

## DEMOCRACIA Y LEGITIMIDAD INSTITUCIONAL EN BOLIVIA\*

Apoyo ciudadano a la institucionalidad democrática en tiempos de cambio (2000-2008)

*Vivian Schwarz Blum*

*Eduardo Córdova Eguívar*

### Introducción

El devenir del proceso político ubicó la institucionalidad en el centro del debate sobre la democracia en Bolivia. Desde el pronunciamiento difundido por algunas entidades empresariales del departamento de Santa Cruz en octubre 2003, en el vórtice temporal de la guerra del gas,<sup>1</sup> pasando por múltiples arengas públicas de líderes políticos y sindicales y declaraciones gubernamentales después de los tumultuosos saqueos de las instituciones nacionales en los departamentos del oriente, en septiembre de 2008, prácticamente las *élites* de todos los sectores adoptan posturas aparentemente firmes y genuinas de “defensa de la institucionalidad”. Convertida en objeto de disputa política (manifiesta en el sordo antagonismo que se escenificó durante varios meses entre el proyecto de Constitución Política del Estado y los Estatutos Autonómicos de algunos departamentos), la institucionalidad es parte del núcleo del “proceso de cambio” que atraviesa el país.

En este texto se examinarán las opiniones de la población boliviana en general sobre las instituciones con base en las encuestas desarrolladas desde 1998 en el marco del Proyecto de Opinión Pública en América Latina, LAPOP. La información permite adoptar un punto de vista centrado más en los “ciudadanos de a pie” que en las *élites* que ocupan habitualmente el espacio público. En el nivel elitario se acepta comúnmente que la política boliviana es atravesada por un proceso de “desinstitucionalización”, que envolvería a los dirigentes políticos, a los “grupos de poder” y a la ciudadanía estableciendo

---

\* Este trabajo de investigación fue posible gracias al financiamiento de una beca de investigación del Observatorio de la Cultura Política en Bolivia apoyado por LAPOP/Ciudadanía. Los autores agradecen los comentarios de Fernando Mayorga, Yuri Torrez y del equipo de investigadores de Ciudadanía.

<sup>1</sup> El documento exigía la aplicación de “todo el peso de la ley” sobre las protestas que concluirían con la renuncia del presidente Sánchez de Lozada (Cf. Peña y Jordán 2006).

la primacía de las soluciones de hecho y el recurso de la influencia furtiva o la presión palmaria por encima de los canales formales más establecidos de gestión de demandas, conflictos y políticas públicas.

Al margen de que la “*desinstitucionalización*” implica la existencia previa de una institucionalidad relativamente estable, la relación de la ciudadanía boliviana con las instituciones, tal como sucede en otros países, es notablemente ambigua. La ambigüedad impide que las instituciones sean interpretadas unívocamente por todos los actores sociopolíticos (2005). En Bolivia, la sociedad que derribó gobiernos con sus movilizaciones, esa misma sociedad que marcha y bloquea reclamó la “sucesión constitucional” y acudió masivamente a las urnas en elecciones y referendos. La institucionalidad boliviana goza —o padece— de una salud que oscila entre los extremos del rechazo y el apego popular. Más que la envoltura de la violencia legítima, constituye el centro de las decisiones vinculantes y funciona, ciertamente, como el mar al que buscan afluir los caudales de la participación y las demandas sociales.

Los análisis que examinen asuntos relacionados con las instituciones deberán considerar que se está dando un “proceso de cambio” cuyo rumbo no está definido plenamente pero que alcanzó hitos irreversibles en el reconocimiento de los pueblos indígenas y el establecimiento de autonomías departamentales. Las opiniones que la ciudadanía tiene sobre las instituciones son opiniones sobre instituciones que están cambiando; en alguna medida difícil de ponderar, los cambios en las opiniones expresan los cambios institucionales. Se está desarrollando un proceso de transformación de la estructura del Estado, de la estructura social y de la economía, de las relaciones entre los centros y las periferias y también de las relaciones internacionales.

### La legitimidad y la confianza en las instituciones políticas

Se acepta comúnmente que la importancia de las instituciones radica en su efecto de política pública, en la posibilidad de contribuir establemente y con continuidad a la calidad de vida de la gente. Ya que la continuidad de las instituciones depende del contexto en que se adoptan, siempre es difícil discernir la importancia de las instituciones en sí mismas de la importancia de los factores contextuales que hacen que las instituciones se arraiguen y sean estables. Entre los factores más determinantes están las relaciones de poder; en el fondo, la estabilidad de las instituciones depende de la estabilidad de las relaciones de poder en la sociedad (Przeworski 2004:530).<sup>2</sup> El cambio institucional puede reflejar, consiguientemente, cambios en las relaciones de poder o el protagonismo de grupos e intereses antes excluidos.

La estabilidad económica de los países es otro factor que, junto con las relaciones de poder, enmarca la estabilidad institucional. Tal como observa Adam Przeworski, la estabilidad de las instituciones democráticas *depende* de la estabilidad económica y los países con menor PIB per cápita han sufrido históricamente más dictaduras que los países más ricos (Przeworski 2004). Debe reconocerse que en Bolivia el retorno y la consolidación de la democracia, durante las dos últimas décadas, es fruto del esfuerzo de los sujetos sociopolíticos y sucedió en un contexto económico adverso: el PIB per cápita fue menor que durante los gobiernos dictatoriales; el shock neoliberal que debeló la hiperinflación no

<sup>2</sup> “Las instituciones se establecen en una sociedad que tiene determinadas relaciones de poder y deben reflejar la distribución de este poder. De otra manera, no perdurarán” (Przeworski 2004: 529; parafraseando a J.J. Rousseau).

significó la reactivación de la economía nacional.

El desempeño, la eficacia de las “reglas del juego”, influye también en la vigencia y estabilidad de las instituciones. Extendiendo un argumento de Margaret Canovan sobre la democracia, la separación entre un ideal democrático más o menos difuso y la encarnación institucional efectiva de la democracia puede ser el espacio de surgimiento de la política populista y de movimientos sociales (Canovan 1999). En efecto, el populismo y los movimientos sociales son respuestas diferentes a problemas que no se canalizan adecuadamente por las vías institucionales vigentes, sea por los límites de estas vías o sea por el exceso de la dinámica sociopolítica. Estas respuestas alternativas surgen también como producto de la presencia o falta de confianza en la capacidad y disposición de dichas instituciones para proveer respuestas y soluciones a los problemas e intereses de la ciudadanía.

Los estudiosos de la cultura política y de la legitimidad democrática están ampliamente de acuerdo en que la confianza tiene un papel central para la estabilidad democrática en tanto que es crucial para el relacionamiento del Estado y sus instituciones con los ciudadanos: mientras mayor sea la confianza en el gobierno, el régimen y las instituciones políticas, la democracia será más estable y fuerte (Citrin 1974; Easton 1975; Hetherington 2005; Lenard 2005; Lipset 1961; Schwarz-Blum 2006). La evidencia empírica demuestra que el nivel de confianza en las instituciones políticas es un predictor seguro y robusto de la tendencia a apoyar el sistema democrático y, por esa vía, de la fortaleza democrática de un Estado. Esta evidencia es amplia para el caso latinoamericano y para el caso boliviano, tal como se demuestra en la serie de estudios que el Barómetro de las Américas ha estado conduciendo en Bolivia desde 1998 (Moreno, et al. 2008; Seligson, Moreno y Schwarz 2005; Seligson 1998; Seligson 1999; Seligson, et al. 2004b; Seligson, Moreno y Schwarz-Blum 2006).

Sin embargo, el acuerdo no se mantiene en el momento de explicar de qué manera la confianza desempeña su papel y por qué es un elemento tan positivo en el juego político (Hetherington 2005). En otras palabras, sabemos con seguridad que la confianza en las instituciones políticas de un Estado es una parte importante para la estabilidad democrática y la legitimidad del Estado porque hemos comprobado y medido los efectos de la presencia o ausencia de confianza, pero no sabemos bien cómo funciona exactamente la confianza dentro del proceso político: qué la determina, qué significa para los ciudadanos. ¿Significa lo mismo para todos los ciudadanos?

La confianza política<sup>3</sup> es por naturaleza más una actitud que un comportamiento. Su función más importante en el juego político es ayudar al individuo a lidiar con la incertidumbre de lo que trae el futuro (Dunn 1988). David Easton aseveraba que la confianza política es resultado de una evaluación individual —pasiva— del desempeño de objetos políticos en relación con las expectativas individuales de los ciudadanos en relación con dicho desempeño.<sup>4</sup> Esta evaluación no necesariamente tendrá como consecuencia una acción (Easton 1965; Easton 1975). La confianza juega un papel importante en la *percepción de legitimidad* de un régimen político; mientras más responda el desempeño político de instituciones, funcionarios y el régimen a las expectativas individuales, más legítimas parecerán estas acciones y mayor será la tendencia de los individuos a apoyar a ese sistema político. Es este apoyo —y no la confianza— el que con mayor probabilidad se traducirá en una acción, pero es la confianza la que brindará la base de la evaluación para iniciar la acción política. Así, una evaluación positiva del desempeño de las instituciones, los funcionarios y el régimen político se traduce en confianza; ésta, en

<sup>3</sup> La confianza en instituciones políticas, en el régimen y el sistema político de un país.

<sup>4</sup> En 2005, Hetherington confirma que la confianza política es la percepción de que el desempeño político del gobierno satisface las expectativas individuales de los ciudadanos.

satisfacción de las expectativas políticas de los individuos y, por tanto, en legitimidad de las acciones y procesos políticos; la legitimidad se traduce en apoyo al sistema; el apoyo, en estabilidad democrática.

Aparentemente simple, este conjunto de elementos abstractos y subjetivos puede determinar la estabilidad o el colapso de un sistema democrático. La relevancia de la confianza política deriva por tanto de su rol en la creación de una percepción de legitimidad del desempeño y las acciones de las instituciones políticas y de su peso en la consolidación y estabilidad democrática. Es por este motivo que medimos la percepción de legitimidad que proyectan las instituciones mediante el grado de confianza que los ciudadanos expresan hacia ellas.

