

Colección  
Sociales

# CULTURA POLÍTICA Y DEMOCRACIA EN ARGENTINA

José Eduardo Jorge



# **CULTURA POLÍTICA Y DEMOCRACIA EN ARGENTINA**



# CULTURA POLÍTICA Y DEMOCRACIA EN ARGENTINA

**José Eduardo Jorge**

Jorge, José Eduardo  
Cultura política y democracia en Argentina. - 1a ed. - La Plata: Univ.  
Nacional de La Plata, 2009.  
400 p.; 21x16 cm.

ISBN 978-950-34-0539-0

1. Democracia. I. Título  
CDD 323

Fecha de catalogación: 19/03/2009

## **CULTURA POLÍTICA Y DEMOCRACIA EN ARGENTINA**

**JOSÉ EDUARDO JORGE**

**Diagramación:** Andrea López Osornio

**Diseño de tapa:** Erica Medina



### **Editorial de la Universidad Nacional de La Plata (Edulp)**

47 N° 380 / La Plata B1900AJP / Buenos Aires, Argentina

+54 221 427 3992 / 427 4898

[editorial@editorial.unlp.edu.ar](mailto:editorial@editorial.unlp.edu.ar)

[www.editorial.unlp.edu.ar](http://www.editorial.unlp.edu.ar)

EDULP integra la Red de Editoriales Universitarias (REUN)

1° edición - 2009

ISBN N° 978-950-34-0539-0

Queda hecho el depósito que marca la ley 11.723

© 2009 - Edulp

Impreso en Argentina

# ÍNDICE

PRÓLOGO	9
INTRODUCCIÓN	19
<b>PRIMERA PARTE: ENFOQUES TEÓRICOS</b>	
CAPÍTULO 1: LA EXPANSIÓN GLOBAL DE LA DEMOCRACIA	29
La idea de democracia	29
Democracias reales	36
La medición de la expansión	43
Los problemas de las nuevas democracias	50
La democracia argentina	55
CAPÍTULO 2: EL ESTUDIO DE LA CULTURA POLÍTICA	67
Origen y evolución del concepto	67
Una teoría de la posmodernización	82
Capital social y desempeño institucional	94
La teoría del capital social	108
El papel de los medios y la socialización política adulta	118
<b>SEGUNDA PARTE: CULTURA POLÍTICA ARGENTINA</b>	
CAPÍTULO 3: La democracia y el Leviatán	131
Una encuesta de 1965	132
Cultura política e institucionalidad democrática	144
La democracia y los derechos humanos	149
CAPÍTULO 4: El apoyo a la democracia	155
Legitimidad y desempeño	155
Otras actitudes relacionadas con la democracia	163
Posmaterialismo y materialismo	171

CAPÍTULO 5: LA CRISIS DE CONFIANZA EN LAS INSTITUCIONES	177
El colapso de 2001	177
La credibilidad de las instituciones desde la restauración democrática	181
La confianza en el gobierno y en los medios	189
Particularidades de las democracias tardías	194
Instituciones democráticas y preferencias ciudadanas	205
 CAPÍTULO 6: LOS ARGENTINOS Y LA POLÍTICA: DEL INTERÉS A LA APATÍA	 219
La implicación política de los ciudadanos	219
Aspectos que influyen en el interés por la política	229
Un modelo causal	242
Conclusiones	250
 CAPÍTULO 7: CONFIAR Y COOPERAR: EVOLUCIÓN Y FUENTES	 
DEL CAPITAL SOCIAL	253
El interés por el capital social y los debates teóricos	253
El caso argentino: el crecimiento del asociacionismo	259
El declive de la confianza interpersonal	269
Fuentes y efectos de la confianza: las teorías	273
Asociacionismo y confianza en la Argentina: un análisis causal	287
Conclusiones	302
 CAPÍTULO 8: LA CULTURA POLÍTICA EN EL GRAN LA PLATA	 
Y ALGUNAS COMPARACIONES ENTRE REGIONES ARGENTINAS	305
La importancia de los estudios regionales	305
Interés por la política, activismo y sentido de eficacia	308
La democracia y las instituciones	318
Capital social	328
Hábitos de información política	336
Conclusiones	342
 EPÍLOGO: PARA QUE LA DEMOCRACIA FUNCIONE, HACEN FALTA DEMÓCRATAS	 347
 ANEXO	 353
 BIBLIOGRAFÍA	 367

# PRÓLOGO

*Fernando Tauber*<sup>1</sup>

«Para que la democracia funcione, hacen falta demócratas. No alcanza con la acción ciega de los dispositivos institucionales». Esta afirmación del autor pone en evidencia que la cultura política de los pueblos se refleja en su vocación democrática y que los cimientos de una democracia de calidad, se construyen con un conjunto de aspectos, sobre los que esta obra indaga de manera apasionante, no sólo desde su conceptualización histórica, sino desde la revisión de la opinión pública, proponiendo escalas holísticas de análisis que articulan la dimensión mundial con la regional, nacional y local.

El interés por la política, los hábitos participativos, el asociacionismo, la tolerancia, la confianza entre las personas y las conductas de cooperación son recorridos con una minuciosa descripción de proporciones en predisposiciones y omisiones, que dimensionan el capital social que las distintas comunidades acumulan o del cual carecen.

La condición global contemporánea y las nociones de cultura, capital social y empoderamiento contextualizan y significan los procesos democráticos y la calidad de la política que los construye, en la que el acervo cultural de la sociedad como tal es un insumo determinante. El enfoque propuesto por el autor los reconoce como categóricos para su análisis, por

1. Presidente de la Universidad Nacional de La Plata. Arquitecto y doctor en Comunicación. Secretario General (2004-2010), Investigador y Profesor de grado y posgrado de la UNLP. Dirigió numerosos planes estratégicos y otros proyectos para la gestión del desarrollo de comunidades e instituciones de la democracia, y escribió varios libros y artículos sobre los diversos aspectos que articulan la política, la planificación, la gestión y la comunicación con estos procesos.



lo que quizás sea conveniente repasar brevemente estos aspectos en estas páginas de presentación.

En primera instancia, es necesario advertir que el siglo xx tuvo como características determinantes la explosión demográfica del mundo, la urbanización de su localización y una impresionante aceleración en los procesos tecnológicos, en particular los comunicacionales; que condicionó y aún condiciona fuertemente la vida cívica y el desarrollo de las comunidades y redimensiona los procesos democráticos como sumamente complejos y característicos de esta circunstancia histórica.

Dice el autor que «no es casual que la democracia sea un hecho sumamente raro en la historia de la humanidad», pues es una forma de convivencia extremadamente difícil, que impone desafíos particulares a esta triple característica de densidad, urbanidad y tecnología que condicionan el escenario social contemporáneo en cualquier escala.

Efectivamente, este siglo se inició con una población de unos mil seiscientos millones de habitantes y terminó con más de seis mil millones, de los cuales, recién iniciado el siglo XXI, más del 50% habita en zonas urbanas, cuando en el inicio del siglo anterior, las ciudades no reunían al 15% de la población. «A escala mundial, en el siglo XX la población urbana aumentó desde 220 millones de habitantes en 1900 hasta 2.840 millones en el 2000» (Satterthwaite, 2006: 1), multiplicándose por trece en sólo cien años.

Además, «el número y la proporción de habitantes urbanos seguirán aumentando aceleradamente. Hacia 2030, la población urbana habrá llegado a 4.900 millones de personas. En comparación, se prevé que la población rural del mundo disminuirá en unos 28 millones entre 2005 y 2030. La mayor parte de este crecimiento ocurrirá en los países en desarrollo» (Martine, 2007: 6). En esa línea, las Naciones Unidas proyectan para el año 2025 una población de nueve mil millones de habitantes, con un 60% de población urbana y una paulatina desaceleración en el ritmo de crecimiento para el resto del siglo.

Esto permite deducir, no obstante, que la población urbana casi se duplicará en los próximos veinte años, período en que, el crecimiento de las ciudades seguramente será el factor más influyente para el desarrollo. Por lo pronto, hoy las «zonas urbanas generan un 55% del producto nacional



bruto (PNB) en los países de ingreso bajo, el 73% en los que tienen ingreso mediano y el 85% en los de ingreso alto» (Banco Mundial, 2000).

Por su parte, la aceleración en los procesos tecnológicos y en particular los comunicacionales, nos vincula con la globalización, ubicándola como una referencia contextual condicionante de los procesos democráticos contemporáneos y de la evolución de la cultura política de los pueblos.

Ubicamos el inicio de la etapa de globalización –enmarcada en un proceso de integración mundial que comprendió períodos previos de internacionalización y transnacionalización– hacia inicios de los años setenta del siglo pasado, cuando los cambios producidos en la economía, en la tecnología, en la sociedad y en su cultura y en la política, anunciaban una sociedad en la cual ya no sería excluyente la industria en la producción, la que sería superada en importancia por la información, el conocimiento y las comunicaciones informáticas. Además, un conjunto de hechos y procesos invirtieron las políticas keynesianas que habían dominado el capitalismo durante los anteriores veinticinco años y consolidaron las condiciones institucionales para la globalización, tales como el derrumbe de las dictaduras comunistas en la URSS y en Europa del Este; el debilitamiento del poder sindical, una reducción de gastos en el Estado de bienestar a partir de la reducción de impuestos a los ricos y a las empresas y la desregulación y liberalización generalizada de los mercados, tanto nacional como internacionalmente (Castells, 2006).

Lo cierto es que una serie de acontecimientos impulsaron el fortalecimiento de las tendencias globalizadoras en los campos político, social, cultural y económico, tales como la creación de las instituciones de Bretton Woods, las revueltas estudiantiles y obrero estudiantiles del 68, el fin de la convertibilidad del dólar en oro y la crisis del petróleo, la Conferencia de Helsinki y finalmente la caída del Muro de Berlín (Fazio Vengoa, 2000).

Estos sucesos advertían el advenimiento de lo que en un principio se denominó «la sociedad posindustrial» (Bell, 1976), que luego y sucesivamente Brzezinski denominara «sociedad tecnocrática», Drucker «sociedad del conocimiento» y Castells «sociedad de la información», y a la que el propio Manuel Castells, casi dos décadas después de esos inicios, ensanchara y complejizara en sus alcances, aportando la idea de «sociedad red».

