras de de la Cámara Boliviana de Hidrocarburos dicen que en el primer semestre de 2005 la producción de gas se ubicó en 35 millones de metros cúbicos diarios, que alcanzan para exportar entre 24 y 24 millones de metros cúbicos a Brasil, 4,5 a Argentina y 4,5 millones de metros cúbicos para atender el mercado local.



marítima boliviana, lo que ha estancado el avance de dicho proyecto<sup>3</sup>. Por otra parte, aunque Bolivia puede negociar bilateralmente contratos de venta de gas, la situación política y las dificultades de concertar asuntos como la “migración de contratos” con las empresas petroleras<sup>4</sup> le impide avanzar en su proyecto de largo plazo para convertir sus reservas gasíferas en ingresos económicos.

### **Importancia de los hidrocarburos para los periodistas**

El análisis de los datos muestra que la variación de las percepciones de los periodistas en el tema de los hidrocarburos de acuerdo con el tipo de medio en que trabajan es significativa. El siguiente gráfico muestra estas diferencias:

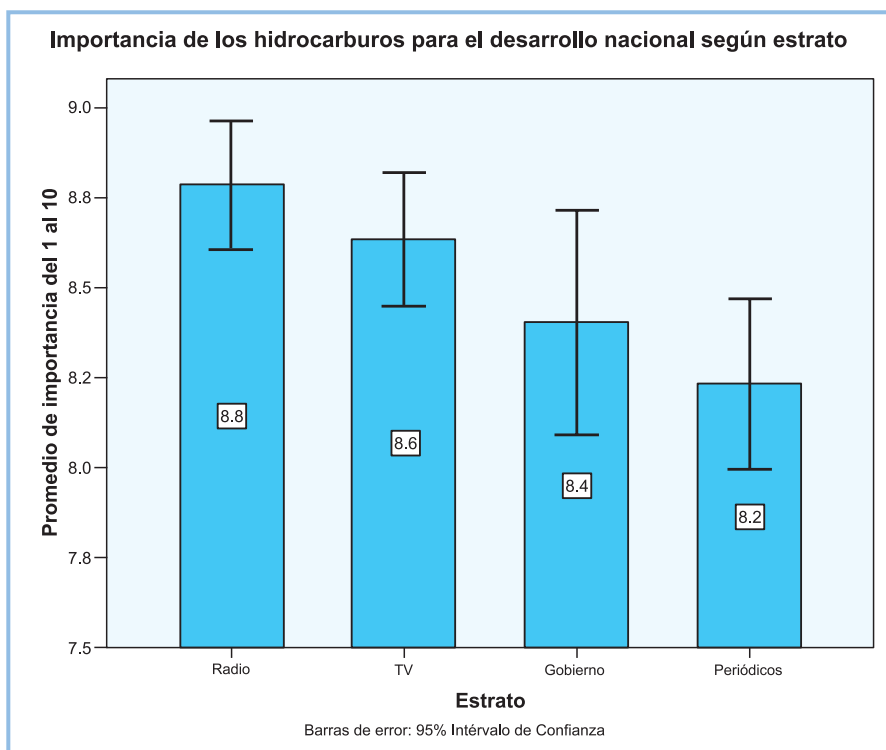
---

3 El tema de “gas por mar” se constituyó en política de Estado durante la presidencia de Carlos Mesa. El referéndum de julio de 2004 resolvió usar el gas en función de la estrategia de recuperación de la condición marítima del país.

4 La Ley N° 3058, de Hidrocarburos (2005) impone mayores tributos y regalías a las empresas; los contratos vigentes deben modificarse en función de esta ley.

## Gráfico 2

### Importancia de los hidrocarburos para el desarrollo nacional según estrato<sup>5</sup>



Fuente: Elaboración propia con datos de LAPOP 2005

Las barras del gráfico indican que para los periodistas que trabajan en radio y televisión los hidrocarburos tienen una importancia relativamente mayor que para los que trabajan en los periódicos. El intervalo de confianza y la barra de error asociada a los periodistas que trabajan en instituciones del gobierno hacen que no se puedan hacer mayores precisiones sobre la opinión de estos. En general se reconoce gran importancia en el tema de hidrocarburos. La diferencia entre radio y la televisión, por un lado, y los periódicos, por el otro, se explicaría por el carácter más inmediato de la emisión de las noticias en aquéllos. La radio, sobre todo, realiza reportajes *in situ* y los emite inmediatamente.

### 1.2. Las autonomías regionales

La descentralización está en discusión en Bolivia desde hace dos décadas. Las leyes de Participación Popular —una medida de descentralización

<sup>5</sup> La codificación de la encuesta reconoce como “estrato” el medio en que los periodistas trabajan.

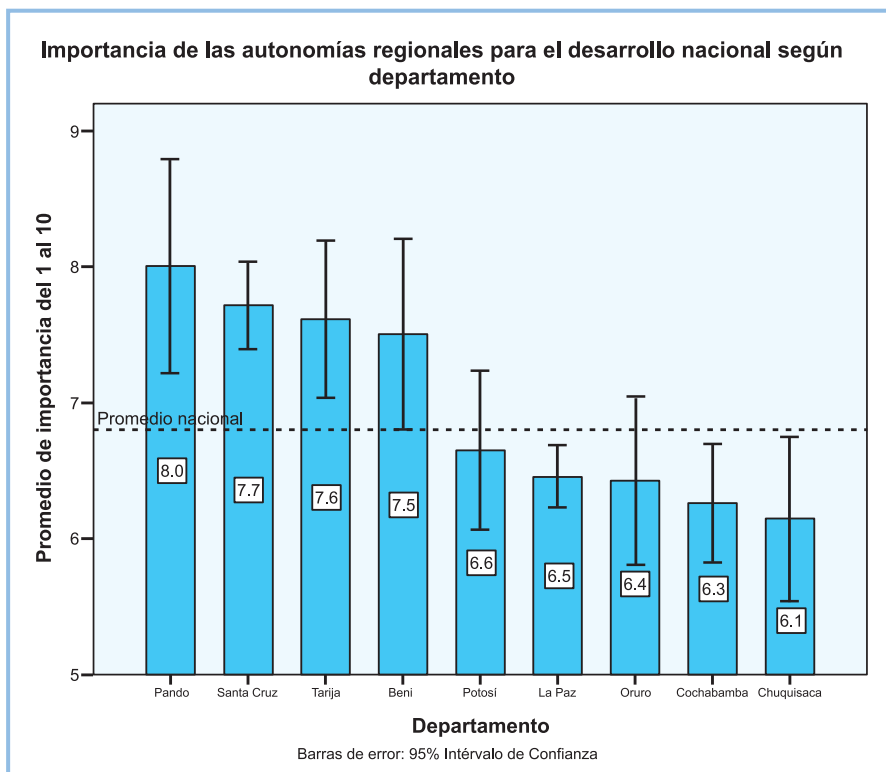
administrativa, tendiente a transformar la calidad de vida de los bolivianos y las bolivianas a partir de una redistribución de los recursos públicos y la participación en la gestión local— y de Descentralización Administrativa —la organización del poder ejecutivo nacional en los departamentos— fueron promulgadas en 1994 y 1995, respectivamente. En ese mismo período otros países daban pasos significativos hacia la instauración de autonomías regionales (Colombia, 1991; Paraguay, 1992; Escocia, Gales y Uruguay, 1997; Perú, 2002) (Urenda 2005) Profundizando las propuestas de mayor descentralización, la autonomía también forma parte de la actual agenda de demandas regionales.

Desde hace varios años, diversas entidades cívicas del país plantearon la necesidad de crear una estructura política que permita a los departamentos y regiones tener autonomía con relación a su manejo político-administrativo y económico. La descentralización política de los departamentos fue aprobada en un plebiscito en 1931 pero otros cambios (la Guerra del Chaco, la crisis que daría paso al proceso revolucionario de 1952) la dejaron en el olvido. Bajo la forma de autonomía volvió a cobrar vigencia luego de la crisis política de 2003, expresando la fragmentación por la que el país pasó en este último período y el vigor de las organizaciones cívicas de algunos departamentos del oriente. El tema cobró mayor vigencia porque se lo está vinculando a la gestión de los recursos naturales (agua, minerales, tierra, hidrocarburos) y a los ingresos departamentales por regalías. Así, el debate de las autonomías es legítimo en su perspectiva descentralizadora pero está influido, entre otros factores, por una disputa de las regiones por acceder a mayores recursos por la explotación de hidrocarburos.

### **Importancia de las autonomías regionales para los periodistas**

Las opiniones de los periodistas sobre las autonomías varían significativamente en función de las regiones o departamentos en los que se realizó la encuesta. Observemos las diferencias en el siguiente gráfico:

**Gráfico 3**  
**Importancia de las autonomías regionales para el desarrollo nacional según departamento**



Fuente: Elaboración propia con datos de LAPOP 2005

Tal como muestra el gráfico, pueden identificarse dos grandes grupos de departamentos, los de occidente, o andinos, y los de oriente o de las tierras bajas. Sin embargo, como las barras de error se superponen en muchos casos (por ejemplo entre Potosí y Beni), las diferencias no son absolutas. También se observa el vínculo existente entre autonomías e hidrocarburos. Tarija, Santa Cruz, Beni y Pando son los departamentos correspondientes al bloque nacional autodenominado “media luna” o bloque oriental —territorio que concentra la mayor parte de las reservas gasíferas del país—, cuyos movimientos cívicos abanderaron las luchas regionales por la autonomía. Al parecer, en la respuesta de los periodistas prima la relación de pertenencia con su región.

### **1.3. Tierra y territorio**

Este tema se refiere al mismo tiempo a la tenencia de la tierra y al reconocimiento de derechos a los pueblos indígenas y a la comprensión que estos tienen de la dimensión territorial de su porvenir. La problemática del régimen de distribución de la tierra en Bolivia es muy compleja. Mientras en las zonas andinas y valles prevalecen características de minifundio en zonas aptas para la agricultura, en el oriente se comprueba una concentración de amplias extensiones en pocos propietarios, no pocas veces con la característica de acumulación de tierras improductivas. Los mecanismos previstos por ley no funcionan adecuadamente para acelerar el proceso de saneamiento de las tierras, lo que contribuye a que los intereses en torno al mantenimiento de privilegios se agudicen y que surjan movimientos —el Movimiento Sin Tierra de Bolivia, principalmente— que reclaman la distribución de tierras fiscales y ociosas a familias que no poseen medios de subsistencia.

En relación con la posesión de la tierra, en Bolivia se discute también el tema del territorio. Como parte de un conjunto de reivindicaciones indígenas, el tema del territorio ha cobrado una inusitada vigencia. Formalmente existe el reconocimiento de la propiedad comunitaria de las tierras y territorios que los pueblos indígenas ocupan, bajo el denominativo de TCO (Tierra Comunitaria de Origen). La figura legal de TCO corresponde al reconocimiento del Estado a grupos indígenas de la posesión legal de un espacio geográfico que ocuparon tradicionalmente. El saneamiento de tierras asegura esa propiedad comunitaria otorgada por el Estado. Para los grupos indígenas es de particular relevancia la posibilidad de un ejercicio autónomo de las TCO que les asegure el manejo de los recursos naturales. De esta manera, existen expectativas crecientes de grupos indígenas para que el Estado garantice la gestión territorial autónoma de las tierras comunitarias.

Para los campesinos e indígenas bolivianos, en expresión oficial de la CSUTCB<sup>6</sup>, el territorio es “la porción natural o base física de sustentación de la población constituida por una determinada extensión y profundidad geográfica. Unidad natural del territorio de los pueblos indígenas y originarios comprende el subsuelo, suelo, espacio aéreo y aguas, pachamama, alaxpacha y manqhapacha. El territorio es indivisible y puede ser continuo o discontinuo. La unidad jurídica de los pueblos indígenas y originarios comprende su soberanía y jurisdicción. La tierra cubre la totalidad del hábitat de las regiones de las comunidades o pueblos

6 CSUTCB = Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia

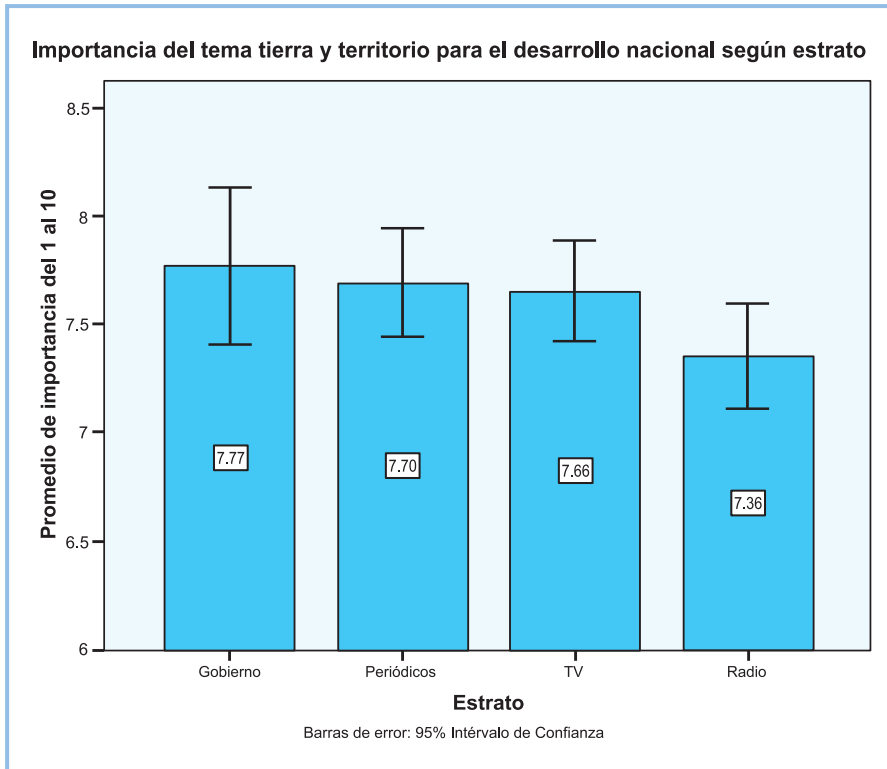
indígenas y originarios que ocupan desde los tiempos ancestrales” (Cf. Pacheco 2003).

La problemática territorial está muy influida por las demandas indígenas. Y aunque se haya avanzado en la legislación —por ejemplo, con modificaciones a la Constitución Política, con el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas y de acuerdos internacionales como el convenio 169 de la OIT— los problemas no se resolvieron y esperan ser enfrentados en el marco de la Asamblea Constituyente.

### **Tierra y territorio en la percepción de los periodistas**

Existen diferencias de opinión estadísticamente significativas con relación al grado de “importancia del tema tierra y territorio para el desarrollo nacional” de acuerdo al “estrato”, el “departamento” y la “posición ideológica” de los periodistas entrevistados. Veamos con más detalle estas diferencias en los siguientes gráficos:

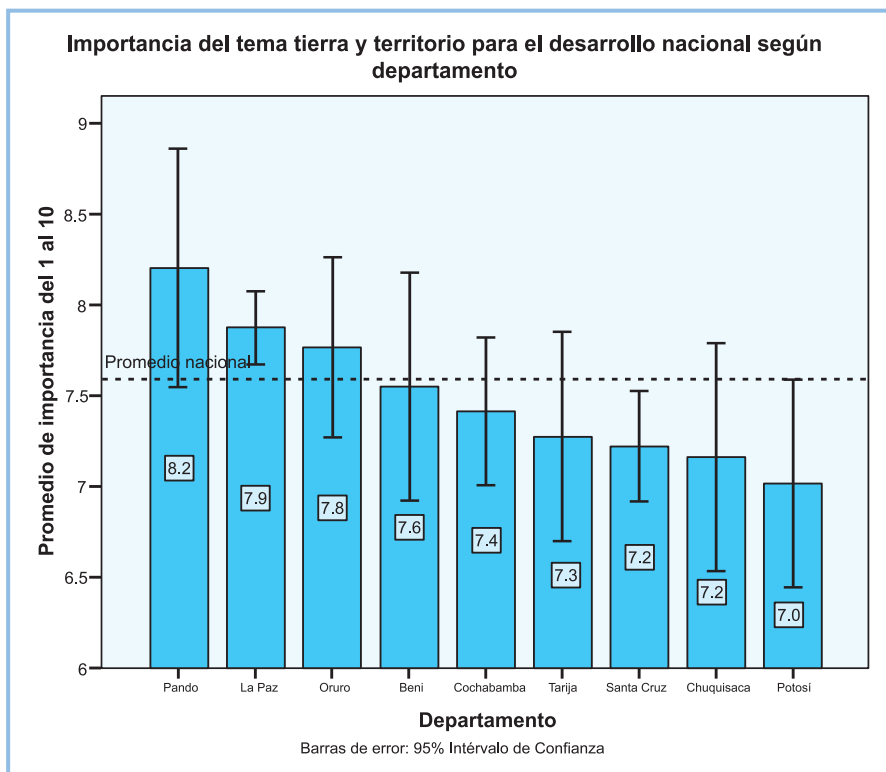
**Gráfico 4**  
**Importancia del tema tierra y territorio para el desarrollo nacional según estrato**



Fuente: Elaboración propia con datos de LAPOP 2005

No existen grandes diferencias en el grado de importancia que conceden los periodistas al tema de tierra y territorio para el desarrollo nacional en función del medio en que trabajan. Los únicos que tendrían una valoración un tanto menor con relación a los otros grupos serían los *radialistas*. El tema es parte de la agenda nacional que se viene discutiendo durante el último lustro y su importancia se consolida en la medida en que se considera el escenario de la Asamblea Constituyente como el adecuado para resolver los problemas relativos al derecho y la tenencia de la tierra y a las autonomías.

**Gráfico 5**  
**Importancia del tema tierra y territorio para el desarrollo nacional según departamento**

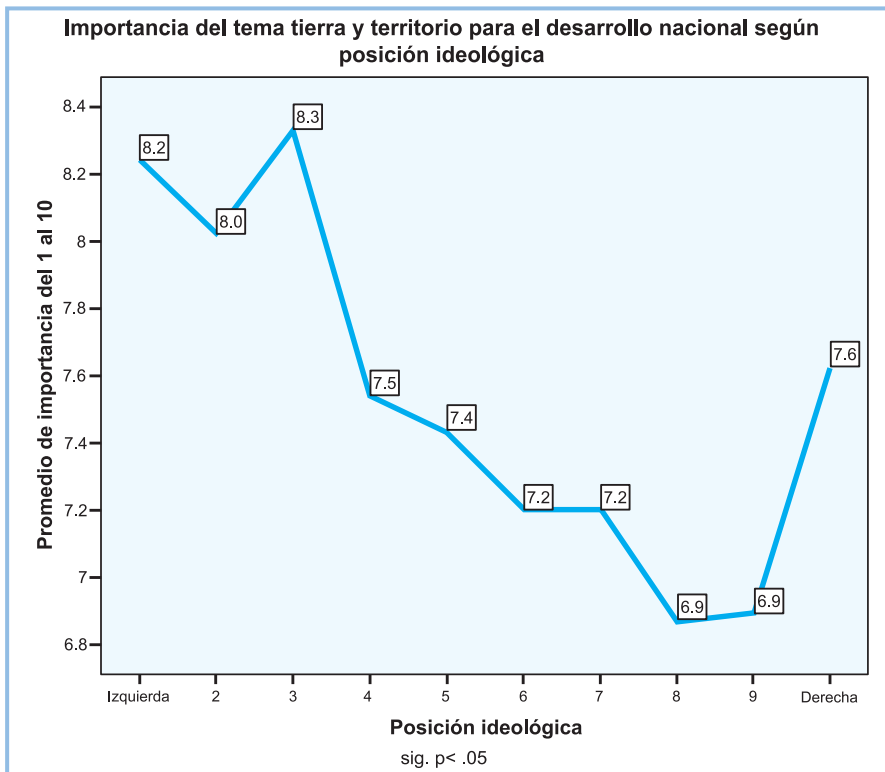


Fuente: Elaboración propia con datos de LAPOP 2005

Aunque las diferencias de opinión de los periodistas acerca de la relevancia del tema tierra y territorio no son muy significativas en los departamentos, resalta la diferencia claramente establecida al respecto entre los periodistas de La Paz y Santa Cruz. Tal rasgo se explica cuando se considera que Santa Cruz ha construido una agenda diferenciada en la perspectiva de propugnar las autonomías departamentales, donde el tema territorio tiene menor relevancia (aunque es uno de los departamentos con mayor concentración de tierras en pocos propietarios).



**Gráfico 6**  
**Importancia del tema tierra y territorio para el desarrollo nacional según posición ideológica**



Fuente: Elaboración propia con datos de LAPOP 2005

El posicionamiento ideológico de los periodistas influye en el grado de importancia que dan al tema de tierra y territorio para el desarrollo nacional. Tomando en cuenta que la mayor parte de los entrevistados (más de un 60%) se posicionaron en los valores correspondientes al centro del espectro ideológico (del 4 al 6 en la escala del gráfico), podemos notar que existe una cierta tendencia a valorar menos este tema a medida que los individuos se ubican hacia la “derecha”. El tema preocupa especialmente a la izquierda en la perspectiva de la redistribución de la tierra y en razón del apoyo a las reivindicaciones indígenas. En tanto la derecha, tendencialmente hacia el extremo, se preocupa por la pérdida de los privilegios que se derivan de la posesión de enormes extensiones de tierra en las zonas bajas del país.

#### ***1.4. Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos (TLC)***

Desde la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN, o NAFTA, por sus iniciales en inglés), se planteó en el hemisferio la propuesta de crear el área comercial más grande del mundo —treinta y cuatro países de América, todo el continente a excepción de Cuba— para posicionar a América —bajo el liderazgo estadounidense— frente a otros bloques comerciales (la Unión Europea, la Asociación del Sudeste Asiático). Durante una década, el gobierno de Estados Unidos fue el principal animador de la idea del ALCA (Área de Libre Comercio de las Américas), que avanzó pesadamente y enfrentó numerosas oposiciones y en 2004 fue abandonada. La lentitud y finalmente la parálisis del ALCA hicieron que el gobierno estadounidense gestione acuerdos similares con países o grupos de países latinoamericanos y del Caribe (Chile, Centroamérica y la República Dominicana, los países andinos) para establecer áreas comerciales menores en el hemisferio.

Actualmente, Bolivia es beneficiaria de una ley estadounidense que permite la exportación de mercancías bolivianas a Estados Unidos con preferencias arancelarias. La Ley de Promoción del Comercio Andino y de Erradicación de Drogas (ATPDEA, 2002), extensión de la Ley de Preferencias Arancelarias Andinas (ATPA, 1991), dejará de estar en vigor el 31 de diciembre de 2006. La circunstancia de cierre de los beneficios de la ATPDEA, sumada a la dependencia de las economías andinas, promovió propuestas para su ampliación o la firma de un Tratado de Libre Comercio (TLC) con los Estados Unidos que, se supone, haría permanentes las condiciones favorables de la ATPDEA. Colombia, Ecuador y Perú están negociando el TLC, proceso en el cual Bolivia es país observador pero podría convertirse en negociador pleno o adscribirse luego al acuerdo logrado por los otros países.

En la circunstancia electoral, el TLC “andino” es uno de los temas principales de la campaña; genera adhesión u oposición y no puede ser fácilmente articulado en un discurso “de centro” capaz de captar votación. Los partidos y agrupaciones ciudadanas más “conservadores” destacan la urgencia del TLC para Bolivia. La “izquierda”, por su parte, se opone a su suscripción.

Una de las características principales de la negociación del TLC andino es el hermetismo de los gobiernos sobre su contenido. De hecho, muchas organizaciones —en Bolivia, sobre todo las que se congregan alrededor del Movimiento Boliviano de Lucha contra el TLC y el ALCA, creado en 2002—

reclaman infructuosamente mayor transparencia. En éste como en pocos casos, los medios de comunicación no difunden el desarrollo de los diálogos oficiales ni las actividades de análisis y protesta desarrolladas por los grupos opositores. Las declaraciones públicas (de funcionarios estatales, candidatos o periodistas) son poco informativas; confunden a menudo la ATPDEA con un tratado bilateral;<sup>7</sup> no se refieren a los contenidos que además del comercio tendría el TLC (propiedad intelectual, compras estatales, por ejemplo) y no explicitan los beneficios y perjuicios que comportarían para el desarrollo nacional.