La confianza política es importante para un régimen democrático. Al percibirse como legítimas las acciones de un gobierno en cuyas instituciones se confía, es “creadora de poder colectivo, posibilitando al gobierno la toma de decisiones y el compromiso de recursos sin tener que recurrir a la coerción y sin necesidad de la aprobación específica de los ciudadanos para cada una de sus decisiones”. De la misma manera, la confianza es un elemento central de la relación entre el electorado y los representantes electos (Mishler y Rose 1997). Si el electorado no confía en sus representantes electos, las decisiones de éstos últimos carecerían de legitimidad y por ende, de autoridad, dañando la fortaleza del proceso político y debilitando el Estado de derecho.

En tanto medida de la legitimidad política de un régimen, la evaluación de cuán confiables son las instituciones es una combinación de una serie de evaluaciones de la dimensión normativa del sistema político y de la satisfacción con el desempeño de las autoridades y funcionarios políticos de turno (Easton 1975; Easton 1976). David Easton argumenta que “algunos tipos de evaluaciones están relacionadas con *lo que hacen* las autoridades políticas y con *cómo lo hacen*. Otras son de carácter más fundamental porque están dirigidas a los aspectos básicos del sistema (*a las instituciones*). Éstas representan un lazo más perdurable y posibilitan que los individuos se opongan a las autoridades y funcionarios de turno y sin embargo respeten las instituciones por sí mismas, por la manera en que están ordenadas y por la comunidad de la que forman parte” (Easton 1975).

Nos interesa en este caso estudiar los elementos que determinan o influyen sobre la legitimidad de las instituciones porque éstas son el elemento perdurable de un sistema político. Paradójicamente, en el caso boliviano, el elemento perdurable es un elemento en constante proceso de transformación, lo cual plantea una serie de interrogantes en relación con la estabilidad de la democracia, la posibilidad de crear una institucionalidad perdurable, el grado de personalización de la política en Bolivia —*ya que el quién parece ser más importante que el cómo*— y los determinantes de la valoración de *legitimidad* de los procesos e instituciones políticas.

El estudio de la legitimidad de los procesos políticos es más importante aún tratándose de un país con régimen democrático que se ha mantenido por un largo periodo de tiempo con niveles bajos de apoyo al sistema político y en constante situación de crisis y conflicto entre un sector grande de población y una serie de gobiernos que no responden a sus intereses (Schwarz-Blum 2006).

Aun cuando en los últimos años se han dado varios cambios en las reglas del juego de la democracia y de que actualmente impera un contexto altamente politizado, en el que la “coyuntura política” ocupa la atención de políticos, ciudadanos, laicos y académicos por igual, es importante prestar atención a los elementos perdurables del proceso político pues, en teoría, las instituciones políticas tienen “una

lógica de propiedad” (en términos de lo que es *apropiado*) que se transmite a los ciudadanos y que éstos a su vez usan para estructurar su comportamiento político (Peters 1998). En otras palabras, las instituciones dan ejemplo de lo que es un comportamiento político apropiado y de ello —entre otras cosas— deriva la importancia de su perdurabilidad. Si “las instituciones quedan” cuando los hombres pasan, igualmente quedan la ausencia o las deficiencias de las instituciones.

Los cambios en las reglas del juego político en Bolivia desde los años noventa apuntaron a incrementar constantemente la legitimidad de las instituciones, para reducir la inestabilidad y las posibles tendencias de acciones extra-institucionales por parte de los actores estratégicos (entendidos como los sujetos capaces de bloquear la ejecución de políticas). Las reformas acercaron las instituciones a la población pero ese acercamiento no se tradujo necesariamente en un incremento de la estabilidad o en un respaldo pasivo de los ciudadanos. A continuación examinaremos esas reformas.

### Los cambios en la estructura institucional boliviana

En el proceso electoral de 1989 en Bolivia, un acuerdo congresal permitió la llegada de Jaime Paz a la presidencia de la república; Paz había obtenido el tercer lugar en la preferencia popular, con apenas 21,5% de los votos válidos; la Corte Nacional Electoral, conformada por representantes de los partidos políticos, había anulado la votación de varias urnas en todo el país. En diciembre de 2005 Evo Morales ganó las elecciones con 53,7% de la votación; la Corte Electoral, conformada por ciudadanos sin afiliación partidaria, lo proclamó presidente sin la mediación de las negociaciones parlamentarias. En 1989, los ciudadanos emitieron un solo voto que debía servir para elegir al presidente, al vicepresidente y a los parlamentarios; en 2005, más de la mitad de los diputados fueron elegidos en circunscripciones uninominales. La Constitución Política del Estado aprobada por referéndum en enero de 2009 instituye la segunda vuelta electoral, excluyendo la posibilidad de que los parlamentarios elijan al presidente.

En el lapso entre la elección de Paz Zamora y el final del primer periodo de reformas se observaron cambios notables tanto en la política institucional como en el comportamiento de la población. Se dieron dos reformas constitucionales y decenas de leyes específicas, tres elecciones generales y seis sucesiones presidenciales; las organizaciones de defensa de los derechos humanos registraron más de doscientas muertes en protestas y enfrentamientos con la policía y el ejército. Se puede señalar un rumbo general de las reformas en los intentos de dar mayor legitimidad a las instituciones y de incrementar su eficacia. En esta orientación, se pueden distinguir tres momentos en función de la iniciativa de reforma. Durante el primer periodo de reformas (1991-2000) predominó la *clase política*; se reestructuró la Corte Nacional Electoral; se modificó la constitución, adoptando un sistema electoral mixto e introduciendo la justicia constitucional; se aprobó la Ley de Participación Popular. El segundo periodo (2000-2005) dio lugar a las respuestas de la clase política frente a las demandas de la población movilizadas o de grupos dirigentes emergentes; incluye la instauración del referéndum, la asamblea constituyente y la “desmonopolización” de la representación política. El tercer periodo, el del actual gobierno, a partir de 2006, es de iniciativa de estos grupos emergentes y de reacción de la “clase política tradicional”. Los datos que se analizan en este trabajo corresponden a estos dos últimos periodos.

Desde la llegada de Evo Morales a la presidencia de la república, se observan los intentos de crear una “nueva institucionalidad” (la nueva Constitución Política del Estado, que aspiró a encarnar

la “refundación” de Bolivia; los estatutos autonómicos departamentales, que intentan cambiar la estructura estatal desde las regiones). Se observa también la combinación de protesta social con política institucional: los “cercos” al parlamento por parte de los movimientos sociales que apoyan al gobierno; los “cabildos” de los movimientos cívicos. El sistema político, o la política —en tanto que conjunto de ámbitos institucionales y patrones de acción regulados—, sufrió en los últimos años el desborde incontenible de la acción política no enmarcada necesariamente en canales formalizados o en maneras establecidas. Surgieron actores nuevos —aparte de los movimientos de campesinos e indígenas, las coaliciones CONALCAM (Coordinadora Nacional por el Cambio, oficialista) y CONALDE (Consejo Nacional Democrático, de oposición) son la expresión más clara de este surgimiento— y se incorporaron escenarios nuevos a la negociación y disputa política.

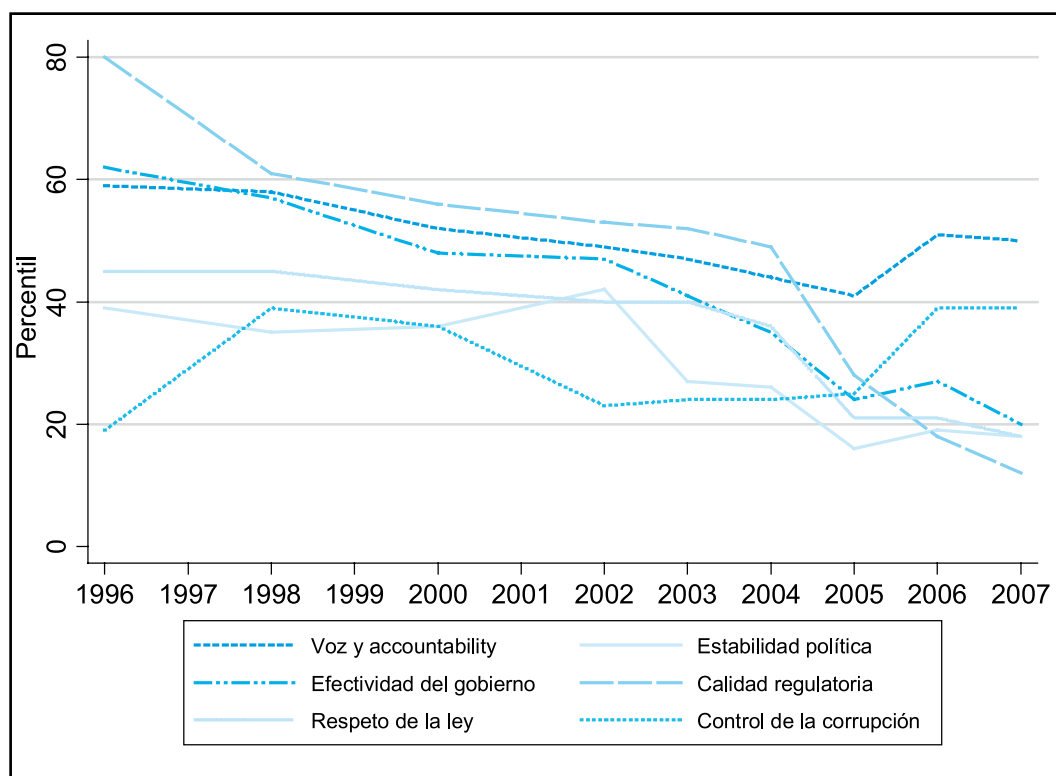
Las reformas involucrarían una “democratización de la democracia” que puede ser observada desde dos puntos de vista. Por un lado, se trata de un proceso de constante búsqueda de confianza popular por parte de la *clase política*. Por el otro lado, es un proceso de revalorización de la soberanía popular impulsado sobre todo por los movimientos sociales. La secuencia de reformas incrementales inicial fue seguida, posteriormente, sobre todo en el período que interesa a este trabajo, por una ruptura clara, manifiesta en la desarticulación del sistema de partidos y en el proceso constituyente.