Ciertamente, la reestructuración del sistema capitalista en la década del setenta, a partir de la interacción de asuntos como la crisis económica del industrialismo y la crisis política del estatismo; la proliferación y consolidación de movimientos sociales y culturales de finales de los sesenta y comienzos de los setenta, que predicaron y militaron una cultura de libertad en defensa del individuo social, sus derechos, sus diferencias y su medio, tales como el antiautoritarismo, la defensa de los derechos humanos, el feminismo y el ecologismo; y fundamentalmente la revolución en las tecnologías de la información y la comunicación, con inventos tales como el microprocesador, el ordenador personal, la central telefónica digital, Internet (y la recombinación del ADN). Las multiplicaciones y reacciones que desencadenaron esas interacciones, trajeron como consecuencia, a partir de los ochenta, un nuevo modo de desarrollo denominado «informacionalismo» y cuya fuente de productividad se basa en la tecnología de la gestión del conocimiento, el procesamiento de la información y la comunicación de símbolos (Castells, 1996 y 2006).

Además, en términos socioculturales, el proceso de globalización consolida ese asunto y en la visión de sus diversos analistas, repasa dos características destacadas, con matices: «Por un lado, los pueblos y las estructuras sociales que anteriormente habían estado más bien apartados entre sí, ahora interfieren cada vez más en las condiciones de vida mutuas, física y materialmente. Por otro, hay un creciente flujo directo de cultura, de significados y de modos de expresión» (Hannerz, 1998: 97). Si bien se acentúan «la progresiva unificación planetaria y la homogeneización de los modos de vida;» también se multiplica «la producción de nuevas formas de heterogeneidad y el pluralismo que resulta de la emergencia de identidades transnacionales a través de procesos de etnogénesis o de radicalización de perfiles de identidad ya existentes» (Segato, 1997: 2).

El pensamiento moderno que había visualizado al mundo como una totalidad esencialmente ordenada y a los procesos de desarrollo desde una visión de «certidumbre» en el futuro como resultado de una suma de tendencias y decisiones, es reemplazado en el proceso global, por un pensamiento posmoderno que visualiza al mundo ya no como una totalidad, sino como «un número ilimitado de modelos de orden, cada uno de los cuales es generado por un conjunto relativamente autónomo de prácticas» (Bauman, 1995:



13); que registra a los procesos de desarrollo social, fundamentalmente democráticos, desde una visión de «incertidumbre», en la que se consolida «la pluralización de los discursos contextualizados por la comunidad y la tradición, que postula el carácter local de la verdad, el juicio y el gusto, algo que la modernidad negó y se propuso superar en la práctica» (Bauman, 1995: 181); y en el que los procesos o fenómenos imprevistos se incorporan como una variable fundamental en la construcción prospectiva de escenarios para el desarrollo de las comunidades y sus instituciones públicas.

La noción de comunidad, a la que hoy entendemos como el colectivo de representantes de los diversos sectores y actores socio-económicos que la integran, incluido el Estado, adquiere un significado central para el período; ya no con el sentido premoderno de búsqueda de certezas y seguridad en las relaciones humanas, sino a partir de identificarla como el concepto central de una nueva concepción cultural, en la que abundan los llamamientos a un vocabulario compartido, un mundo común, una comunidad de significados, tradiciones y formas de vida, en el que las prácticas locales, al igual que los sistemas de conocimiento, pasan a evaluarse desde las tradiciones propias y las «localidades», y las verdades, pasan a reconocerse casi exclusivamente desde un tiempo y un lugar determinado.

El estado dual contrapuesto –homogéneo /heterogéneo, singular /universal, local /global–que significa a la sociedad actual en su contexto, y la necesidad de adaptación permanente de la pauta cultural a ese juego de tensiones; vuelven necesario precisar los alcances del concepto que enmarca la dimensión de la cultura política de las sociedades en el trabajo presentado. En ese sentido, dice el autor que «los aspectos culturales y los legados históricos no son considerados como requisitos o condiciones previas, sino como factores que allanan el camino o plantean dificultades a las tareas de la construcción democrática», reconociendo una serie de elementos comprendidos en las concepciones más holísticas de la cultura, tales como las costumbres, ritos, leyes, instituciones, o el arte y la arquitectura.

Yúdice por su parte, relata que «...para la teoría antropológica *la cultura comunal*, en tanto conjunto de ideas y valores, confiere identidad al individuo [...] para fines políticos. La cultura es, por tanto, algo más que el anclaje proporcionado por un acervo de ideas y valores [...] se basa en la diferencia que funciona como un *recurso*» (Yúdice, 2003: 38).

En definitiva, «todas las sociedades son construcciones culturales, si entendemos cultura como el conjunto de valores y creencias que dan forma y motivan el comportamiento de las personas» (Castells, 2006: 68).

Sin embargo, si asociamos el alcance de la dimensión cultural a la sociedad red, en el marco de la globalización analizada, «no pareciera equivocado afirmar que la constante novedad, la complejidad y la incertidumbre, son igualmente tres de los fenómenos predominantes del nuevo paradigma cultural» (Fornoni y Perfeito, 2005: 45).

En ese marco, aunque toda práctica cultural refleja una sociedad, no toda práctica social es cultural, y la cultura política, por lo tanto, se reconoce como una práctica que permite concebirse como una fuerza creativa que le permite a un grupo social asumir y hacer frente a los cambios impuestos y necesarios para aspirar a progresar en forma sostenible, en un pie de igualdad y equidad endógena y exógena.

Establecido el alcance del concepto de cultura desde el que reconocemos el análisis del autor, la dimensión cultural en cuanto hábito colectivo (Bourdieu, 1972: 175) o «gramática generadora» de las prácticas sociales (Rist, 2000: 132) y el capital social o «confianza», en su condición de bien colectivo cuya acumulación beneficia a todos y no sólo a algunos; adquieren una condición diferente, ya no como medios para alcanzar un desarrollo social o institucional sostenible, sino como fines dependientes del modelo propuesto, aunque sea necesario reconocerlos nacidos en una cultura específica y por lo tanto difícil de desprenderlos de ella.

Bourdieu identifica tres tipos de capital que los actores sociales se esfuerzan en controlar y acumular: El capital económico, el capital cultural y el capital social o lo que él denomina «las relaciones» o el conjunto de redes sociales que un actor puede movilizar en provecho propio (Bourdieu, 1984[a]: 55). Y Putnam emplea «la noción de capital social para definir las condiciones institucionales de una comunidad cívica participativa y viva» (De Vylder, 1995: n.24). El propio De Vylder afirma que existen cinco tipos de capital en el campo del desarrollo humano sostenible: «el financiero, el físico, el humano, el natural y el capital social» (De Vylder, 1995:n.24, p.9) que comprenden, por lo menos, las instituciones, la democracia parlamentaria, la prensa libre, el respeto por los derechos humanos, las normas para la interacción social, un sistema judicial que defiende la ley y la justi-

cia, los procesos y estructuras formales e informales —que constituyen la forma en que las instituciones se relacionan entre sí—, las normas y redes entre diferentes organizaciones y dentro de ellas, los temas vinculados a la rendición de cuentas y la transparencia y el grado de participación democrática y de control.

Este componente es identificado en general como «empoderamiento» social y es entendido como la búsqueda de la coparticipación del poder o la capacidad de influir en él a partir de un proceso por el cual las personas fortalecen sus capacidades, confianza, visión y protagonismo como grupo social para impulsar cambios positivos de las situaciones que viven.

La filosofía del empoderamiento está muy ligada a los denominados enfoques participativos horizontales que el autor analiza y que están presentes en el mencionado campo del desarrollo democrático desde los años setenta, que vienen proponiendo como objetivo de una estrategia de empoderamiento, reducir la vulnerabilidad de un grupo social, involucrarlo en los beneficios de un proceso de desarrollo democrático, es decir crear condiciones para lograr mayor equidad en cuanto a oportunidades y derechos, mejorar el acceso a conocimientos, recursos y servicios sociales, así como a la participación en los procesos de decisión (COSUDE, 2007).

Podemos decir que el empoderamiento social está relacionado con el acceso y control de tres tipos de poderes: a) el *social*, entendido como el acceso a la base de riqueza productiva; b) el *político*, o acceso de los individuos al proceso de toma de decisiones, sobre todo aquellas que afectan a su propio futuro y a la rendición de cuentas como resultado de la vigilancia social, garante de mayor transparencia y c) el *psicológico*, entendido en el sentido de potencialidad y capacidad individual (Friedman, 1992).

Estos poderes se vinculan con tres dimensiones: a) la de las *relaciones próximas*, como capacidad de negociar e influir en la naturaleza de las relaciones y las decisiones, b) la *colectiva*, como participación en las estructuras políticas y acción colectiva basada en la cooperación; y c) la *personal*, como desarrollo del sentido del yo, de la confianza y la capacidad individual (Rowlands, 1997).

En síntesis, podemos decir que «las cuestiones políticas clave que vinculan democracia, empoderamiento y cultura implican los procesos de acceso a la libertad de expresión y al poder. En la dimensión social, el



empoderamiento supone el acceso a una pluralidad de fuentes de información, así como a canales de expresión, representación y reparación de situaciones injustas» (Fuentes, 1997: 65).

La subjetivación del poder social de la que hablamos, lleva a razonar que la legitimidad y sostenibilidad de las decisiones políticas en entornos con un fuerte empoderamiento social, depende mucho más del acuerdo que del acierto, pues «el efecto social de legitimación no depende de la verdad del criterio de definición, sino de la competencia para imponerlo como verdadero» (Costa y Mozejko, 2001: 38). La idea, el argumento y la lógica de la decisión se miden con la vara del consenso y «la opinión... es el único fundamento social de la nueva certidumbre, (y) la argumentación es la vía real a la verdad» (Bauman, 1995: 56). Basado en ese concepto, la investigación propuesta por el autor adquiere un especial significado. La opinión social, medida y evaluada, ya no sólo ayuda a construir la verdad, sino que es la verdad.

«En sociedades donde circula mucha información, lo único racional es aquello que la gente cree que es racional. Suena excesivo, pero es así: las cosas no son sino lo que la gente cree que son» (Stuhlman, 2001: 67) y responderá a la política propuesta, no por sus ventajas «objetivas» sino por lo que cree que son esas ventajas. «Lo socialmente producido y por lo mismo, arbitrario, es representado como natural y, en consecuencia, transformado en principio de legitimidad y aceptabilidad de las prácticas. De hecho, asegura (incluso) la reproducción de lo arbitrario como natural» (Costa y Mozejko, 2001: 37). Por eso, la producción social o colectiva de las decisiones a partir de la participación, es una condición básica de su legitimidad y sostenibilidad, no porque garantice el acierto o el éxito en la decisión, sino porque refuerza con su respaldo el rumbo de los procesos e involucra al conjunto en la responsabilidad de haberla tomado.

