



*Perspectivas desde el Barómetro de las Américas: 2010**

Entendiendo la confianza en los gobiernos municipales¹

Daniel Montalvo
d.montalvo@vanderbilt.edu
 Vanderbilt University

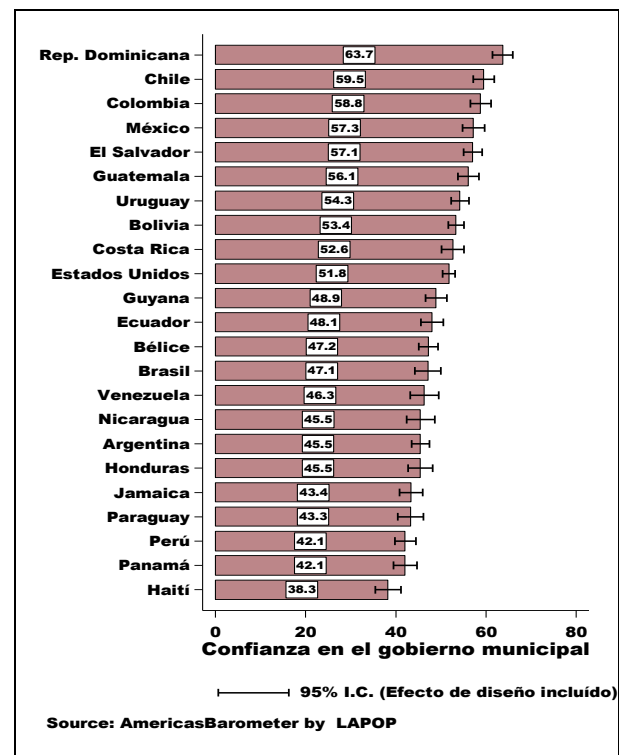
Los científicos sociales han propuesto por lo menos tres teorías para comprender la confianza política en las instituciones democráticas (Newton y Norris 2000). Primero, la teoría *socio-sicológica* sugiere que la cualidad interna de la confianza entre individuos, por sí misma o en conjunción con la satisfacción con la vida, está asociada con la confianza institucional. Este tipo de confianza es generada en los primeros estadios del desarrollo psicológico humano como resultado de la experiencia de la alimentación materno-infantil. (Vetter y Smith 1971, Coser and Rosenberg 1976). Segundo, la teoría *cultural-ambiental* sugiere que el grado de participación y socialización en actividades comunitarias

¹ Ediciones anteriores de la serie *Perspectivas desde el Barómetro de las Américas* se encuentran en <http://www.vanderbilt.edu/lapop/studiesandpublications>. Los datos se los pueden encontrar en: <http://www.vanderbilt.edu/lapop/datasets>

* Las *Perspectivas* son co-editadas por los Profesores Mitchell A. Seligson y Elizabeth Zechmeister con el apoyo administrativo, técnico e intelectual del grupo LAPOP de Vanderbilt University.

afectan los niveles de confianza. Este segundo tipo de confianza es activada por mecanismos sociales de interacción personal (Putnam 1994, Inglehart 1997). Finalmente, la teoría de *eficacia institucional* argumenta que el desempeño institucional está estrechamente relacionado con la confianza política. Este tercer tipo de confianza está basada en la percepción que la gente tiene sobre si las instituciones producen o no resultados consistentes con sus expectativas (Hiskey y Seligson 2003, Hetherington 2005).

Gráfico 1.
 Promedio de confianza en gobiernos municipales en América Latina y el Caribe, 2008



En este nuevo estudio de las *Perspectivas desde el Barómetro de las Américas* llevamos a cabo una verificación empírica de estas teorías a través del estudio de la confianza ciudadana en los gobiernos municipales de América Latina. Para este propósito, utilizamos la ronda de 2008 de las encuestas del Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP).² En esta encuesta,

² El financiamiento para la ronda de 2008 provino mayoritariamente de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). Otras fuentes de