Pero el impulso de la reforma institucional no se expresó necesariamente en éxitos en el desempeño de las instituciones creadas o modificadas o en mejoras en las instituciones existentes. La suma de votos nulos y blancos en las circunscripciones uninominales es siempre más elevada que en las circunscripciones plurinominales (según datos oficiales de la Corte Electoral, la cantidad de votos invalidados en 2005 fue de 124.046 en las circunscripciones plurinominales y de 779.152 en las uninominales).<sup>5</sup> Los prefectos elegidos popularmente en 2005 carecen de control social o institucional. Las denuncias sobre “cuoteos” o “repartijas” de cargos en los tribunales fueron constantes. El Tribunal Constitucional dejó de funcionar a fines de 2007. La Asamblea Constituyente no logró cumplir el objetivo de formalizar un “pacto social” incluyente y evacuó un proyecto que fue modificado por un acuerdo político. El Congreso fue cercado por movilizaciones sociales en varias oportunidades. Entre mayo y junio de 2008 las Cortes Electorales de cuatro departamentos realizaron referendos en contradicción y franca rebeldía con la Corte Nacional.

El cambio institucional tiene su corolario en la mayor presencia de los pueblos indígenas en la política (que podría influir en una mayor cercanía e identificación con el Estado) y en los pasos irreversibles hacia la autonomía departamental; pero tiene su reverso en los conflictos entre los poderes, en las dificultades de gestión y en la parálisis de algunos tribunales.

<sup>5</sup> Las rondas de 1998, 2000, 2002 y 2004 de LAPOP incluyeron una pregunta sobre el nombre de los diputados uninominales. Más de 80% de los entrevistados desconocían cómo se llamaba el diputado de su circunscripción (85,9 % en 2002).

Gráfico II. 1: Bolivia. Indicadores de gobernanza (1996-2007)



Fuente: Elaboración propia con base en <http://info.worldbank.org/governance/wgi/pdf/wgidataset.xls>

Los indicadores de gobernanza del Banco Mundial (V. Gráfico 1; Cf. Kaufmann, Kraay y Mastruzzi 2008) permiten una aproximación a la vida institucional de la última década. Muestran una caída constante en los valores correspondientes al país desde 1996. Solamente *Voz y accountability* y *Control de la corrupción* mostraron un alza en 2006. Los hechos posteriores a la recolección de esa información podrían revertir esta posible tendencia de alza, al menos en el caso del control de la corrupción. La disminución más notable se observa en relación con la calidad regulatoria, que es el indicador más asociado con el neoliberalismo. También es visible una caída en la efectividad del gobierno. Tal como se observará más adelante, la confianza en las instituciones acusa un incremento en el mismo período.<sup>6</sup>

Las reformas institucionales se dieron sobre el telón de fondo de una reafirmación de la importancia del Estado como regulador de las interacciones y también como actor económico. Los dirigentes políticos asumieron, claramente desde la campaña electoral de 2005, una postura de “retorno del Estado”, sobre todo en relación con la inversión extranjera y en la explotación de hidrocarburos.

<sup>6</sup> En 1996 se usaron 28 fuentes de datos; en 2007, 83. El incremento de fuentes apunta a una cada vez mayor precisión pero agrega dificultades a la comparación entre años.

Este proceso de cambios y de visión sobre cómo debería jugarse el juego político coincide con uno de personalización de la representación y a la vez con un proceso de “plebiscitarismo”. Ello se expresa suficientemente en el hecho de que en el referéndum de revocatoria de mandato popular de autoridades, realizado en agosto de 2008, la pregunta no se refería a la continuidad de las autoridades sino a las políticas que ejecutaban, como si las políticas se identificaran necesariamente con las autoridades. Desde la inclusión del referéndum en la reforma constitucional de 2004, se realizaron tres consultas nacionales: una sobre la legislación de los hidrocarburos; otra sobre las autonomías departamentales y una tercera, de revocatoria de mandato de las autoridades nacionales y departamentales elegidas en 2005.

También se realizaron cuatro referendos departamentales en los departamentos en que el Sí resultó mayoritario en el referéndum sobre autonomías. Es posible que la insistencia en los referendos genere una dinámica de participación e involucramiento en la política y en la gestión pública; por el otro lado, es también posible que genere inestabilidad institucional y cansancio en la población, en función de los temas que sean objeto de la decisión popular, los sujetos que convoquen y la programación de las consultas.

Las múltiples reformas que se inician se harán sobre el terreno de una cultura política cuyo ritmo de cambio es presumiblemente más lento que la implantación de las innovaciones institucionales. Por otro lado, el cortoplacismo que afectó a la Asamblea Constituyente —que debía proyectar sus resultados sobre el largo plazo— y los intereses personales y de grupo siguen influyendo en la política, no necesariamente de modo activo sino en modalidades de veto y reacción.

El “otro nivel de la política” boliviana (Crabtree 2005; Cf. Whitehead 2001) (en el que tiene preeminencia la participación directa, parece constituir una opción endémica, tanto por la movilización permanente como por la incapacidad de la política institucional de dar canales a la demanda social. En general, los *clivajes* de la sociedad no se traducen eficazmente en el sistema de partidos (habitualmente denostado y carente de la confianza de la población, tal como indican los bajos niveles de confianza en los partidos); también existe una suerte de “sistema de movilización”. Los intereses populares o de *élite* utilizan por igual la política institucional y la protesta callejera, dependiendo del ámbito en que se encuentren, de manera que la correlación de fuerzas establecida en un escenario —la relación del gobierno central con los prefectos o entre los poderes ejecutivo y legislativo, por ejemplo— no determina el comportamiento de los demás escenarios.

### ¿A qué se debe la legitimidad?

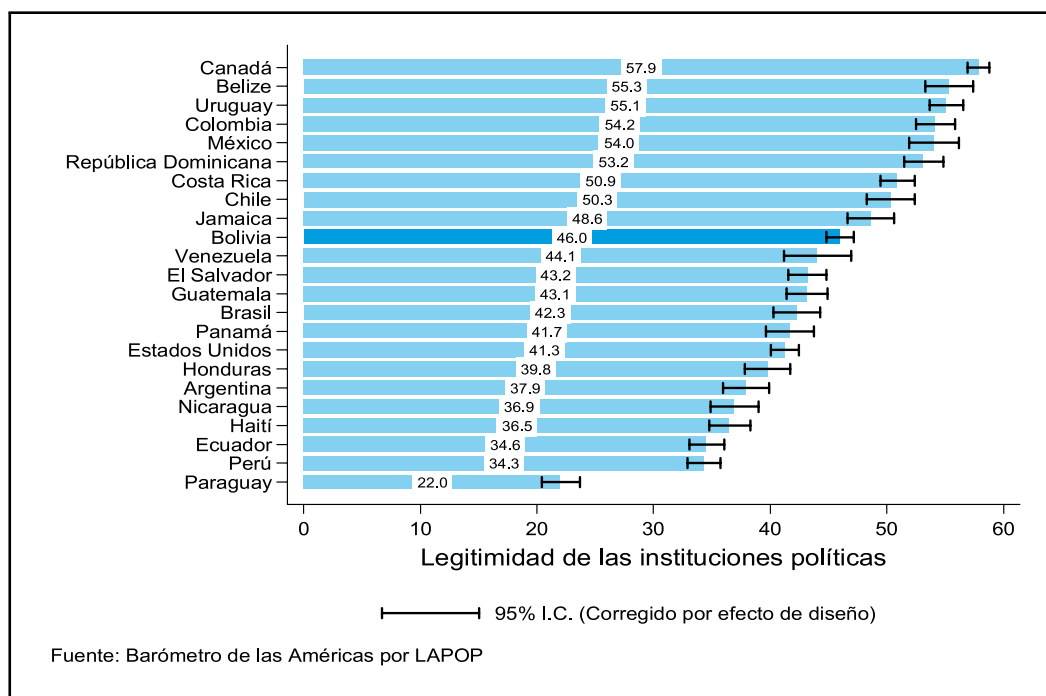
Exploramos los criterios que los ciudadanos individuales toman en cuenta en el momento de juzgar las instituciones políticas como confiables o poco confiables, cuando comparan sus observaciones con sus expectativas de las instituciones. Es poco probable que estos criterios sean universales y que sean los mismos en diferentes contextos políticos. Por el contrario, suelen variar en relación con el ámbito y las características socio-económicas de los individuos entrevistados.

La legitimidad de las instituciones políticas está medida en este trabajo por un índice de legitimidad que fue desarrollado por el equipo de LAPOP en la Universidad de Vanderbilt y está conformado por la medición del nivel de confianza que los ciudadanos reportan para cinco instituciones que pertenecen

a los tres poderes del Estado —*órganos de poder*, según la nueva Constitución boliviana— y son vitales para el proceso democrático:<sup>7</sup> el Gobierno Nacional (como parte del actual Órgano Ejecutivo), los partidos políticos y el Congreso Nacional (partes del Órgano Legislativo), y una evaluación del sistema de justicia y la Corte Suprema de Justicia (como partes del Órgano Judicial).

La medición del ítem de legitimidad política de las instituciones está basada en la apreciación individual de los ciudadanos en relación con el nivel de confiabilidad de cada una de las instituciones individuales. El nivel de confianza que los ciudadanos tienen en dichas instituciones está medido en una escala de 0 a 100 puntos, en la que una evaluación cercana a 0 (cero) refleja un nivel bajo de confianza y una evaluación más cercana a 100 puntos refleja un nivel alto.