### **El Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos en la percepción de los periodistas**

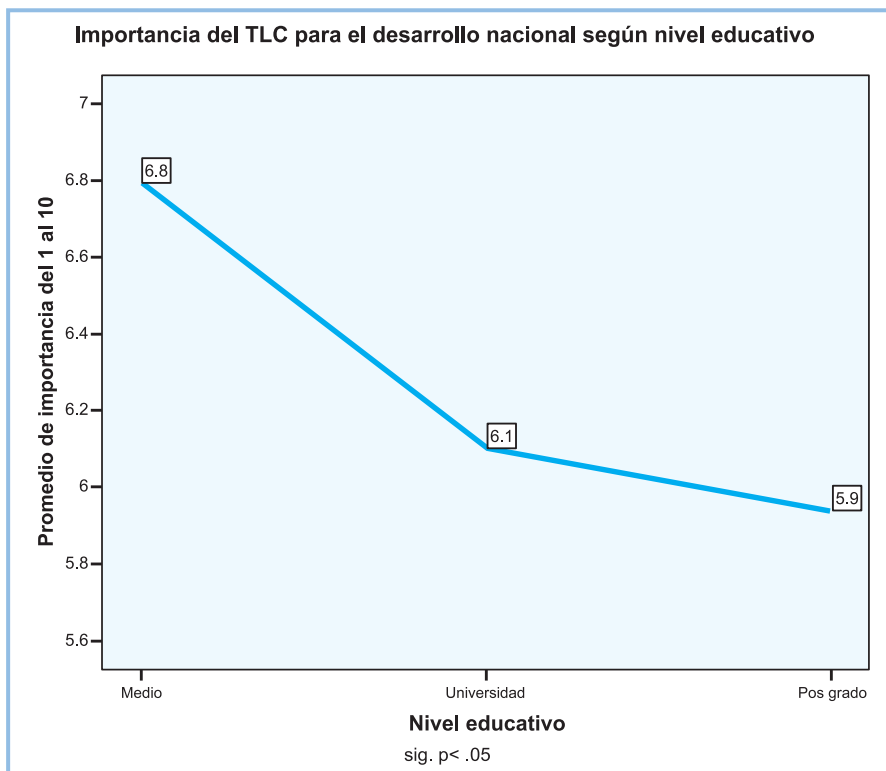
El tema del TLC tiene relaciones estadísticamente significativas con las variables “educación”, “ingreso” y “posición ideológica”. Pasemos a ver estas diferencias una por una, empezando por el nivel educativo:

---

7 Por ejemplo, el presidente Carlos Mesa (periodista, por otra parte), se refirió en un discurso de marzo de 2004 al “incremento significativo de la producción de textiles que tuvo que ver con el acuerdo ATPDEA” ([http://www.comunica.gov.bo/documentos\\_oficiales/discursos/200403/20040305-discurso-puerto-suarez.html](http://www.comunica.gov.bo/documentos_oficiales/discursos/200403/20040305-discurso-puerto-suarez.html)). Un editorial del diario La Razón comete el mismo error: “Ocurre que la permanencia en actividad de un importante sector industrial (...) depende de la incorporación al TLC, una vez que a fines del próximo año quedará eliminado el acuerdo ATPDEA” (La Razón, 25.10.2005). De manera similar, un spot de campaña electoral de la agrupación PODEMOS emitido en noviembre de 2005 hace referencia al “acuerdo ATPDEA”.

### Gráfico 7

#### Importancia del TLC para el desarrollo nacional según nivel educativo



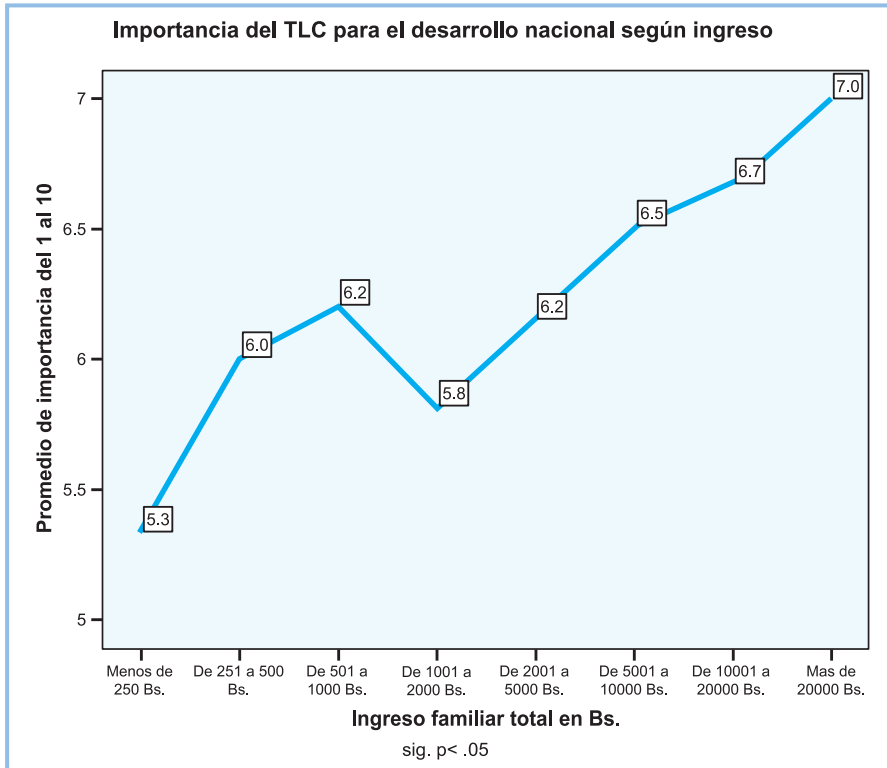
Fuente: Elaboración propia con datos de LAPOP 2005

Existe relación entre el nivel educativo de los periodistas y la importancia que reconocen en el TLC para el desarrollo nacional. Si tomamos en cuenta que el 95% de los entrevistados tienen entre 12 y 19 años de educación, es decir que tienen educación universitaria o por lo menos algunos años de ella, debemos centrar nuestro análisis en este grupo. Siendo así, podemos decir que existe una ligera tendencia a conceder menor importancia al TLC a medida que los periodistas tienen mayor nivel educativo. Esto parecería vincularse al hecho de que quienes han estudiado cursos de postgrado (no muy comunes en el país en áreas ligadas a la comunicación) conocen más de cerca las realidades de otros países en los que circula mayor información sobre los acuerdos de libre comercio y podrían ver la posibilidad de un TLC de manera más crítica.

Veamos a continuación de qué manera se relacionan el nivel de ingresos totales del hogar de los periodistas con su valoración de la importancia del TLC

para el desarrollo nacional.

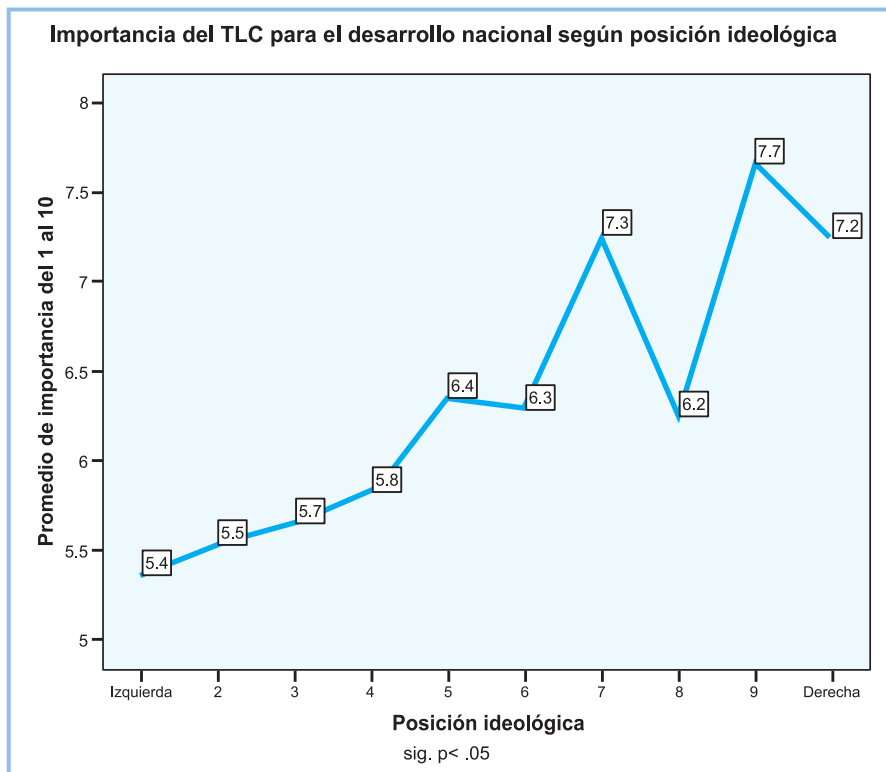
**Gráfico 8**  
**Importancia del TLC para el desarrollo nacional según ingreso**



Fuente: Elaboración propia con datos de LAPOP 2005

El 80% de los periodistas entrevistados se encuentran en el rango comprendido entre 501 y 10.000 Bs. de ingreso familiar. Los datos señalan que, a medida que los periodistas cuentan con mayores ingresos familiares, tienden a conceder mayor influencia al TLC sobre el desarrollo nacional.

**Gráfico 9**  
**Importancia del TLC para el desarrollo nacional según posición ideológica**



Fuente: Elaboración propia con datos de LAPOP 2005

A pesar de que sabemos que la mayor parte de los periodistas entrevistados se sitúan aproximadamente al centro de la escala de posición ideológica, se constata que el grado de importancia que dan al TLC en relación con el desarrollo nacional aumenta progresivamente a medida que su posición ideológica se aproxima a la “derecha”. Las respuestas de los periodistas reflejan el contenido de la campaña electoral y del debate sobre los acuerdos de libre comercio: el TLC es incorporado más “naturalmente” en un discurso de derecha. Por el contrario, la oposición al TLC es más “naturalmente” izquierdista.

### **1.5. Producción de coca**

El complejo “coca-cocaína” fue en las últimas dos décadas el principal

asunto en las relaciones internacionales de Bolivia. Los intentos gubernamentales por erradicar la coca “excedentaria” —no pocas veces violenta— y la resistencia de los campesinos —tampoco exenta de violencia—, los compromisos de “lucha contra el narcotráfico”, la dureza de la legislación y el ascenso político del movimiento cocalero llenaron amplios espacios en los medios de comunicación nacionales. Durante esos años la coca se acomodó en discursos que justificaban su erradicación en el prejuicio de que la coca es cocaína y en discursos que enfatizaban su carácter de “hoja sagrada”, sus usos medicinales y las ventajas económicas que contribuían a que los productores logren un nivel mínimo de subsistencia sin dedicarse a actividades fuera del área rural (*Cf.* Laserna 1996).

Después de un acuerdo firmado en septiembre de 2004 por el gobierno nacional y los dirigentes cocaleros (en el que se garantizaba la existencia de 3.200 hectáreas de cultivos en la región productora del Chapare), las movilizaciones relacionadas con la erradicación de la coca disminuyeron. Aunque en el momento de levantamiento de la encuesta el problema de la coca ocupaba un lugar secundario en las preocupaciones de la población, la campaña electoral podría ponerlo en el centro de las discusiones públicas.<sup>8</sup>

Los medios de comunicación se ocupan del tema de la coca de forma ambigua. En ocasiones condenan la represión y la amedrentación de que son objeto los campesinos, exaltando la soberanía nacional mellada por los compromisos de “lucha contra el narcotráfico”. Por el contrario, en ocasiones condenan la “dictadura sindical” del Chapare.

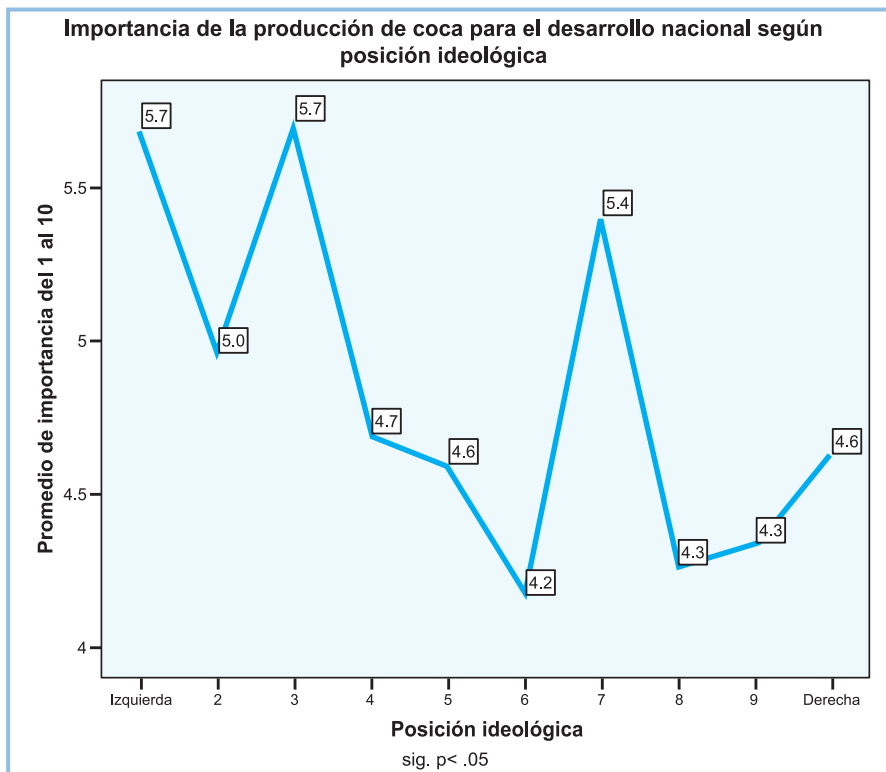
### **La producción de coca en la percepción de los periodistas**

La importancia que los periodistas le dan al tema coca con relación al desarrollo nacional presenta relaciones estadísticamente significativas con variables como la posición ideológica de los sujetos y el departamento donde se realizaron las entrevistas. Analicemos estos casos.

---

8 En 2002, las desafortunadas declaraciones del embajador estadounidense parecen haber influido decisivamente en los resultados del proceso electoral. El embajador Manuel Rocha dijo en junio de 2002: “Quiero recordarles que si eligen a los que quieren que Bolivia vuelva a ser un exportador de cocaína, pondrán en peligro el futuro de la ayuda de los Estados Unidos” (*El Diario*, 27.6.02). El Movimiento Al Socialismo, “instrumento político” del movimiento de productores de coca, obtuvo 581.884 votos (20,9% de los votos válidos); logró un sorprendente segundo lugar después del MNR (624.126 votos; 22,5% de los votos válidos; Ver [www.cne.org.bo](http://www.cne.org.bo)).

**Gráfico 10**  
**Importancia de la producción de coca para el desarrollo nacional según**  
**posición ideológica**



Fuente: Elaboración propia con datos de LAPOP 2005

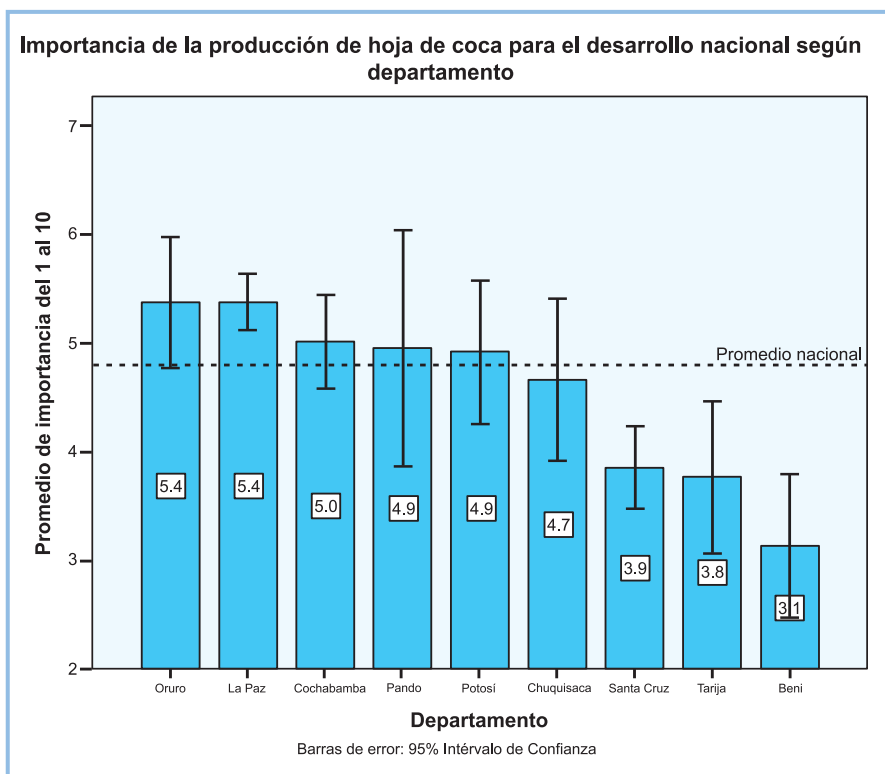
Sabemos que aproximadamente el 66% de los periodistas se incluyen a sí mismos entre los rangos 4 y 6 de la escala de posición ideológica. A partir de esta observación podemos concluir que existe una tendencia a realzar la importancia de la producción de coca para el desarrollo nacional a medida que las personas se aproximan más a la izquierda dentro el espectro político-ideológico. No es posible realizar afirmaciones concluyentes en el caso de quienes se ubicaron en la derecha, por su escaso número y por el muy amplio margen de error existente, pero puede observarse una tendencia general a asignarle menor importancia al tema a medida que la posición ideológica se acerca a la “derecha”.

Recordemos que la pregunta no pide un juicio acerca de la producción de coca sino una estimación de su importancia en el desarrollo nacional. Si observamos el gráfico, podremos reparar en que las posiciones del centro



(mayoritarias entre los periodistas que respondieron la encuesta) restan importancia a la coca. La izquierda considera que la coca es un patrimonio biológico, cultural y económico del país y por eso le reconoce más importancia. La derecha, por su parte, lo hace porque la considera una lacra que impide el desarrollo y daña la imagen del país.

**Gráfico 11**  
**Importancia de la producción de hoja de coca para el desarrollo nacional según departamento**



Fuente: Elaboración propia con datos de LAPOP 2005

En el caso de la influencia del lugar de trabajo en los periodistas, se nota con claridad que hay una mayor importancia del tema en los departamentos en que se produce (La Paz, Cochabamba) o donde se comercia y consume la “hoja sagrada” (Oruro). Las altas calificaciones del tema en algunos departamentos (con barras de error sensiblemente más pequeñas en el caso de La Paz y Cochabamba, a diferencia de Pando, por ejemplo), permiten reafirmar que la cercanía personal con el problema incide en la valoración que se le otorga al tema.

### ***1.6. Necesidad de realizar cambios a la Constitución Política del Estado***

El régimen de derechos reconocidos por el Estado y la definición de una estructuración del territorio nacional donde las atribuciones y competencias estén claramente delimitadas en las diferentes escalas que constituyan instancias de gobierno son dos de los aspectos más importantes de la proyectada asamblea constituyente en Bolivia. Lo que se espera alcanzar es un nuevo diseño de Estado que permita una adecuada y reconocida interacción entre estado y sociedad civil, a la vez que pueda sentar las bases para que el sistema político funcione con mayor legitimidad.

En las actuales circunstancias, la importancia de la asamblea constituyente no solamente tiene que ver con los contenidos que tendrá la constitución. También importa en sí misma, en tanto que proceso, ya que responde a la demanda de varias organizaciones étnicas que reclamaron su realización desde 2000 y con mayor fuerza a partir de 2002, año en que se llevó a cabo una marcha hacia la ciudad de La Paz que incluía centralmente esta petición. La asamblea constituyente tiene un elevado potencial de inclusión: permitiría el reconocimiento de los pueblos indígenas como participantes plenos en la “refundación de Bolivia” (tomando en cuenta que fueron excluidos de la primera fundación, en 1825).

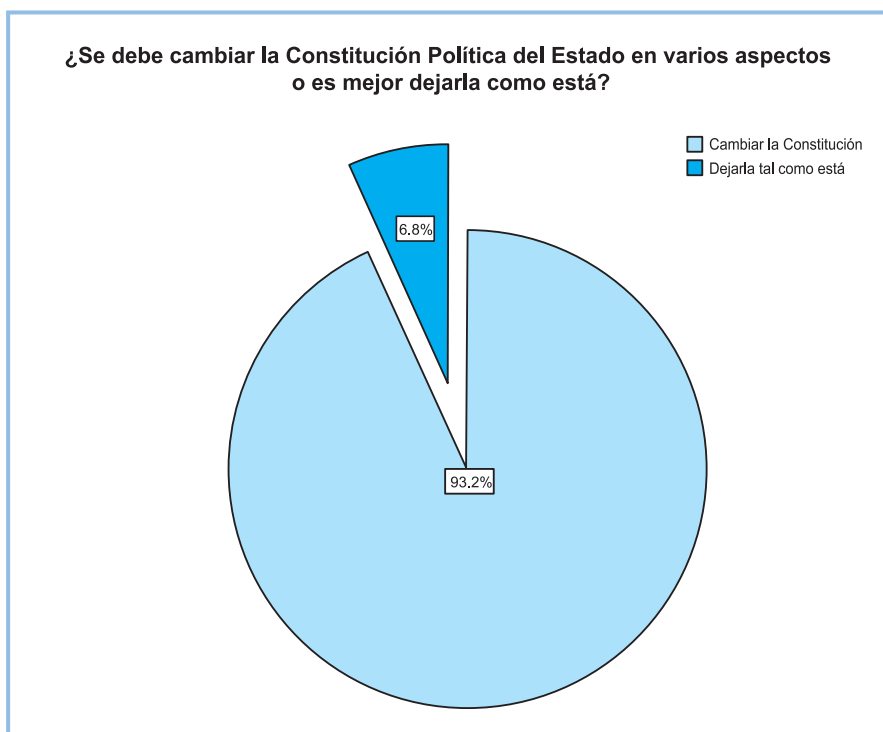
Los aspectos relacionados a la reestructuración territorial boliviana son fundamentales para definir la forma en que se ejercerá la autonomía departamental; pero además, que permita un diseño institucional que sea reconocido y respetado por la mayoría. En Bolivia, país definido por su heterogeneidad cultural y social, estos objetivos generales deben reflejarse en un reconocimiento mayor de los derechos de orden colectivo en una institucionalidad estable que contribuya a la gobernanza. La dimensión territorial requiere de una definición que establezca escalas definidas de gobiernos subnacionales bajo reconocimiento de autonomía, que tengan como consecuencia una redefinición de la representatividad política en esa escala.

El proceso constituyente en Bolivia ha sido alterado por el adelantamiento de las elecciones nacionales que, de alguna manera, reflejan la tensión regional que existe derivada de las diversas expectativas relacionadas al impacto que tenga la reforma de las reglas de convivencia nacional. En la agenda política ha cobrado vigencia el tema de las autonomías departamentales. Lo destacable en el caso boliviano es que, mientras los departamentos del oriente se inclinan más por la agenda autonómica, el occidente y sobre todo los grupos indígenas que allí habitan,

ven en la asamblea constituyente una posibilidad de avanzar en el reconocimiento de derechos fundamentales como pueblos. Hay una evidente tensión que se ha reflejado en la incapacidad de generar acuerdos que permitan aprobar la Ley de Convocatoria a la Asamblea Constituyente (LECAC) por el Poder Legislativo. Uno de los aspectos básicos que ha impedido su aprobación es aquel relacionado al número de representantes nacionales a la asamblea y además, la forma cómo deberán elegirse los grupos de población que van a ser representados. La polémica está entre la representación de orden territorial y la corporativista, una postura que pretende privilegiar a grupos habitualmente postergados.