38.535 ciudadanos de 23 países respondieron la siguiente pregunta:³

B32. ¿Hasta qué punto tiene usted confianza en su municipio?⁴

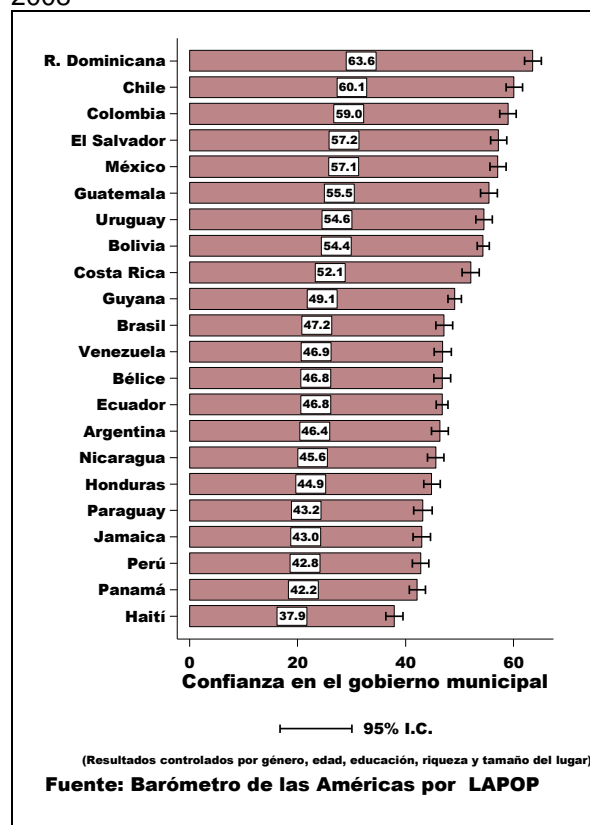
Los entrevistados ubicaron su grado de confianza en una escala entre 1 y 7, en donde 1 significa “Nada” y 7 significa “Mucho”. Estas respuestas fueron luego recalibradas en una escala de 0 a 100 con el objeto de facilitar la comparabilidad entre rondas de encuestas. El gráfico 1 muestra los promedios nacionales de los 23 países de la muestra.⁵

Es curioso notar que el promedio de confianza en los gobiernos municipales de la región es de únicamente 49,9 de 100 puntos posibles. Estos resultados corroboran los hallazgos de otros artículos de las *Perspectivas desde el Barómetro de las Américas*, que indican en general niveles bajos de confianza en las instituciones democráticas del hemisferio. Sin embargo, existe una variación significativa de confianza entre naciones. En un polo, países como la República Dominicana, Chile y Colombia muestran los niveles más altos de confianza con 63,7, 59,5 y 58,8 puntos respectivamente. En el otro polo, países como Perú, Panamá y Haití muestran los niveles más bajos de confianza, con 42,1, 42,1 y 38,3 puntos, respectivamente.

¿Qué tan grandes son los efectos de las características socioeconómicas y demográficas de la población en la confianza en los gobiernos municipales de América Latina? Para responder esta pregunta, insertamos las variables de género, edad, educación, riqueza y tamaño del lugar como variables de control, y eliminamos a los Estados Unidos y a Canadá, en parte porque estos países gozan de niveles socioeconómicos de desarrollo tan elevados en comparación con

los otros países de la muestra que cualquier análisis estadístico podría ser afectado por estos casos extremos, y también en parte porque el enfoque predominante del proyecto LAPOP es la política pública de América Latina y el Caribe. Cuando los datos son controlados por variables socioeconómicas estándar, tal y como se presenta en el gráfico 2, la tabla de posiciones varía de manera relativa con la tabla de posiciones mostrada en el gráfico 1. Adicionalmente a los efectos de las características individuales en la confianza, es posible que existan otras variables relevantes a nivel de país que explican los niveles de confianza en el gobierno municipal.

Gráfico 2.
Promedio de confianza en gobiernos municipales en América Latina y el Caribe, tomando en cuenta características individuales, 2008



financiamiento fueron el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Centro para las Américas (CFA), y Vanderbilt University.

³ La tasa de no respuesta para esta pregunta es 3,35%.

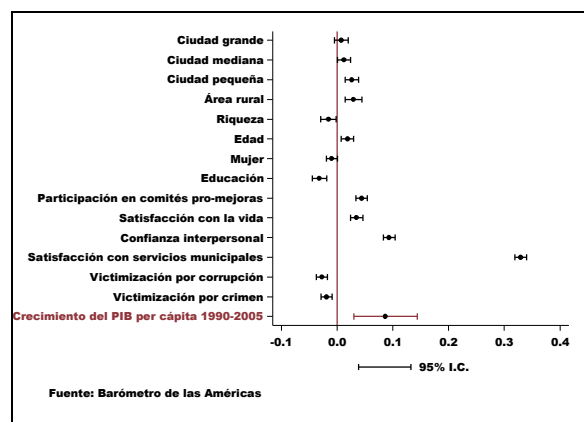
⁴ El nombre apropiado de cada gobierno municipal fue usado en cada país (eje: Concejo Parroquial en Jamaica).

⁵ En un reporte previo (IO801) se examinó la confianza en los partidos políticos.

¿Cuánto importan los factores contextuales?