En ese sentido, el autor de este libro afirma que «surgen dos dimensiones de la legitimidad: de un lado, un principio general, según el cual la democracia es «la mejor» o «la menos mala» de las posibles formas de gobierno; de otro, la percepción concreta de la democracia en el propio país y en ese momento histórico: la idea de que a pesar de sus fallas y limitaciones, es mejor que cualquier otro régimen que haya podido instaurarse en él».



En esa línea, la investigación concluye que «donde una parte de la población se compone de personas tolerantes, que confían en los demás, respetan las normas cívicas —no por temor a un tercero, sino como parte de la cultura de convivencia—, valoran su autonomía y la de los otros, se interesan por los asuntos públicos y la marcha de la sociedad, sienten que pueden influir sobre éstos y están dispuestas a actuar con ese fin, la democracia encuentra su cimiento más firme».

Efectivamente, la vida cívica y política será de mayor calidad si la tolerancia, la confianza y las normas de cooperación se hallan razonablemente difundidas en la sociedad, y si reconoce que existe una relación directa entre confianza y estabilidad política y entre confianza y calidad de la democracia.

Finalmente, resta acotar que el intenso recorrido que propone el autor por las opiniones y su evolución en diversas sociedades, cada una en su tiempo y en su lugar, va nutriendo al lector de argumentos y fundamentos sobre la idea de democracia, de cultura política y del capital social necesario para permitir la maduración de estos procesos, basados fundamentalmente en la confianza que necesita tener la sociedad para involucrarse. Identifica avances y dificultades que afrontan los procesos democráticos en el devenir histórico contemporáneo que nos ayudan a dimensionar la responsabilidad que nos toca para ayudar a construirlos y el desafío que debemos asumir como una sociedad que busca estabilizarse y madurar en su desarrollo. Y con ese marco, nos induce a reflexionar sobre un interrogante inquietante que recorre la obra y que fortalece su fuerte llamado a la construcción colectiva y a la participación comprometida:

«¿Está la democracia destinada a defraudarnos, ya sea porque, para llegar a existir, deba prometernos más de lo que puede dar, o porque en realidad no puede prometernos nada?»





## INTRODUCCIÓN

La cultura política comprende las ideas, valores y hábitos de individuos y grupos referidos al proceso político, sus actores e instituciones. El renovado interés por su estudio coincide con la historia reciente de expansión de la democracia: desde mediados de la década del setenta, alrededor de ochenta países adoptaron esa forma de gobierno en un lapso de veinticinco años. En estas sociedades, como la argentina y la mayoría de las latinoamericanas, una cultura política democrática parece ser esencial para la persistencia y la calidad del sistema, tanto como pueden serlo las cuestiones económicas e institucionales.

El potencial transformador de esas nuevas experiencias democráticas no oculta los problemas que, como vemos en América Latina, afrontan muchas de ellas para responder a las expectativas creadas con su instauración. El establecimiento de una democracia electoral no abre el paso automáticamente a instituciones efectivas, que den respuesta a las demandas y preferencias de la gente y actúen eficazmente para solucionar los problemas del país. Es en la estabilidad, profundidad y efectividad de la democracia, más allá del periódico ejercicio electoral, donde la cultura política cumple un rol prominente.

Un supuesto central de este enfoque es que las ideas, valores y conductas de la gente común tienen una influencia decisiva en el rumbo de las democracias. Mientras la literatura sobre transición democrática ha puesto el acento en el papel de las elites o dirigencias políticas en los cambios de régimen, una visión amplia de la cultura política asume que la solidez de la

democracia y el desempeño de sus instituciones encuentran sustento en lo que piensan y sienten los ciudadanos comunes.

Es más probable que la democracia sobreviva frente a situaciones adversas si la gran mayoría de la gente está convencida de que es la mejor forma de gobierno y rechaza cualquier alternativa autoritaria. Las políticas de gobierno, igual que el sistema político en general, serán más proclives a prestar atención y dar soluciones a las necesidades de la población si ésta muestra interés por lo que pasa, se informa y posee la disposición y capacidad para hacerse oír, asociarse y participar. La vida cívica y política será de mayor calidad si la tolerancia, la confianza y las normas de cooperación se hallan razonablemente difundidas en la sociedad.

¿Depende la existencia de estas orientaciones culturales de condiciones económicas e institucionales previas? El desarrollo económico y el funcionamiento institucional, ¿son influidos por tales orientaciones, y en qué medida? Mientras estas preguntas sustantivas seguirán siendo objeto de debate, en la práctica se observa que muchos aspectos de las tres dimensiones —económica, institucional y sociocultural— se influyen recíprocamente, lo que nos previene de adoptar cualquier forma de determinismo. Así, aunque se ha postulado al desarrollo económico como una precondition de la democracia, la experiencia política de los pueblos —en particular, como sucedió entre nosotros, la experiencia del autoritarismo— ha probado ser también una fuerza democratizadora: los bienes políticos que provee la democracia son ahora valorados en sí mismos, más allá de la insatisfacción por las dificultades económicas y por la imperfección de las propias instituciones.

La discusión se presenta asimismo al abordar en detalle cuáles son las ideas y valores más importantes que, una vez arraigados en la sociedad, sirven de sustento a una democracia plena. Un indicador de solidez de la democracia es el grado de apoyo incondicional con que ésta cuenta entre la población. Se trata de un apoyo por principio, no instrumental, es decir, independiente de lo bien o mal que se juzgue su funcionamiento. En cuanto a los cimientos de una democracia de calidad, los análisis convergen en destacar un conjunto delimitado de aspectos, algunos de los cuales tienen una larga tradición en el pensamiento político: el interés por la política, los hábitos participativos, el asociacionismo, la tolerancia, la confianza entre las personas, las conductas de cooperación. Donde las personas y grupos



poseen estas disposiciones, así como un nivel mínimo de recursos materiales y habilidades para actuar en el ámbito cívico y político —lo que supone un grado de desarrollo económico y humano—, es probable que encontremos instituciones democráticas más efectivas, transparentes y sensibles a las preferencias de la población. En parte, porque la gente actúa para conseguirlas; en parte, porque los dirigentes y funcionarios están imbuidos del mismo ethos democrático.

Queda claro que en estas consideraciones subyace una concepción normativa de la democracia. Ésta debe ser más que elecciones periódicas. El «gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo», aún en la democracia representativa moderna, significa más que el derecho de votar cada dos años a los representantes que asumirán el ejercicio efectivo del poder político. Las políticas públicas deben responder a las preferencias, las demandas, las necesidades de la gente. Y esto, si bien no requiere ciudadanos que vivan para la política, sí entraña un grado de implicación y actitudes compatibles con esas aspiraciones.

La participación de la gente en el proceso político, más allá de las instancias electorales, no sólo contribuye a hacer más probable la disposición y capacidad del gobierno para dar respuestas, y a crear mecanismos adicionales de rendición de cuentas o *accountability*. Es concebida, además, como un bien valioso en sí mismo.

Una de sus formas más importantes es la inserción en grupos y organizaciones voluntarias creadas por los propios ciudadanos. Es en este tipo de asociaciones —desde las culturales, religiosas o deportivas, hasta las organizaciones ecológicas, sociales, barriales o de derechos humanos—, donde suelen encontrarse, en la sociedad actual, las características de comunicación personal, relaciones horizontales y participación directa en las decisiones, que caracterizan el ideal de autogobierno encarnado en el concepto original de democracia.

Las asociaciones civiles, formales o no, promueven la efectividad del gobierno democrático por sus efectos internos sobre los participantes y externos sobre el sistema político. Al asociarse, los individuos se ven en la necesidad de precisar y explicitar sus puntos de vista y objetivos, y acrecientan su capacidad de darlos a conocer públicamente y de actuar para concretarlos. Internamente, las asociaciones funcionan como «escuelas de

democracia». En ellas, las personas desarrollan los hábitos de cooperar para alcanzar objetivos comunes y de intercambiar opiniones en un contexto de tolerancia. Adquieren, además, las habilidades prácticas que se necesitan para participar de la vida pública: organizar reuniones, redactar documentos, llevar una gacetilla al diario, pronunciar un discurso. Los participantes aprenden también «virtudes cívicas», como la confianza, las normas de cooperación y el interés por los asuntos públicos.

Una densa red de asociaciones voluntarias —es decir, de micro-democracias— constituye, de este modo, la infraestructura que sustenta la democracia mayor. Esta es la base de la concepción que, frente a las tendencias actuales a la desafección política y a la erosión del sentido de ciudadanía, destaca el rol de la sociedad civil, el capital social, la cultura cívica o la confianza, para hacer funcionar la democracia.

La cuestión de la confianza entre las personas merece una referencia adicional. Hablamos aquí de la confianza en la mayoría de la gente, es decir, en las personas en general, no en individuos particulares como nuestros conocidos. A esta confianza interpersonal se la suele llamar, por la misma razón, confianza generalizada —y también liviana, pues es mucho menos intensa que la que depositamos, por ejemplo, en familiares y amigos—.

¿Por qué es importante este tipo de confianza? En los últimos quince años, la respuesta a esta pregunta se ha convertido —igual que la noción misma de capital social— en uno de los temas más debatidos e investigados de las ciencias sociales y políticas. Sin entrar, por ahora, en el detalle de las controversias que rodean la discusión, podemos destacar las ideas más importantes. La confianza, en esencia, facilita y hace más probable la cooperación. Una comunidad en la que abunde la confianza tenderá a recurrir a la cooperación y a la asociación para solucionar los problemas colectivos. En un barrio que sufre necesidades, los vecinos que confían entre sí pueden unirse para realizar algún trabajo conjunto, o para crear un centro de fomento. Con ello, beneficiarán a todo el barrio, incluyendo a los vecinos que no confían ni cooperan. Éstos, quizás, cambiarán su actitud posteriormente, aunque más no sea por presión social, es decir, por efecto de las normas de cooperación que habrán comenzado a emerger.

A nivel de la sociedad general, todo esto parece tener consecuencias sobre la política, la economía y otras áreas de la vida social. Se ha observa-



do, por ejemplo, que los países con una alta proporción de personas que confían en la mayoría de la gente son, con pocas excepciones, los mismos en los que las instituciones democráticas han funcionado durante más tiempo en forma ininterrumpida. Existiría, pues, una relación entre confianza y estabilidad política, y también, posiblemente, entre confianza y calidad de la democracia. Los países con elevada confianza interpersonal exhiben, según varios estudios, un mayor crecimiento económico a largo plazo, pues la confianza tendría el efecto de reducir lo que los economistas llaman «costos de transacción». Las sociedades con confianza tienen, entre otras cosas, índices más bajos de corrupción, de delitos, de accidentes de tránsito y de evasión impositiva.