**Gráfico II. 2: Legitimidad institucional: gráfico comparativo. Barómetro de las Américas, 2008**



El gráfico anterior es una ilustración de que los criterios que los individuos toman en cuenta en el momento de evaluar la legitimidad de sus instituciones nacionales son variados y difieren entre países. Si los criterios fueran universales, países como Estados Unidos y Costa Rica deberían tener niveles de legitimidad institucional más altos que México, un país con notable inseguridad ciudadana y corrupción, que Colombia, un país en guerra desde hace más de treinta años, o la República Dominicana, un país comparativamente pobre e inestable. Vemos, sin embargo, que Guatemala y El Salvador exhiben

<sup>7</sup> El índice se diseñó entre 2007 y 2008, antes de la aprobación de la Nueva Constitución Política del Estado Boliviano y antes de la reforma que convierte a los Poderes en Órganos del Estado. Este índice no incluye al ahora cuarto Órgano del Estado, el Órgano Electoral.

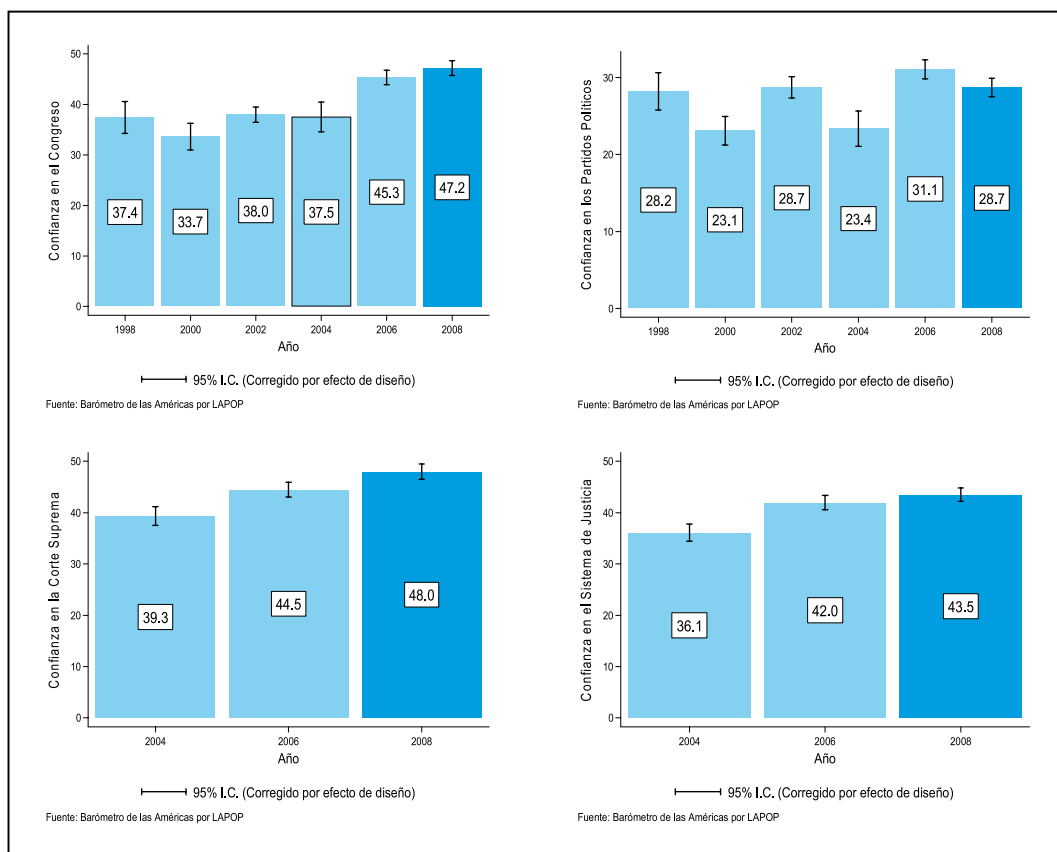
niveles de legitimidad institucional más altos que Estados Unidos, un país con una larga tradición democrática y con instituciones robustas y firmemente establecidas. En este panorama observamos que el nivel de legitimidad de las instituciones políticas registrado en 2008 para Bolivia está en un nivel medio aceptable si se hacen comparaciones con los demás países del continente.

Los niveles de la percepción de legitimidad de las instituciones varían también dentro de la misma unidad política; es decir que varían también dentro de un mismo país de acuerdo con las características demográficas de la población y dependiendo de la institución de que se trate. La confianza de las personas está distribuida de manera irregular entre las diversas instituciones políticas del país, pero también presenta diferencias entre los jóvenes y las personas mayores, los hombres y las mujeres, las personas con educación formal y los analfabetos, los pobres y los ricos, los habitantes de áreas rurales y de áreas urbanas, los que tienen distintas religiones y pertenecen a distintos grupos étnicos (Abramson y Finifter 1981; Citrin 1974; Citrin 2002; Hetherington 2005; Miller 1974; Moore 2002; Seligson, et al. 2005; Seligson 1980; Seligson 1998; Seligson 1999; Seligson, et al. 2004a)

Además de todos estos elementos de variación en la percepción de legitimidad de las instituciones, cuando se trabaja con datos de opinión pública que reflejan actitudes se pueden encontrar patrones de comportamiento que pueden ser analizados estadísticamente de manera confiable. Pero no podemos suponer que estos patrones serán estables en el largo plazo ni que se mantendrán iguales para todos los grupos demográficos, pues las actitudes son altamente sensibles al contexto. Sin embargo, la evidencia empírica respalda la exactitud y fortaleza de este tipo de análisis consistentemente en diversas regiones del mundo.

El gráfico a continuación muestra las tendencias de confianza a través del tiempo en cuatro de las cinco instituciones que conforman el índice de legitimidad individualmente, ilustrando que la dinámica de confianza tiende a ser diferente para cada institución o por lo menos para instituciones de órganos diferentes.

**Gráfico II. 3: Confianza en las instituciones centrales del Estado.  
Barómetro de las Américas, 1998-2008.**



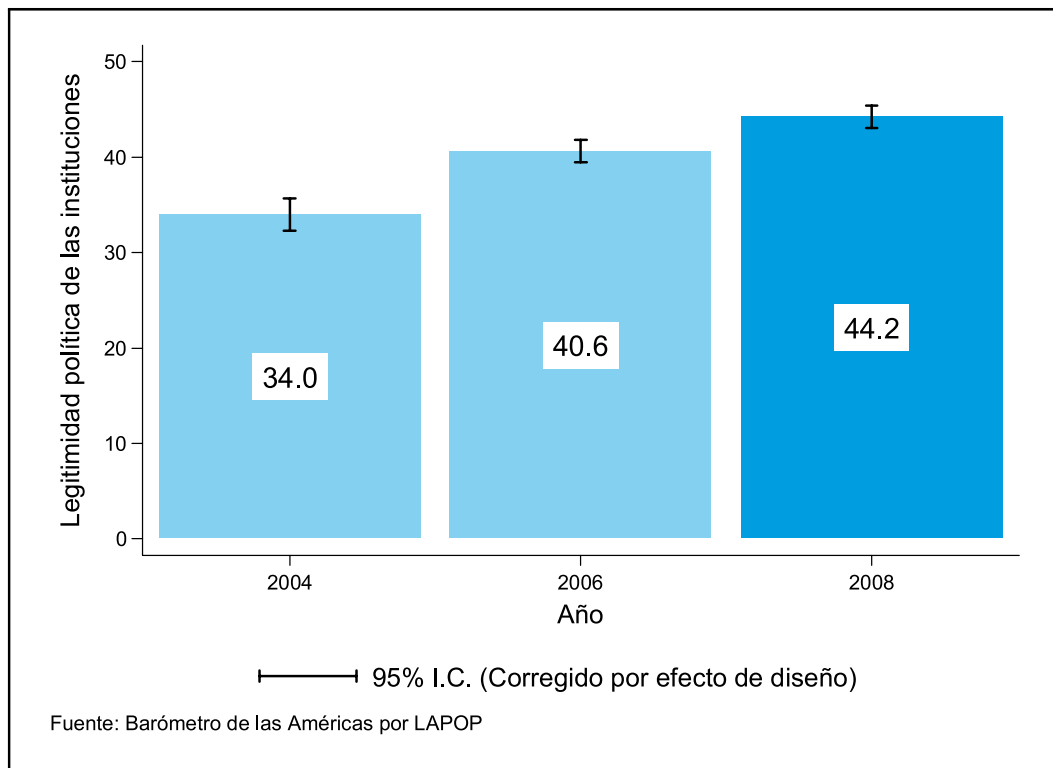
La tendencia general de confianza tiende a incrementarse desde 2004 hasta 2008 para todas las instituciones, con excepción de los partidos políticos para los cuales no existe una tendencia estable a través del tiempo, lo cual sugiere que la coyuntura política nacional podría tener una influencia fuerte sobre los niveles de confianza en estas instituciones<sup>8</sup>.

Cuando se combinan los niveles de confianza de estas instituciones en un índice de legitimidad de las instituciones políticas encontramos que, promediando las tendencias a través de las instituciones de diferentes Órganos del Estado, la tendencia general muestra un incremento sostenido en el nivel de legitimidad política de las instituciones entre 2004 y 2008. La tendencia no parece relacionarse solamente con las percepciones sobre el desempeño institucional. La confianza en el sistema de justicia, en general, y en la Corte Suprema de Justicia, en particular, sube en el momento en que el

<sup>8</sup> El gráfico no incluye los datos sobre la confianza en el Gobierno Nacional, puesto que este dato existe solamente para el año 2008. El promedio de confianza en el Gobierno Nacional en este año es de 53,73 puntos en una escala de 100. Para años anteriores se cuenta con datos de confianza en el presidente, pero esta variable no se incluye en el índice de legitimidad puesto que mide la confianza en una persona que varía a través del tiempo y no en una institución por sí misma.

Tribunal Constitucional actúa menos (se paraliza efectivamente a finales de 2007) y en que aumentan las denuncias y procesos contra los magistrados de la Corte Suprema. El alza podría deberse a una disponibilidad social ante el cambio en las instituciones más que a mejoras en su desempeño.