Un factor contextual recurrente en la explicación de la confianza en las instituciones democráticas es el *desempeño económico*. Consistente con la teoría de eficacia institucional, un artículo previo de la serie *Perspectivas* ha encontrado una relación fuerte y sustantiva entre crecimiento económico y confianza institucional.⁶ Por esta razón, llevamos a cabo un modelo multi-nivel con la tasa de crecimiento promedio del PIB per cápita entre 1990 y 2005, como una variable explicativa contextual. El gráfico 3 muestra los efectos tanto de las características individuales de los encuestados como la tasa de crecimiento del PIB per cápita sobre la confianza en los municipios.⁷

Gráfico 3.
Análisis multi-nivel de los determinantes de la confianza en los gobiernos municipales de América Latina y el Caribe: El impacto del crecimiento, 2008



Tal y como puede observarse en el gráfico 3, todas las teorías de la confianza política mencionadas al inicio de este artículo pasan la prueba empírica. En otras palabras, todas las

variables usadas para operacionalizar los conceptos de las teorías socio-psicológica, cultural-ambiental y de eficacia institucional, tienen una relación estadísticamente significativa con la confianza en los gobiernos municipales. En el gráfico de arriba, cada variable incluida en el análisis se presenta en el eje vertical (y). El impacto de cada una de las variables sobre la confianza en el gobierno municipal se muestra gráficamente a través de un punto que cuando se ubica a la derecha de la línea vertical "0" indica una contribución positiva, mientras que si se ubica a la izquierda de la línea "0" indica una contribución negativa. Los contribuyentes estadísticamente significativos se muestran a través de intervalos de confianza representados por líneas horizontales, ubicadas hacia la izquierda y la derecha de dicho punto. Únicamente cuando los intervalos de confianza no cruzan la línea vertical "0" son estadísticamente significativos (al 0,05% o superior). La fuerza relativa de cada variable se indica a través de coeficientes estandarizados (por ejemplo, "ponderaciones beta").

¿Cuáles variables son las más apropiadas para capturar las teorías sobre confianza propuestas en nuestro análisis? Este estudio se enfoca en las variables más recurrentes en la explicación de la confianza (Newton y Norris 2000).⁸ En primer lugar, se usa "satisfacción con la vida" y "confianza interpersonal" para evaluar la teoría socio-psicológica. Manteniendo otros factores constantes, se encuentra que los niveles de confianza en los gobiernos municipales incrementan como resultado de cualquier aumento en los niveles de satisfacción con la vida o confianza interpersonal. Este hallazgo corrobora la teoría socio-psicológica descrita al inicio de este reporte. Vale la pena notar en el gráfico 3, sin embargo, que la variable de confianza interpersonal muestra un poder explicativo más elevado que la variable de satisfacción con la vida.

⁶ Ver por ejemplo, la confianza en las Fuerzas Armadas.

⁷ Este análisis es llevado a cabo usando las técnicas de regresión multi-nivel (Raudenbush y Bryk 2002), implementadas por LAPOP en STATA 10. El modelo toma en cuenta los factores individuales y de país (contextuales) de manera simultánea, produciendo de esta manera estimaciones estadísticas que sería imposibles de obtener con regresiones OLS estándar.

⁸ Para evitar un "sesgo por omisión de variables" este estudio evaluó algunas otras variables para medir estos conceptos. En términos generales, los resultados no contradicen estos hallazgos.

En segundo lugar, se emplea la variable “participación en comités pro-mejoras” para medir los conceptos de la teoría cultural-ambiental. Este estudio encuentra que los individuos que participan más a menudo en actividades de mejoras para la comunidad tienden a manifestar niveles más altos de confianza en sus municipalidades. En tercer lugar, este reporte emplea tanto factores individuales como factores nacionales para medir los conceptos de eficacia institucional. A nivel individual, se encuentra que la variable más poderosa es el grado de satisfacción con los servicios municipales. Aquellos ciudadanos que manifiestan satisfacción con los servicios provistos por la municipalidad tienden a confiar más que aquellos individuos insatisfechos. Igualmente, aquellos individuos que han sido victimizados por corrupción o crimen tienden a confiar menos en sus municipalidades que aquellos quienes no han sido victimizados.

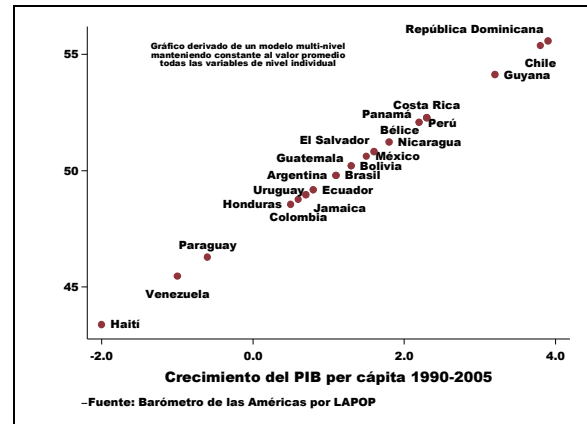
En términos de las características socioeconómicas y demográficas de la población, se encuentra que aquellos individuos con más años de educación completa expresan menos confianza en los gobiernos municipales que aquellos con menos educación formal. Por otra parte, a medida que los individuos envejecen, el grado de confianza tiende a incrementar en comparación con los ciudadanos más jóvenes. El factor demográfico más revelador es, quizás, el tamaño del lugar geográfico de residencia. Los ciudadanos que habitan en áreas rurales y ciudades pequeñas expresan más confianza en sus municipalidades en comparación con aquellos quienes residen en ciudades medianas, grandes, y en las capitales de las naciones.