Algunos de estos aspectos fueron consultados en la encuesta a los periodistas mediante una serie de preguntas. Las respuestas a la primera de ellas se ilustran a continuación:

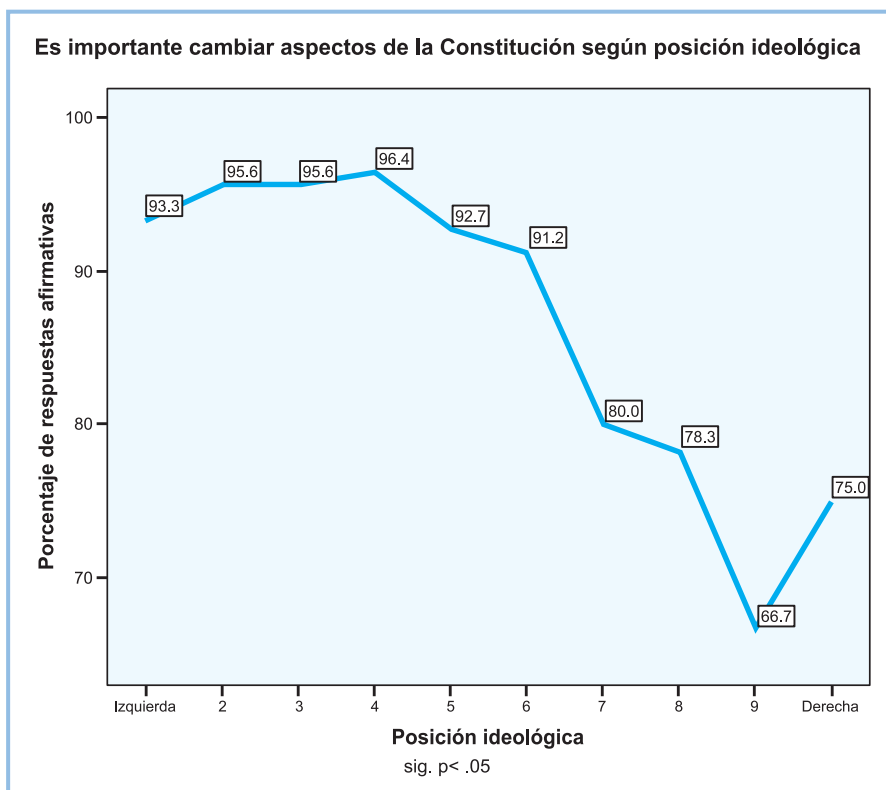
**Gráfico 12**  
**Respuestas a la pregunta de si se debe cambiar la Constitución Política del Estado en varios aspectos o es mejor dejarla como está**



Fuente: Elaboración propia con datos de LAPOP 2005

La gran mayoría de los periodistas entrevistados creen que es importante cambiar la Constitución en varios aspectos. El análisis estadístico indica que existen relaciones significativas entre dicha respuesta y la variable “posición ideológica”. Veamos esta relación:

**Gráfico 13**  
**Es importante cambiar aspectos de la Constitución según posición ideológica**



Fuente: Elaboración propia con datos de LAPOP 2005

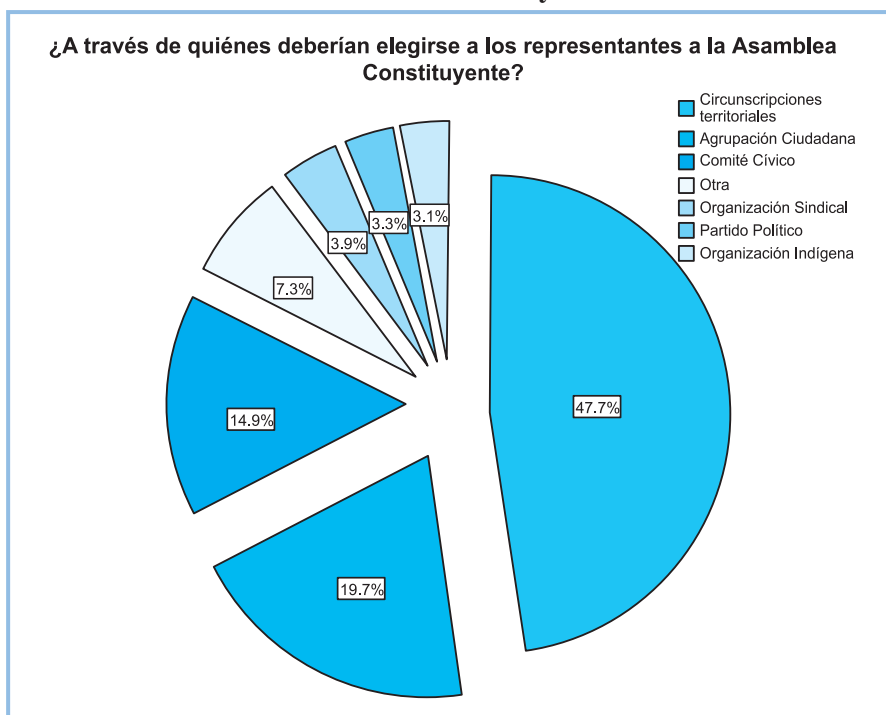
Existe una relación inversa entre la expectativa de cambio de la Constitución y la posición ideológica. A medida que la postura ideológica se desplaza a la derecha disminuye la importancia que los periodistas otorgan a la reforma constitucional. Y es que en Bolivia, hasta el momento, la izquierda y los miembros de comunidades indígenas tienen una expectativa creciente en los impactos que puede tener la Constituyente. Es también cierto que un grado de “subjetivismo jurídico”, como señala Verdesoto (2004), es mayor en grupos y personas que se adscriben a una ideología de izquierda, lo que consecuentemente

influye en la importancia que se le otorga al cambio de la Constitución.

### 1.6.1. ¿A través de quiénes deberían elegirse a los representantes a la Asamblea Constituyente?

Se preguntó a los periodistas a través de qué instancia debería elegirse a los representantes a la Asamblea Constituyente. Las respuestas pueden apreciarse en el gráfico que sigue:

**Gráfico 14**  
**¿A través de quienes deberían elegirse a los representantes a la Asamblea Constituyente?**

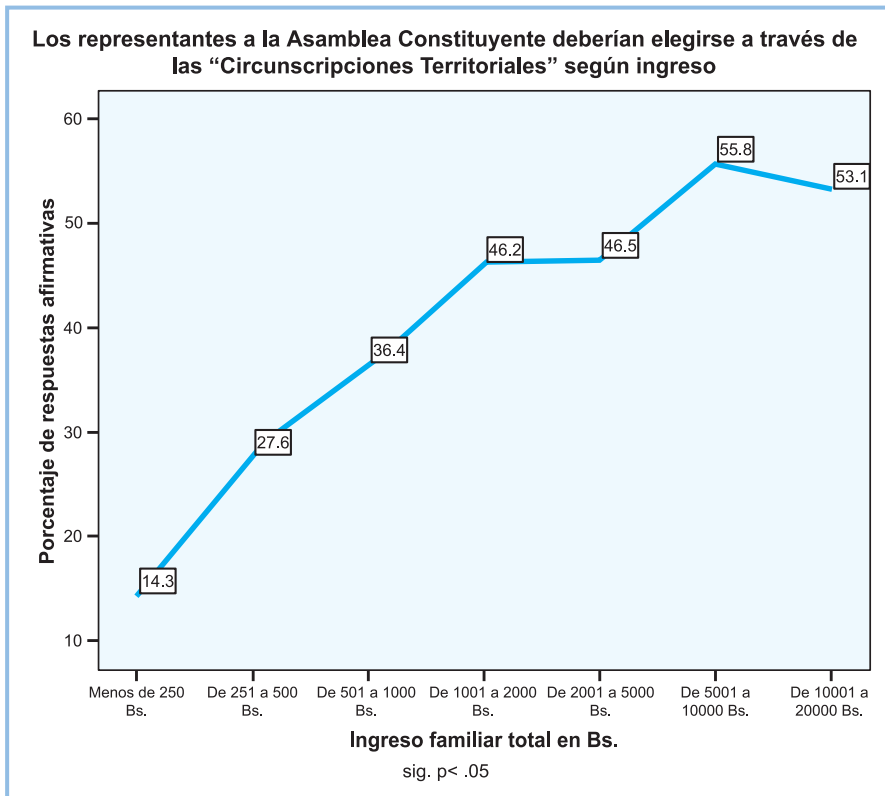


Fuente: Elaboración propia con datos de LAPOP 2005

Casi la mitad de los periodistas creen que los representantes en la Asamblea Constituyente deberían elegirse a través de las circunscripciones territoriales. Realizamos un análisis de varianza y de regresión logística binaria a las dos respuestas con mayor número de adhesiones. Para el caso de las personas que eligieron la opción “Circunscripciones Territoriales”, se hallaron relaciones

estadísticamente significativas con las variables ingreso y departamento. Veamos en detalle estas dos relaciones:

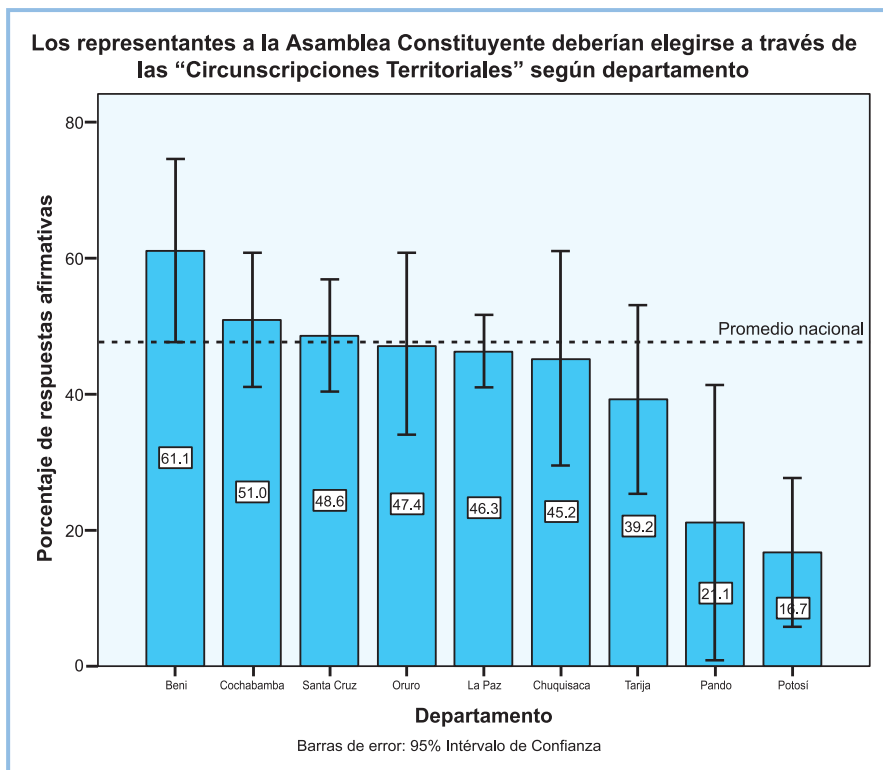
**Gráfico 15**  
**Los representantes a la Asamblea Constituyente deberían elegirse a través de las “Circunscripciones Territoriales” según ingresos**



Fuente: Elaboración propia con datos de LAPOP 2005

Dentro del rango de ingreso que agrupa a la mayor parte de los entrevistados existe una relación positiva entre las variables, aunque las barras de error señalan que no son conclusivas. Los periodistas no son un gremio que tenga mayores expectativas en definir otros mecanismos de participación que aquella que está vigente de acuerdo a la representación territorial. Más bien parece establecerse la tendencia de mayor acuerdo con el *status quo* a medida que suben los ingresos familiares de los periodistas, lo que se refleja en su conformidad, ligeramente creciente, con el mecanismo actualmente utilizado para la elección de los representantes nacionales.

**Gráfico 16**  
**Los representantes a la Asamblea Constituyente deberían elegirse a través de las “Circunscripciones Territoriales” según departamento**



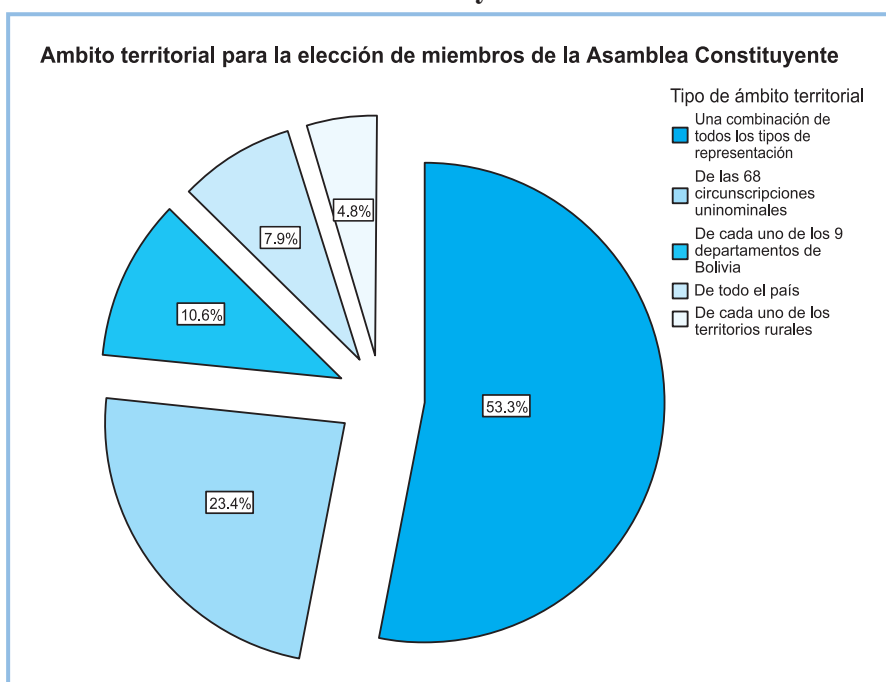
Fuente: Elaboración propia con datos de LAPOP 2005

De acuerdo con los promedios y las barras de error, hay diferencias importantes entre los departamentos situados a uno y otro extremo de la gráfica, con la excepción de Pando, que tiene un margen de error muy grande. Potosí es la excepción en la tendencia generalizada de los periodistas de los departamentos que consideran que la elección de representantes a la Constituyente debe considerar el modelo de representación territorial. Potosí es un departamento que tiene en su territorio formas de vida social comunal ligada a la estructura sociocultural del ayllu. Hay un sentimiento colectivo de postergación (expresada en la deuda histórica no pagada por el Estado Boliviano a ese departamento). La consideración de estos factores tiene coherencia si se quiere explicar la fuerte diferencia con los otros departamentos.

## 1.6.2. Ámbito territorial de elección de los miembros de la Asamblea Constituyente

Se consultó también acerca del ámbito territorial a partir del cual deben ser elegidos los constituyentes con base en una serie de posibles respuestas, las cuales se ilustran a continuación:

**Gráfico 17**  
**Ámbito territorial para la elección de miembros de la Asamblea Constituyente**

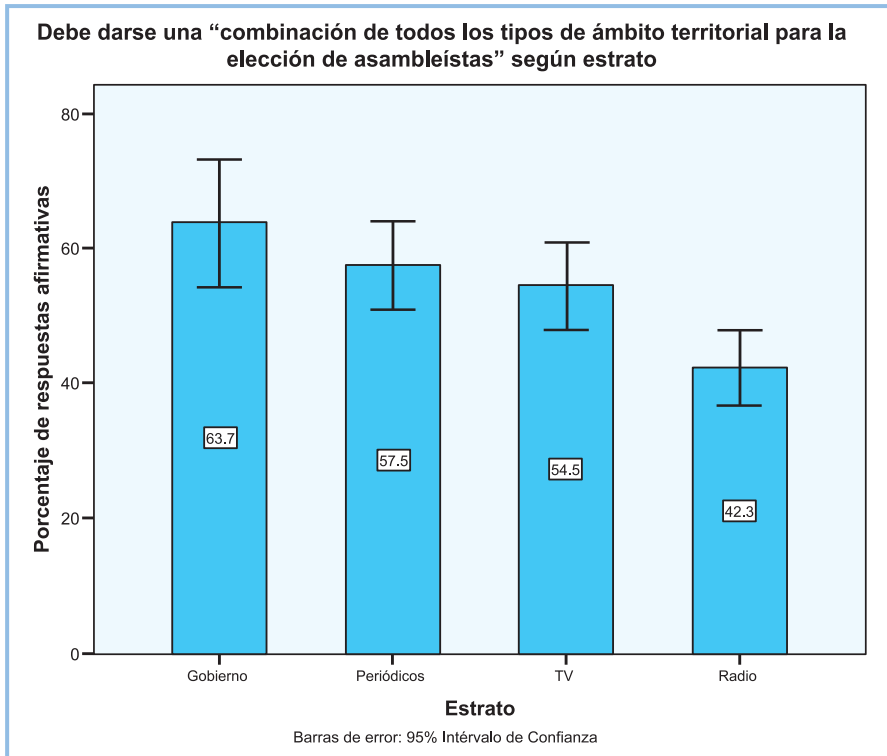


Fuente: Elaboración propia con datos de LAPOP 2005

Claramente la opción con más apoyo fue la de “una combinación de todos los tipos de representación”, con el 53,3% del total de entrevistados. La segunda opción más votada fue: “De cada una de las 68 circunscripciones uninominales para que sean representantes locales”, con el 23,4% del total. Con cada una de estas respuestas el análisis estadístico correspondiente fue relevante. En el caso de la opción con más preferencia, hay relaciones estadísticamente significativas con las variables estrato y departamento. Veamos cada una de ellas:



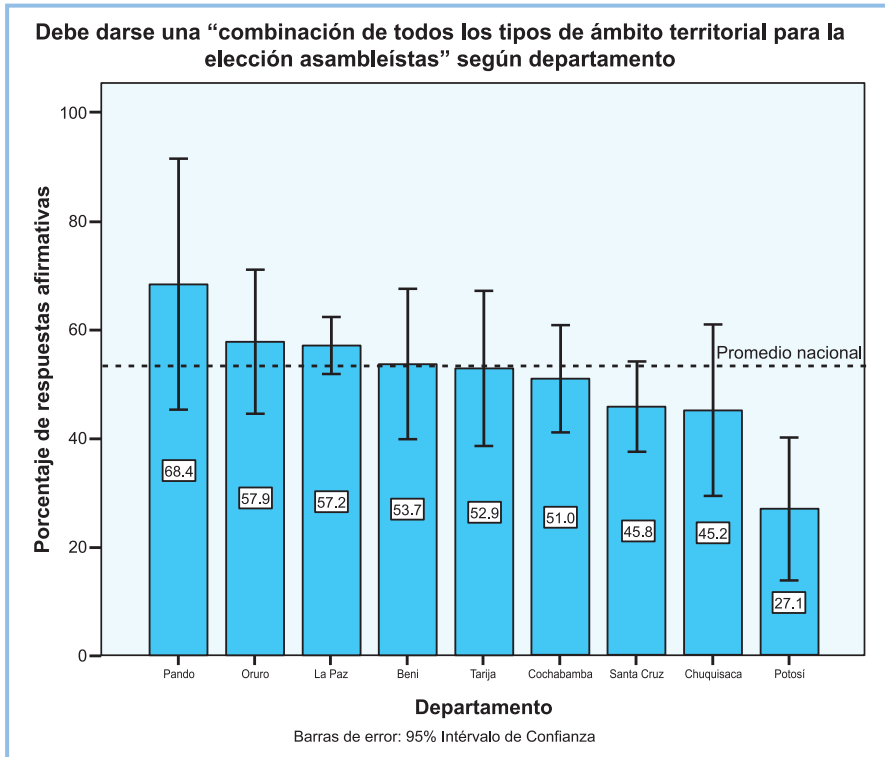
**Gráfico 18**  
**Debe darse una “combinación de todos los tipos de ámbito territorial para la elección de asambleístas” según estrato**



Fuente: Elaboración propia con datos de LAPOP 2005

Hay diferencias entre el apoyo a esta elección mediante mecanismos múltiples en el ámbito territorial y los medios en los que trabajan los periodistas consultados. Los periodistas de radio tienen una menor valoración de esta combinación que los de televisión y los que trabajan en medios impresos. La diferencia más notable es nuevamente entre periodistas de radio y periódico.

**Gráfico 19**  
**Debe darse una “combinación de todos los tipos de ámbito territorial para la elección de asambleístas” según departamento**



Fuente: Elaboración propia con datos de LAPOP 2005

Hay diferencias importantes entre los periodistas de Potosí y los que trabajan en Oruro y La Paz en el apoyo a formas variadas de índole territorial para la elección de representantes a la Asamblea Constituyente. Sin embargo, la comprobación no lleva a una explicación coherente de este hecho.

**1.6.3. Sistema de elección del Presidente cuando no hay ganador por mayoría absoluta**

Desde el retorno de la democracia en Bolivia en 1982, ningún partido político había ganado las elecciones nacionales por una mayoría absoluta (51%), hasta la elección mayoritaria de Evo Morales en 2005. Luego de la experiencia negativa del gobierno de la Unidad Democrática Popular (UDP), que no pudo

enfrentar la severa crisis económica que agobiaba al país ni la presión excesiva del parlamento y las demandas sociales —lo que obligó el acortamiento de su mandato—, los gobiernos sucesivos tuvieron que recurrir a la conformación de alianzas en el parlamento para garantizar la gobernabilidad y la aplicación de sus medidas. La denominada “democracia pactada” fue cuestionada en las calles. Las movilizaciones populares contribuyeron a agudizar la crisis de los partidos políticos que respaldaron el sistema de pactos y provocaron sucesivas crisis de gobierno y la renuncia a su cargo de más de un presidente.

Bolivia tiene el desafío de mejorar su situación económica a partir de la instauración de un nuevo gobierno. La encuesta interrogó a los periodistas sobre la alternativa para gobernar en caso de que ninguno de los candidatos aspirantes a la presidencia obtenga más del 50% de los votos. Las preferencias sobre las dos alternativas de respuesta se muestran en el gráfico siguiente:

**Gráfico 20**  
**¿Que hacer cuando ningún candidato obtiene el 50% de los votos para la Presidencia?**



Fuente: Elaboración propia con datos de LAPOP 2005

Los datos son contundentes y muestran que aproximadamente 9 de cada 10 entrevistados piensan que lo mejor para el país es ir a una segunda vuelta electoral en caso de que ninguno de los candidatos a la presidencia obtenga al menos el 50% de los votos.

## **II. Concepción básica y problemas de la democracia para los periodistas en Bolivia**

Alrededor de una centena de muertes violentas solamente en el año 2003 y dos cambios de gobierno desde octubre de ese año hasta hoy (diciembre de 2005) señalan con suficiencia el proceso de cambio que atraviesa Bolivia. Actualmente se organiza la realización de nuevas elecciones generales y —por primera vez— de prefectos departamentales, y se inician los preparativos de una asamblea constituyente. La democracia boliviana está en un momento de reconstitución. El desenlace de este proceso dependerá de la soberanía popular expresada en la próxima votación. Las vigorosas protestas sociales de octubre de 2003 y mayo y junio de 2005 coincidieron en una desconfianza manifiesta en relación con los partidos políticos y simultáneamente en un ambiguo apego a la institucionalidad. Efectivamente, en ambos casos las movilizaciones expresaron la notable separación entre las organizaciones sociales y la “clase política”. Y en ambos casos las soluciones se enmarcaron en los enunciados constitucionales y, a la larga, canalizaron una voluntad de reconfigurar la representación y el gobierno en elecciones libres y en la realización de una asamblea constituyente y no a través de procedimientos disruptivos o violentos.

En este apartado tomaremos en cuenta dos puntos: la relación entre mayorías y minorías y los problemas de la democracia boliviana.

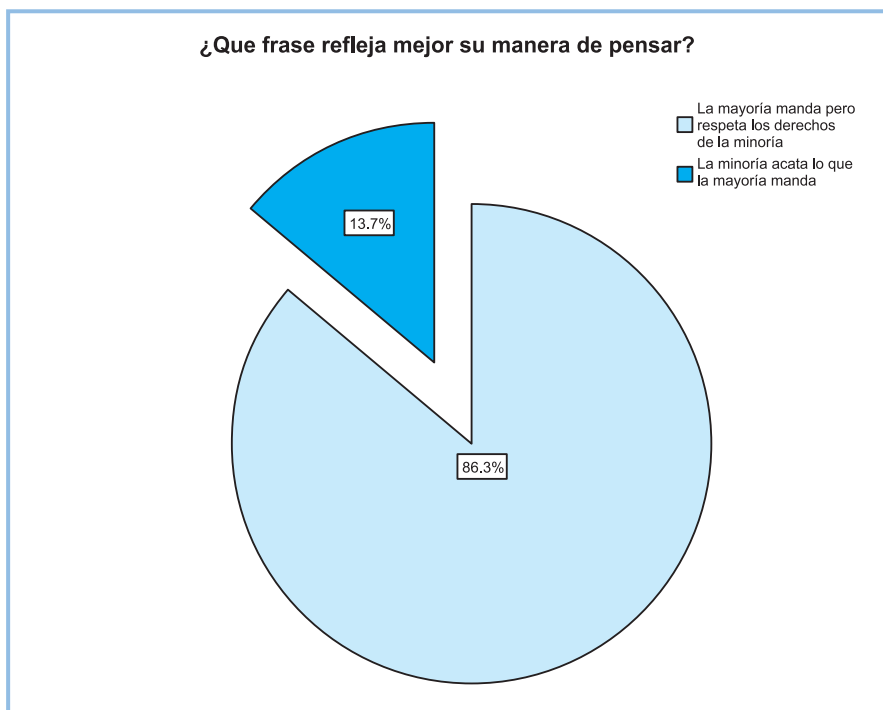
### ***2.1. Democracia, mayorías y minorías***

La democracia es un sistema frágil. Depende en todo momento del compromiso que se tenga con ella y de la manera en que se superan las más o menos sutiles opciones totalitarias que se presentan constantemente. El caso de la relación entre mayorías y minorías es fundamental, en tanto que la expresión de una mayoría (a través del voto) connota la imposibilidad del diálogo y la concertación sobre un determinado asunto. Lo que sucede posteriormente con las minorías que disienten marca en realidad el carácter democrático de una decisión. El riesgo de la

opción totalitaria o autoritaria es cierto: la minoría puede ser obligada a asumir sacrificios en función del supuesto beneficio común; la definición depende en última instancia de la voluntad del más fuerte (o numeroso) y ya no del diálogo o el encuentro de argumentos.

A fin de captar las actitudes de los periodistas en Bolivia acerca de la relación que debe o debería haber dentro de un sistema democrático entre las mayorías y las minorías, se les pidió que eligieran cuál de las dos alternativas que se ilustran a continuación es la que mejor refleja su manera de pensar:

**Gráfico 21**  
**Frase que refleja mejor la manera de pensar de los encuestados sobre el concepto de mayoría**



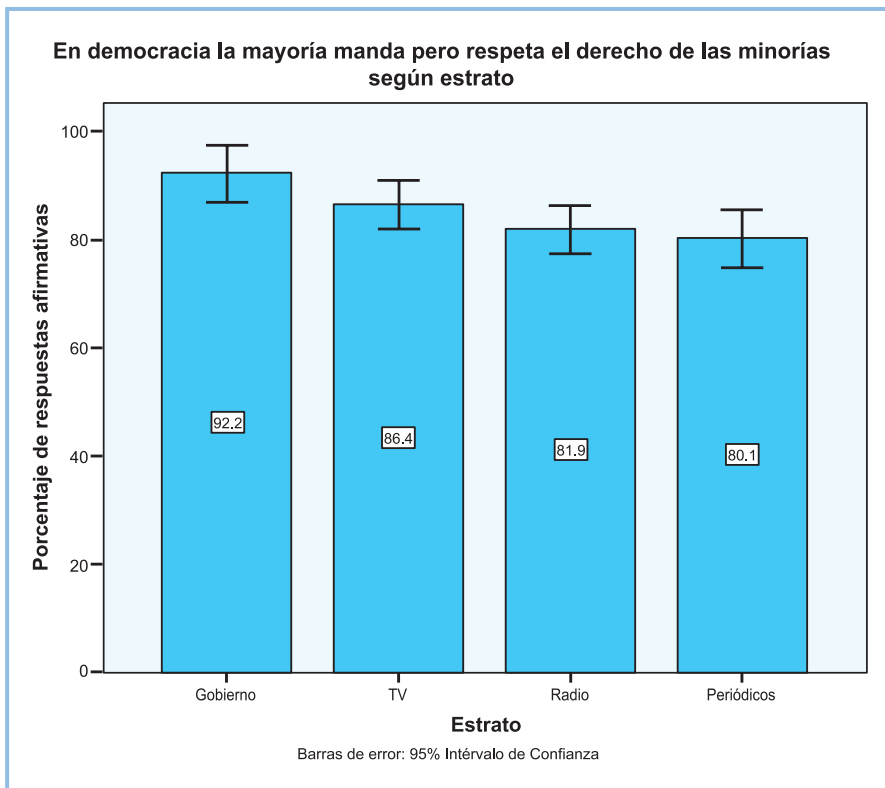
Fuente: Elaboración propia con datos de LAPOP 2005

Entre los periodistas de Bolivia el respeto a los derechos de las minorías es un valor mayoritario, pues están de acuerdo con esta visión aproximadamente el 86% de los entrevistados. Probablemente la formación profesional, las relaciones con otros medios de comunicación y las características mismas del trabajo periodístico (el conocimiento de realidades diversas) influyen en este alto

porcentaje. Esto difiere notablemente de la respuesta dada a la misma pregunta por el público en una encuesta realizada en 2004 por la Corte Nacional Electoral, en la que solamente 55% de los entrevistados afirmaron la necesidad de respetar el derecho de las minorías (CNE 2004:69).