Aunque apoyada en la comunicación y la participación directas que suponen las asociaciones civiles, la confianza y la cooperación, la democracia necesita, en la compleja sociedad moderna, de la representación política y de la comunicación a través de los medios. ¿Qué papel cumplen éstos en la conformación de la cultura política? ¿Hacen posible, con su actual estructura y contenidos, una deliberación pública genuina, con la suficiente calidad y diversidad para permitir al ciudadano arribar a opiniones racionales sobre un universo de temas que, en la sociedad del siglo XXI, no deja de crecer en complejidad y multiplicidad?

Estas cuestiones capitales han puesto a los medios de comunicación, una vez más, en el centro de arduos debates. Para unos, los medios —en especial, la televisión—, con su cobertura política fragmentaria y superficial, cargada de malas noticias y agresión política, contribuyen a la pérdida de confianza en las instituciones y a la caída de la participación política convencional —como la concurrencia a las urnas y la afiliación partidaria— que se observan en buena parte de las democracias nuevas y maduras. Otros, adoptando una perspectiva de más largo plazo, sostienen que el desarrollo y difusión de los medios aumentó enormemente la información política de la población, hecho que, acompañado de crecientes niveles educativos, expandió en forma sustancial las capacidades políticas de la gente común.

Tampoco escapan a estas controversias las visiones normativas. Las concepciones elitistas de la democracia suponen un ciudadano poco y mal informado, con escasa capacidad de juicio político, cuyas opiniones mal podrían servir de orientación a los responsables de definir las políticas de

Estado. A estos argumentos es posible oponer otras investigaciones, que muestran las facultades del público para el análisis crítico y la deliberación, y para formarse preferencias razonables, coherentes y estables sobre políticas públicas.

Los problemas, en muchos casos, no tienen su origen en las capacidades del público, sino en las distorsiones que se producen dentro del sistema de información, que alcanzan tanto a los medios –poca diversidad de puntos de vista, influencia de intereses sobre su agenda– como al sistema político: falta de transparencia informativa, prácticas del secreto y el engaño políticos, gravitación de grupos de interés y otros procesos semejantes. Además, la enorme penetración de la televisión ofrece a los políticos la posibilidad de llegar a grandes públicos sin la mediación de los partidos, debilitados en muchas sociedades, como otras instituciones, por la pérdida de credibilidad. Esto abre el paso al fenómeno de personalización de la política: suelen importar más las cualidades personales del candidato y su habilidad frente a las cámaras que las ideas que defiende. El uso táctico de las encuestas, la retórica y la coyuntura, dominan, en muchos casos, frente a la visión estratégica y la comunicación genuina entre políticos y ciudadanos.

\* \* \*

Este libro es resultado de más de tres años de investigación y trabajo académico desarrollados desde nuestro Seminario de Comunicación y Cultura Política en la Facultad de Periodismo y Comunicación Social de la Universidad Nacional de La Plata. Lo anima la creencia en la promesa de la democracia como la forma más deseable de convivencia, y, al mismo tiempo, la conciencia de las dificultades que atraviesan experiencias como la argentina para mejorar las condiciones de vida de la gente y dar respuesta a sus justas demandas. También, la idea de que la cultura política es una dimensión fundamental –y habitualmente descuidada– para explicar esos problemas. La cultura política argentina constituye un terreno ampliamente inexplorado. Este trabajo aspira a ser una contribución al conocimiento de ese campo, sobre el que esperamos seguir avanzando en estudios posteriores.

El libro se divide en dos partes. En la primera abordamos las cuestiones teóricas generales. El Capítulo 1 repasa el fenómeno de expansión global de





la democracia que tuvo lugar desde mediados de los años setenta, así como los aportes y limitaciones de los modelos utilizados en su análisis, para finalizar con un balance de estos últimos veinticinco años de democracia en nuestro país. En el Capítulo 2 nos ocupamos de los enfoques teóricos para el estudio de la cultura política. Examinamos el origen y evolución del concepto y las principales hipótesis y teorías sobre las que se apoya nuestra investigación.

La segunda parte trata, sobre una base empírica, algunos de los temas más importantes de la cultura política argentina. El Capítulo 3 pone brevemente en perspectiva histórica la experiencia iniciada en 1983. A partir del Capítulo 4, que enfoca la cuestión del apoyo a la democracia y la evaluación de su desempeño por parte de los argentinos, recurrimos a datos proporcionados por conocidas encuestas internacionales para cubrir el periodo que se extiende desde la recuperación de la democracia hasta la actualidad. Los análisis se fundan en nuestros propios procesamientos de las bases de datos oficiales de la Encuesta Mundial de Valores y, de manera complementaria, en los sucesivos informes de Latinobarómetro. Junto a los estudios descriptivos y a las técnicas tradicionales de análisis multivariado, construimos modelos de regresión para indagar los nexos causales sobre algunos de los principales fenómenos abordados. El Capítulo 5 describe e interpreta la crisis de confianza en las instituciones políticas, mientras que el Capítulo 6 hace lo propio con la evolución del interés por la política desde la restauración democrática. La participación en organizaciones voluntarias y la confianza interpersonal se hallan entre los principales componentes del capital social de los argentinos sobre los que profundizamos en el Capítulo 7. Exploramos aquí los factores causales relacionados con la inserción en asociaciones civiles, la confianza generalizada y el activismo político no convencional.

El Capítulo 8 constituye una aproximación al estudio de las diferencias regionales de cultura política en nuestro país. Presentamos en esta sección los resultados generales de la Encuesta Comunicación y Cultura Política en el Gran La Plata, dirigida por el autor a mediados de 2008, y los comparamos con las características del contexto nacional y de algunas grandes subdivisiones de la sociedad argentina que surgen de las encuestas internacionales. El Epílogo ofrece una visión sumaria de los hallazgos y conclusiones obtenidos.



El autor hace expreso su agradecimiento a las autoridades de la Facultad de Periodismo y Comunicación Social de la Universidad Nacional de La Plata, así como a los docentes, graduados y estudiantes de esa casa de altos estudios que brindaron su apoyo para llevar a cabo este proyecto académico.



# **PRIMERA PARTE**

## **ENFOQUES TEÓRICOS**



# CAPÍTULO 1

## LA EXPANSIÓN GLOBAL DE LA DEMOCRACIA

### La idea de democracia

Dado que no existe consenso sobre la noción de democracia —pocos conceptos son tan polisémicos y controvertidos—, es necesario comenzar explicitando el sentido en que la utilizamos. En décadas recientes, la democracia real, igual que el modo de conceptualizarla, ha tendido a reducirse cada vez más al mecanismo de la competencia electoral. Pero más allá de las elecciones —que son, desde luego, una de sus instituciones esenciales—, la democracia constituye, en términos normativos, un ordenamiento institucional que crea el marco para una forma de convivencia en la que cada individuo y grupo es libre de tener su propio proyecto de vida y de participar, en condiciones de igualdad, de la comunidad y el proceso político. La democracia protege, por un lado, el derecho de los individuos y grupos de actuar para lograr sus fines y vivir de acuerdo con sus propios valores y creencias. Permite, por otro, que los miembros de la colectividad tomen y se sientan parte del desenvolvimiento de la sociedad política.

Así entendida, la democracia supone una diversidad social mucho más amplia que el pluralismo que supone la competencia de los grupos políticos por el poder. Implica una protección efectiva para que no haya grupos excluidos del ejercicio de los derechos, para que esos derechos no sean vulnerados por poderes estatales o no estatales, y para equilibrar las oportunidades de participación y las capacidades de negociación en el proceso político.

Las elecciones periódicas y las libertades que implican son un requisito esencial de la democracia, pues, estando el ejercicio del poder político en manos de representantes, sólo la competencia electoral plural hace posible la representación de los diversos grupos sociales y la vigencia del principio de mayoría. Sin embargo, el control que significa la intermitente rendición de cuentas en las urnas no basta para asegurar la receptividad del sistema político a las preferencias de los ciudadanos, ni el amplio campo de derechos y garantías que reconozca la diversidad de proyectos de vida. El proceso político democrático puede concebirse de un modo más inclusivo, como una actividad continua que entraña la participación de los ciudadanos, individualmente y a través de grupos y asociaciones civiles, mediante la deliberación pública y diversos canales y mecanismos de agregación, oposición y articulación de intereses. Más allá del rol no sustituible que cumplen los partidos políticos y el parlamento como mediadores entre la sociedad civil y el Estado, el grado de democracia depende también de la amplitud, profundidad y equidad de este proceso político expandido.

Con distintas acepciones, se habla también de democracia social y económica<sup>1</sup>. Se dice, con razón, que la democracia política ha logrado realizar, en medida razonable, el valor de la libertad, pero no el de la igualdad en la distribución de la riqueza y las oportunidades de realización. En las democracias industrializadas, el Estado de Bienestar ayudó a que los derechos formales se volvieran efectivos para las grandes mayorías. En los países pobres, igual que en los de desarrollo intermedio como la Argentina, las desigualdades sociales y económicas limitan seriamente el ejercicio real de los derechos de extensas franjas de la población. La práctica del clientelismo político, producto en parte de la desigualdad, tiende a perpetuarla, pues la continuidad de la relación de dependencia asegura la de los votos.

En este orden de ideas, suelen contraponerse la democracia formal y la sustantiva:<sup>2</sup> el formalismo de los procedimientos democráticos, frente a la concreción de un orden justo, que busque la felicidad de los ciudadanos; la igualdad de los derechos que se reconocen a las personas legales, frente a su desigualdad de hecho entre las personas reales; la ciudadanía de baja intensidad, frente a la participación real en los asuntos públicos. Estas dis-

1. Huber et al., 1997; Sartori, 2003; Kourvetaris and Dobratz, 1982.

2. Ver, por ejemplo, Quiroga, 2001.



tinciones son atendibles, pero es necesario precaverse, especialmente en sociedades que emergen del autoritarismo, del riesgo de negar valor a la democracia conquistada y abrir la puerta a una regresión política. El reconocimiento de los derechos formales es un primer paso en dirección a su vigencia real. Es más probable que los sectores desfavorecidos puedan expresarse, organizarse y actuar para reclamar por sus derechos en una democracia imperfecta que bajo un régimen autoritario. Aún en el caso de los grupos que, precedidos de una historia de sumisión, asumen su condición como un estado de cosas natural, incluso una democracia defectuosa ofrece la posibilidad de que tales situaciones sean denunciadas y se inicien acciones reparadoras desde fuera o dentro de los grupos excluidos.