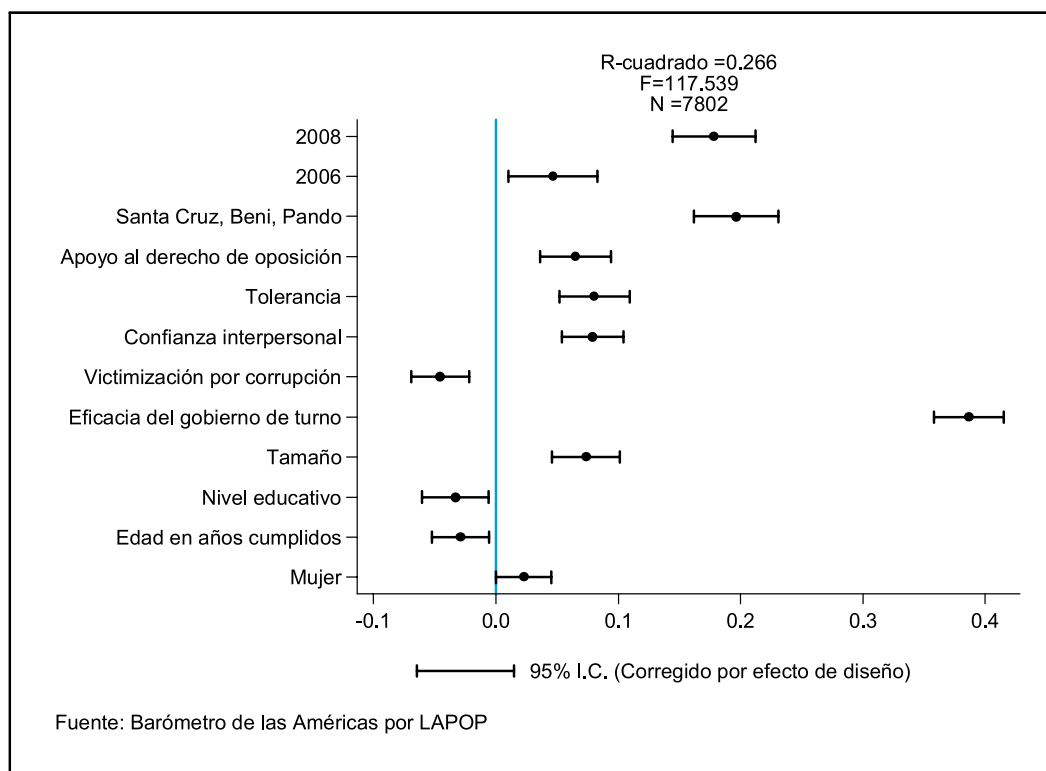
**Gráfico II. 4: Legitimidad política de las instituciones. Bolivia 2004 – 2008.**  
Barómetro de las Américas.



Para identificar los elementos que influyen en la percepción de legitimidad de las instituciones en el caso boliviano realizamos un análisis estadístico de regresión multivariada que permite identificar las variables que determinan las variaciones entre grupos de población en su percepción de legitimidad de las instituciones entre los años 2004 y 2008. El análisis incluye una evaluación de la variación en los niveles de percepción de legitimidad de las instituciones a través del tiempo en el periodo especificado.

El gráfico que se muestra a continuación permite visualizar los resultados de la regresión. El cuadro completo de resultados se incluye en los anexos, al final de este capítulo.

**Gráfico II. 5: Regresión multivariada: legitimidad de las instituciones políticas: Bolivia, 2004-2008. Barómetro de las Américas.**



El análisis estadístico indica que el promedio nacional de la percepción de legitimidad de las instituciones se incrementó efectivamente entre 2004 y 2008, lo cual sugiere que en 2008 los bolivianos en general simplemente tienen mayor confianza en las instituciones centrales del Estado que en 2004 sin que en este incremento medie la influencia de ninguna otra variable. No incluimos en este análisis una variable que dé cuenta directamente de la confianza que los individuos tienen en el Presidente Morales, ya que intentamos medir la legitimidad de las instituciones por sí mismas y no por efecto de la popularidad personal del presidente. A pesar de que el Tribunal Constitucional quedó sin quórum y está paralizado desde diciembre de 2007, de que la Corte Suprema de Justicia no está funcionando con todos sus miembros, de que los partidos políticos no superan la crisis que los afecta desde hace varios años, de que la aprobación de algunas leyes importantes se hizo bajo la presión de cercos al Congreso, y a pesar de que existe un enfrentamiento abierto entre las instancias judiciales y el poder ejecutivo y entre éste y el Senado Nacional, las instituciones políticas son más legítimas en 2008 que en 2004.

Hay varios factores que entran en juego para explicar este incremento en la percepción de legitimidad de las instituciones en un contexto político en el que lo “lógico” sería esperar que, si la legitimidad no ha disminuido, tampoco se haya incrementado. Las evaluaciones de los ciudadanos pueden depender del desempeño “ideal” de las instituciones (“todos somos efectivamente iguales ante la ley”), del favor

que uno obtenga del uso instrumental que hace de los canales institucionales o de lo que representan las instituciones en sí mismas. Los resultados parecen revelar la importancia de este último factor. Por ejemplo, la proporción de indígenas y campesinos en el Congreso es mayor que en las anteriores legislaturas. Desde 2004, los políticos se liberaron parcialmente de los estigmas de la “partidocracia” al crearse las agrupaciones ciudadanas, que no son en la letra partidos políticos aunque funcionen como tales. Esto podría haber contribuido al alza en la legitimidad institucional.

La tolerancia política y el apoyo al derecho de oposición son factores que influyen positivamente en la percepción de legitimidad de las instituciones: a medida que se incrementa el respeto de los derechos políticos (votar en las elecciones, dar discursos, postularse a un puesto político y participar en manifestaciones pacíficas) de aquellos que tienen opiniones y posiciones políticas diferentes de las propias también se incrementa la percepción de legitimidad de las instituciones. Esta relación es lógica en un contexto democrático, pues la democracia está afirmada en la garantía de los derechos ciudadanos de todos —aun de quienes tienen opiniones políticas contrarias a las propias—. El apoyo al derecho de oposición funciona de manera similar: en tanto se incrementa el respeto de los derechos de los individuos a participar en actividades políticas, aun cuando sea para oponerse a las decisiones del gobierno de turno, la percepción de legitimidad de las instituciones entendidas en un contexto democrático tiende a incrementarse.

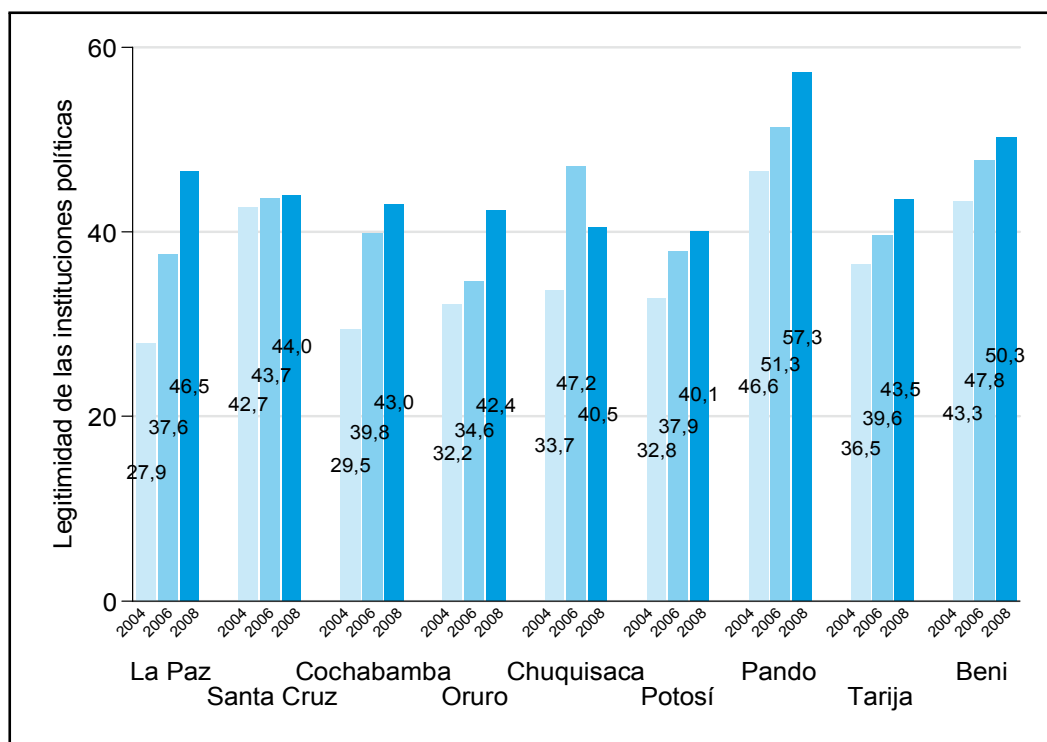
Si bien estos resultados parecen alentadores en vista de que la percepción de legitimidad de las instituciones en Bolivia se ha incrementado efectivamente en 2008, debemos tomar en cuenta que Bolivia era también en 2008 el país con el nivel de tolerancia política más baja<sup>9</sup> entre todos los países de América y el segundo país con nivel de apoyo a la oposición más bajo en el continente (Moreno, et al. 2008).

Por otro lado, el desempeño del gobierno de turno tiene una gran influencia sobre la percepción de legitimidad de las instituciones. En tanto que el desempeño del gobierno de turno sea eficaz y a medida que la satisfacción con dicho desempeño se incremente, es lógico que la percepción de legitimidad de las instituciones centrales del Estado también se incremente. Tal como mencionamos, existen diferencias en los niveles de percepción de legitimidad entre diferentes grupos poblacionales en función de las características demográficas de los mismos. Los resultados de la regresión multivariada revelan una clara diferencia en la percepción de legitimidad definida por el departamento en que los encuestados habitan.

La percepción de legitimidad de las instituciones políticas de los habitantes de la región de los llanos o el oriente boliviano (los departamentos de Pando, Beni y Santa Cruz) es efectiva y consistentemente más alta que la de los habitantes de otras zonas del país.