Al controlar la respuesta mayoritaria entre los periodistas mediante análisis estadísticos, se encontró que presenta relaciones significativas con la variable estrato, misma que es detallada a continuación.

**Gráfico 22**  
**En democracia la mayoría manda pero respeta el derecho de las minorías según estrato**



Fuente: Elaboración propia con datos de LAPOP 2005

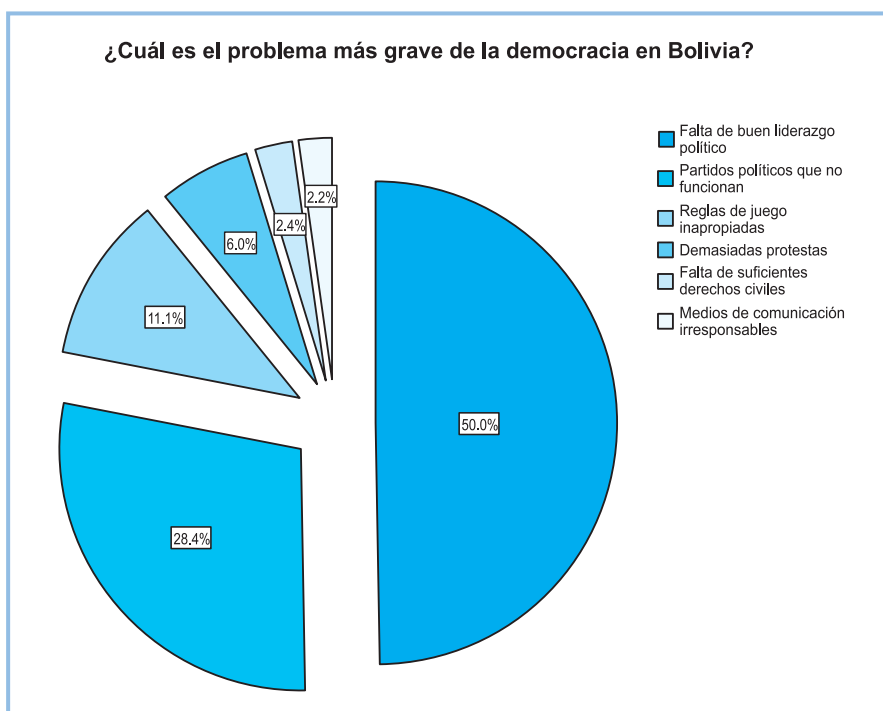
Existen diferencias importantes en relación con el medio en que los periodistas trabajan en torno a la idea del respeto a los derechos de la minoría dentro de un sistema democrático. Los periodistas que trabajan en medios o agencias del gobierno se muestran notablemente más proclives al respeto del

derecho de las minorías. La razón puede encontrarse en un compromiso distinto del medio con la tarea de informar, en tanto que los medios gubernamentales no participan en la disputa de audiencias en busca de beneficios económicos.

## 2.2. Problemas de la democracia en Bolivia

Las percepciones de los periodistas sobre los problemas de la democracia en Bolivia afirman la tendencia a encontrar la causa de cualquier dificultad en el comportamiento deficiente de los actores más que en la democracia misma y sus instituciones, tal y como se aprecia en el siguiente gráfico:

**Gráfico 23**  
**¿Cuál es el problema más grave de la democracia en Bolivia?**



Fuente: Elaboración propia con datos de LAPOP 2005

Los datos expuestos revelan que para el 50% de los entrevistados “la falta de un buen liderazgo político” es el principal problema de la democracia en Bolivia, en tanto que el segundo lugar lo ocupan los “partidos políticos que no funcionan” (28,4%) y el tercero las “reglas de juego inapropiadas”, con el 11,1%

del total de entrevistados. Realizaremos el análisis que sigue en torno a dos primeros problemas, ya que los restantes fueron mencionados por un porcentaje relativamente más pequeño o los datos no permiten obtener conclusiones claras.

En relación a la primera opción mencionada líneas arriba, no se encontraron relaciones estadísticamente significativas de esta respuesta con las variables edad, nivel educativo, sexo, posición ideológica, ingresos totales del hogar, estrato o departamento donde se hizo la entrevista. Esto lleva a concluir que entre los periodistas no existen diferencias significativas —si los separamos en subgrupos como los arriba mencionados— en relación con la elección o no de esta alternativa como problema más grave de la democracia en Bolivia.

La consideración de la falta de liderazgo —o hallar las causas de los problemas en los comportamientos de los líderes que se tuvieron hasta ahora— mueve inevitablemente a la reflexión cuando los que la afirman son periodistas. Los periodistas bolivianos suelen cruzar continuamente las fronteras entre la labor de informar y la búsqueda de protagonismo (*Cf.* Exeni 2005) cuando se trata, por ejemplo, de un conflicto social. Más allá, varios periodistas “migraron” a la política como candidatos y uno llegó a la presidencia de la república. Los casos son incontables, desde el alcalde paceño Raúl Salmón (1979-1982) hasta el presidente Carlos Mesa (2003-2005) y la reciente candidatura vicepresidencial de María Renée Duchén (2005).

En relación a quienes opinan que el problema más grave son “los partidos políticos que no funcionan”, tampoco se encontraron relaciones estadísticamente significativas entre esta variable y otras como edad, nivel educativo, sexo, posición ideológica, ingresos totales del hogar, estrato o departamento donde se hizo la entrevista. Por tanto, se concluye que los entrevistados que señalaron a los “partidos políticos que no funcionan” como el problema más grave de la democracia en Bolivia, no lo hicieron en función de estar incluidos o no dentro de alguno de los mencionados subgrupos.

El comentario anterior sobre el comportamiento de los líderes puede explicar también la importancia que los periodistas reconocen en los “partidos políticos que no funcionan”. La paradoja que opera siempre en los estudios de opinión en Bolivia es que se desconfía de los partidos<sup>9</sup> pero se los considera

---

9 Cf. CNE 2004, Seligson et al. 2005, que coinciden en señalar que los partidos ocupan el último o el penúltimo lugar en la confianza de la población, con porcentajes que están, respectivamente, en 23,4 y 3,8%.



necesarios para la democracia. Así, los partidos que no funcionan son un problema no porque no deberían existir sino porque *deberían funcionar*. Nuevamente, el carácter público del trabajo periodístico mueve a pensar en la posibilidad, ya realizada anteriormente, de la conformación de partidos políticos a partir de periodistas. El caso más importante fue el de Conciencia de Patria, CONDEPA, partido liderado por el ya fallecido comunicador y empresario mediático Carlos Palenque y ligado estrechamente a su red de medios.<sup>10</sup>

### III. Conclusiones

Asignar importancia a temas relevantes para el país implica un grado de información y reflexión sobre los temas en cuestión. En el caso de los periodistas hay ciertas dudas acerca de la calidad de la información que generan y difunden, relacionada con cierta precariedad en el grado de información que manejan. Recordemos el 47% de equivocaciones respecto del número actual de diputados. Pese a estas evidentes limitaciones, la agenda que reconocen como de importancia para el país tiene la relevancia temática que le otorgan las agrupaciones y partidos políticos, las regiones, las instituciones de la sociedad civil y las organizaciones sociales: hidrocarburos, tierra y territorio y autonomías. Si a esta coincidencia se añade que los periodistas tienden a considerar que son ellos los que establecen la agenda temática nacional, estarán bordeando una línea delgada en la que transitan entre informadores a protagonistas. Es la conocida y problemática relación entre periodistas y políticas o mejor, entre periodismo y política. En todo caso, habrá que reconocer que los periodistas ejercen influencia en el proceso de *Agenda setting*.

La gran mayoría de los periodistas están a favor de cambios en la constitución. Este apoyo, sin embargo no puede interpretarse como conformidad con la convocatoria a la Asamblea Constituyente. La reforma a la Constitución Política del Estado está ampliamente respaldada por los periodistas sin especificación del modo cómo se realice ese cambio. Tal respaldo viene mayoritariamente de quienes se consideran de izquierda y centro.

Con relación a aspectos específicos de la convocatoria a una Asamblea Constituyente, los periodistas están mayoritariamente de acuerdo en que se elijan representantes a través de las circunscripciones territoriales, casi sin mayores diferencias regionales. Prefieren también una combinación de los tipos de representación cuando se les pregunta acerca del ámbito territorial para elegir

---

10 Sobre el caso de CONDEPA, ver Archondo 1992, Sandóval y Saravia 1992, Mayorga 1998.

miembros a la Asamblea Constituyente: por departamento, por circunscripción, como representantes nacionales y como representantes de áreas rurales y pueblos originarios, lo que es signo de indiferencia respecto al tema.

La segunda ronda electoral ante una primera sin ganador por mayoría, tiene el apoyo de la mayoría de los periodistas. Esto refleja también una crítica de la “democracia” pactada y la necesidad de dar mayor legitimidad a los gobiernos a partir de la votación popular,

En relación con los aspectos vinculados con la democracia y sus problemas, resalta nuevamente el desconocimiento de los periodistas sobre algunos aspectos importantes de la temática (señalamos la gran proporción de los periodistas ignoran los mecanismos de comunicación entre los diputados y los electores.). La población en general desconoce más que los periodistas, pero son éstos los que (en su propia percepción) aportan a su conocimiento. Es difícil encontrar en Bolivia periodistas especializados en política u otro campo; la necesidad que tienen los periodistas de conocer “de todo” (ser “todólogos”) plantea problemas en el manejo de la información, que deberían considerarse, sobre todo en esta etapa de cambio.

Las opiniones de los periodistas los revelan comprometidos con los valores de la democracia y también con la institucionalidad vigente en el país. Existen, sin embargo, algunos elementos que insinúan la aceptación de medidas totalitarias o autoritarias (en menor medida) que no afectan significativamente esa impresión general, pero deben tomarse en cuenta. La preferencia de algunos por un interés nacional que subordina los intereses locales (el todo que suprime los intereses de las partes); la elevada consideración de la falta de liderazgo como problema (o la falta de autoridad efectiva) lo revelan. También debe repararse en dos aspectos que derivan del carácter público de la actividad periodística. El primero es una valoración elevada de la importancia que los periodistas dan a su trabajo; el segundo, la difusa frontera entre la información y la acción política. De hecho, la democracia depende en cierta medida de los medios y ser periodista y tener prestigio equivale a ser “candidato a candidato”.

#### IV. Bibliografía

- Campodónico, Humberto. *La industria del gas natural y las modalidades de regulación en América Latina*. Santiago, CEPAL, 1998.
- COMUNICAN, Asociación Latinoamericana para la Comunicación Social. *Observatorio de medios de comunicación social. Elecciones presidenciales Bolivia 2005*, mimeo, 2005.
- Corte Nacional Electoral (CNE). *Cultura política y democracia en Bolivia. Segundo estudio nacional*. La Paz, CNE, 2004.
- Exeni Rodríguez, José Luis. *MediaMorfosis. Comunicación política e in/gobernabilidad en democracia*. La Paz, Plural-Fado, 2005.
- Kelsen, Hans. *Esencia y valor de la democracia*. Colofón, México, 1992.
- Laserna, Roberto. *Veinte juicios y prejuicios sobre coca-cocaína*. La Paz, Clave, 1996.
- Pacheco, Diego. *Visiones de la territorialidad y el desarrollo rural*. La Paz, Fundación Tierra, 2003.
- Rojas, César y Raúl Peñaranda. *Prensa y poder en Bolivia*. La Paz, KAS, 2003.
- Schumpeter, Joseph A. *Capitalism, Socialism and Democracy*. Nueva York, Harper, 1950.
- Seligson, Mitchell; Daniel Moreno y Vivian Schwarz. *Auditoria de la Democracia. Informe Bolivia 2004*. Vanderbilt University, Encuestas y Estudios, MpD, CIUDADANIA, La Paz, 2005.
- Urenda, J.C. *Separando la paja del trigo. Bases para constituir las autonomías departamentales*. ILDIS, La Razón, Comité pro Santa Cruz, Fuliled, 2005.
- Verdesoto, Luis. *La Asamblea Constituyente en Bolivia*. Mimeo, 2004.

## V. Anexos

## Preguntas utilizadas en este estudio de la Encuestas a los medios, 2005

<b>Código</b>	<b>Pregunta</b>
PROBS1	¿Hasta qué punto considera que los hidrocarburos tienen importancia para el desarrollo nacional?
PROBS2	¿Hasta qué punto las autonomías regionales tienen importancia para el desarrollo nacional?
PROBS3	¿Y el tema de tierra y territorio?
PROBS4	¿Y el Tratado de Libre Comercio con los estados Unidos?
PROBS5	¿La capitalización?
PROBS6	¿La producción de coca?
PROBS7	¿Cuál es el problema más grave de la democracia en Bolivia? (1) Falta de buen liderazgo político (2) Demasiados políticos que no funcionan (3) Demasiadas protestas (4) Medios de comunicación irresponsables (5) Falta de suficientes derechos civiles (6) Las reglas de juego inapropiadas
CA1	El año que viene se realizará una asamblea constituyente. ¿Cree usted que es importante cambiar la Constitución en varios aspectos, o cree que a pesar de sus fallas, debemos dejar la Constitución tal como está?
CA2	¿Los representantes a la Asamblea Constituyente deberían elegirse a través de...? (1) Partido político (2) Agrupación ciudadana (3) Comité Cívico (4) Organización indígena (5) Organización sindical (6) Circunscripciones territoriales (7) Otra (8) Ns/Nr
CA4	¿A partir de qué ámbito territorial piensa usted que deben ser elegidos los miembros de la Asamblea Constituyente? (1) De cada uno de los 9 departamentos de Bolivia para que sean representantes departamentales (2) De cada una de las 68 circunscripciones uninominales para que

	<p>sean representantes locales</p> <p>(3) De todo el país votando en su conjunto para que sean representantes nacionales</p> <p>(4) De cada uno de los territorios rurales donde todavía viven pueblos originarios</p> <p>(5) o una combinación de las opciones anteriores para obtener distintos tipos de representantes</p> <p>(8) Ns</p>
CA5	<p>Algunos dicen que debemos cambiar el sistema de elegir nuestro presidente cuando ningún candidato recibe por lo menos 50% de los votos, mientras otros dicen que no. En su opinión, qué es mejor para Bolivia:</p> <p>(1) Si ningún candidato recibe la mayoría de los votos. ¿Se debería ir a una segunda de votación?</p> <p>(2) O ¿Debemos mantener el sistema que tenemos, en el que el Congreso decide?</p> <p>(8) Ns</p>
AD2	<p>De las siguientes frases, ¿Cuál es la que mejor refleja su manera de pensar?</p> <p>(1) En una democracia la minoría debe acatar y hacer lo que la mayoría diga</p> <p>(2) En una democracia la mayoría manda pero se respetan los derechos de las minorías</p>

## **Diseño muestral de la Encuesta de Medios\***

### **I. Antecedentes**

Una encuesta de medios en Bolivia parte en un principio de una gran dificultad. No existe un censo de medios y por ende no se tiene certeza de la cantidad de medios existentes en el país.

Hay muchos medios de comunicación que no están registrados ni tienen la licencia de parte de la Superintendencia de Telecomunicaciones o de las autoridades competentes, aunque todas estas entidades han podido proporcionar listados de los afiliados. El antiguo Ministerio de Informaciones o Secretaría Técnica de Comunicación de la Presidencia de la República ha elaborado una lista de medios, pero esta sigue siendo parcial y reducida a las ciudades capitales. ENTEL emitió el año 2004 una guía de medios de comunicación que considera algunas poblaciones importantes fuera de la capital. Encuestas & Estudios realizó a nivel nacional el 2001 un censo de medios de comunicación y posee listados de medios a través de los distintos trabajos que ha realizado.

El Universo es, por tanto, difuso y consigna cifras que dispare entre una fuente y otra.

La única forma de contar con un listado medianamente adecuado de medios es a través del cruce de información de todas estas fuentes.

Si bien las carreras de comunicación se han extendido en todo el ámbito universitario y hay un colegio nacional (y departamentales) de periodistas, no todos los que ejercen como periodistas tienen el título universitario o están acogidos en los colegios. El periodismo en muchos casos es ejercido por personas que han incursionado en la tarea sin ningún requisito que no sea su capacidad o buena voluntad.

Los medios de comunicación en Bolivia sufren al igual que toda otra empresa los embates de la crisis económica y política. Consecuentemente la mortalidad de medios, particularmente los medios escritos, es constante. La información sobre medios de comunicación del 2004 tiene poca vigencia el 2005.

---

\* Anexo técnico elaborado por la empresa “Encuestas y Estudios” como responsable del diseño de la muestra y del levantamiento de la información.

Muchos de los medios que consignamos en los listados originales simplemente no existen, así como han aparecido muchos otros con tanta o más fugacidad que los anteriores.

La crisis ha llevado a una “optimización” o “reducción” del personal de los medios. Los promedios de periodistas por medios originalmente calculados han sufrido mermas y hoy precisan ser ajustados.

Una vez en el campo hemos encontrado multiplicidad de funciones. Queremos decir que hemos hallado muchos periodistas trabajando en más de un medio. Si se quiere ser exactos estadísticamente debemos pues considerar un factor de repetición.

La presencia de los medios no tiene relación con la población del departamento o población en estudio. Veamos un caso Trinidad tiene algo menos de la mitad de la población de Sucre pero tiene 25% más canales de televisión. Guayaramerín tiene la cuarta parte de la población de Sucre pero tiene tantos canales de televisión como esta última. Cobija tiene 8 veces menos población que Quillacollo, pero tiene más medios que ésta. La radio ha sido un vínculo corporativo y por ende en los sitios donde hay o hubo una fuerte presencia sindical, por ejemplo, las emisoras de radio se multiplican. La televisión ha tenido una influencia externa de primer grado, las poblaciones fronterizas muestran un número de canales elevado. No es posible, por lo tanto, inferir información desde la población.

Si bien se ha hecho esfuerzos en constituir redes nacionales, estas todavía están en camino. Los canales de televisión son los que más han avanzado en este terreno pero siguen manteniendo programación local y adecuación horaria local a fin de satisfacer a sus audiencias locales. En radios sólo dos emisoras han ido hacia lo nacional pero siguen teniendo un carácter local. Los medios, por ende, tienen un ámbito eminentemente local y su presencia, crecimiento, y proyección dependen de las condiciones locales sobre las cuales se asientan.

El número de periodistas tiene sólo una relación parcial con el tamaño del medio. El número de periodistas no tiene una relación con el tipo de medio. En muchos casos un solo periodista o un grupo pequeño de periodistas se encargan de distintos medios a la vez.

En algunos medios no hay periodistas (especialmente en radios musicales),

pues no hay noticia alguna.

## II. El Universo

Sobre la base de la información obtenida en diversas fuentes nuestra empresa hizo una primera aproximación al universo de medios y periodistas habiendo obtenido la siguiente información global a nivel de todo el país:

Medio	Número de Medios	Número de Periodistas
Televisión	94	564
Radio	428	1284
Prensa Escrita	77	924
<b>TOTAL</b>	<b>599</b>	<b>2772</b>

A este grupo sumamos 110 instituciones del Estado que tienen un departamento de informaciones o comunicaciones con algún periodista a cargo de ella.

Intencionalmente decididos reducirnos a las 40 poblaciones más grandes de Bolivia, pues sobre el resto de poblados no existe información alguna y es donde están concentrados el 95% de todos los medios de comunicación según el detalle siguiente por medios:

Medio	Número de Medios	Número de Periodistas
Televisión	77	538
Radio	418	1365
Prensa Escrita	77	484
<b>TOTAL</b>	<b>572</b>	<b>2387</b>

Advertimos que a tiempo de hacer el campo encontramos menos canales de TV que los originalmente anotados. Desde el número de periodistas advertimos también que a tiempo del campo nos encontramos con un promedio notablemente menor de periodistas de prensa escrita que los originalmente consignados hasta EL PUNTO DE OBLIGARNOS A REDUCIR LA MUESTRA.

De las 110 instituciones del Estado (donde presumíamos un solo periodista por institución) hemos hallado que sólo en 80 de ellas hay periodistas pero en las que hay más de un periodista.



Debemos advertir que inicialmente en el universo habíamos seleccionado a Santa Ana de Yacuma, pero que a dicha población no se pudo ingresar por los bloqueos que se ejercitaba a tiempo del trabajo de campo y que la misma fue sustituida por San Ignacio de Moxos.

El universo recalcula sobre la experiencia del campo nos dio los siguientes cuadros:

Ciudad ó Población	UNIVERSO MEDIOS			
	radio	tv	periódico	TOTAL
Ciudad de Santa Cruz	45	7	14	66
Ciudad de La Paz	97	10	39	146
Ciudad de El Alto	34	3	1	38
Ciudad de Cochabamba	45	6	8	59
Ciudad de Sucre	24	4	2	30
Ciudad de Oruro	35	6	2	43
Ciudad de Tarija	20	2	2	24
Ciudad de Potosí	20	5	1	26
Sacaba (centro urbano)	2	2	0	4
Montero	6	2	1	9
Quillacollo (centro urbano)	1	1	0	2
Ciudad de Trinidad	12	2	2	16
Yacuiba	6	2	0	8
Riberalta	4	3	0	7
Colcapirhua	1	0	0	1
Guayaramerin	6	3	0	9
Viacha	6	2	0	8
Camiri (centro urbano)	6	2	0	8
Tiquipaya-Cochabamba	2	0	0	2
Bermejo	1	2	0	3
Villazon	4	0	0	4
Ciudad de Cobija	8	1	2	11
San Ignacio de Velasco	2	2	0	4
Tupiza	1	1	0	2
Warnes	1	0	0	1
Catavi - Llallagua	1	0	0	1
Villa Montes	2	1	0	3
San Borja-Beni	3	3	0	6
Yapacaní-Santa Cruz de	0	1	0	1
Punata (centro urbano)	6	2	0	8
Mineros	4	0	0	4
Huanuni	3	0	0	3
Ascencion de Guarayos	4	0	0	4
Santa Ana de Yacuma	1	1	0	2
El Torno	1	0	0	1
Puerto Suarez	3	0	0	3
Portachuelo	3	0	0	3
Caranavi	4	1	0	5
Patacamaya	2	0	0	2
Robore	2	0	0	2
<b>TOTAL</b>	<b>428</b>	<b>77</b>	<b>74</b>	<b>579</b>

Por periodistas:

Ciudad ó Población	UNIVERSO PERIODISTAS			
	radio	tv	periódico	TOTAL
Ciudad de Santa Cruz	199	75	104	378
Ciudad de La Paz	304	117	189	610
Ciudad de El Alto	86	33	4	123
Ciudad de Cochabamba	158	52	56	266
Ciudad de Sucre	84	28	13	125
Ciudad de Oruro	111	42	12	165
Ciudad de Tarija	70	18	22	110
Ciudad de Potosí	64	38	15	117
Sacaba (centro urbano)	4	5	0	9
Montero	21	8	4	33
Quillacollo (centro urbano)	2	6	0	8
Ciudad de Trinidad	30	19	11	60
Yacuiba	18	8	0	26
Riberalta	13	11	0	24
Colcapirhua	2	0	0	2
Guayamerin	15	12	0	27
Viacha	8	8	0	16
Camiri (centro urbano)	11	9	0	20
Tiquipaya-Cochabamba	5	0	0	5
Bermejo	2	8	0	10
Villazon	11	0	0	11
Ciudad de Cobija	30	8	11	49
San Ignacio de Velasco	5	8	0	13
Tupiza	3	2	0	5
Warnes	3	0	0	3
Catavi - Llallagua	3	0	0	3
Villa Montes	5	3	0	8
San Borja-Beni	9	9	0	18
Yapacaní-Santa Cruz de	0	3	0	3
Punata (centro urbano)	20	3	0	23
Mineros	9	0	0	9
Huanuni	10	0	0	10
Ascencion de Guarayos	9	0	0	9
Santa Ana de Yacuma	2	3	0	5
El Torno	3	0	0	3
Puerto Suarez	9	0	0	9
Portachuelo	7	0	0	7
Caranavi	9	3	0	12
Patacamaya	4	0	0	4
Robore	5	0	0	5
<b>TOTAL</b>	<b>1363</b>	<b>539</b>	<b>441</b>	<b>2343</b>

### III. El Diseño de la muestra

La muestra fue estratificada por sector (TV, Radio, Prensa y Estado), es decir que para cada uno de los sectores involucrados hemos diseñado una muestra independiente entre sí que nos permita una representatividad de cada uno de ellos.