No hay duda de que en América Latina, que es la región más desigual del mundo, el desempeño de las democracias, en este como en otros temas, ha sido insatisfactorio. En la mayoría de los países latinoamericanos, el Estado discrimina a los sectores vulnerables, de modo que la inequidad y el mal desempeño institucional se refuerzan mutuamente. La desigualdad social tiene en la región profundas raíces históricas y culturales, igual que la debilidad del Estado, el clientelismo, la corrupción, el nepotismo y otros aspectos que afectan el funcionamiento de las instituciones. La única salida, por más ardua que parezca, es trabajar para mejorar la calidad de estas democracias, tratando de aumentar su disposición y capacidad para responder a las necesidades de la población.

Desde otro lugar del espectro ideológico, hay quienes creen que en democracia es más difícil aplicar lo que consideran «buenas políticas económicas». Su argumento es que el gobierno, o bien evita tomar medidas necesarias que acarreen costos sociales, temiendo que se conviertan en una pérdida de votos, o bien enfrenta grandes dificultades para hacerlo, debido a la oposición del parlamento y de los grupos afectados. Sobre esta base, en los años noventa se vio con buenos ojos en América Latina la concentración de poder en el ejecutivo, mediante la delegación de facultades legislativas y la limitación de otros controles institucionales, apuntando a una gestión puramente tecnocrática de la política económica. Esta tendencia, que convergió con la tradición de líderes fuertes, la endémica debilidad de los partidos y la práctica de acumular poder con fines de control político —fenómenos englobados en lo que, con distintos matices, se ha llamado delegacionismo,

hiperpresidencialismo, decisionismo—, ha tenido consecuencias sumamente negativas para la economía, la equidad social y la calidad institucional. Los mecanismos de deliberación pública y los equilibrios institucionales —parlamentarios, judiciales, de control de la corrupción— establecen un marco que promueve el aprendizaje social sobre las políticas públicas. No sólo disminuye así la probabilidad de cometer grandes errores; también aumenta la de adoptar, antes o después, las políticas correctas, que se vuelven más sustentables por ser el resultado de la experiencia, la deliberación, las negociaciones, la participación de los distintos sectores involucrados y, en general, por hallarse legitimadas por un proceso decisorio de carácter más democrático.

La democracia es un régimen político. Aunque podamos hablar de democracia social y económica, en el sentido de una igualdad en términos de estatus social y de distribución del ingreso, es preferible reservar la palabra democracia, sin adjetivos, para referirnos a la democracia política. Luego, es posible plantear diversos tipos de relaciones entre el tipo de régimen político y los ámbitos económico, social y cultural, a fin de evaluar la capacidad de la democracia para alcanzar objetivos valiosos en cada una de esas esferas, o para examinar los posibles vínculos de causalidad entre la política, la economía, la cultura y la estructura social.

Dos ideas de peso creciente son las de democracia participativa<sup>3</sup> y democracia directa. Los llamados a ampliar la participación de la gente en los actos de gobierno han ganado en intensidad desde que fueran iniciados, en los años sesenta, por movimientos estudiantiles de sociedades industrializadas. La incorporación de mecanismos de democracia semidirecta en el ordenamiento institucional representativo —como la iniciativa y la consulta popular en la Constitución argentina de 1994— es parte de esta tendencia, a la que se agregan diversos ensayos de participación popular institucionalizada, especialmente en el nivel local. La expresión «democracia participativa» suele utilizarse con distintos significados, que van desde un énfasis en el papel de las asociaciones voluntarias —concepción presente en la teoría de la democracia a partir de Tocqueville—, hasta las propuestas de multiplicar la intervención de las asambleas de ciudadanos en las decisiones de gobierno.

3. Huber et al, op. Cit.



Las aspiraciones a una participación política más amplia tienen su origen en los profundos cambios sociales de las últimas décadas que, al expandir la educación terciaria, la información accesible a través de los medios de comunicación y la experiencia en ambientes laborales complejos, han aumentado las capacidades políticas de la población.<sup>4</sup> En este contexto, también la sociedad civil experimenta transformaciones: ganan protagonismo las organizaciones de la «nueva política» –vinculadas a la ecología, el feminismo, el pacifismo, los derechos humanos, los movimientos sociales–, al tiempo que se generalizan modos de activismo no institucionalizados, como los petitorios, las manifestaciones y métodos similares de protesta y acción directa. La estructura institucional de las democracias actuales tiene problemas para responder al nuevo escenario, pues se halla ajustada a las condiciones de la era industrial, que se distinguía por una participación limitada –dirigida desde arriba y canalizada a través de los grandes partidos tradicionales– y por el peso casi exclusivo que tenían las funciones de mediación en el conflicto distributivo. Mientras estos fenómenos alcanzan su pleno desarrollo en las sociedades posindustriales, en la mayoría de las nuevas democracias es también la precariedad de las instituciones, su debilidad frente a las fuerzas de la globalización y sus dificultades para satisfacer demandas básicas de la gente, la que impulsa nuevas formas de organización social y activismo político.

Con el colapso de la Unión Soviética y la conversión de China al capitalismo, se ha querido presentar la expansión democrática de fin de milenio como parte de «una desenfadada victoria del liberalismo político y económico».<sup>5</sup> Queda claro, sin embargo, que no hay vínculo necesario entre la democracia y las políticas económicas liberales. Recordemos que la crisis del petróleo de 1973 significó el fin del pacto fordista –basado en la distribución de las ganancias de productividad– y la del Estado de Bienestar que se apoyaba sobre él. En 1975, Crozier, Huntington y Watanuki publicaron su informe para la Comisión Trilateral sobre la «crisis de la democracia», según el cual éstas enfrentaban una «sobrecarga» de demandas que el Estado –cuyo gasto como porcentaje del producto nacional había crecido significativamente desde la posguerra– no estaba ya en condiciones de sa-

4. Inglehart, 1990 y 1997.

5. Fukuyama, 1989.



tisfacer.<sup>6</sup> Poco después, con los gobiernos de Thatcher y Reagan, comenzaba el auge de la ideología neoconservadora que, con la globalización de las finanzas, la producción y el comercio, promovió la idea del mercado libre como principio organizador de la sociedad. Sin embargo, a pesar de las políticas de privatización y liberalización implementadas, en la mayoría de los países desarrollados el Estado ha seguido representando entre el 40% y el 50% del producto bruto interno y no ha dejado de intervenir en la vida económica, especialmente a través de su política monetaria y fiscal. Las crisis financieras, que golpearon primero a las economías emergentes—México (1995), Sudeste Asiático (1997), Rusia (1998), Brasil (1999), Argentina (2001)—, alcanzaron en 2008 a Estados Unidos y Europa y, con ello, reabrieron la discusión sobre el papel regulador y orientador del Estado —y de la política en general— en la vida económica.

Para los países que aún transitan el camino al desarrollo, cabe notar que la experiencia histórica muestra que los regímenes autoritarios no han demostrado ser mejores que la democracia para alcanzar la modernización económica y la prosperidad. Por otro lado, al margen de las difundidas recetas universales, los considerados «milagros económicos» de la segunda mitad del siglo xx—Japón, Alemania, España, Irlanda, Corea y demás «tigres» asiáticos— no se lograron mediante la imitación mecánica de otros modelos, sino implementando estrategias específicas, adaptadas a combinaciones, propias de cada país, de recursos humanos y naturales, instituciones políticas, rasgos culturales, circunstancias históricas y ubicación geográfica.

Después de lo expuesto, ¿en qué dirección puede plantearse la idea de una democracia más profunda, frente a las insuficiencias, cada vez más notorias, de las concepciones puramente formalistas? Desde nuestro punto de vista, se trata de que las instituciones respondan eficazmente a las demandas y necesidades de la gente, protejan la diversidad social y cultural, y dispongan instancias amplias, permanentes y equitativas de participación política de los ciudadanos, en forma individual y asociativa.

Notemos que el pensamiento sobre la democracia se mueve entre el ideal y lo real. Las democracias reales han sido siempre una versión muy imperfecta del ideal democrático; éste, a su vez, cambia con el devenir histórico. Como resultado, la democracia tiene un horizonte móvil. En doscientos

6. Crozier, Huntington and Watanuki, 1975.



años, no sin grandes conflictos y luchas de los grupos postergados, la trama de derechos civiles y políticos se volvió más densa, se expandió e incluyó a un rango más vasto y diverso de grupos sociales.<sup>7</sup> Así sigue siendo hoy. La democracia se asume como un sistema perfectible; carece de un estado final, definitivo.

No es infrecuente que se hable de la democracia como un régimen mediocre. Tocqueville, que abordó tanto sus virtudes como sus «malas inclinaciones», lo expresaba de este modo:

¿Qué exigís de la sociedad y de su gobierno? Entendámonos. ¿Queréis dar al espíritu humano cierta elevación, una manera generosa de enfocar las cosas de este mundo? ¿Queréis inspirar a los hombres una especie de desprecio por los bienes materiales? ¿Deseáis hacer nacer, o mantener, convicciones profundas y preparar una gran abnegación? [...] ¿Pretendéis organizar un pueblo de forma que impere sobre todos los demás? ¿Lo destináis a intentar grandes empresas y, en cual sea el resultado de sus esfuerzos, a dejar una intensa huella en la historia? Si éste es, según vosotros, el objeto principal que deben proponerse los hombres en sociedad, no adoptéis el gobierno de la democracia, pues con toda seguridad no os conducirá a él.<sup>8</sup>

Y, sin embargo, la democracia se nos presenta como un ideal de convivencia muy difícil de alcanzar, que sólo ha podido plasmarse, y en forma inacabada, en breves y contados momentos de la historia. En la actualidad, afirma Touraine, el desafío de la democracia consiste en «hacer vivir juntos a individuos y grupos cada vez más diferentes los unos a los otros, en una sociedad que debe también funcionar como una unidad».<sup>9</sup> Para Bauman, la democracia «aspira a lograr la cuadratura del círculo menos susceptible de convertirse en cuadrado: pretende preservar simultáneamente la libertad de actuación del Estado, los individuos y sus asociaciones, convirtiendo la libertad de cada uno de ellos en condición necesaria de la libertad de los otros».<sup>10</sup>

7. Markoff, 1999; O'Donnell, 2001.

8. De Tocqueville, 1984 [1835], p. 247.

9. Touraine, 1998, p. 176.

10. Bauman, 2003, pp. 163-164.

## Democracias reales

El estudio de la cultura política se halla estrechamente vinculado a la investigación comparativa internacional sobre la democracia. Este tipo de investigación experimentó un fuerte crecimiento en el último cuarto del siglo xx, a medida que los procesos de transición democrática se multiplicaban por todo el mundo. En ese marco se elaboraron y refinaron las concepciones realistas y las definiciones operativas de democracia que hoy predominan en la literatura. Analizaremos a continuación algunos de estos desarrollos, así como el balance que se viene realizando de la misma ola democratizadora y de los enfoques conceptuales utilizados para estudiarla.