<sup>9</sup> La tolerancia política ha sido tradicionalmente baja en Bolivia desde el inicio de los estudios del Barómetro de las Américas en 1998. Los niveles de tolerancia entre 1998 y 2008 apenas han variado, manteniéndose bajos a través del tiempo; un estudio específico sobre el tema apunta al sistema educativo boliviano como uno de los elementos que explican los bajos niveles de tolerancia en el país (Moreno y Seligson 2006).

Gráfico II. 6: Legitimidad de las instituciones políticas por departamento, 2004–2008.



Se observa que la legitimidad institucional disminuyó en 2008 solamente en el departamento de Chuquisaca. Ello se explica porque la ciudad de Sucre fue escenario de la Asamblea Constituyente y de los conflictos que rodearon su realización. En general, los pobladores de Oruro y Potosí son los que menos legítimos consideran las instituciones políticas del país, mientras que los de Pando son los que más confían en la legitimidad de las mismas.<sup>10</sup>

En virtud de la situación política del país, las demandas de autonomía, los resultados del referéndum autonómico en Santa Cruz y la supuesta existencia de una “Media Luna” separatista, estos resultados son inesperados. ¿Qué determina que, aun cuando se supone que el oriente concentra a la oposición más acérrima al gobierno del presidente Morales y sus políticas de gobierno, la percepción de legitimidad de las instituciones sea la más alta en el país?

Si observamos las tendencias de la dinámica de la legitimidad de las instituciones en el periodo 2004-2008 por región en Bolivia, encontramos que el nivel de legitimidad de las instituciones no ha variado en la región de los llanos o el oriente boliviano en estos cuatro años. La legitimidad de las instituciones, tradicionalmente la más alta en el país, se mantuvo en niveles comparativamente altos, aun cuando habría podido esperarse una reducción.

<sup>10</sup> La encuesta se llevó a cabo entre febrero y marzo de 2008. Los acontecimientos políticos y las muertes en Pando en septiembre de 2008 pueden haber cambiado esta percepción.

Lejos de ser predecibles, estos resultados sugieren que hay dos dinámicas diferentes funcionando en el oriente y el occidente del país. Mientras en el occidente la tendencia de la legitimidad de las instituciones sigue el comportamiento esperado, en el oriente la dinámica no obedece la misma lógica, si tomamos en cuenta la dinámica política actual en el país, en la que Beni, Pando y Santa Cruz son núcleos de la oposición política al gobierno del presidente Morales. Los resultados de la regresión multivariada sugieren una posible explicación que tiene que ver más con las características culturales de las poblaciones de las diferentes regiones que con elementos políticos o provenientes del ámbito político. Los resultados indican que la confianza interpersonal es un factor cultural influyente en la percepción de legitimidad de las instituciones políticas: mientras mayor sea el nivel de confianza interpersonal, mayor será también el nivel de percepción de la legitimidad de las instituciones. Más adelante se examinará el papel de la confianza interpersonal.

Las diferencias regionales en la valoración de las instituciones se observan tanto en el público en general como en las élites. De hecho, la inclusión de la configuración institucional del país en los debates políticos se dio en parte como una reacción de “la institucionalidad cruceña” frente a la amenaza percibida en las organizaciones populares del occidente del país. El manifiesto: “En defensa de la institucionalidad”, que fue publicado en 2003 y no fue asumido por la entidad matriz de los empresarios de Santa Cruz, es radical en la defensa de una versión liberal de la democracia (Cf. Peña y Jordán 2006). Desde otro punto de vista, se ve a las élites orientales como sujetos racionales que emplean instrumentalmente la identidad y las instituciones en busca de su propia reproducción (Soruco 2008). Algunas diferencias *culturales* entre el Oriente y el Occidente se afincan en interpretaciones de la tradición que fueron realizadas contemporáneamente (es el caso de las últimas décadas y el fomento de “la cruceñidad” por las organizaciones cívicas es un ejemplo de esta tendencia; (Cf. Peña, et al. 2003). En relación con la institucionalidad, algunos estudios hicieron énfasis en la carencia de autocrítica de las élites y en su pulsión por intentar refundar las instituciones estatales, lo que habría contribuido a la inestabilidad y a la debilidad estatal (Rojas 2009:218).

### La influencia de la confianza interpersonal

La referencia del significado y el rol de la confianza interpersonal proviene de la nueva teoría del capital social, desarrollada por Robert Putnam sobre la relación del capital social y el desempeño institucional en Italia, retomando conceptos ampliamente conocidos en las ciencias sociales. Esta corriente académica considera el capital social como un recurso que genera beneficios tanto para el individuo como para la sociedad, promoviendo instituciones con buen desempeño y un elemento clave que “aceita los engranajes” de la política democrática y de la prosperidad económica (Coleman 1990; LaPorta, et al. 1997; Putnam 2002; Rothstein y Stolle 2002; Woolcock 2001).

A partir del trabajo de Putnam el capital social se define como una combinación de redes, normas de reciprocidad y confianza generalizada, siendo este último el elemento central y probablemente irremplazable del capital social. La confianza es un elemento central en las sociedades pues éstas enfrentan problemas colectivos que requieren soluciones colectivas<sup>11</sup>, las cuales difícilmente existirían o contarían con apoyo colectivo si no se pudiera confiar en que los otros miembros de la sociedad también apoyarán las mismas soluciones (Ostrom 1998; Rothstein y Stolle 2002). Así, la confianza

<sup>11</sup> Es decir, soluciones que cuenten con la participación y el acuerdo de la mayoría de individuos de una sociedad.

es: “una apuesta que se hace sobre las acciones futuras de carácter contingente de las demás personas” (Sztompka 2000:25), o: “dejar efectos valiosos a merced de las maldades de los otros” (Tilly 2004b:4).

La confianza interpersonal es una medida de confianza “horizontal”; se refiere a cuánto confiamos los individuos en los otros individuos: nuestros vecinos, la gente del barrio o de la comunidad. La evidencia sugiere que “es más probable que la democracia persista en países que tienen altos niveles de capital social, definidos en términos de confianza interpersonal” (Moreno, et al. 2008). Esta medida obedece también a una lógica democrática, en la que consideramos a todos conciudadanos.

La confianza en las instituciones por otra parte es una medida de confianza “impersonal” o de confianza generalizada, pues es necesario confiar en quien y en aquello que no se conoce. La teoría establece que existe una relación y un mecanismo causal entre la confianza interpersonal, la acción colectiva, la sociedad civil y la confianza generalizada en las instituciones. Sin embargo, las encuestas de opinión no reflejan necesariamente un vínculo claro entre la confianza interpersonal, la confianza en las instituciones y la legitimidad de las mismas o la estabilidad democrática.

Uno de los vínculos más notables entre confianza interpersonal y estabilidad democrática fue destacado por Charles Tilly. La democracia depende en alguna medida del funcionamiento de redes sociales de confianza en la política. En la vena explotada por Tilly, podría examinarse el papel de la confianza en el sustento de las instituciones a partir de la propuesta de consenso contingente de Margaret Levi en relación con la conscripción militar. Levi combina tres elementos cognitivos: la percepción de que el gobierno es confiable, el incremento en el apego de otros ciudadanos y la difusión de información que confirma la confianza (Levi 1997:7-8; Tilly 2004a; Tilly 2004b). Levi contradice tres explicaciones bastante difundidas: la obediencia habitual (se obedece porque se obedeció antes), el consenso ideológico (se obedece porque existe una identificación ideológica con la institución) y la obediencia oportunista (se obedece porque conviene).

Tilly integra esta propuesta en un modelo de las relaciones entre las redes sociales de confianza y el Estado, que van desde la proscripción de las redes de confianza a su integración contingente en la política. Para Tilly, la forma democrática de conexión entre las redes y la política no incluiría la segregación ni las integraciones clientelar o totalitaria; sería la “integración parcial (nunca total) de las redes de confianza en la política, enfatizando el compromiso pero sin excluir el uso del capital y la coerción” (Tilly 2004a: 14). Tilly observa cuatro vías de integración de las redes de confianza en la política: la desintegración de redes previas (como en terremotos u otros desastres), los compromisos entre las instituciones estatales y los ciudadanos (como las rentas) y los compromisos entre dirigentes sus bases o clientelas (Tilly 2004a: 23; Cf. Tilly 2004b: 135).

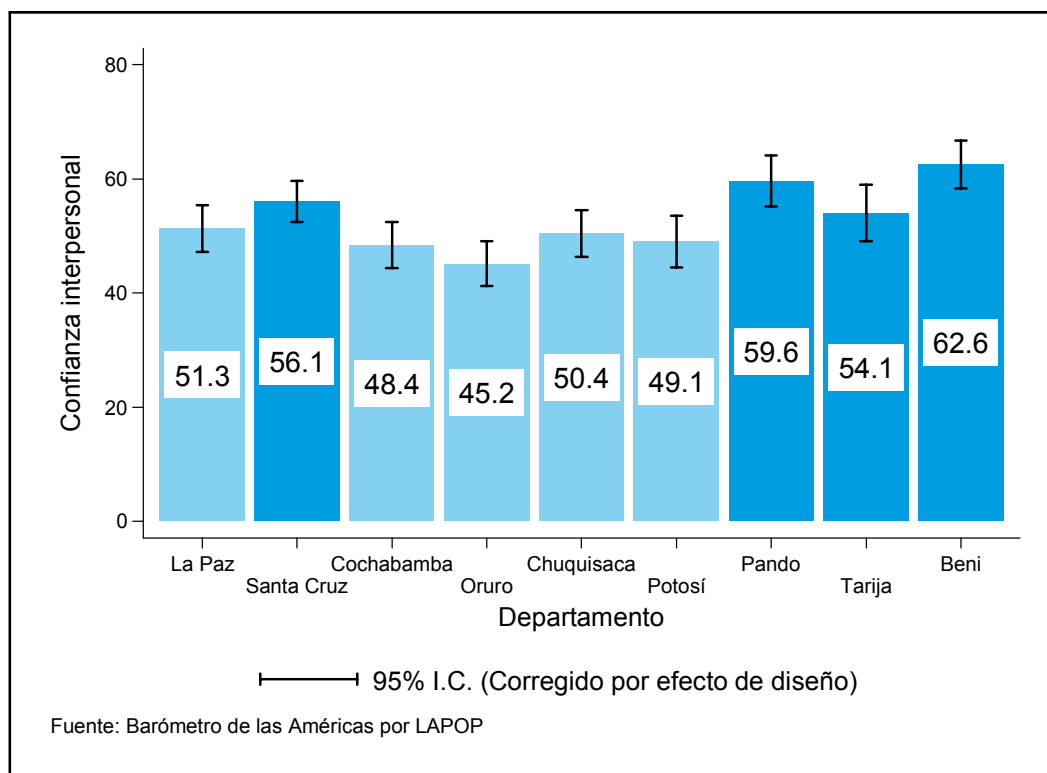
Análogamente, se podría pensar en algunos criterios *circunstanciales* (no relacionados con valores arraigados o creencias inveteradas) relacionados con la confianza institucional, considerando que el momento de integración de las redes es coyuntural y la confianza alude a una más larga duración: 1) la disponibilidad frente al drástico cambio político, 2) la existencia de políticas “populistas”, 3) el clientelismo y el corporativismo y 4) la información sobre el desempeño de las instituciones. En el período estudiado la información sobre desempeño de las instituciones no ofrece una explicación consistente (de hecho, la confianza popular sube cuando hay muestras ostensibles de mal desempeño institucional); las políticas “populistas” (los bonos Juancito Pinto y Juana Azurduy, la renta Dignidad, por ejemplo) y las posibles relaciones clientelares afectarían la confianza en el poder ejecutivo y no