La muestra fue inicialmente calculada para un 5% de error a 95% de confiabilidad para cuatro segmentos. Al total de la muestra y para la misma confiabilidad el error es de 3.2%

Medio	Número de Medios	Número de Periodistas	Muestra
Televisión	94	564	229
Radio	428	1284	296
Prensa Escrita	77	924	271
Estado	110	110	86
<b>TOTAL</b>	<b>709</b>	<b>2882</b>	<b>882</b>

Con los cambios de universo esta muestra fue reajustada para el mismo 5% de error a 95% de confiabilidad

Medio	Número de Medios	Número de Periodistas	Muestra
Televisión	77	539	224
Radio	428	1363	300
Prensa Escrita	74	441	206
Estado	80	134	100
<b>TOTAL</b>	<b>659</b>	<b>2521</b>	<b>830</b>

Se ha procurado una distribución proporcional por población bajo los siguientes conceptos:

Medio	Distribución Proporcional
Televisión	40%
Radio	20%
Prensa Escrita	50%
Estado	75%

Sin embargo hay algunos problemas que los anotamos pues hay distribuciones proporcionales que no se pueden conseguir:

- Hay poblaciones en las que hay un solo medio y 3 periodistas (por ejemplo), la proporción mínima que se puede conseguir es 33%
- Hay poblaciones en las que hay un medio y 2 periodistas, la proporción mínima que se puede conseguir es 50%

En cada poblado se hizo una selección aleatoria de los medios a entrevistar manteniendo en lo posible una distribución proporcional al número de periodistas. La selección de periodistas al interior de cada medio fue también aleatoria sobre la base del listado proporcionado por la dirección del medio. Lamentablemente hay medios en que hay un solo periodista y se le hizo a él (100%), en otros casos la proporción de rechazos redujo el cupo asignado a ese medio teniendo que compensarse en otros o teniendo que aumentar el número de medios a entrevistar para poder cumplir con el cupo establecido.

Con esos criterios se realizó la siguiente distribución muestral por poblado involucrado:

Ciudad ó Población	MUESTRA ORIGINAL				
	radio	tv	periódico	gobierno	total
Ciudad de Santa Cruz	35	28	35	3	101
Ciudad de La Paz	51	40	104	72	267
Ciudad de El Alto	25	12	3	6	46
Ciudad de Cochabamba	36	23	23	2	84
Ciudad de Sucre	17	14	7	4	42
Ciudad de Oruro	26	22	5	2	55
Ciudad de Tarija	14	7	7	2	30
Ciudad de Potosí	14	18	9	2	43
Sacaba (centro urbano)	2	2	0	0	4
Montero	4	4	2	0	10
Quillacollo (centro urbano)	1	2	0	0	3
Ciudad de Trinidad	8	8	5	4	25
Yacuiba	4	4	0	0	8
Riberalta	4	6	0	0	10
Colcapirhua	1	0	0	0	1
Guayaramerin	5	6	0	0	11
Viacha	4	3	0	0	7
Camiri (centro urbano)	4	4	0	0	8
Tiquipaya-Cochabamba	1	0	0	0	1
Bermejo	1	4	0	0	5
Villazon	3	0	0	0	3
Ciudad de Cobija	6	4	6	3	19
San Ignacio de Velasco	1	4	0	0	5
Tupiza	1	1	0	0	2
Warnes	1	0	0	0	1
Catavi - Llallagua	1	0	0	0	1
Villa Montes	1	1	0	0	2
San Borja-Beni	2	3	0	0	5
Yapacaní-Santa Cruz de	0	1	0	0	1
Punata (centro urbano)	7	1	0	0	8
Mineros	3	0	0	0	3
Huanuni	2	0	0	0	2
Ascencion de Guarayos	3	0	0	0	3
San Ignacio de Moxos	1	1	0	0	2
El Torno	1	0	0	0	1
Puerto Suarez	2	0	0	0	2
Portachuelo	2	0	0	0	2
Caranavi	3	1	0	0	4
Patacamaya	2	0	0	0	2
Robore	1	0	0	0	1
<b>TOTAL</b>	<b>300</b>	<b>224</b>	<b>206</b>	<b>100</b>	<b>830</b>

Sin embargo la muestra resultante terminó siendo la siguiente dado que en algunos sitios como La Paz y El Alto se hizo en demasía:

Ciudad ó Población	MUESTRA FINAL				
	radio	tv	periódico	gobierno	total
Ciudad de Santa Cruz	35	28	41	3	107
Ciudad de La Paz	51	42	110	73	276
Ciudad de El Alto	25	17	2	6	50
Ciudad de Cochabamba	36	25	23	2	86
Ciudad de Sucre	17	14	7	4	42
Ciudad de Oruro	26	22	5	2	55
Ciudad de Tarija	14	7	12	2	35
Ciudad de Potosí	13	19	8	2	42
Sacaba (centro urbano)	2	2	0	0	4
Montero	4	4	2	0	10
Quillacollo (centro urbano)	0	3	0	0	3
Ciudad de Trinidad	8	9	5	4	26
Yacuiba	4	4	0	0	8
Riberalta	4	6	0	0	10
Colcapirhua	1	0	0	0	1
Guayaramerin	5	6	0	0	11
Viacha	4	3	0	0	7
Camiri (centro urbano)	4	4	0	0	8
Tiquipaya-Cochabamba	1	0	0	0	1
Bermejo	1	4	0	0	5
Villazon	3	0	0	0	3
Ciudad de Cobija	6	4	6	3	19
San Ignacio de Velasco	1	4	0	0	5
Tupiza	1	1	0	0	2
Warnes	1	0	0	0	1
Catavi - Llallagua	1	0	0	0	1
Villa Montes	1	1	0	1	3
San Borja-Beni	2	3	0	0	5
Yapacaní-Santa Cruz de	0	1	0	0	1
Punata (centro urbano)	7	0	0	0	7
Mineros	3	0	0	0	3
Huanuni	2	0	0	0	2
Ascencion de Guarayos	3	0	0	0	3
San Ignacio de Moxos	1	1	0	0	2
El Torno	1	0	0	0	1
Puerto Suarez	2	0	0	0	2
Portachuelo	2	0	0	0	2
Caranavi	3	1	0	0	4
Patacamaya	2	0	0	0	2
Robore	1	0	0	0	1
<b>TOTAL</b>	<b>298</b>	<b>235</b>	<b>221</b>	<b>102</b>	<b>856</b>

Con esta muestra el error calculado (usando fórmulas estándar de estadística para una muestra aleatoria en dos etapas, que toma en cuenta la repetición apreciada y la tasa de rechazo) para cada segmento y a nivel global es el siguiente:

Medio	Número de Medios	Número de Periodistas	Muestra	Error 95% conf
Televisión	77	539	235	5.41%
Radio	428	1363	298	5.58%
Prensa Escrita	74	441	221	5.29%
Estado	80	134	102	5.32%
<b>TOTAL</b>	<b>659</b>	<b>2521</b>	<b>856</b>	<b>3.22%</b>

Nota: El error calculado considera un factor de repetición del 13% y una tasa de rechazo de 47%

#### IV. Ponderación de la muestra

Como es posible observar:

1.- Se trata de una muestra estratificada, es decir que se obtuvo una muestra para cada uno de los estratos.

2.- Las muestras por estratos no tienen la misma proporción al universo (tengo 539 periodistas de TV y una muestra de 235 casos = la relación es 2,3, tengo 1363 periodistas de radio, pero tengo 298 casos en la muestra es decir una relación 4,57, etc.)

3.- Hacia adentro la muestra es autoponderada

Nuestra sugerencia es ponderar por sector de acuerdo a la siguiente matriz:

Medio	Número de Periodistas	% de periodistas	Muestra	% de la muestra	Factor de ponderación
Televisión	539	21,380%	235	27,453%	0,778793
Radio	1363	54,066%	298	34,813%	1,553032
Prensa Escrita	441	17,493%	221	25,818%	0,677559
Estado	134	5,315%	102	11,916%	0,446073
<b>TOTAL</b>	<b>2521</b>	<b>100%</b>	<b>856</b>	<b>100%</b>	

# TOLERANCIA POLÍTICA Y EDUCACIÓN EN BOLIVIA

Daniel E. Moreno Morales  
Mitchell A. Seligson

## Introducción

Este capítulo explora la tolerancia política en Bolivia, buscando establecer su relación con el proceso educativo y con las identidades étnicas en el país. El estudio surge de observaciones de previos estudios de opinión pública llevados a cabo por LAPOP, que sugieren, a diferencia de otros países, un efecto nulo de la educación formal en el nivel de tolerancia política en Bolivia, y de la constatación de un bajo nivel de tolerancia en Bolivia en comparación con otros países.

Las preguntas que guían esta investigación son tres:

- ¿Cuáles son las explicaciones más relevantes para los bajos niveles de tolerancia política en Bolivia?
- ¿Por qué la educación no parece incrementar los niveles de tolerancia política en Bolivia?
- ¿Existe alguna relación entre el fortalecimiento de las identidades étnicas y los niveles de tolerancia política?

La metodología planteada para la investigación está compuesta por un componente cuantitativo y otro cualitativo. Con la combinación de dos aproximaciones metodológicas distintas se busca aprovechar las potencialidades y superar las limitaciones de cada perspectiva; esto implica generar una visión del objeto de estudio que al mismo tiempo tenga la solidez que la observación empírica por medios cuantitativos confiere, y los detalles y “comprensión fina” de los fenómenos que las aproximaciones cualitativas pueden generar.

El componente cuantitativo tiene como objetivo “medir” los niveles de tolerancia política en el país, estableciendo su relación con otros conceptos y categorías de análisis relevantes para la realidad boliviana. Este componente comprende el análisis estadístico de bases de datos generadas por el Proyecto de



Opinión Pública Latinoamericana (LAPOP) de Vanderbilt University en Bolivia con el apoyo de USAID. Se aprovecharon los datos de las encuestas nacionales de 1998, 2000, 2002, 2004 y de la encuesta de élites políticas de 2003. Se analizó las relaciones entre variables relacionadas a los conceptos tomados en cuenta para el estudio y otras variables relevantes; también se incluye aquí la revisión y el diseño de instrumentos apropiados para medir y para analizar la tolerancia política.

El componente cualitativo busca, por un lado, aprehender las interpretaciones que tienen las personas expuestas al instrumento usado para medir tolerancia política, y por otro entender la forma en la que los valores políticos son transmitidos por medio del proceso educativo formal en el país. Metodológicamente, dos conjuntos de actividades se han realizado dentro de este componente: la realización de talleres focales con profesores estudiantes de secundaria, y la realización de entrevistas a profesores y análisis de los contenidos de los textos de enseñanza usados en colegios. Este componente se realizó con la valiosa colaboración del Centro de Estudios de la Realidad Económica y Social (CERES), a través de Humberto Vargas y Víctor Calisaya en Cochabamba.

Esta investigación también abarca un componente teórico, orientado a definir con mayor claridad el concepto de tolerancia y a ubicarlo dentro de un marco más amplio en la teoría democrática moderna. Esta parte teórica le confiere sentido a la metodología usada en los dos componentes de investigación.

Parte de los resultados del componente cuantitativo fueron presentados en una ponencia de Daniel Moreno en el congreso de South Eastern Council for Latin American Studies (SECOLAS),<sup>1</sup> realizado en Nashville en Abril de 2005, recibiendo el interés y los comentarios valiosos provenientes del mundo académico especializado en los EEUU. Otra parte de los resultados de este componente se publica como uno de los capítulos del nuevo reporte nacional elaborado por el proyecto LAPOP sobre la cultura política de los bolivianos (Seligson, et al. 2005).

## **I. Tolerancia política: concepto y medición**

### **Hacia una definición teórica de tolerancia política**

La tolerancia es uno de los valores fundamentales de las sociedades

---

<sup>1</sup> SECOLAS es una organización académica de los Estados Unidos orientada a los estudios de área sobre América Latina.

modernas. La tolerancia hace que respetemos el derecho que tienen las personas de expresar sus opiniones y de participar en la vida de la comunidad, aún cuando creamos que sus puntos de vista están equivocados. La tolerancia puede ser entendida como conjunto de valores que permiten el respeto a aquello con lo que no estamos de acuerdo, el respeto a lo que no nos gusta, a lo diferente.

El valor de la tolerancia existe en distintas esferas de la vida social, y esta es una característica de la modernidad. En el ámbito religioso (de donde además viene el concepto) uno acepta el culto del otro, por más que sea distinto del propio y que incluso vaya en contra de los principios religiosos que uno posee. En la mayoría de las ciudades del mundo moderno, uno acepta vivir con personas que tienen distintos intereses y puntos de vista, diferentes valores culturales que pueden estar en conflicto con los nuestros, pero a pesar de ello en general no hacemos nada por imponer nuestra propia racionalidad sobre la ajena; esa es una forma de tolerancia que se expresa en la vida social.

La identidad de las personas tiene también relevancia cuando hablamos de tolerancia, no precisamente porque estemos conscientemente en desacuerdo con la identidad del otro, sino porque este elemento puede convertirse en un factor de diferenciación de grupos sociales. La intolerancia hacia personas de identidad distinta a la nuestra aparece por ignorancia sobre las costumbres, visiones e intereses de los otros grupos y por temor a la diferencia<sup>2</sup>. Un ejemplo de tolerancia a este nivel de identidades es mandar a los niños a escuelas donde existen personas de otras razas, religiones o de otras culturas distintas a la nuestra.

En el campo de la política, la tolerancia hace referencia a no interferir con la participación legítima de otras personas, con intereses e ideologías contrarias a las nuestras, en la discusión y la toma de decisiones sobre el país o la comunidad. La tolerancia política es uno de los valores centrales de las democracias modernas, junto con la idea de comunidad política (Wolff 1965); sin tolerancia a la diversidad, no puede pensarse en democracia<sup>3</sup>.

Este estudio se centra en el ámbito político de la tolerancia, aunque también menciona otros ámbitos de aplicación del concepto. El lector interesado en la tolerancia como valor social en el país debería consultar el Informe de Desarrollo

---

2 Sobre tolerancia e identidad ver, entre otros Adorno, et al. (1950); Creppell (2003); Galeotti (2002); Ignatieff (1999); Salmerón (1998).

3 La importancia de la tolerancia en las democracias modernas ha sido subrayada por autores como Dahl y Schumpeter (Dahl 1956; Schumpeter 1975 (1950)).

Humano preparado por el PNUD (PNUD 2004) y el reciente estudio sobre la cultura política en Bolivia realizado por la Corte Nacional Electoral, que tiene un abordaje al concepto de tolerancia también basado en la esfera social y no estrictamente en lo político (Corte Nacional Electoral de Bolivia 2004).

En ninguno de los ámbitos mencionados, tiene la tolerancia carácter ilimitado. No todo puede ser tolerado, existen límites entre lo que puede y no puede ser aceptado como diferencia legítima<sup>4</sup>; la existencia del crimen, una categoría de acciones al mismo tiempo desaprobadas y censuradas, es la expresión más clara del carácter no legítimo de algunas acciones humanas que no pueden ser toleradas. Los límites entre lo que debe y no debe ser tolerado no son universales, y deben ser definidos por cada sociedad de acuerdo a su propia escala de valores (MacIntyre 1999). En términos generales, está ampliamente aceptado que, por ejemplo, los Estados no deberían tolerar que alguien se ponga a gritar “¡fuego!” en un teatro repleto, dado que eso sobrepasaría los derechos de libre expresión.

### **El estudio empírico de la tolerancia**

Los estudios sobre la tolerancia política fueron desarrollados inicialmente en los Estados Unidos después de la Segunda Guerra Mundial, y como respuesta desde la academia a la creciente difusión y popularidad de corrientes ideológicas fuertemente influenciadas por el maniqueísmo de la guerra fría. Los estudios aprovechan los recientes desarrollos metodológicos que permitieron la consolidación de la encuesta como instrumento de investigación de la realidad social.

Dos aproximaciones metodológicas han sido desarrolladas para el estudio empírico de la tolerancia política por medio de encuestas de opinión. Una de ellas, la aproximación más general, define un grupo de actividades realizadas por grupos que se asume que pueden ser desaprobados por los ciudadanos (Stouffer 1955). La otra aproximación, más nueva y específica, deja que el encuestado defina el grupo social que le “desagrada”, y luego pregunta sobre ciertas actividades que ese grupo podría realizar (Sullivan, et al. 1979). A pesar de las diferencias, algunos estudios sugieren que ambas medidas demuestran medir la misma dimensión del concepto de tolerancia política (Gibson 1992a)<sup>5</sup>.

---

4 Sobre el tema ver, además del mismo Schumpeter, Forst (2003); MacIntyre (1999); McKinnon y Castiglione (2003).

5 Para una discusión completa de las dos aproximaciones se sugiere consultar, además de la obra mencionada de Gibson, Mueller (1988); Weissberg (1998).

Es necesario notar una dificultad metodológica relacionada al estudio de la tolerancia por medio de encuestas: el estudio de la tolerancia política por medio del uso de encuestas de opinión toca solamente una parte del fenómeno, la relacionada a las actitudes y opiniones de las personas. Las encuestas son respondidas “en teoría” por los ciudadanos, cuando sus acciones y actitudes pueden ser diferentes en la práctica, con momentos y circunstancias concretas (Adorno, et al. 1950; Prothro y Grigg 1960). Sin embargo, el estudio de las percepciones y actitudes y las personas es fundamental para entender los fenómenos sociales y políticos en tanto se concentra en la *disposición* de las personas hacia determinadas acciones.

### **El estudio de la tolerancia política en América Latina y en Bolivia**

La vasta mayoría de los estudios empíricos sobre la tolerancia política se han enfocado en los Estados Unidos, dejando el estudio en el resto del mundo prácticamente inexplorado. Los trabajos recientes de Gibson en Sur África (Gibson y Gouws 2001) y los de Seligson en Israel (Caspi y Seligson 1983; Seligson y Caspi 1983), son excepciones. En América Latina, la tendencia ha sido la misma; la revisión de bibliografía realizada para este estudio no encontró ninguna referencia a estudios publicados sobre el tema en la región. Los valores y actitudes democráticas, incluidos algunos de los relacionados con el concepto de tolerancia, han sido abordados en América Latina desde el campo más amplio y general de la cultura política.

El estudio empírico de la tolerancia política en Bolivia también ha sido muy escaso; no existen estudios específicos sobre el tema en el país, pero algunos estudios más generales recientes sobre las actitudes y percepciones de los ciudadanos dan cuenta de este tema (Corte Nacional Electoral de Bolivia 2004); todos los estudios mencionados han encontrado que el nivel de tolerancia en el país es bajo. Sin embargo, como se notó anteriormente, con excepción de los informes del proyecto LAPOP, estos estudios priorizan la dimensión social de la tolerancia, mientras que esta investigación se concentra en la dimensión política de la democracia.

### **Explicaciones para la tolerancia política**

Distintos factores afectan el nivel y la calidad de la tolerancia política. Las investigaciones disponibles muestran que la tolerancia no es una constante, sino

que varía entre individuos, en el tiempo en una sociedad, y entre los grupos sociales de ésta. La percepción de riesgo de un grupo en particular, la homogeneidad política y social, la educación, las identidades sociales, el género y las influencias familiares son algunos de los factores considerados en la literatura especializada como relevantes para la explicación de las variaciones en la tolerancia política (Gibson 1992b; Gibson y Gouws 2001; Golebiowska 1999).

Dos de estos factores parecen ser particularmente relevantes para el estudio de la tolerancia política en el caso boliviano: la educación y la etnicidad.

### **Educación y tolerancia política**

La literatura especializada sugiere que, además de las características propias de la cultura política de cada país y de su contexto político, los factores socio demográficos más relevantes son la edad de las personas (mientras mayor sea uno menos tolerante tiende a ser), y la educación que reciben. La educación ha demostrado ser un factor que incrementa significativamente el nivel de tolerancia política de las personas; la mayoría de los estudios realizados hasta ahora sobre el tema muestran que los ciudadanos con más educación tienen niveles de tolerancia política altos.

La lógica de esta asociación positiva entre educación y tolerancia apunta a que las personas que han sido expuestas a clases como geografía, política, antropología, matemáticas o filosofía, han ampliado su visión del mundo y se dan cuenta de que hay otras formas legítimas de ver la realidad además de la propia. Al mismo tiempo, compartir espacios con estudiantes de orígenes económicos y culturales distintos debería contribuir a esta ampliación de la perspectiva de las personas en relación al mundo y a la política.

Los estudios anteriores de opinión pública del proyecto LAPOP en Bolivia (Seligson 1999; Seligson 2001; Seligson 2003; Seligson, et al. 2005), han abordado el tema de la tolerancia política siguiendo la teoría y las evidencias empíricas sugeridas en la bibliografía especializada. Usando datos comparativos de Bolivia con otros países de la región y considerando las distintas tomas de datos realizadas por el proyecto en Bolivia, estos estudios encontraron que la educación en Bolivia parece no incrementar el nivel de tolerancia, y que la tolerancia de los bolivianos es substancialmente más baja que la de los habitantes de otros países de la región.

## **Identidades étnicas y tolerancia política**

La tolerancia política requiere de dos componentes: la persona que tolera, quien profesa la actitud tolerante, y la persona o el grupo que ha de ser tolerado. Esto es consistente con la idea de tolerancia como concepto que incluye el desagrado o el desacuerdo con ese grupo y la restricción auto impuesta sobre la reacción. Las identidades étnicas, en este caso, pueden ser parte del proceso de construcción de sujetos sociales, y son los grupos sociales que resultan de este proceso quienes son objeto de tolerancia.

Las identidades étnicas, en una sociedad profundamente estratificada sobre bases étnicas como la boliviana<sup>6</sup>, son productoras también de sujetos políticos. Como parte del proceso de democratización del Estado y la sociedad boliviana, los sectores sociales en las posiciones más bajas de la escala de jerarquías sociales en el país han buscado equiparar sus condiciones políticas y sociales con el resto de la sociedad. Como es natural, este proceso no está exento de conflicto entre unos y otros grupos. La relevancia de la tolerancia política en este sentido, consiste en que cumple la función de absorción de la energía de esta tensión, evitando desenlaces violentos.

## **II. Hallazgos del componente cuantitativo**

Esta sección aprovecha los datos disponibles en las encuestas del proyecto LAPOP financiadas por USAID en Bolivia para contribuir a dar respuestas a las preguntas que guían esta investigación. Se analizaron los datos de las encuestas nacionales de 1998, 2000, 2002 y principalmente de 2004, además de la encuesta a las élites políticas en 2003. También resultó muy útil la información de encuestas similares bolivianas llevadas a cabo por el proyecto LAPOP en distintos países de América Latina, la que permitió tener una visión más objetiva de la tolerancia política en Bolivia gracias a la comparación con otros países latinoamericanos.

Uno de los indicadores desarrollados por el proyecto LAPOP para medir distintos aspectos de la cultura política en América Latina es la medida de tolerancia consistente en un índice compuesto por cuatro preguntas del cuestionario de la encuesta. Este índice está basado en la desaprobación de personas que permanentemente manifiestan su desacuerdo con el sistema político del país. Las

---

6 Sobre la estratificación étnica de la sociedad boliviana ver, entre otros, Moreno (2001); Rivera C. (1993).

preguntas usadas son las siguientes:

*D1. Hay personas que solamente hablan mal de los gobiernos bolivianos, no sólo del Gobierno actual, sino del sistema de gobierno boliviano. ¿Con qué firmeza aprueba o desaprueba UD. el derecho de votar de esas personas?*

*D2. Pensando siempre en aquellas personas que solamente hablan mal del sistema de gobierno boliviano. ¿Con qué firmeza aprueba o desaprueba el que estas personas puedan llevar a cabo manifestaciones pacíficas con el propósito de expresar sus puntos de vista?*

*D3. ¿Con qué firmeza aprueba o desaprueba que las personas que sólo hablan mal del sistema de gobierno boliviano les permitan postularse para cargos públicos?*

*D4. Pensando siempre en aquellas personas que solamente hablan mal del sistema de gobierno boliviano. ¿Con qué firmeza aprueba o desaprueba que salgan en la televisión para dar un discurso?*

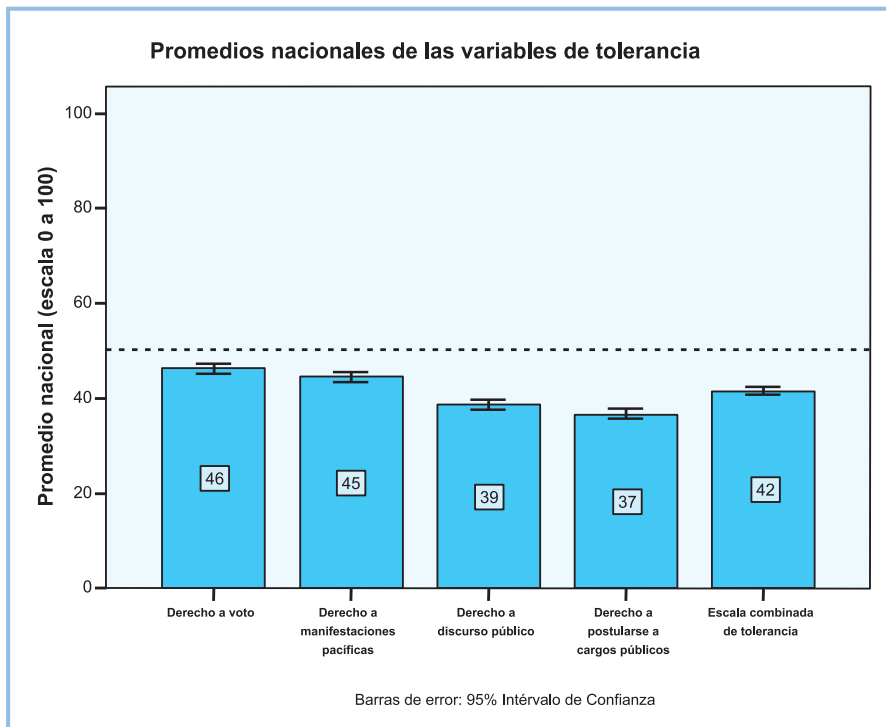
Cada una de estas preguntas tuvo como opciones de respuesta una escala del 1 al 10, en la que 1 quiere decir desaprueba firmemente y 10 aprueba firmemente. El índice resultante fue recodificado en una escala de 0 a 100 para facilitar su comprensión<sup>7</sup>.