A mediados de los años setenta, la forma democrática de gobierno entró en un periodo de difusión mundial de magnitud sin precedentes. Esta expansión –conocida, por el nombre que le dio Huntington, como la *Tercera Ola de Democratización*– empezó en el Sur de Europa, con las transiciones democráticas de Portugal, España y Grecia; continuó en América Latina, desde fines de los setenta y hasta entrados los ochenta; se extendió, a partir de 1986, a países del Sur y del Este de Asia: Filipinas, Corea y Tailandia; entre 1989 y 1991, alcanzó a los estados de Europa del Este y a los que surgieron de la desintegración de la Unión Soviética; en 1990, llegó al África Subsahariana, donde siguió avanzando hasta mediados de la década.<sup>11</sup>

En 1973, año previo a la caída de la dictadura portuguesa que daría inicio a la tercera ola, Huntington cuenta 30 democracias, que constituían el 25% de los países que existían en ese momento. Hacia 1990, el número de democracias llegaba a 58, el 45% de los países; este porcentaje igualaba al representado por los 29 gobiernos democráticos de 1922, el otro pico histórico en términos relativos, perteneciente a la primera ola. En cambio, en números absolutos, la cima anterior –siempre según el cómputo de Huntington– se había alcanzado en la segunda ola, más precisamente en 1962, cuando había 36 democracias (que significaban el 32% del total de los estados).

11. Huntington, 1991; Kurzman, 1998a; Franck, 1992.



La actitud con que algunos círculos políticos e intelectuales recibieron esta difusión global de cambios prodemocráticos queda bien expresada en el ensayo *El Fin de la Historia*, publicado por Francis Fukuyama en 1989.<sup>12</sup> La exaltación fue cediendo hacia fin de siglo, cuando se hizo evidente que muchas de las llamadas nuevas democracias tenían un modesto desempeño<sup>13</sup> y, en no pocos casos, apenas calificaban —o no calificaban— como tales. Había regímenes híbridos, estables, que combinaban elementos democráticos y autoritarios y no se hallaban en transición a una democracia plena.<sup>14</sup>

El mundo académico produjo una cantidad exuberante de estudios dedicados a analizar la emergencia, características y desenvolvimiento de las democracias recién instauradas. Nacieron dos áreas especializadas de investigación: la transitología y la consolidología, enfocadas en los procesos de transición y consolidación democráticas. La literatura precedente, en los años sesenta y setenta, había centrado su atención en los supuestos «requisitos previos» para el surgimiento y la estabilidad de la democracia. En un influyente trabajo de 1959, Lipset había subrayado la importancia del desarrollo socioeconómico. Apoyándose en argumentos que se remontaban a los comentarios de Aristóteles en *La Política*, Lipset mostró, para una lista de 48 países clasificados según la estabilidad de la forma democrática o dictatorial de gobierno, que existía una clara correlación entre el tipo de régimen y un conjunto de indicadores de urbanización, riqueza per cápita, industrialización y educación.<sup>15</sup> A mayor desarrollo, medido por las tasas nacionales de esos indicadores, más alta era la probabilidad de que un país fuera democrático (si bien aparecían casos desviados, como Alemania). La democracia se veía facilitada cuando, debido a la prosperidad, el grueso de la población pertenecía a la clase media; en cambio, enfrentaba graves obstáculos si la sociedad estaba dividida en una gran masa de pobres y una elite de privilegiados, que nor-

12. Fukuyama, op. Cit.

13. Ver, por ejemplo, Foweraker and Krznaric, 2002.

14. Diamond, 2002.

15. Lipset, 1959, p. 74 y siguientes. Ver también Epstein et al., 2006; Robinson, 2006; Kriekhaus, 2006; Gerring et al., 2005; Mainwaring y Pérez Liñán, 2004; Kurzman et al., 2002; Przeworski and Limongi, 1993; Minnier, 2001.

malmente negaba a los primeros los derechos políticos. La riqueza facilitaba el surgimiento de las organizaciones intermedias, que servían de contrapesos al poder y canalizaban la participación en la forma señalada por Tocqueville. A nivel individual, la educación era el factor singular de mayor peso asociado a la creencia en valores democráticos.

En la perspectiva de Lipset, la democracia emergía como resultado del proceso de modernización de la sociedad. Destacaba, citando al sociólogo Daniel Lerner, que «esas variables clave en el proceso de modernización pueden ser vistas como fases históricas, con la democracia como parte de desarrollos posteriores, la ‘institución cumbre de la sociedad participante’» (término de Lerner para la moderna sociedad industrial).<sup>16</sup> Otros autores de la misma época planteaban, como posibles condiciones previas para la democracia, la cultura cívica<sup>17</sup>, los valores religiosos, los legados históricos. La tercera ola de democratización no respondía a ese patrón. Es verdad que algunos países –Corea del Sur, Tailandia, Taiwán– habían recorrido los estadios previstos por la teoría de la modernización.<sup>18</sup> Sin embargo, los cambios democráticos se multiplicaban llegando a lugares con mínimos niveles de desarrollo.

La literatura de los años ochenta no dio mayor relevancia a la cuestión de las precondiciones. El desarrollo económico, en particular, no se consideró un requisito necesario para la democracia. Lo más importante era la decisión de avanzar en esa dirección por parte de los principales actores políticos, y su capacidad para neutralizar a los grupos antidemocráticos.<sup>19</sup> En alguna medida, este supuesto fue una sana reacción al viejo argumento de que había sociedades «no preparadas para la democracia»<sup>20</sup> –idea que, durante

16. Lipset, op. Cit., p. 82.

17. Almond and Verba, 1963.

18. Corea del Sur, por ejemplo, era en los años sesenta una sociedad agraria que se contaba entre las más pobres del mundo. Un Estado autoritario y represivo, fuertemente dirigista en lo económico, fue capaz de orquestar un rápido desarrollo industrial orientado a la exportación. En una sociedad con ingresos cada vez más elevados y una población crecientemente organizada y movilizad, la clase media en ascenso y los sectores trabajadores presionaron por reformas políticas, que se plasmaron en la apertura democrática de fines de los ochenta. Ver Ju Kim, 2000.

19. Carothers, 2002 y 2007; Diamond, 2002; Tilly, 2003; Bunce, 2000; Remmer, 1997; Munck and Leff, 1997; Levine, 1985.

20. Kurzman, 1998b.



la Guerra Fría, sirvió para justificar el apoyo brindado por occidente a muchas dictaduras-, pero también pecaba de una excesiva simplificación.

El balance de las nuevas experiencias democráticas llevó a reconsiderar otros postulados del paradigma de transición,<sup>21</sup> en particular, el que consistía en identificar la democracia con la realización de elecciones. La democracia ha sido definida principalmente en términos minimalistas y procedimentales. Existía la creencia de que la práctica regular de las elecciones tendría, por sí sola, una serie de efectos que profundizarían el proceso democrático. Otro supuesto problemático fue la forma lineal en que se concebía la trayectoria a seguir por los países que se alejaban del autoritarismo: una secuencia de etapas que, una vez puesta en marcha por el colapso del régimen anterior, conduciría, como en una evolución natural, a una democracia consolidada. Caminos, ritmos y estados diferentes, eran vistos como desviaciones de esa secuencia natural, no como posibles trayectorias alternativas que podrían llevar a situaciones estables no previstas por el modelo.

Se ha dedicado un esfuerzo considerable a elaborar una definición precisa de democracia.<sup>22</sup> La existencia de elecciones libres, limpias y competitivas, para seleccionar a quienes ocuparán los principales cargos de gobierno –normalmente ejecutivos y legislativos–, se plantea generalmente como un mínimo indispensable, el punto de corte que divide a las democracias de las dictaduras. Esta y otras definiciones parecidas tienen dos características peculiares: son procedimentales, pues no hacen referencia a los fines de la democracia, sino a sus procedimientos, que funcionan como criterio fundamental de legitimidad; son minimalistas, dado que contienen el menor número posible de atributos, el núcleo básico que distingue a la democracia de otros regímenes de gobierno. En su mayoría, se trata de variantes o ampliaciones de la clásica formulación de Schumpeter, que concebía a la democracia como un «método político». En *Capitalismo, Socialismo y Democracia* (1942), Schumpeter había escrito: «El método democrático es aquel sistema institucional, para llegar a las decisiones políticas, en el que los individuos adquieren el poder de decidir por medio de una lucha de competencia por el voto del pueblo».<sup>23</sup>

21. Carothers, 2002 y 2007.

22. Ver O'Donnell, 2001; Diamond, 1997; Schmitter and Karl, 1991.

23. Schumpeter, 1963, p. 343.



La mayoría de las fórmulas minimalistas no lo son tanto: suponen, aunque sea implícitamente, algunas condiciones externas al proceso electoral, que aseguren su autenticidad. La más explícita y ampliamente utilizada de esas fórmulas es la noción de poliarquía de Dahl.<sup>24</sup> La poliarquía –literalmente, «gobierno de muchos»– es, en la concepción de su autor, la forma real –imperfecta, distanciada del ideal– que adopta la democracia en la sociedad moderna, adaptándose a las dimensiones y complejidad del Estado-Nación contemporáneo. Se diferencia, en particular, de la democracia de los antiguos, donde el proceso político se apoyaba en la interacción personal entre todos los ciudadanos. La poliarquía es un régimen político que se caracteriza por la presencia de siete «instituciones»: 1) funcionarios electos; 2) elecciones libres y limpias; 3) sufragio inclusivo; 4) derecho inclusivo a postularse para cargos electivos; 5) libertad de expresión; 6) fuentes alternativas de información (es decir, libertad de prensa); 7) autonomía asociativa (libertad de asociación).