necesariamente en los otros poderes. Así, la disponibilidad al cambio podría influir en el mantenimiento y el incremento de la confianza en las instituciones.

Al margen de una serie de publicaciones referidas a la desconfianza de las organizaciones populares en relación con el Estado, existen también estudios sobre la “cultura de la desconfianza y la inconfiabilidad” (Mansilla 2002) como parte de una mentalidad tradicional y conservadora. En el período actual se investigó la desconfianza como parte de “una crisis del sentido colectivo o del *nosotros*”, con metodología cualitativa y en relación con una tendencia a la evitación de los riesgos (PNUD-Bolivia 2004). De hecho, la desconfianza interpersonal y ciertas prácticas campesinas, tales como evitar el monocultivo y dar prioridad a la subsistencia mediante el autoconsumo antes que las ventas en el mercado, podrían estar emparentadas en la aversión al riesgo y la búsqueda de seguridad.

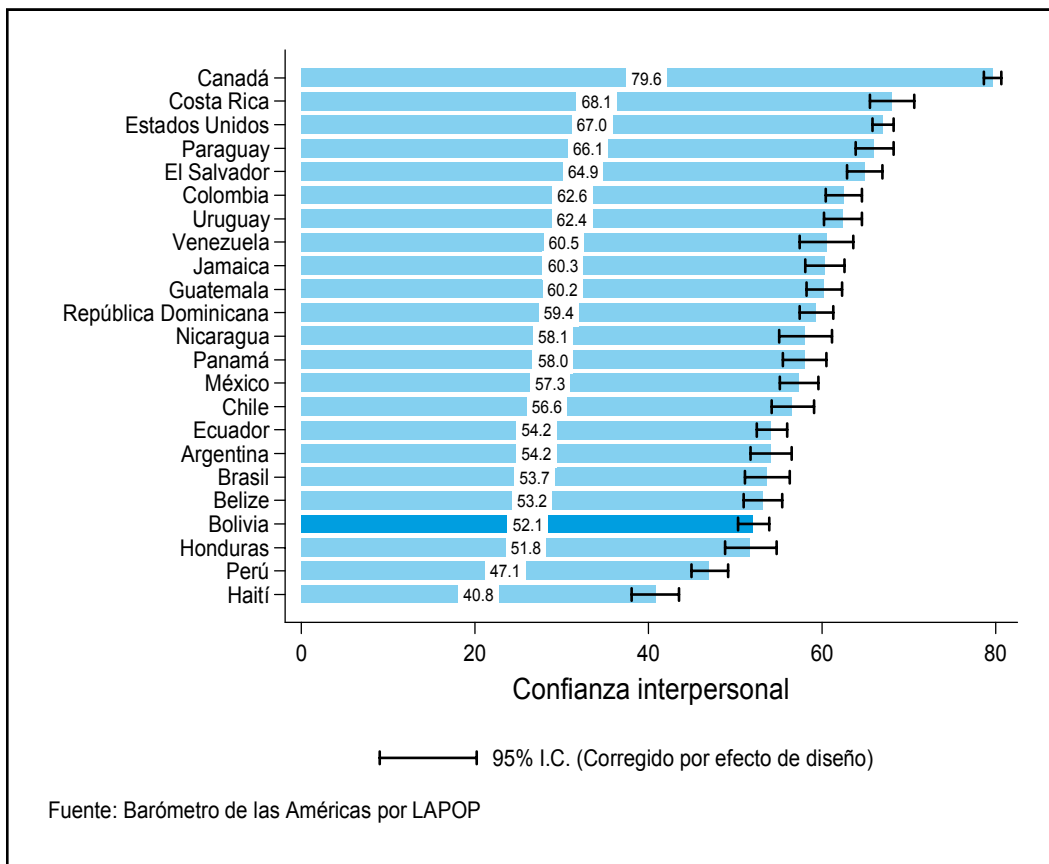
En función de los resultados de los estudios mencionados anteriormente se infiere que la relación entre confianza generalizada y confianza interpersonal estaría dada básicamente por una extensión de la confianza en aquellos que conocemos hacia aquellos a quienes no conocemos, en gran parte como producto del tipo de redes sociales existentes en la sociedad. Dejando otros factores contextuales de lado, se asume que aquellos que tienen confianza en sus conciudadanos cercanos y a los que conocen deberían tener mayores niveles de confianza en aquellos a quienes no conocen y manejan las instituciones públicas. Siendo este supuesto cierto, deberíamos encontrar diferencias en los niveles de confianza en función del contexto en el que los individuos viven, resultado que se confirma en los hallazgos de los datos de las encuestas de opinión pública del Barómetro de las Américas en el caso boliviano.

Los resultados del análisis confirman este supuesto en el caso boliviano puesto que allí donde existen mayores niveles de confianza interpersonal (en los departamentos orientales) también se registran niveles más altos de legitimidad política de las instituciones medida a través de la confianza en ellas. Se observa que, a mayor confianza interpersonal, mayor la percepción de legitimidad de las instituciones. El gráfico ilustra los niveles promedio de confianza interpersonal registrados para Bolivia por departamento en el año 2008.

**Gráfico II. 7: Confianza interpersonal en Bolivia, por departamento, 2008.**

Los niveles de confianza interpersonal en los departamentos del oriente, a pesar de ser los más altos del país, no alcanzan los niveles de otros países. En perspectiva comparada con el resto de países de América, Bolivia se encuentra en promedio (en 2008) entre los países con niveles de confianza interpersonal más bajos, seguido solamente por Honduras, Perú y Haití.

Gráfico II. 8: Confianza interpersonal: gráfico comparativo, Barómetro de las Américas 2008.



Pese a que los entrevistados bolivianos revelan un nivel bajo de confianza en sus semejantes a comparación de los ciudadanos de otros países del continente, en los hechos gran parte de la economía boliviana está atada a redes basadas en la confianza. El extraordinario éxito del microcrédito productivo con garantía solidaria en Bolivia —reconocido internacionalmente como uno de los arquetipos de las microfinanzas— puede entenderse como la traslación y recreación de redes de confianza a las actividades productivas y como la actualización de instituciones económicas informales como el *pasanaku* o *jaywanaku*, fondos de ahorro colectivos que funcionan sobre acuerdos verbales, sin la firma de contratos o documentos de garantía (sobre las microfinanzas, *Cf.* la compilación de Hulme y Arum (2009); Ledgerwood (1999); Holman (2006), específicamente en relación con el vínculo de la cultura andina y las microfinanzas). La prevalencia del *pasanaku* no está cuantificada, aunque se considera en las encuestas de hogares del Instituto Nacional de Estadística, INE. *El Anuario Estadístico 2007*, del INE (2008), consigna en la cartera de microfinanzas un monto de más de mil millones de bolivianos en entidades financieras rurales y casi mil millones de dólares en entidades urbanas, montos cuya suma es superior al 5% del PIB nacional.

Tratándose de una sociedad segmentada, la confianza interpersonal está matizada por la autoadscripción a algún grupo y las relaciones entre grupos. A pesar de que la confianza interpersonal es baja en Bolivia a comparación de otros países de la región, no es homogéneamente baja al interior del país, sino que existen variaciones territoriales y por tipo de adscripción identitaria, que reflejan la complejidad de la formación y relaciones de redes sociales al interior de la sociedad.

## Conclusiones

En un momento de la historia en que se habla insistentemente de la crisis institucional, de la debilidad de las instituciones políticas, la desinstitucionalización y la crisis general de legitimidad del Estado boliviano, los datos muestran que la legitimidad institucional creció. ¿A qué se debe exactamente esta legitimidad que se pone en duda?

Según las opiniones de bolivianos entrevistados en todo el país entre 1998 y 2008, la legitimidad de las instituciones políticas bolivianas se debe lógicamente a elementos centrales en la vida y la práctica política de los ciudadanos: la evaluación que hacen del desempeño del gobierno, su experiencia con actos de corrupción, su apoyo a los derechos democráticos de otros y sus niveles de tolerancia con los que piensan diferente de uno mismo. Sin embargo, la legitimidad de las instituciones políticas también está determinada en parte —y de manera importante— por dos elementos que no pertenecen a la práctica política, sino más bien al contexto en el que ésta se desarrolla: un determinante territorial y un determinante cultural.