El gráfico 1 muestra los promedios nacionales para los cuatro elementos del índice en la encuesta boliviana de 2004.

---

7 El alpha de Cronbach es una estadística que se usa para medir la “confiabilidad” de los items en una escala, es decir, si los elementos de un índice tienen suficiente compatibilidad para estar juntos; el valor de esta estadística para nuestro índice es de .842 sobre un máximo de 1. Esto sugiere que los elementos del índice son suficientemente compatibles para formar parte de un solo indicador (El estándar generalmente usado en ciencias sociales recomienda valores de alpha mayores a 0.7, preferentemente mayores a 0.8).

**Gráfico 1**  
**Promedios nacionales de las variables de tolerancia**



Fuente: Elaboración propia con datos de LAPOP 2004

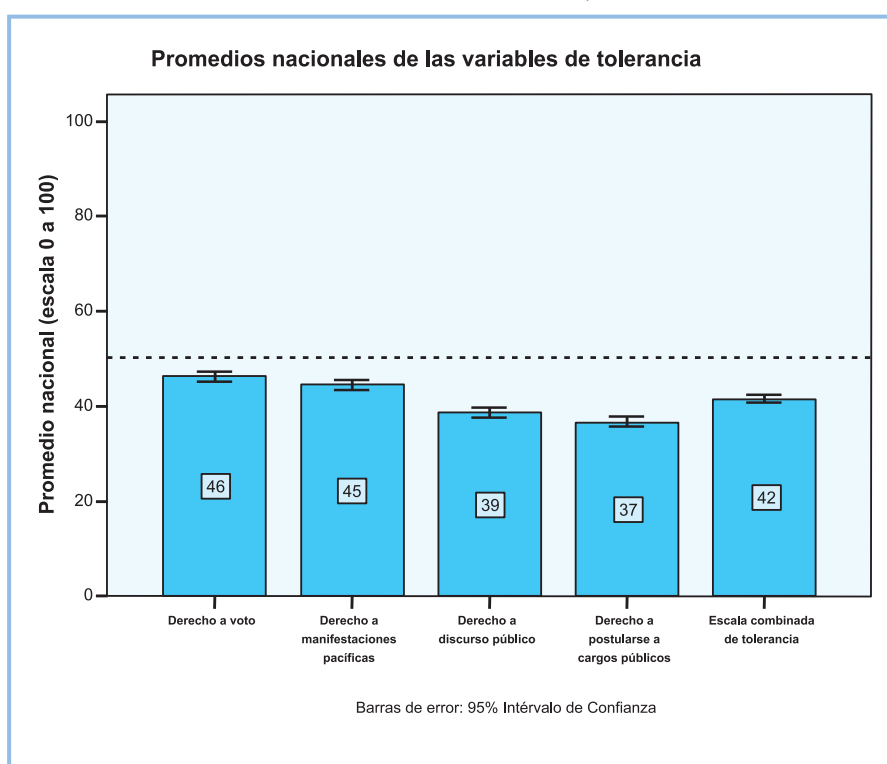
A nivel nacional, ninguno de los elementos del índice supera la mitad de la escala (50 puntos), lo que sugiere que su aceptación es baja. El derecho a voto y el derecho a manifestaciones pacíficas tienen ligeramente mayor aprobación que el derecho a usar un medio de comunicación masivo para dar un discurso y el derecho a postularse a cargos públicos (recordemos que estamos hablando de las personas que están en contra del sistema político de los bolivianos). La quinta columna muestra el índice de tolerancia que es solamente un promedio de los otros cuatro elementos<sup>8</sup>.

8 En caso de que una persona no responda a una de las 4 preguntas, un promedio calculado de la manera habitual generaría una observación perdida, es decir, que el caso se excluiría del análisis. Para evitar “perder” los casos que no tienen respuestas en una o a lo sumo dos de las 4 variables de la serie, el cálculo imputa los valores promedio de las otras preguntas a la respuesta faltante; si menos de 2 respuestas en la serie son válidas, el caso se excluye del análisis. Este procedimiento para la imputación de valores a los casos perdidos es reconocido como válido en las ciencias sociales cuantitativas, y el elevado alpha del índice (ver nota anterior) hace que sea un procedimiento confiable.



Los niveles de tolerancia política no parecen estar incrementándose en el país, al menos no de manera que resulta apreciable por medio de este instrumento y entre 1998 y 2004. El gráfico 2 que se presenta a continuación, muestra que el nivel de tolerancia promedio de los bolivianos se ha mantenido relativamente estable en las 4 tomas de datos realizadas por el proyecto LAPOP. El comportamiento en el tiempo en las cuatro variables del índice es errático, y no presenta ningún patrón significativo.

**Gráfico 2**  
**Evolución de las variables de tolerancia, Bolivia 1998 - 2004**



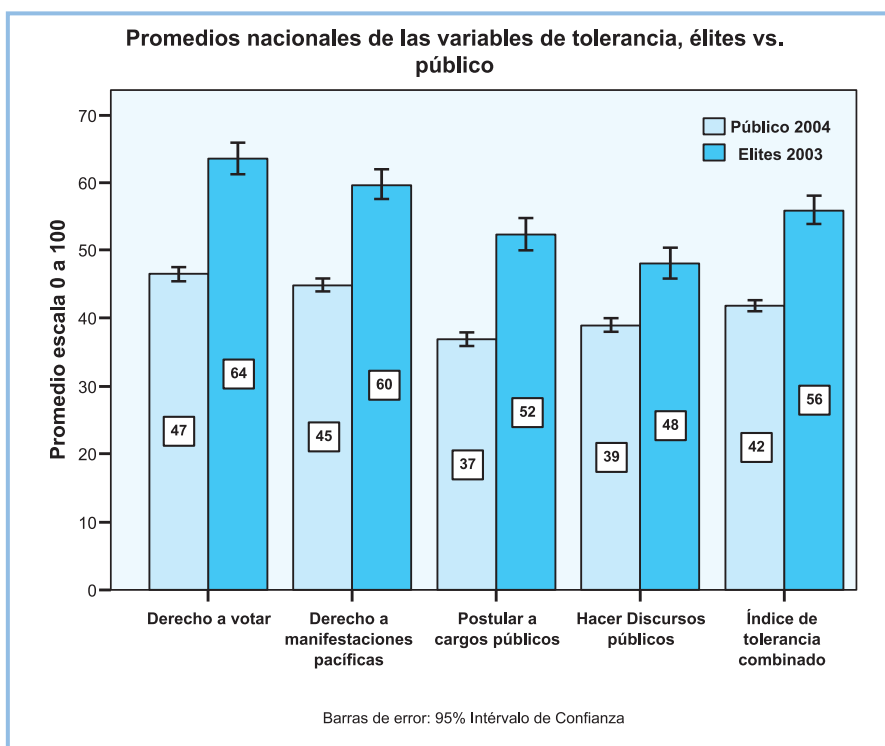
Fuente: Elaboración propia con datos de LAPOP 1998-2004

Los niveles de tolerancia de las élites políticas bolivianas son más altos que los del público en general. Cuando se compara los datos de la encuesta de 2004 con otra que en 2003 realizó el proyecto LAPOP a casi todos los parlamentarios y a centenares de jueces del país<sup>9</sup>, las élites políticas tienen niveles de tolerancia más altos que el público en general en todos los elementos del índice. Las diferencias

<sup>9</sup> Los resultados del estudio fueron publicados por USAID en Bolivia; el lector interesado en las actitudes de las élites políticas bolivianas debería consultar esta publicación (Ames, et al. 2004).

son más notables en el derecho a votar y más pequeñas cuando se hace referencia al derecho de emitir discursos públicos por parte de las personas que permanentemente manifiestan su desacuerdo con el sistema político boliviano. La comparación entre los promedios de las élites y el público boliviano en 2004 se presentan en la gráfica 3 a continuación.

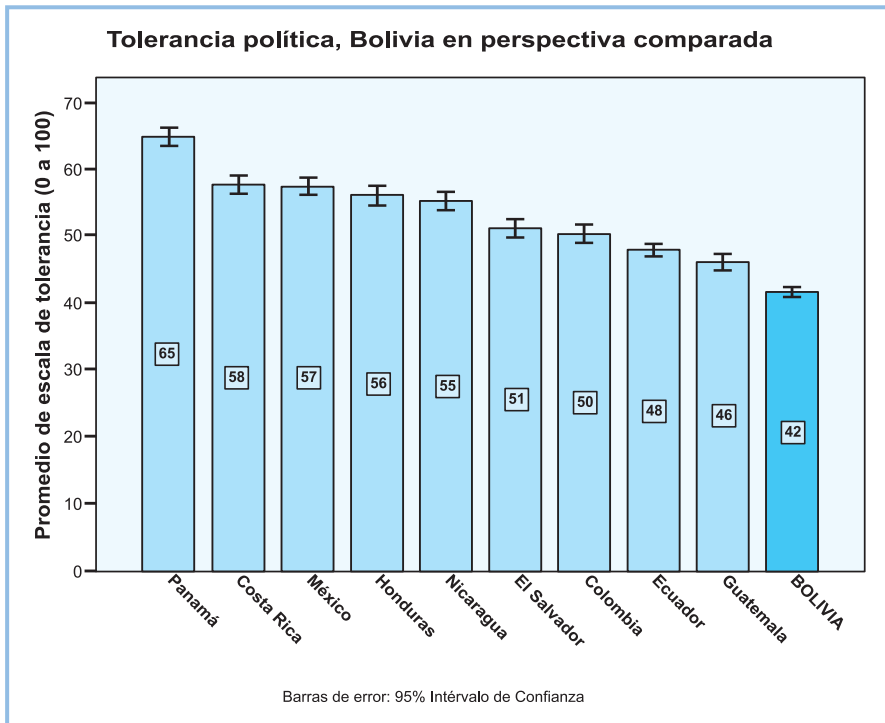
**Gráfico 3**  
**Promedios nacionales de las variables de tolerancia, élites vs. público**



Fuente: Elaboración propia con datos de LAPOP 2003-2004

Los resultados de los indicadores de tolerancia para el público boliviano son bajos ¿Qué tan bajos son estos resultados? Una forma de establecer si es que la aprobación a estos derechos es realmente baja en el país es comparando los resultados con los de otros países de la región. La gráfica 4 muestra el nivel de tolerancia política de los bolivianos comparada con la de otros países de América Latina el año 2004.

**Gráfico 4**  
**Tolerancia política, Bolivia en perspectiva comparada**



Fuente: Elaboración propia con datos de LAPOP 2004

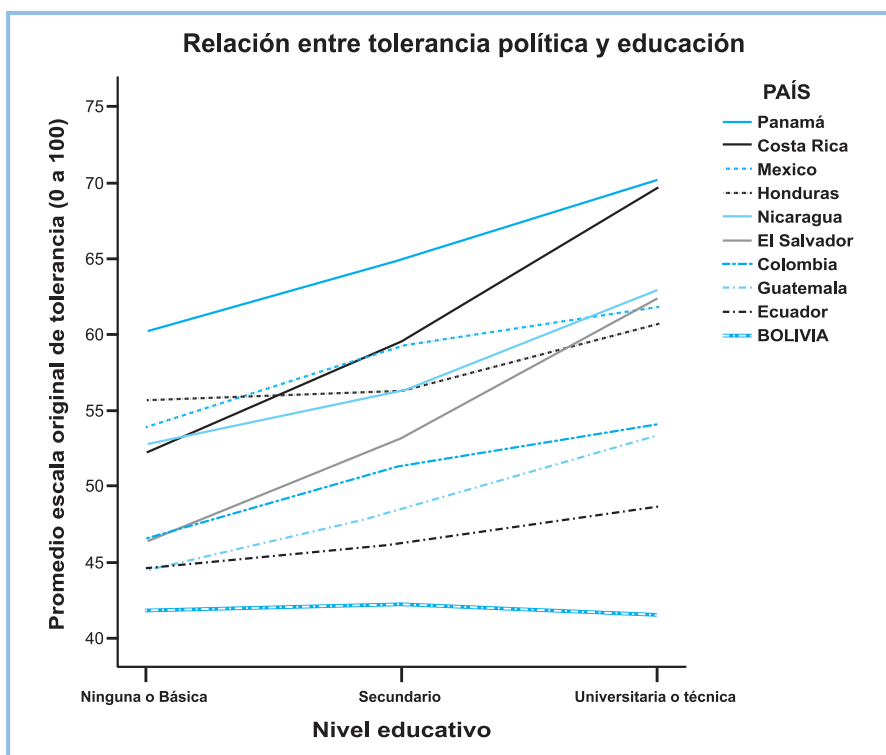
Es evidente que el nivel de tolerancia de los bolivianos es marcadamente bajo cuando se lo compara con los de otros países latinoamericanos. La diferencia con el país que tiene resultados más altos, Panamá, es de más de 20 puntos; mientras que las diferencias con otros países de tolerancia baja (Guatemala y Ecuador) son menores, pero no dejan de ser relevantes en términos estadísticos, como las barras de error o intervalos de confianza encima de cada columna muestran (La “I”, o el intervalo de confianza de Bolivia no se sobrepone con la de las columnas de la izquierda, lo que muestra que las diferencias tienen alta confiabilidad estadística).

### Educación y tolerancia política

Los datos del proyecto LAPOP para América Latina corroboran el efecto positivo de la educación en la tolerancia en América Latina que podría esperarse de acuerdo a la teoría existente y expuesta en la sección teórica de este reporte. Sin

embargo, como puede verse en el gráfico 5, esto no sucede en Bolivia: el sistema educativo en Bolivia no logra elevar el nivel de tolerancia de las personas, al menos cuando la medida de tolerancia anteriormente descrita es utilizada. Esta constatación fue la que inicialmente generó la idea del proyecto de esta investigación.

**Gráfico 5**  
**Relación entre tolerancia política y educación**



Fuente: Elaboración propia con datos de LAPOP 2004

Para determinar si es que la educación efectivamente no tiene un efecto en el nivel de tolerancia, se realizaron una serie de regresiones lineales, pruebas estadísticas que identifican el efecto de distintas variables sobre la variable que se está observando. La Tabla 1, que se presenta a continuación, presenta cuatro modelos estadísticos elaborados para probar el efecto de la educación y para identificar otras variables relevantes en relación a la tolerancia política medida con la escala anteriormente descrita.

**Tabla 1**  
**Modelos de regresión lineal para la escala de tolerancia**

<i>Variable (Sig.)</i>	<b>Modelo 1</b>	<b>Modelo 2</b>	<b>Modelo 3</b>	<b>Modelo 4</b>
<i>Nivel educativo</i>	-0.898 0.306	-0.650 0.450	-0.570 0.513	-0.644 0.457
<i>Tipo de educación (D)</i>	0.120 0.921	6.228 0.239	7.341 0.176	7.239 0.161
<i>EducaciónXTipo</i>		-2.687 0.191	-3.253 0.124	-2.941 0.147
<i>Identificación como indígena (Preg CNPV) (D)</i>	4.173*** 0.009			
<i>ID Aymara (D)</i>		5.067*** 0.009		
<i>ID Quechua (D)</i>		-0.579 0.725		
<i>Cultura Aymara</i>			1.005*** 0.001	
<i>Cultura Quechua</i>			-0.636 0.041**	
<i>ID indígena LAPOP (D)</i>				-1.484 0.438
<i>ID mestizo LAPOP (D)</i>				0.137 0.930
<i>Ingreso</i>	-0.713 0.216	-0.588 0.308	-0.661 0.284	-0.698 0.219
<i>Sexo (mujer)</i>	-1.570** 0.048	-1.594** 0.045	-1.707** 0.040	-1.798** 0.025
<i>Riqueza</i>	0.474* 0.055	0.514** 0.041	0.512** 0.049	0.434* 0.082
<i>Urbano (D)</i>	-1.278 0.500	-2.142 0.241	-2.546 0.166	-1.818 0.335
<i>Edad</i>	-0.127*** 0.003	-0.122*** 0.003	-0.132*** 0.002	-0.127*** 0.003
<i>Oriente (D)</i>	8.864*** 0.000	9.136*** 0.000	8.344*** 0.000	8.104*** 0.000
<i>El Alto (D)</i>	2.746 0.392	1.253 0.723	2.403 0.482	3.463 0.309
<i>Protesta (D)</i>	1.287 0.234	1.462 0.187	1.855 0.100	1.457 0.183
<i>R square</i>	0.040	0.044	0.048	0.036

\* Sig.  $p < .1$ ; \*\*  $p < .05$ ; \*\*\*  $p < .01$

(D) Variable dicotómica

Fuente: Elaboración propia con datos de LAPOP 2004

Tres variables se emplearon para observar el efecto de la educación en la tolerancia política: el nivel educativo, el tipo de educación (se conformaron dos grupos: uno de personas que sólo tuvieron educación fiscal, y otro para personas con al menos alguna educación particular) y el efecto interactivo de ambos<sup>10</sup>. La educación no parece tener ningún impacto en la escala de tolerancia empleada como variable dependiente de los análisis anteriores. Esto es cierto en los cuatro modelos presentados para el nivel de educación, para el tipo de educación y para el efecto condicional del nivel educativo de acuerdo al tipo de educación.

A continuación, se presenta una ilustración del efecto de cada una de las variables identificadas como relevantes sobre la tolerancia política. Para facilitar la lectura de este informe, en la discusión del efecto de cada variable individual se vuelve a las relaciones de primer grado (entre la tolerancia y la variable identificada como relevante), dejando de lado la discusión de los coeficientes parciales de regresión que controlan por el efecto de las otras variables del modelo.

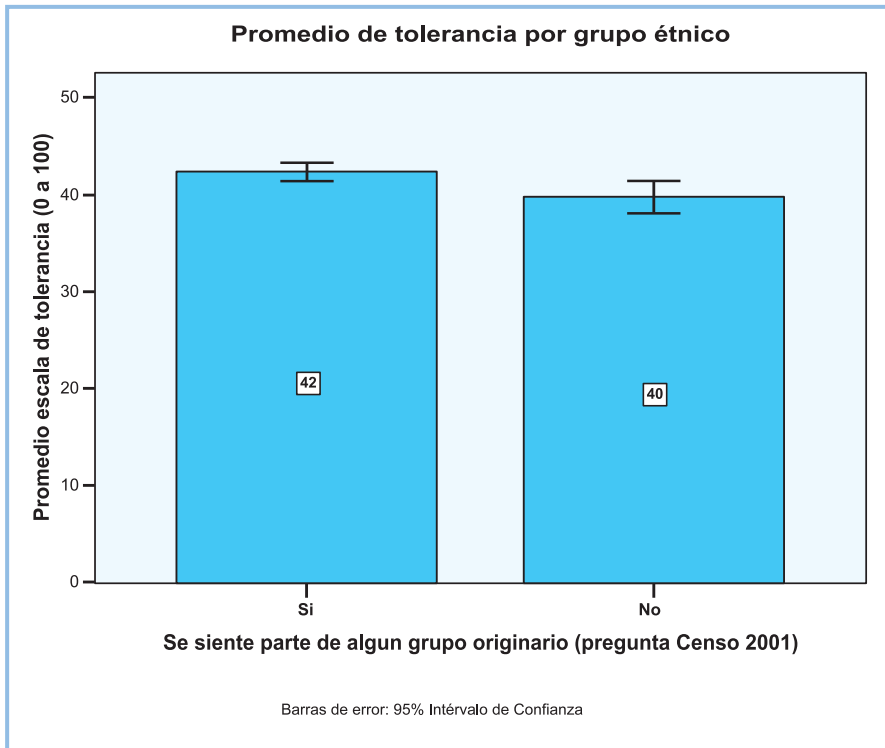
### **Tolerancia y grupo étnico**

Los datos de la encuesta de 2004 nos sugieren que existen ciertas diferencias en el nivel de tolerancia entre grupos étnicos, aunque estas son pequeñas en términos absolutos. El gráfico 6 a continuación da cuenta de las diferencias en el promedio de tolerancia de quienes se identifican como parte de algún grupo originario y el promedio de quienes no sienten que pertenecen a ningún grupo indígena.

---

10 La idea de un efecto condicional entre nivel de educación y tipo de educación asume que el efecto del nivel educativo debería ser distinto entre colegios fiscales y particulares, suponiendo que 5 años de educación en colegio fiscal no son iguales en términos de formación ciudadana que 5 años de educación en un colegio particular.

**Gráfico 6**  
**Promedio de tolerancia por grupo étnico**



Fuente: Elaboración propia con datos de LAPOP 2004

Usando la pregunta del Censo de 2001<sup>11</sup>, las personas que se identifican como parte de alguno de los grupos originarios mencionados son, en promedio, más tolerantes que quienes no se identifican con ningún grupo originario. Las diferencias, aunque pequeñas, son estadísticamente significativas. Como se demuestra en la Tabla 1, las diferencias son consistentes cuando se usan otros criterios de definición de grupos étnicos.

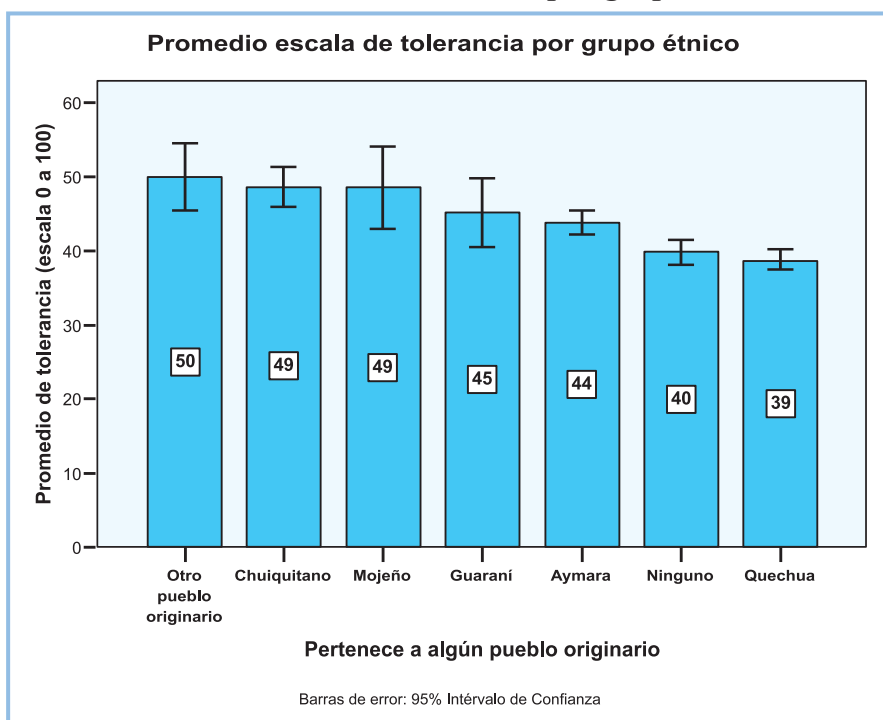
Es posible que el nivel de tolerancia más alto entre quienes se sienten parte de un grupo originario esté vinculado con el ordenamiento jerárquico de la sociedad boliviana en torno a categorías vinculadas a la etnicidad. Es lógico que personas que sienten que las opciones de participación por medio del sistema

11 La pregunta planteada fue: ETID2. ¿Se considera perteneciente a alguno de los siguientes pueblos originarios o indígenas? (leer todas las opciones) Quechua [1] Aymará[2] Guarani[3]Chiquitano[4] Mojeno[5] Otro nativo[6] ninguno [7] otros. Para una mejor discusión de los criterios usados para definir etnicidad en las encuestas de LAPOP, se recomienda ver el último informe del proyecto LAPOP (Seligson, et al. 2005).

político institucional están de alguna manera limitadas, tengan mayor simpatía por grupos que manifiestan su desacuerdo con estas instituciones, lo que incrementa su tolerancia hacia ellos. Sin embargo, esta hipótesis debería merecer más atención en investigaciones posteriores.