Para calificar como poliarquía, un régimen real debe cumplir con un conjunto detallado de requisitos. Además de la competencia electoral (puntos 1 y 2), se supone la participación electoral de casi toda la población adulta (3 y 4) y la vigencia de una serie de libertades civiles (puntos 5 a 6). En la práctica, decidir si un régimen dado es o no una poliarquía puede ser algo muy subjetivo, ya que depende de los criterios que se apliquen para evaluar si esos requerimientos se cumplen en grado suficiente.

Algunas de las formas surgidas en la tercera ola desafían esta definición. Cumplen con sus exigencias, en mayor o menor medida, pero presentan otros rasgos no democráticos; por ejemplo, como sucedió en Chile, los militares que dejan el poder suelen conservar dominios reservados, fuera de la órbita de las autoridades electas.<sup>25</sup> Estudiosos como O'Donnell han agregado, en consecuencia, más requisitos; en este caso, que las elecciones, además de libres y limpias, sean decisivas, en el sentido de que los funcionarios elegidos ejerzan de hecho sus funciones, puedan tomar las decisiones que normalmente reconoce un marco constitucional democrático, y finalicen su mandato en el periodo y en las condiciones establecidas en ese marco. Otra cuestión, implícita en enunciados como el de Dahl, pero a ve-

24. Dahl, 1989. También Krouse, 1982; Bailey and Braybrooke, 2003.

25. Rabkin, 1992.

ces incierta en los nuevos regímenes, es que las elecciones deben estar institucionalizadas; esto implica que los actores políticos dan por sentado que aquéllas continuarán regular e indefinidamente, y que desarrollan sus estrategias bajo ese supuesto.<sup>26</sup>

Otros autores proponen más elaboración. Diamond, por ejemplo, intenta superar la lógica de las «definiciones schumpeterianas expandidas» concibiendo el proceso político en términos que excedan la intermitente lucha electoral, para abarcar un juego más amplio y continuo de representación, competencia y articulación de intereses por parte de los ciudadanos. Así, la esfera de derechos civiles y políticos también debería ampliarse, pues ya no basta la que se limita a asegurar la autenticidad de las elecciones. Si una minoría o grupo mayoritario desfavorecido quiere abogar por un derecho no reconocido —civil, social, económico o de otra índole—, debe tener el derecho real a organizarse y actuar dentro del proceso político para intentar establecerlo, igual que acceso efectivo a la justicia y otras instituciones. Este es un atributo que el autor incorpora a su propia noción de democracia. Añade, por ejemplo, además de los elementos que ya conocemos por las definiciones previas, la protección real de los derechos de los ciudadanos por una justicia independiente, no discriminatoria, cuyas decisiones sean cumplidas por los demás centros de poder; el control del poder ejecutivo por medio del parlamento, la justicia y otros mecanismos de *accountability horizontal*; las libertades de manifestar y peticionar.<sup>27</sup>

Dado que los derechos y libertades civiles pueden estar vigentes en medida mayor o menor en los distintos países donde se realizan elecciones, es posible plantear un continuum de variación. Habría naciones que cumplirían de manera integral con los estándares propuestos de democracia, otras que serían democracias imperfectas o deficientes, y otras que cabría clasificar como regímenes autoritarios, pues, si bien en ellas hay elecciones, los requisitos mínimos no rigen en grado suficiente. Podrían distinguirse, igualmente, más formas intermedias. En otras palabras, además de un punto de corte que separa a las democracias de las no democracias, existen grados o niveles de

26. O'Donnell, 2001 y 1998a. El autor sostiene además que la democracia no debería ser analizada sólo al nivel del régimen político, sino también del Estado, especialmente como sistema legal.

27. Diamond, 1997.



democracia (y de autoritarismo). En el paradigma tradicional, los países se desplazan a lo largo de este continuum. Si han hecho una transición a la democracia, se espera que avancen en su nivel de democratización, lo que supone perfeccionar y fortalecer el nuevo régimen; pero también puede haber retrocesos, bruscos o graduales, sea de la democracia al autoritarismo, sea de un nivel superior a otro inferior de democracia.

Este esquema ayuda a organizar algunos de los usos del concepto de consolidación democrática que se presentan en la literatura. Originalmente, consolidar la democracia significaba asegurarla, hacerla perdurar. Se cita con frecuencia la fórmula de Linz, según la cual una democracia está consolidada cuando se convierte en «el único casino en la ciudad», es decir, cuando nadie imagina siquiera la posibilidad de actuar fuera de sus reglas<sup>28</sup>. El término se ha seguido utilizando en muchos sentidos diferentes y el resultado ha sido la confusión conceptual. Schedler apunta que su significado depende del punto de observación y el horizonte que se adopte en el continuum de democratización.<sup>29</sup> Distingue, además del régimen autoritario, tres subtipos de democracia: a) la poliarquía de Dahl; b) una forma disminuida –democracia electoral–, en que las libertades civiles de la anterior no se cumplen en el mismo grado; c) una forma aumentada –democracia avanzada–, con rasgos adicionales a los de la poliarquía. De aquí surgen cinco significados del término consolidación. Dos se relacionan con la tarea de evitar, desde la poliarquía o la democracia electoral, el horizonte negativo de la regresión al autoritarismo: a través de una caída brusca por la acción de fuerzas antidemocráticas, o debido a una erosión incremental o «muerte lenta», signada por graduales avances autoritarios. Otras dos posibilidades consisten en progresar en dirección a horizontes positivos; consolidar significa ahora «completar» la democracia, pasando de la democracia electoral a la poliarquía, o bien «profundizarla», transitando desde estas dos hacia la democracia avanzada.

Schedler plantea un quinto uso de la noción de consolidación, con la poliarquía como punto de partida y llegada: la institucionalización democrática. Ésta comprende dos aspectos: uno es la construcción de instituciones específicas, como un sistema de partidos, cuerpos legislativos, sis-

28. Linz, 1991.

29. Schedler, 1998, 1997 y 2001; Rovira Mas, 2002; Schmitter and Santiso, 1998.



temas de intermediación de intereses; otro, la «institucionalización socio-lógica», con un significado similar a la idea de consolidación de Linz, pues se trata de que los actores lleguen a percibir las instituciones democráticas como parte del orden natural de las cosas.

La consolidación puede entenderse, asimismo, en el sentido sugerido por Lipset en su artículo de 1959, como el proceso por el cual la democracia logra legitimidad en la sociedad. La democracia estaría consolidada cuando se ha generalizado una profunda creencia de que representa la forma de gobierno más apropiada para el país. Diamond observa que, más que una adhesión en lo abstracto, se trata de un compromiso –convertido en hábito, no cuestionado, a nivel de los valores y las conductas– con las prácticas y las reglas de juego del sistema constitucional, por parte de los actores políticos y los ciudadanos. Este compromiso, que inicialmente pudo haber sido meramente instrumental, se convierte en adhesión por razones de principio. El proceso de consolidación entrañaría, desde esta perspectiva, un cambio de la cultura política.

## **La medición de la expansión**

Cuando se intenta examinar las tendencias democratizadoras en términos más precisos, cuantitativos, al problema de elaborar una definición teórica de democracia, se agrega el de hacerla operativa, es decir, de establecer dimensiones e indicadores para medirla. La investigación internacional recurre a un pequeño número de definiciones operacionales, que aquí utilizaremos para explorar la difusión global de la democracia a lo largo del tiempo.

La democracia puede ser definida operativamente como una variable continua –por ejemplo, mediante la construcción de un índice numérico o de una escala ordinal–, o en términos de una variable de clasificación, que distinga a las democracias de las no democracias. Hay un interesante debate entre quienes sostienen que la democracia es una propiedad que los regímenes políticos poseen en mayor o menor grado, y aquellos que la consideran una totalidad o sistema cuyos atributos fundamentales sólo pueden estar presentes o ausentes. Para estos últimos, es incorrecto ha-

blar de regímenes «semidemocráticos»: la división entre las democracias y las no democracias es tajante; los grados de democracia existen sólo entre las primeras. Otros autores, adoptando una posición pragmática, ven estos enfoques como estrategias alternativas, igualmente útiles según los objetivos y el contexto de la investigación.<sup>30</sup>

A fin de evaluar la tendencia global de democratización, es posible calcular, para el conjunto de países, un promedio anual del nivel de democracia medido por un índice numérico, o bien contar el número de democracias y de no democracias presentes en cada año.

Una de las medidas más utilizadas procede del proyecto Polity, iniciado por Gurr en los años setenta, que ha pasado por sucesivas fases de desarrollo y llega hasta la actualidad. Consiste en un índice de Democracia – Autocracia para cada país y año, en una serie que, en la versión Polity IV, comienza en el año 1800 con 22 estados y finaliza en 2007 con 162. El concepto de democracia contiene tres aspectos interdependientes: instituciones y procedimientos para que los ciudadanos pueden expresar sus preferencias sobre autoridades y políticas alternativas, límites institucionales al poder del ejecutivo, y garantías de libertades civiles para todos los ciudadanos, aunque estas últimas no se miden en la práctica.<sup>31</sup>

La escala de democracia varía entre 0 y 10, mediante la suma de los puntajes asignados a cada país en cada una de las siguientes dimensiones: la competitividad del proceso de selección del ejecutivo (de 1 a 2 puntos), la apertura de ese proceso de selección (1 punto), los límites al poder del ejecutivo (1 a 4) y la competitividad de la participación política (1 a 3).

Para esta evaluación, se tiene en cuenta, por ejemplo, si el jefe de gobierno surge de elecciones competitivas y transparentes en las que participan al menos dos partidos o candidatos; si no hay grupos o temas significativos excluidos en forma regular del proceso político; si otros organismos del Estado, como el poder legislativo, tienen una autoridad por lo menos igual a la del ejecutivo, y cuestiones similares. Como se desprende

30. Collier and Adcock, 1999; Munck and Verkuilen, 2002; Coppedge, 2005; Hadenius and Teorell, 2005; Schedler, 2005; Bowman et al., 2005.