A nivel de país, este artículo emplea la variable “tasa de crecimiento del PIB per cápita” para medir la eficacia institucional. En consistencia con los resultados de previos artículos de estas *Perspectivas*, se encuentra que los habitantes de países con mayor crecimiento económico tienden a mostrar niveles más altos de confianza en sus gobiernos municipales.⁹ Así, el gráfico 4

⁹ La pregunta sería entonces: ¿existe un efecto directo del desempeño municipal en el crecimiento económico? La

muestra el efecto específico del crecimiento económico sobre la confianza en las municipalidades.

Gráfico 4.
Crecimiento económico y confianza en los gobiernos municipales de América Latina y el Caribe, 2008



Por ejemplo, si un haitiano con un set determinado de características socioeconómicas y demográficas migrara a la República Dominicana, manteniendo todas las otras características constantes; es decir, su género, educación, nivel de riqueza, etc, sucedería que su confianza en la municipalidad en promedio, se incrementaría alrededor de 15 puntos en una escala de 0 a 100.

Vale la pena notar que la línea del gráfico muestra a los países que en una distribución normal aparecerían como extremos. Esta es la razón por la cual la ubicación de Guayana y Venezuela, por ejemplo, parecieran inconsistentes con los gráficos 1 y 2. Sin embargo, la ubicación de la mayoría de los países (los no extremos) es consistente con lo que observamos en los promedios nacionales presentados anteriormente, fortaleciendo así la robustez de nuestros hallazgos.

literatura sugiere que la confianza en las instituciones democráticas se incrementa con un crecimiento económico positivo, empero se necesita de mayor investigación para responder a esta pregunta con mayor rigor científico.

Implicaciones de política pública

Tomando en cuenta la creencia de que existe un impacto directo entre la confianza y el apoyo a la democracia (ver artículos previos), es natural preguntarse cómo se podría incrementar la confianza en el gobierno municipal. La más evidente recomendación de política pública sería incrementar la eficacia institucional sobre la base de las necesidades ciudadanas. Como se ha mostrado, las evaluaciones ciudadanas del desempeño municipal muestran el efecto más fuerte sobre la confianza en esta institución en particular; es por esto que, estas evaluaciones podrían ser usadas como un insumo para la elaboración de políticas públicas a nivel local. Otra implicancia importante en términos de política pública es el apoyo a la participación en actividades municipales y comunitarias. Activar, por ejemplo, mecanismos de elaboración de presupuestos participativos que acercan a la ciudadanía con el gobierno local para buscar conjuntamente soluciones a problemas comunes, ha mostrado ser uno de los mecanismos más eficientes para conectar a la ciudadanía con el gobierno local. El análisis de este estudio muestra que este elemento del capital social activa algunos mecanismos necesarios para aumentar los niveles de confianza requeridos en una democracia saludable.

Un hallazgo adicional que sugiere mayor investigación es el hecho de que los individuos que residen en áreas rurales y ciudades pequeñas confían más en sus municipios que aquellos individuos que residen en ciudades más grandes. ¿Significa esto que cuando el gobierno está más cerca de la gente, la gente confía más en sus gobiernos? La respuesta a esta pregunta será explorada en el futuro en un nuevo artículo de la serie *Perspectivas desde el barómetro de las Américas*.

Bibliografía

- Coser, Lewis A., and Bernard Rosenberg. *Sociological Theory: A Book of Readings*. New York: MacMillan, 1976.
- Hetherington, Marc. *Why Trust Matters?*. Princeton: Princeton University Press, 2005.

- Hiskey, Jonathan, y Mitchell Seligson. "Pitfalls of Power to the People: Decentralization, Local Government Performance, and System Support in Bolivia." *Studies in Comparative International Development* 37, no. 4 (2003): 25.
- Inglehart, Ronald. *Modernization and Postmodernization: Cultural, Economic and Political Change in 43 Societies*. Princeton: Princeton University Press, 1997.
- Newton, Kenneth, y Pippa Norris. "Confidence in Public Institutions: Faith, Culture of Performance?" En *Disaffected Democracies: What's Troubling the Trilateral Countries?*, por Susan J. Pharr y D. Robert Putnam, 362. Princeton: Princeton University Press, 2000.
- Putnam, Robert D. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press, 1994.
- Vetter, Harold J., y D. Barry Smith. *Personality Theory: A Source Book*. New York: Appleton-Century-Crofts, 1971.