Como la Tabla 1 sugiere, existen diferencias importantes entre los distintos grupos étnicos que conforman la categoría de *originarios*. Quienes se autodefinen como Quechuas son menos tolerantes usando esta escala que quienes se identifican con otras categorías de grupos originarios, como Aymara o Guaraní. Estas diferencias son estadísticamente significativas, y no son pequeñas en términos absolutos. El gráfico 7 a continuación nos muestra las diferencias en el promedio de tolerancia de las distintas categorías étnicas resultantes de la pregunta del INE.

**Gráfico 7**  
**Promedio escala de tolerancia por grupo étnico**



Fuente: Elaboración propia con datos de LAPOP 2004

Quienes se identifican como parte de un grupo originario se muestran más tolerantes que quienes no se sienten parte de ninguna etnia originaria cuando se hace referencia a los ciudadanos que permanentemente muestran su desacuerdo

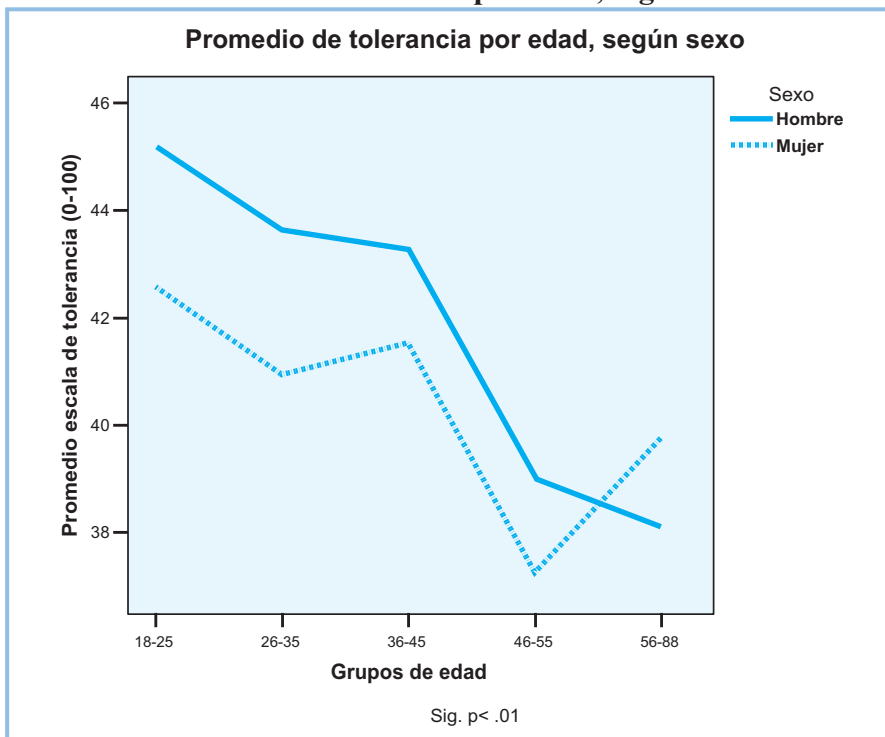


con el sistema político del país. Pero existen importantes diferencias entre las categorías de grupos originarios que se usaron en la pregunta, de tal manera que no puede asumirse que los indígenas tengan una actitud particular en relación a la tolerancia política en Bolivia.

### Tolerancia, edad y sexo

La edad y el sexo son otros dos factores que afectan la tolerancia política de las personas. La literatura especializada sugiere que las mujeres tienden a ser ligeramente menos tolerantes que los hombres (Golebiowska 1999), mientras que las personas más viejas suelen ser menos tolerantes que las más jóvenes. Estas tendencias ya habían sido reportadas en Bolivia en el estudio de LAPOP que compara los valores y actitudes de los diputados y los jueces con los de la población en general (Ames, *et al.* 2004). La gráfica 8 confirma esas tendencias generales en la encuesta de Bolivia de 2004.

**Gráfico 8**  
**Promedio de tolerancia por edad, según sexo**



Fuente: Elaboración propia con datos de LAPOP 2004

La línea oscura, que representa el promedio de tolerancia de las mujeres, corre por debajo de la línea de varones en todos los grupos de edad, con excepción de las personas mayores de 56 años; esto muestra que, en general, las mujeres tienden a ser menos tolerantes que los varones en Bolivia. También es evidente que, en términos generales, los promedios de tolerancia tanto para varones como para mujeres se reducen con la edad.

### **Perfeccionando el instrumento**

Es claro que la forma en que se plantean las preguntas de una encuesta determinan los resultados que se obtienen. Diferencias que parecen sutiles a los ojos del investigador pueden resultar determinantes a la hora de analizar los resultados. Bajo este entendido, se examinó cuidadosamente la serie de preguntas de LAPOP sobre tolerancia, y se halló que podrían ser mejoradas. Los talleres con grupos focales realizados para el componente cualitativo resultaron útiles para medir la reacción de las personas a la calidad de los instrumentos de medición.

El resultado de este proceso de autocrítica y perfeccionamiento del instrumento fue el replanteamiento de la serie de preguntas que miden la tolerancia en los cuestionarios de LAPOP. Tratando de mantener la esencia de las preguntas, las nuevas preguntas se plantearon de la siguiente manera:

*DN1. ¿Hasta qué punto debería tener derecho a votar?*

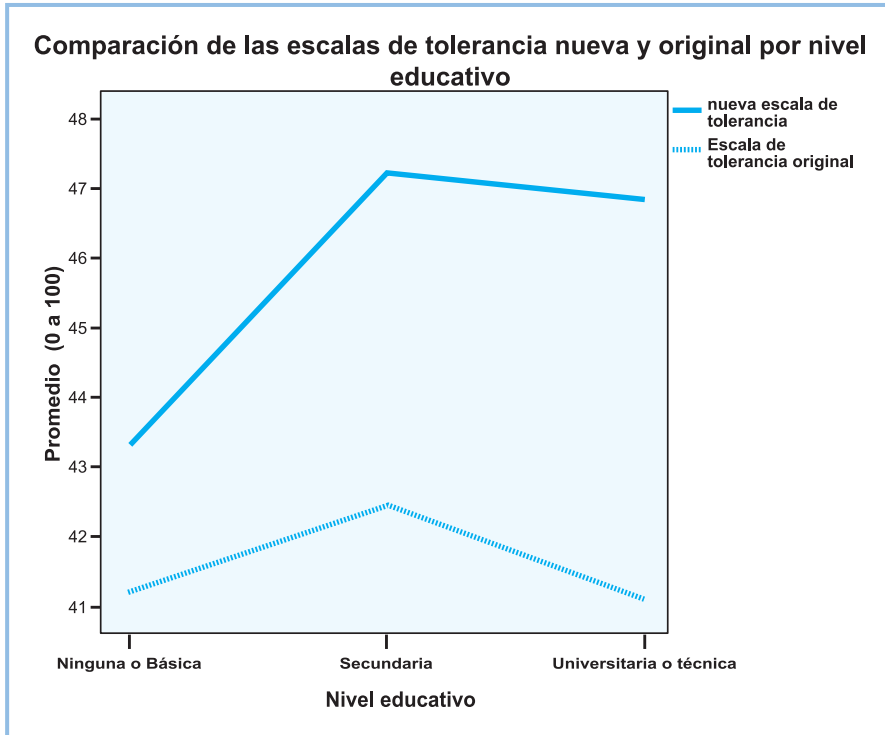
*DN2. ¿Hasta qué punto debería tener derecho a realizar manifestaciones pacíficas para expresar sus puntos de vista?*

*DN3. ¿Hasta qué punto debería tener el derecho de postularse como candidato a un cargo público?*

*DN4. ¿Hasta qué punto debería tener el derecho de poder salir en televisión dando un discurso?*

Estas preguntas fueron incluidas en la encuesta de Bolivia de 2004. En el gráfico que sigue a continuación, comparamos el efecto de educación en la escala de tolerancia calculada con estos cuatro ítems y la escala de tolerancia original. Los valores ligeramente más altos de esta nueva escala y su más alta varianza nos hacen suponer que el instrumento funciona mejor que las preguntas anteriores, por lo que se ha considerado incluirlas en cuestionarios futuros de LAPOP en América Latina.

**Gráfico 9**  
**Comparación de las escalas de tolerancia nueva y original por nivel educativo**



Fuente: Elaboración propia con datos de LAPOP 2004

Como puede verse, los valores resultantes de esta nueva escala son ligeramente más altos que en la escala original; sin embargo, la relación de la tolerancia medida de esta manera con la educación sigue siendo poco clara: mientras que la tolerancia se incrementa entre los niveles educativos primario y secundario, parece reducirse cuando se compara los de los bachilleres con el promedio de las personas con alguna educación universitaria. Los resultados obtenidos en operaciones estadísticas más avanzadas como las que se presentaron anteriormente confirman esta tendencia errática.

El uso de esta medida más “refinada” para nuestro concepto de tolerancia nos permite tener mayor confiabilidad en nuestros resultados: cuando se la mide en relación a quienes critican el sistema de gobierno de Bolivia, la tolerancia no parece incrementarse con el nivel educativo de las personas.

## **Una medida alternativa de tolerancia**

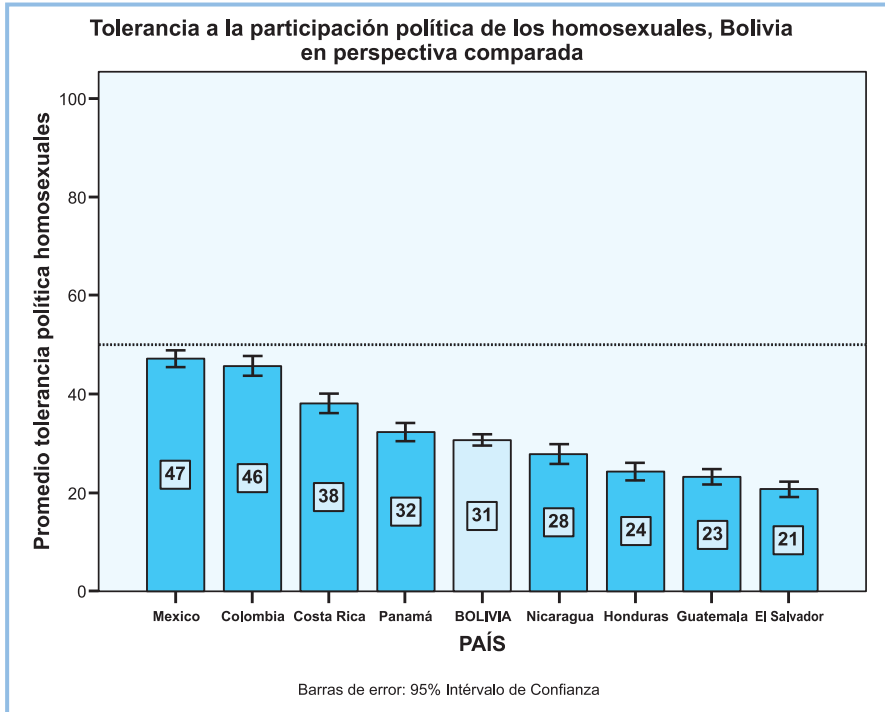
Para determinar si es que el efecto nulo del nivel educativo en el grado de tolerancia política de las personas es general, o si es que solamente es producto de la medida de tolerancia usada (la escala ya discutida), se decidió usar otra medida alternativa incluida en la encuesta de 2004. La pregunta en el cuestionario fue:

*D5. Y ahora, cambiando el tema, y pensando en los homosexuales, ¿Con qué firmeza aprueba o desaprueba que estas personas puedan postularse para cargos públicos?*

Esta pregunta tiene un contenido netamente político (pregunta sobre la participación política de una minoría), pero pone como grupo de referencia a una minoría sexual habitualmente discriminada y poco tolerada en el país, lo cual satisface la condición de desagrado del concepto de tolerancia. La pregunta fue inicialmente planteada en una escala de 1 a 10, pero los datos fueron recodificados en la escala de 0 a 100.

Los resultados de esta pregunta muestran que el nivel de tolerancia político de los bolivianos en cuanto al derecho de los “gays” no es tan bajo como inicialmente se había supuesto cuando se los compara con los de otros países. Si utilizamos esta medida de tolerancia, Bolivia abandona el último lugar en la comparación con otros países latinoamericanos, como el gráfico 10 muestra. La tolerancia política hacia los homosexuales, si bien es baja en el país en términos absolutos (la escala llega sólo a 31 de 100 puntos posibles), es superior a la de otros países latinoamericanos. Esto indica que los bolivianos no son intolerantes en general, sino que la intolerancia se orienta específicamente hacia algunos grupos políticos. Al existir solamente una medida en relación a este grupo (en contraste a los cuatro elementos considerados en la escala de tolerancia que presentamos anteriormente), no sabemos que tan estable es esta diferencia en relación a otras posibles preguntas que hacen referencia al mismo grupo como el objeto de la tolerancia política.

**Gráfico 10**  
**Tolerancia a la participación política de los homosexuales, Bolivia en perspectiva comparada**

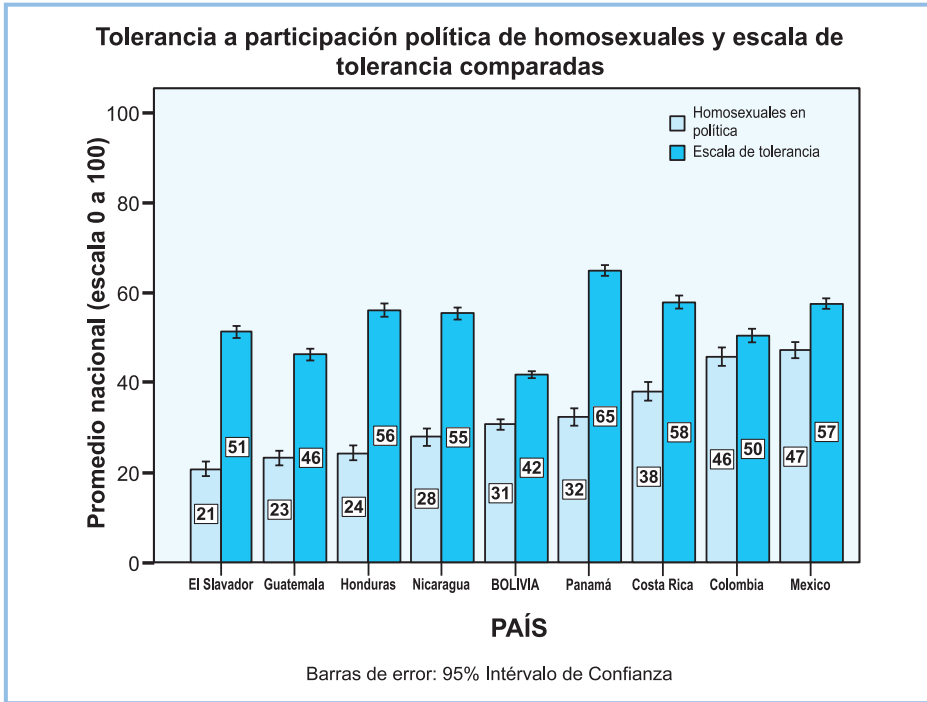


Fuente: Elaboración propia con datos de LAPOP 2004

Dos cosas saltan a la vista en el gráfico anterior: en primer lugar, el nivel de tolerancia de los latinoamericanos a la participación política de una minoría como los homosexuales es en general bajo. En ninguno de los países en los que LAPOP trabaja el promedio nacional supera la mitad de la escala (50 puntos de 100 posibles). Segundo, Bolivia deja de ser el país más intolerante de los comparados, siendo que su promedio nacional es similar ahora al promedio de toda la muestra conjunta.

En el gráfico que sigue a continuación se comparan las diferencias entre las escalas de tolerancia original y la medida de tolerancia en los distintos países de la muestra LAPOP. Las diferencias en los países centroamericanos son muy grandes: mientras que los centroamericanos son, en general, bastante tolerantes de los grupos que critican el sistema de gobierno, su tolerancia hacia la participación política de los homosexuales es mucho más baja. En Bolivia, al contrario, las diferencias no son tan grandes.

**Gráfico 11**  
**Tolerancia a la participación política de homosexuales y escala de tolerancia comparadas**



Fuente: Elaboración propia con datos de LAPOP 2004

Para determinar si es que la educación tiene algún efecto en esta otra medida de tolerancia, definimos otros 4 modelos de regresión lineal similares a los desarrollados para la escala de tolerancia. La Tabla 2 muestra los resultados de estos análisis estadísticos.

**Tabla 2. Modelos de regresión lineal para la tolerancia a la participación política de los homosexuales**

<i>Variable (Sig.)</i>	<b>Modelo 5</b>	<b>Modelo 6</b>	<b>Modelo 7</b>	<b>Modelo 8</b>
<i>Nivel educativo</i>	2.802**	2.683**	2.790**	2.695**
	0.024	0.030	0.028	0.027
<i>Tipo de educación (D)</i>	16.438**	15.108**	15.865**	16.061**
	0.031	0.048	0.034	0.037
<i>EducaciónXTipo</i>	-5.440*	-5.105*	-5.461*	-5.203*
	0.076	0.095	0.066	0.093
<i>Identificación como indígena (Preg CNPV) (D)</i>	1.302			
	0.441			
<i>ID Aymara (D)</i>		4.615**		
		0.047		
<i>ID Quechua (D)</i>		-1.009		
		0.630		
<i>Cultura Aymara</i>			1.213***	
			0.002	
<i>Cultura Quechua</i>			-0.047	
			0.920	
<i>ID indígena LAPOP (D)</i>				1.452
				0.562
<i>ID mestizo LAPOP (D)</i>				3.712**
				0.044
<i>Ingreso</i>	0.528	0.623	0.751	0.402
	0.486	0.402	0.337	0.588
<i>Sexo (mujer)</i>	2.879**	2.963**	2.718**	2.908**
	0.036	0.031	0.037	0.033
<i>Riqueza</i>	0.964***	1.013***	1.016***	0.997***
	0.004	0.002	0.002	0.003
<i>Urbano (D)</i>	-1.898	-2.481	-2.640	-2.394
	0.444	0.293	0.270	0.328
<i>Edad</i>	-0.203***	-0.203***	-0.213***	-0.198***
	0.000	0.000	0.000	0.000
<i>Oriente (D)</i>	6.227***	6.692***	7.295***	6.366***
	0.005	0.004	0.002	0.003
<i>El Alto (D)</i>	-0.667	-2.576	-2.816	-0.811
	0.827	0.418	0.436	0.795
<i>Evangélico (D)</i>	-7.435***	-7.698***	-7.882***	-7.417***
	0.001	0.001	0.000	0.001
<i>R square</i>	0.053	0.057	0.061	0.055

\* Sig.  $p < .1$ ; \*\*  $p < .05$ ; \*\*\*  $p < .01$

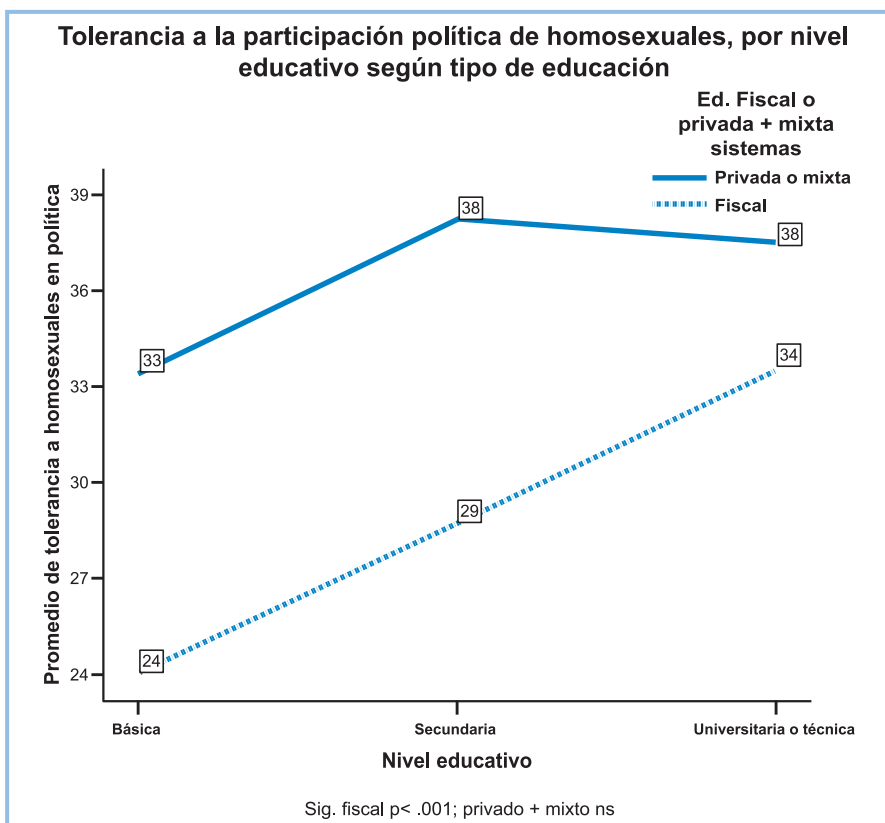
(D) Variable dicotómica

Fuente: Elaboración propia con datos de LAPOP 2004

Los coeficientes de regresión para las dos variables de educación: tipo y nivel, además del efecto de interacción entre los dos, son substancialmente grandes y estadísticamente significativos. Esto muestra que la educación tiene efecto en el nivel de tolerancia política cuando se usa la medida que establece como grupo a ser tolerado políticamente a los homosexuales.

La gráfica 12 a continuación muestra el efecto de las dos variables de educación en la tolerancia política a la participación de los homosexuales. Llama la atención el efecto claro y positivo que tiene la educación fiscal en la tolerancia, con una línea prácticamente recta al pasar de nivel primario a secundario. En contraste, las personas con al menos alguna educación en colegios privados tienen niveles de tolerancia mucho más altos, pero el efecto de la educación es contradictorio y estadísticamente insignificante.

**Gráfico 12**  
**Tolerancia a la participación política de homosexuales, por nivel educativo según tipo de educación**



Fuente: Elaboración propia con datos de LAPOP 2004



Los resultados para otras variables incluidas en el modelo son igualmente interesantes. En primer lugar, se confirma el hallazgo anteriormente mencionado en relación a las diferencias entre los grupos étnicos que pueden considerarse indígenas u originarios. Las medidas de identidad indígena en general presentaron valores positivos, aunque sin relevancia estadística en ninguno de los modelos. Los resultados para las dos medidas de identidad Aymara son positivos y estadísticamente significativos, mientras que sentirse parte de la cultura quechua parece disminuir o no tener un efecto relevante en la medida de tolerancia escogida.

Es también notable que las mujeres sean más tolerantes que los varones hacia los derechos políticos de los homosexuales, pero no hacia quienes hablan mal del sistema político, con coeficientes relativamente grandes y estadísticamente importantes. Este hallazgo representa una excepción importante a la mayoría de los estudios especializados sobre el tema, que, al igual que nosotros en los modelos con la escala general de tolerancia, encuentran que las mujeres tienden a ser menos tolerantes en política que los varones.

La religión parece ser también un factor importante en el nivel de tolerancia política hacia los homosexuales. Las personas con fe cristiana evangélica se muestran significativamente menos tolerantes en relación a los derechos políticos de una minoría como los homosexuales. Este hallazgo debería traer más atención entre los académicos y estudiosos de la política Boliviana sobre los efectos políticos de la expansión de estos grupos religiosos en el país<sup>12</sup>.

Por último, es importante señalar que en los ocho modelos presentados en esta análisis estadístico, los habitantes de la región oriental (departamentos de Pando, Beni y Santa Cruz), se muestran significativamente más tolerantes que los habitantes del resto del país. Esta relación se mantiene aún cuando se controla por el efecto de otras variables como la educación y el ingreso.

### **Tolerancia y protestas públicas: Una explicación adicional**

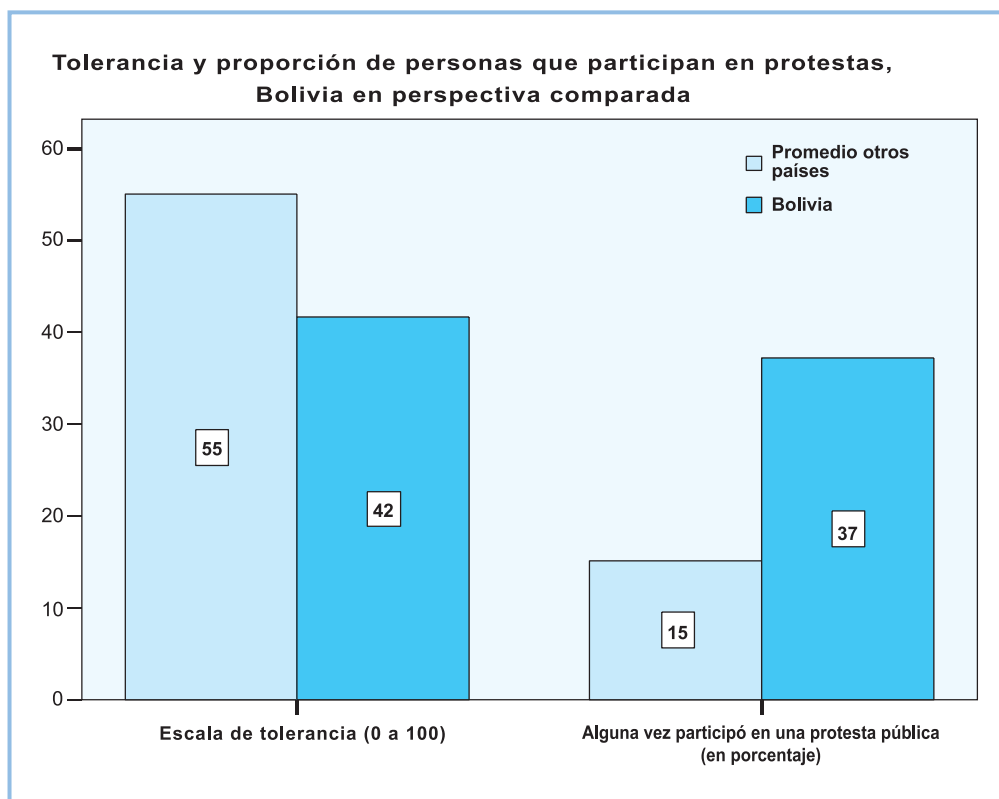
Las preguntas de la serie de tolerancia hacen referencia a las personas que permanentemente muestran su desacuerdo con el sistema político boliviano. Una hipótesis para explicar el bajo nivel de tolerancia que muestra Bolivia cuando se compara con otros países de la región sugiere que la intolerancia está relacionada

---

12 Para tener en cuenta un panorama general del tema de la tolerancia y la religión en América Latina ver (Stoll 1990).

a un uso excesivo del derecho a la protesta como parte de la cultura política<sup>13</sup>; en otras palabras, es posible que esta intolerancia esté relacionada con una saturación o cansancio de la gente con demostraciones públicas promovidas por personajes que precisamente se oponen al sistema de gobierno boliviano en general.