Los resultados de la investigación indican que existen variaciones regionales en los niveles de percepción de legitimidad de las instituciones políticas centrales del país por departamento. El hecho de vivir en Oruro o en Beni influiría en una percepción diferenciada de la legitimidad política en el país. Estos resultados confirman la visión generalizada de que en la política nacional existen diferencias ideológicas identificables en función de unidades territoriales.

Por otro lado, existe también un componente cultural que determina la percepción de legitimidad política en el país, y está dado por el grado de confianza interpersonal, es decir, por cuánto confía el ciudadano común en los otros ciudadanos comunes que lo rodean. Este resultado es importante por una serie de factores. Por un lado, las variaciones en el grado de confianza interpersonal en Bolivia coinciden mayoritariamente con las variaciones territoriales de percepción de legitimidad institucional. Los patrones de distribución de ambos elementos se superponen casi exactamente. En aquellos lugares donde la confianza interpersonal es mayor, la percepción de legitimidad institucional también es mayor y viceversa.

Las implicaciones de estos resultados son importantes porque en los datos de las encuestas no se observan conexiones directas entre la confianza interpersonal, la confianza en las instituciones y la estabilidad de la democracia, aunque las pruebas estadísticas revelan que esas conexiones existen.

Como se trata de elementos que no forman parte directa de la vida y la dinámica política, al pensar en procesos de cambio institucional y crisis institucional es necesario tomar en cuenta que la institucionalidad política del país está dada parcialmente por elementos que tienen un ritmo de cambio muy lento y de largo plazo y que, por tanto, no se pueden entender únicamente por la configuración actual del juego político. Las percepciones determinadas por factores culturales de grupos poblacionales que se superponen a configuraciones regionales de redes y relaciones sociales

no responden necesariamente al ritmo ni a los contenidos de las dinámicas políticas regionales ni a la calidad del desempeño de los gobiernos de turno. Más bien, introducen en el juego de la legitimidad elementos fuertes pero ajenos al juego político.

Es probable que sea necesario discernir lo que representan idealmente las instituciones de la manera en que funcionan concretamente en la actualidad y encarnan los preceptos y valores democráticos. El apego a las instituciones puede deberse a que servirían de contención a las acciones de los demás (de los cuales se desconfía); contrariamente, la confianza en las instituciones podría expresar una actitud más general que incluiría también la confianza en los demás. Más allá, la desconfianza en las instituciones podría fundamentar procesos de vigilancia social y participación capaces de fortalecer la democracia.

En fin, los resultados sugieren también que la legitimidad de las instituciones no depende solamente de una evaluación objetiva del desempeño de las mismas, sino más bien requiere de algún tipo de cercanía e identificación de las instituciones con valores, ideas y expectativas dadas más allá de la coyuntura política del momento de la medición y obliga a pensar desde una perspectiva diferente la “crisis institucional” y el proceso de cambio institucional del Estado boliviano.

## Anexos

### 1. Cuadro de resultados de la regresión multivariada para la legitimidad de las instituciones políticas en Bolivia

Variables	Coefficientes
Mujer	.023
Edad	-.029*
Nivel educativo	-.033*
Tamaño	.074*
Eficacia gobierno de turno	.387*
Victimización por corrupción	-.046*
Confianza interpersonal	.079*
Tolerancia	.080*
Apoyo al derecho de oposición	.065*
Santa Cruz, Beni, Pando	.196*
2006	.047*
2008	.178*
<b>R-cuadrado</b>	<b>.266</b>

## 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.
- Canovan, Margaret. "Trust the People! Populism and the Two Faces of Democracy." *Political Studies* XLVII (1999): 2-16.
- 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.
- Coleman, James. *Foundations of Social Theory*. Cambridge: Harvard University Press, 1990.
- Crabtree, John. *Perfiles de la protesta. Política y movimientos sociales en Bolivia*. La Paz: PIEB/UNIR, 2005.
- Dunn, John. "Trust and Political Agency." En *Trust. Making and Breaking Cooperative Relations*, compilado por Diego Gambetta, 73-92. New York: Basil Blackwell, 1988.
- 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.
- . "Theoretical Approaches to Political Support." *Canadian Journal of Political Science / Revue canadienne de science politique* 9, no. 3 (1976): 431 - 48.
- Hetherington, Marc J. *Why Trust Matters. Declining Political Trust and the Demise of American Liberalism*. Princeton: Princeton University Press 2005.
- Holman, David. "What are the Impacts of Bolivian Microfinance on Aymara and Quechua Culture? Carleton College (manuscrito)." 2006.
- Hulme, David, y Thankom Arun (comps.). *Microfinance. A Reader*. Nueva York: Routledge, 2009.
- Instituto Nacional de Estadística, INE. *Anuario Estadístico 2007*. La Paz: INE, 2008.
- Jackson, Gregory. "Contested Boundaries: Ambiguity and Creativity in the Evolution of German Codetermination." En *Beyond Continuity. Institutional Change in Advanced Political Economies*, compilado por K. Thelen y W. Streeck, 229-54. Oxford: Oxford University Press, 2005.
- Kaufmann, Daniel, Aart Kraay, y Massimo Mastruzzi. "Governance Matters VII. Aggregate and Individual Governance Indicators, 1996-2007." *World Bank Policy Research Working Paper*, no. 4654 (2008).
- LaPorta, Rafael, et al. "Trust in Large Organizations." *American Economic Review*, no. 87 (1997): 333 -38.
- Ledgerwood, Joanna. *Microfinance Handbook*. Washington: Banco Mundial, 1999.
- Lenard, Patti Tamara. "The Decline of Trust, The Decline of Democracy?" *Critical Review of International Social and Political Philosophy* 8, no. 3 (2005): 363-78.
- Levi, Margaret. *Consent, Dissent, and Patriotism*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.
- Lipset, Seymour Martin. *Political Man: The Social Basis of Politics*. Baltimore, MD.: Johns Hopkins University Press, 1961.
- Mansilla, H.C.F. "La mentalidad tradicional como obstáculo a la democratización en el caso boliviano, Factores históricos y culturales en los procesos de modernización." *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, no. 118 (2002).
- 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).
- Moreno, Daniel, y Mitchell Seligson. "Educación y tolerancia política en Bolivia." En *La cultura política de los bolivianos. Aproximaciones cuantitativas*, compilado por Mitchell Seligson y Daniel Moreno. Cochabamba: Ciudadanía - LAPOP - USAID, 2006.
- Moreno, Daniel, et al. *Cultura política de la democracia en Bolivia, 2008. El impacto de la gobernabilidad*. Cochabamba: LAPOP - Ciudadanía- Vanderbilt University - USAID, 2008.
- Ostrom, Elinor. "A Behavioral Approach to the Rational Choice Theory of Collective Action." *American Political Science Review* 92, no. 1 (1998): 1-23.
- Peña, Claudia, y Nelson Jordán. *Ser cruceño en octubre*. La Paz: PIEB y Gente Común, 2006.
- Peña, Paula, et al. *La permanente construcción de lo cruceño. Un estudio sobre la identidad en Santa Cruz de la Sierra*. La Paz y Santa Cruz: PIEB y CEDURE, 2003.
- Peters, B. Guy. *Comparative Politics: Theory and Methods*. Hampshire: McMillan Press, 1998.
- PNUD-Bolivia. *Informe Nacional de Desarrollo Humano 2004. Interculturalismo y globalización*. La Paz: PNUD, 2004.
- Przeworski, Adam. "Institutions Matter?" *Government and Opposition* 39, no. 4 (2004): 527-40.
- Putnam, Robert. *Democracy in Flux: Social Capital in contemporary Societies*. Compilador: Robert Putnam. New York: Oxford University Press, 2002.
- Rojas, Gonzalo. *Cultura política de las élites en Bolivia, 1982-1985*. La Paz: CIPCA y FES, 2009.
- Rothstein, Bo, y Dietlind Stolle. "How Political Institutions Create and Destroy Social Capital: an Institutional Theory of Generalized Trust." Paper presented at the Presented at the American Political Science Association Meeting, Boston 2002.
- Schwarz-Blum, Vivian. "Confianza en las instituciones: por que es necesaria? ." compilado por Daniel Moreno. Cochabamba: USAID Bolivia, 2006.
- 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.
- . "The Political Culture of Democracy in Bolivia, 1998." La Paz, Bolivia, 1998.
- . *La cultura política de la democracia boliviana*. La Paz: Encuestas & Estudios, 1999.
- Seligson, Mitchell A., et al. *Elites, Instituciones y el público: una nueva mirada a la democracia boliviana*. La Paz: Pittsburgh University / USAID / Encuestas & Estudios / Universidad Católica Boliviana / Maestrías para el Desarrollo, 2004a.
- . *Auditoria de la Democracia Ecuador 2004*. Quito: LAPOP / USAID / Vanderbilt University / CLAIS / CEDATOS Ecuador, 2004b.
- Seligson, Mitchell A., Daniel Moreno, y Vivian Schwarz-Blum. *Auditoria de la democracia: Informe Bolivia 2006*. Cochabamba: LAPOP - CIUDADANIA - USAID, 2006.
- Seligson, Mitchell, Daniel Moreno, y Vivian Schwarz. *Auditoria de la Democracia. Bolivia 2004*. La Paz: Universidad Católica Boliviana - USAID - Ciudadanía, 2005.
- Soruco, Ximena. "De la goma a la soya. El proyecto histórico de la élite cruceña." En *Los barones del Oriente. El poder en Santa Cruz ayer y hoy*, compilado por X. Soruco et al. La Paz: Fundación Tierra, 2008.
- Sztompka, Piotr. *Trust. A sociological Theory*. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.
- Tilly, Charles. *Social Movements, 1768-2004*. Boulder: Paradigm, 2004a.
- . "Trust and Rule." *Theory and Society* 33, no. 1 (2004b): 1-30.
- Whitehead, Laurence. "Bolivia and the viability of Democracy." *Journal of Democracy* 12, no. 2 (2001): 6-16.
- Woolcock, Michael. "The Place of Social Capital in Understanding Social and Economic Outcomes." *Canadian Journal of Policy Research* 2, no. 1 (2001).