**Gráfico 13**  
**Tolerancia y proporción de personas que participan en protestas,**  
**Bolivia en perspectiva comparada**



Fuente: Elaboración propia con datos de LAPOP 2004

La gráfica 13 muestra que no sólo la tolerancia política de los bolivianos es distinta a la de los otros países de la región, sino que la proporción de personas que afirma haber participado al menos alguna vez en una protesta pública es también mucho más grande en el país. De entre los 10 países con los que el proyecto

13 El conflicto es un elemento central de la práctica de la política en Bolivia; los usos políticos del conflicto son varios y diversos, tanto en la relación de los grupos sociales con el gobierno como en las relaciones entre privados. Sobre el conflicto en Bolivia y sus dimensiones políticas ver Laserna (2004); Laserna y Villarroel (1999).

LAPOP trabaja, Bolivia no sólo es el país menos tolerante con quienes critican el sistema de gobierno, pero es también el país en el que más gente afirma haber participado alguna vez de una protesta pública.

Ahora bien, las personas que afirman haber participado de una protesta pública en Bolivia no tienden a ser más tolerantes que quienes no participaron de alguno de estos eventos de manera estadísticamente significativa. Esto sugiere que el efecto de la cantidad de protestas en la tolerancia política de las personas podría ser un efecto más de tipo contextual que afecta a todo el país a nivel general y no específicamente a aquellos que no son víctimas o que no participan en protestas. Este estudio abre la puerta a la posibilidad de que esta hipótesis reciba mayor atención en investigaciones futuras.

Este acápite ha demostrado, por medio del uso de técnicas cuantitativas de investigación, que el efecto de la educación en el nivel de tolerancia política depende del grupo seleccionado como el objeto de la tolerancia; por otro lado, hemos visto que de manera consistente aquellas personas que se identifican como pertenecientes a algún grupo indígena, en particular a la cultura aymara, tienen niveles de tolerancia más altos que los del boliviano promedio, independientemente de la medida que se use.

### **III. Hallazgos del componente cualitativo**

El Centro de Estudios de la Realidad Económica y Social, CERES, con sede en Cochabamba, Bolivia, fue la institución comisionada por los autores de esta investigación para la realización del componente cualitativo del estudio. La institución subcontratada como consultora realizó las actividades de este componente en contacto y colaboración permanente con los investigadores responsables del estudio; este acápite presenta una síntesis de los resultados más importantes del componente.

Este componente estuvo compuesto por la realización de dos conjuntos de actividades complementarias: En primer lugar, la realización de talleres focales con profesores y estudiantes del ciclo secundario de colegios privados y públicos, que permitan conocer más a detalle la forma en la que los valores democráticos son transmitidos por medio del proceso educativo en el aula.

En segundo lugar, el estudio sobre los valores políticos que se transmiten en

el proceso educativo formal en el ciclo secundario en Bolivia, haciendo énfasis especial en los textos escolares, e identificando las diferencias entre los sectores sociales que acceden a diferentes tipos de educación. Esta parte del estudio requirió la realización de dos conjuntos de actividades: a) Entrevistas a profesores de materias sociales de distintos colegios de todo el país, identificando y comparando información cualitativa acerca de métodos, enfoques, contenidos y textos utilizados en el aula. b) Análisis de los contenidos de los textos utilizados más frecuentemente por los profesores en el proceso educativo.

Un total de 54 maestros de ciencias sociales en el ciclo secundario de 6 departamentos del país fueron entrevistados como parte de este componente. Cuatro talleres con grupos focales se realizaron en julio de 2004 en la ciudad de Cochabamba, reuniendo a un total de 58 personas. Los contenidos de seis diferentes textos escolares usados por la mayoría de los colegios fueron analizados a detalle.

Los hallazgos más importantes del componente cualitativo han sido reunidos para su exposición en cinco grupos: las condiciones institucionales para la educación democrática, los maestros y la educación para la democracia, la transmisión de valores en el proceso educativo, las diferencias en la educación por sectores sociales, y los textos utilizados en los colegios.

### **Condiciones institucionales para la educación democrática**

- No existe una política estatal de educación ciudadana que oriente de manera sostenible procesos de largo plazo, lo que ocasiona que su tratamiento quede librado a la buena voluntad e iniciativa de profesores o a instituciones vinculadas con la problemática y su consideración sea asumida de manera poco seria, profunda y responsable. Si bien la Reforma Educativa de 1995 pretende corregir esta deficiencia, este proceso de transformación de la educación boliviana no se implementa en el ciclo secundario, en el cual se centra este estudio.

- Si bien en algunas regiones existe un programa de las materias de estudios sociales (que incluyen educación cívica), aprobado por SEDUCA, sólo es considerada como sugerencia. La mayoría de profesores sostienen que la materia de Educación Cívica, con relación a su contenido, es flexible y está abierto a su iniciativa. Si bien esta flexibilidad puede ser positiva, incorpora una gran variabilidad en los contenidos de la educación en temas centrales como la

formación ciudadana, lo que sugiere que en algunos colegios, el énfasis dado a la educación democrática puede ser grande, mientras que en otros puede ser prácticamente inexistente. Esta situación refleja la ausencia de políticas estatales respecto a la enseñanza de valores democráticos en el aula.

- Los profesores del área de estudios sociales y educación cívica afirman que tienen muy poca cantidad de horas por semana asignadas a la materia por los responsables de cada colegio (usualmente menos de 90 minutos por semana). Este periodo de tiempo no permitiría cumplir el programa y dedicar más tiempo a la transmisión de valores democráticos y tolerancia.

- La influencia de los padres de familia de los colegios fiscales o públicos es poco significativa en el programa y contenido de las materias, pero es importante a nivel del control y seguimiento de la gestión educativa, aspectos administrativos y nada más. Por otro lado, los padres de familia de colegios de educación privada valoran la enseñanza de las ciencias exactas antes que las ciencias sociales.

- Si bien existe una alta coincidencia entre los maestros en relación a que el aula puede ser el espacio más adecuado para la transmisión de valores y que el profesor se puede convertir en un modelo a seguir, es posible que buena parte de las deficiencias en la transmisión de valores democráticos en el proceso educativo tenga que ver con el contexto social en el que viven y aprenden los estudiantes. El contexto social, familiar y los movimientos sociales (incluido el del magisterio), resultan ser más influyentes por su carga negativa, no cristalizadora de los valores democráticos, frente a las consideraciones que se puedan hacer en el ámbito teórico. Los medios de comunicación juegan un papel importante en ese proceso, pues cotidianamente presentan casos de agresiones, violación de derechos, denuncias de corrupción y otros que “muestran lo retórico” de la educación ciudadana y los acontecimientos del aula. Muchos maestros y estudiantes de secundaria participantes en los talleres con grupos focales sienten que lo bueno que pueden hacer en el aula es poco y “queda anulado” por la influencia negativa de un contexto político en el que los valores democráticos no son centrales. La corrupción a la que cotidianamente están expuestas las personas, las actitudes de los líderes políticos y sindicales, las denuncias inconsistentes y amarillistas de la prensa, y la actitud de denigrar la práctica política tan usual en los medios de comunicación parecen estar creando un efecto negativo que contrarresta los avances que la educación cívica pueda generar en el aula.

## **Los maestros y la educación para la democracia**

- En general, los profesores responsables de la educación cívica de futuros ciudadanos están poco capacitados para la transmisión de valores políticos democráticos en la escuela, porque no pueden definir conceptos básicos referidos a la educación ciudadana. En términos generales, su comprensión sobre la democracia y el rol de los ciudadanos en ella es escasa y ambigua.

- Existen diferencias marcadas en el grado de preparación entre profesores en la educación privada con los de la pública; los profesores de colegios privados están en general mejor preparados e informados sobre la democracia y la participación de los ciudadanos en ella que los docentes en los colegios públicos. Sin embargo, el problema notado en el punto anterior es general, y se puede afirmar que, en general, los profesores responsables de la educación cívica de futuros ciudadanos están poco capacitados.

- Cuando se refieren a valores democráticos, existe una comprensión de los mismos sólo con relación a los aspectos procedimentales, como es el caso de la emisión del voto y la elección de autoridades; por otra parte, existe una comprensión limitada de la educación ciudadana y remitida a los acontecimientos y no dimensionada como un proceso de la vida cotidiana de los estudiantes y profesores.

- Son pocos los profesores que, cuando consultados sobre su entendimiento de la democracia, se refieren a los valores entendidos como tolerancia, civismo, derechos y obligaciones, representación y participación. Ninguno de ellos hace referencia a la solución pacífica de las controversias y la confianza en las instituciones.

## **La transmisión de valores en el proceso educativo**

- No se ha podido observar una referencia directa al valor y contenido pedagógico de la tolerancia; sus aproximaciones se relacionan a comentarios aislados referidos a saber escuchar al otro, respeto a sí mismo y a otros.

- Aparentemente, los valores relacionados a la democracia que se transmiten en el proceso educativo están vinculados principalmente a la idea de derechos de los ciudadanos. La educación orientada a enfatizar las obligaciones de

los ciudadanos es mínima; a criterio de los mismos profesores, este sobredimensionamiento genera problemas en las dinámicas educativas.

- Los valores que se incluyen habitualmente en el proceso educativo son la participación social, el bien común, el respeto, la concertación, la libertad, la honestidad, la solidaridad, la autoestima, el respeto al prójimo, que son consideraciones muy cercanas a valores éticos, morales y religiosos.

- La educación cívica en el aula se imparte combinando la clase magistral con otros recursos didácticos como: mesas redondas, foros debates, exposición de estudiantes o invitados, trabajos de investigación, discusión de temáticas de coyuntura y recreación de situaciones de emisión y escrutinio de voto. También se utiliza la información transmitida por medios de comunicación, investigación bibliográfica e Internet, etc.

- Los sujetos del estudio valorizan la democracia sobre la base del logro de resultados concretos, tales como “solucionar” la crisis del país en sus múltiples dimensiones y en el tiempo más breve posible; esto hace pensar que el considerar la construcción de la democrática boliviana como un proceso de largo aliento es algo que todavía no forma parte del imaginario social, particularmente de los sectores sociales que se encuentran en torno y por debajo de la línea de pobreza.

### **En relación a sectores sociales que acceden a la educación de democrática**

- En las tres ciudades más pobladas del país, en cuanto a la entrega en valores democráticos las ausencias son muy similares y los textos de apoyo utilizados son los mismos. En cuanto a contenidos, se resalta el caso de Santa Cruz, donde existen nociones locales y regionales que no parecen guardar una relación positiva en valores democráticos y tolerancia (como el énfasis en la cultura regional); al contrario, la última resulta negada de hecho por la valoración negativa que se otorga de parte de algunos profesores a los migrantes del occidente.

- En los centros cercanos a las ciudades del eje y las áreas rurales prevalecen las mismas consideraciones que para las ciudades del eje. Sin embargo, se ha encontrado que en las ciudades cercanas al eje, el énfasis prestado a las identidades particulares de cada región (quechua, aymará y blanco), a veces deriva en que la valoración que se otorga a los “otros” (a quienes no forman parte de esa identidad), sea negativa.

- Existen marcadas diferencias entre profesores de áreas urbanas y rurales así como entre ciudades del eje y las que se encuentran fuera de ella. Los profesores con mejor formación y más años de experiencia se encuentran, y ellos prefieren trabajar, en las ciudades grandes; mientras que los profesores que no cumplen las consideraciones antes señaladas se ubican en ciudades intermedias en torno a las ciudades del eje o fuera de ella (centros pequeños).

### **En relación a los textos utilizados en la educación cívica**

- Los textos mayormente utilizados en la educación fiscal son los de Editorial La Hoguera por su bajo costo económico, en tanto que en la educación privada son los de las editoriales Santillana y Bruño. Sin embargo, en ambos es aún utilizado el texto de Educación Cívica, Moral y Política de Alipio Valencia Vega, mismo que fue editado en la década del 60. En general, estos textos no consideran la entrega de valores democráticos e inciden muy poco en el tema de la tolerancia y cuando lo hacen hay una marcada tendencia a incorporarla como parte de la visión ético-religiosa o ético-moral. Algunos de ellos abordan más la dimensión de economía política, mientras otros inciden en la cuestión formal de la democracia (emisión del voto). Algunas unidades privadas recomiendan el texto del sacerdote Gregorio Iriarte; sin embargo, en su contenido el autor otorga un enfoque ético-moral-religioso y los maneja como ejes transversales que guían el contenido del texto; el autor abunda más en sus propias opiniones y presenta una escala de lo que él entiende como *anti-valores*, pero siempre en la misma tendencia.

- Del conjunto de textos utilizados tanto en la educación privada como en la pública, podemos inferir que el conjunto de profesores(as) no asumen la importancia de nuestro sistema democrático como pauta para la construcción de ciudadanía y más bien reflejan la prevalencia de tradicionalismos pedagógicos y obsolescencia en los contenidos. Si, como hemos explicado en este acápite, los maestros definen los contenidos de la educación cívica de manera discrecional, la baja calidad de la enseñanza cívica en la educación formal boliviana es consecuencia de la escasa formación democrática de los mismos educadores.



#### **IV. Conclusiones**

Esta investigación ha generado una serie de conclusiones que responden a las preguntas planteadas inicialmente. Para su mejor exposición las presentamos en tres grupos: aquellas que hacen referencia al bajo nivel de tolerancia política en el país; las que se refieren a la relación entre educación y tolerancia; y las que tienen que ver con las identidades étnicas y la tolerancia.

##### **En relación al bajo nivel de tolerancia política en Bolivia**

El bajo nivel de tolerancia política de los bolivianos cuando se compara su promedio con el de otros países de la región parece ser un efecto de la aplicación de una medida de tolerancia que determina como grupo a ser tolerado a aquellos que se oponen al sistema político boliviano. Cuando se usan otras medidas de tolerancia política, como la aceptación a la participación de homosexuales como candidatos para cargos públicos, los niveles de tolerancia política no son tan bajos en Bolivia.

El hecho que los bolivianos estén en general poco dispuestos a tolerar a las personas que permanentemente se oponen al Gobierno y al sistema de gobierno del país, parece estar ligado al uso excesivo de la protesta y el conflicto como mecanismos de participación política. Es posible pensar que los bajos niveles de tolerancia en relación a este grupo estén originados en una saturación del ciudadano promedio como resultado de la recurrencia de los conflictos.

##### **En relación a la ausencia de un efecto de la educación sobre la tolerancia**

En esta investigación se han ratificado los hallazgos anteriores que mostraban que la tolerancia política, medida en relación a las personas que se oponen a la forma de gobierno del país, no se incrementa con el nivel ni con el tipo de educación de las personas.

La explicación más importante parece ser la falta de un programa de contenidos curriculares básicos orientado a elevar los valores democráticos de las personas en el sistema educativo boliviano; la falta de aplicación de la Reforma Educativa en el ciclo secundario ha dejado una ausencia en la definición de contenidos curriculares para las materias de ciencias sociales. Al mismo tiempo, el

Estado no parece tener mecanismos claros que impongan un contenido único (además inexistente) a todos los colegios. Esta discrecionalidad en la definición de contenidos curriculares sobre educación democrática genera una alta variabilidad en los contenidos, lo que afecta la relación esperada entre las dos variables. Tanto entre los colegios particulares como entre los fiscales, parece haber algunos maestros y establecimientos educativos decididos a contribuir a la formación ciudadana de los alumnos, mientras que en muchos otros esto no es una prioridad.

En este estudio también se ha encontrado que la educación parece tener un efecto importante en el nivel de tolerancia política cuando usamos otro instrumento para medir tolerancia: las preguntas que presentan a una minoría como los homosexuales como grupo a ser tolerado políticamente. Tanto el nivel educativo como el tipo de educación han mostrado tener un impacto significativo en el nivel de tolerancia.

Las personas con más educación son más tolerantes que quienes tienen menos educación, y esto es consistente con los hallazgos reportados en la bibliografía especializada y con la teoría. Sin embargo, el efecto parece ser mucho más fuerte entre las personas que acceden a una educación en colegios fiscales que entre quienes van a colegios particulares.

El tipo de educación, en un colegio privado o en uno fiscal, aparece como un factor sumamente importante para predecir el nivel de tolerancia política en relación a los homosexuales. Las personas con educación privada tienden a ser más tolerantes que quienes reciben educación pública, y esta relación se mantiene en todos los niveles de educación. Este punto debería llamar seriamente la atención de personas vinculadas con la formulación de políticas educativas en el país, en tanto las diferencias entre los tipos de educación son marcadas.

A manera de hipótesis alternativa, otro factor que podría estar influyendo en la ausencia de un efecto positivo de la educación en la tolerancia política contra las personas que manifiestan su desacuerdo con el sistema político podría ser el alto grado de intransigencia y radicalidad que los dirigentes del magisterio han mostrado; la falta de una vocación de diálogo constructivo de parte de los dirigentes del magisterio puede estar teniendo efectos negativos tanto en la transmisión formal como en la transmisión informal de valores democráticos por medio del proceso educativo. Sin embargo, los hallazgos de este estudio sugieren que los maestros de base no comparten las actitudes altamente ideologizadas y radicales de los dirigentes del gremio, sino que más bien tienen, en términos

generales, una comprensión más ambigua y difusa de la democracia y su rol como educadores cívicos. Esto sugiere la baja plausibilidad de esta hipótesis que, sin embargo, podría ser explorada más a profundidad en investigaciones orientadas específicamente a medir el efecto de las actitudes de los dirigentes sindicales en las percepciones y prácticas cotidianas de los maestros en el aula (ámbito que excedía los alcances de esta investigación).

### **En relación a las identidades étnicas y la tolerancia política**

La relación entre etnicidad y tolerancia es compleja. Esta investigación ha descubierto que las personas que se identifican como indígenas tienden a ser, en general, más tolerantes que el resto de la población. Esta relación se mantiene en las dos medidas de tolerancia usadas en esta investigación, la que establece como grupo a ser tolerado a las personas que manifiestan su desacuerdo con el sistema político boliviano y también en la que define como grupo a tolerar a los homosexuales.

Sin embargo, el efecto positivo de la identificación indígena sobre el nivel de tolerancia no parece ser constante entre distintos grupos originarios: mientras que quienes se identifican con la cultura Aymara o se definen como pertenecientes a este grupo son más tolerantes que el resto de la población, la identificación como quechua parece no tener ningún efecto o un ligero efecto negativo en el nivel de tolerancia.

Lo anterior sugiere la inviabilidad de categorías de análisis tan amplias como “indígena” en el estudio de los fenómenos políticos en Bolivia. Esto implica dejar de pensar en los grupos indígenas u originarios como una categoría englobante y resalta la necesidad de considerar cada grupo como un actor independiente, al menos en términos del análisis en las ciencias sociales.

## V. Bibliografía

- Adorno, TW, Frenkel-Brunswik Else, Daniel Levinson, y Nevitt Sanford. *The authoritarian personality*. New York: Harper & Row publishers, 1950.
- Ames, Barry, Aníbal Pérez-Liñan, Mitchell Seligson, y Daniel Moreno. *Elites, instituciones y el público: Una nueva mirada a la democracia boliviana*. La Paz: Usaid, 2004.
- Caspi, Dan, y Mitchell A. Seligson. "Toward an Empirical Theory of Tolerance: Radical Groups in Israel and Costa Rica." *Comparative Political Studies* 15 (1983): 385-404.
- Corte Nacional Electoral de Bolivia, Unidad de análisis e investigación. *Cultura política y democracia en Bolivia. Segundo estudio nacional*. La Paz: Corte Nacional Electoral, 2004.
- Creppell, Ingrid. *Toleration and identity. Foundations in early modern thought*. New York - London: Routledge, 2003.
- Dahl, Robert. *A preface to democratic theory*. Chicago: The University of Chicago Press, 1956.
- Forst, Rainer. "Toleration, justice and reason." En *The culture of toleration in diverse societies*, compilado por Catriona McKinnon y Dario Castiglione. Manchester: Manchester University Press, 2003.
- Galeotti, Anna Elisabetta. *Toleration as recognition*. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.
- Gibson, James. "Alternative measures to political tolerance: should tolerance be "least liked"?" *American Journal of Political Science* 36, no. 2 (1992a): 560-77.
- . "The Political Consequences of Intolerance: Cultural Conformity and Political Freedom." *American Political Science Review* 86, no. 2 (1992b): 338-56.
- Gibson, James, y Amanda Gouws. "Making Tolerance Judgements: The Effects of Context, Local and National." *The Journal of Politics* 63, no. 4 (2001): 1067-90.
- Golebiowska, Ewa. "Gender Gap in Political Tolerance." *Political Behavior* 21, no. 1 (1999): 43-66.
- Ignatieff, Michael. "Nationalism and toleration." En *The politics of toleration*, compilado por Susan Mendus. Edimburgh: Edimburgh University Press, 1999.
- Laserna, Roberto. *La Democracia en el Ch'enko*. La Paz: Fundacion Milenio, 2004.

- Laserna, Roberto, y Miguel Villarroel. *29 años de conflicto social. Informe cuantitativo (ms)*. Cochabamba: CERES, 1999.
- MacIntyre, Alaisdare. "Toleration and the goods of conflict." En *The politics of Toleration*, compilado por Susan Mendus. Edimburgh: Edimburgh University Press, 1999.
- McKinnon, Catriona, y Dario Castiglione, eds. *The culture of toleration in diverse societies. Reasonable tolerance*. Manchester: Manchester University Press, 2003.
- Moreno, Daniel. "Ciudadanía Postcolonial en Bolivia." En *Cuadernos de Investigación CERES*. Cochabamba: CERES, 2001.
- Mueller, John. "Trends in Political Tolerance." *Public Opinion Quarterly* 52, no. 1 (1988): 1-25.
- PNUD. *Interculturalismo y globalización. La Bolivia posible. Informe nacional de desarrollo humano 2004*. La Paz: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2004.
- Prothro, James, y Charles Grigg. "Fundamental Principles of Democracy: Bases of Agreement and Disagreement." *The Journal of Politics* 22, no. 2 (1960): 276-94.
- Rivera C., Silvia. "La Raíz: Colonizadores y Colonizados." En *Violencias Encubiertas en Bolivia (I)*, compilado por Xavier Albó y Franz Barrios. La Paz: CIPCA - Aruwiyiri, 1993.
- Salmerón, Fernando. *Diversidad cultural y tolerancia*. México: Paidós, 1998.
- Schumpeter, Joseph. *Capitalism, Socialism and Democracy*. New York: Harper & Row, 1975 (1950).
- Seligson, Mitchell A. *La cultura política de la democracia en Bolivia*. La Paz: Encuestas y Estudios, 1999.
- . *La cultura política de la democracia en Bolivia: 2000*. La Paz: MpD - UCB, Encuestas y Estudios, USAID, 2001.
- . *Auditoría de la democracia. Bolivia: 2002*. La paz: MpD - UCB, Encuestas y Estudios, USAID, 2003.
- Seligson, Mitchell A., y Dan Caspi. "Arabs in Israel: Political Tolerance and Ethnic Conflict." *The Journal of Applied Behavioral Science* 19 (1983): 55-66.
- Seligson, Mitchell, Daniel Moreno, y Vivian Schwarz. *Auditoría de la democracia. Bolivia 2004*. La Paz: Universidad Católica Boliviana - USAID - Ciudadanía, 2005.
- Stoll, David. *Is Latin America turning Protestant? the politics of Evangelical growth*. Berkeley: University of California Press, 1990.

- Stouffer, Samuel. *Communism, conformity and civil liberties*. New York: Double Day, 1955.
- Sullivan, John, James Piereson, y George Marcus. "An alternative conceptualization on political tolerance: Illusory increases, 1950's-1970's." *American Political Science Review* 73 (1979): 781-94.
- Weissberg, Robert. *Political tolerance. Balancing community and diversity*. Thousand Oaks - London - New Delhi: Sage publications, 1998.
- Wolff, Robert Paul. "Beyond tolerance." En *A critique of pure tolerance*, compilado por Robert Wolff, Barrington Moore Jr. y Herbert Marcuse. Boston: Beacon press, 1965.