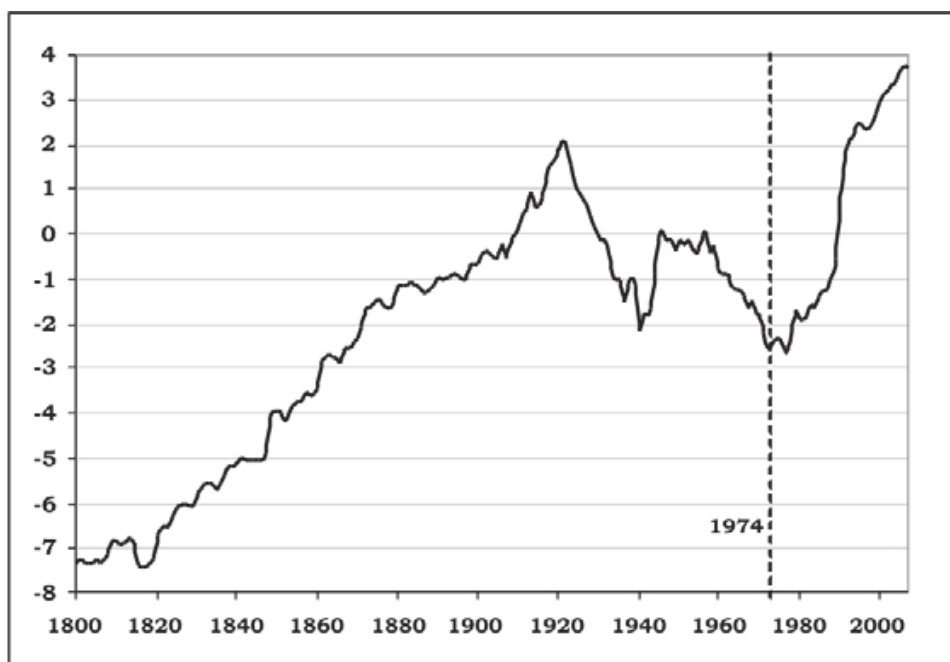
31. Ver <http://www.systemicpeace.org/polity/polity4.htm> (consultado en noviembre de 2008).

de los puntajes, la escala otorga un peso destacado al control del poder del jefe de gobierno mediante mecanismos de *accountability*.

La escala de autocracia se construye con las mismas cuatro dimensiones y puntajes que la de democracia y tiene, igualmente, un valor final de 0 a 10. Como hay estados que poseen simultáneamente rasgos de autoridad democráticos y autocráticos, el puntaje final es un índice combinado que surge de restar al valor de la escala de democracia el de la escala de autocracia. El índice Polity de un país asume, en consecuencia, valores entre +10 (totalmente democrático, como son las democracias consolidadas) y -10 (totalmente autocrático, es decir, monarquías hereditarias).

Utilizando la base de datos 2008 del proyecto, hemos calculado el nivel de democracia en el mundo para el periodo 1800-2007, como promedio anual del índice combinado sobre el conjunto de países [Figura 1.1]. El pico anterior a nuestra época se alcanza a principios de los años veinte. Desde allí, el índice inicia una caída que toca un piso en 1940; vuelve a recuperarse hasta un valor que ronda el cero en 1945, para entrar en una meseta hasta fines de los años cincuenta. Otro declive encuentra un valle en 1977; en ese momento, comienza el ascenso que llega hasta nuestros días. El valor de la cresta de 1921 se supera recién en 1993. Estos ciclos coinciden a grandes rasgos con las tres «olas democratizadoras» y las dos «olas reversas» identificadas por Huntington.

**Figura 1.1 - Evolución del Nivel de Democracia en el Mundo**  
Índice Polity IV – Periodo 1800-2007

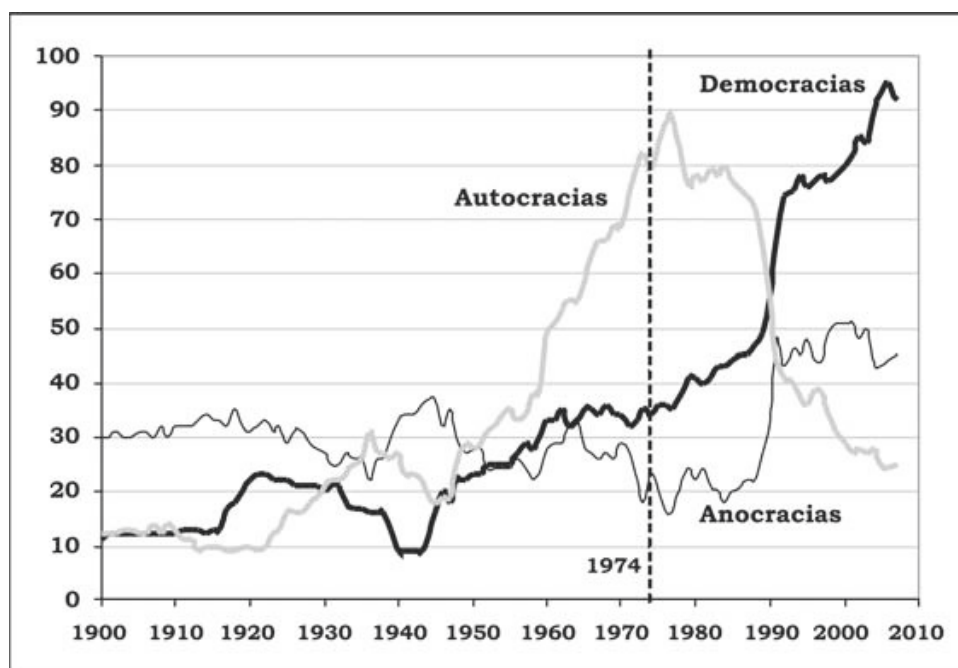


El eje de ordenadas indica el promedio anual del Índice Polity para el conjunto de países. Escala: +10: Totalmente democrático; -10: Totalmente Autocrático.  
Fuente: Elaboración propia, a partir de la base de datos 2008 del Proyecto Polity IV.  
Ver datos del periodo 1972-2007 en Tabla I del Anexo.

El régimen político vigente en un país y año determinados puede clasificarse como democracia o autocracia según el puntaje Polity obtenido. Siguiendo los criterios recomendados por los investigadores del proyecto, consideramos democracias a los regímenes con puntajes entre +6 y +10; autocracias, a los que tienen valores entre -6 y -10; «anocracias» –formas intermedias, mixtas o incoherentes-, a los que califican entre +5 y -5. Calculamos luego el número anual de cada uno de estos tres tipos de régimen para examinar su evolución en el periodo 1900-2007 [Figura 1.2]. Observamos, en particular, el fuerte crecimiento de la autocracia desde fines de los años cincuenta, hasta la cima de 1977, año en el que rige en el 64% de los países. Luego, experimenta una brusca declinación –que se acentúa al término de la década del ochenta–, en forma paralela al ascenso

de la democracia. Ésta se convierte en el régimen más numeroso de los tres en 1990, pero recién en 2001 se extiende a más del 50% de los países. Los indicadores positivos se ven algo empañados por el aumento del número de anocracias a partir de 1989; se ha observado que estos regímenes tienden a ser inestables y, en ocasiones, a sufrir graves conflictos internos.

**Figura 1.2** - Evolución de los Tipos de Régimen Político en el Mundo  
Clasificación basada en el Índice Polity IV – Periodo 1800-2007



El eje de ordenadas indica el número de países.

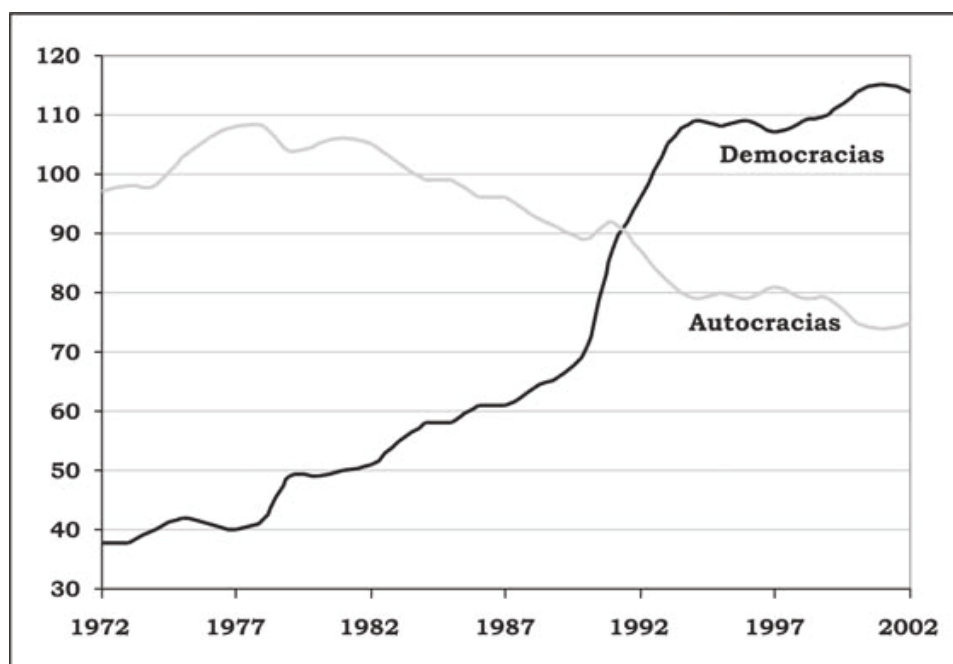
Fuente: Elaboración propia, a partir de la base de datos 2008 del Proyecto Polity IV. Ver datos del periodo 1972-2007 en Tabla II del Anexo.

Przeworski y sus colaboradores adoptan una concepción dicotómica y, al mismo tiempo, minimalista en sentido schumpeteriano. Un estado es democrático si el jefe del ejecutivo y los miembros del poder legislativo son seleccionados mediante elecciones competitivas en las que participan al menos dos partidos. Quienes ocupan los cargos electivos deben rotar a intervalos razonables. La oposición ha de tener posibilidad real de ganar: si un partido no pierde nunca una elección, el régimen es clasificado como

autocrático.<sup>32</sup> Esta formulación excluye la idea de la democracia como una propiedad que puede presentarse en grados: los regímenes en los que no hay elecciones competitivas para ocupar los puestos ejecutivos y legislativos no son democráticos en grado alguno. Los supuestos casos fronterizos o híbridos sólo reflejarían malas reglas de decisión o información insuficiente.

La evolución del número de democracias y autocracias en el mundo según la definición de Przeworski y sus colaboradores fue expandida y actualizada hasta 2002 por Cheibub y Gandhi, en un paper inédito cuyos datos han sido publicados por Norris.<sup>33</sup> Según la serie de la Figura 1.3, que hemos construido para el periodo 1972-2002, el número de democracias recién supera al de las autocracias en 1992.

**Figura 1.3** - Evolución de los Tipos de Régimen Político en el Mundo  
Clasificación dicotómica (Cheibub y Gandhi) – Periodo 1972-2002



El eje de ordenadas indica el número de países.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos publicados por Norris (2008). Ver datos en Tabla III del Anexo.

32. Przeworski *et al.*, 1996.

33. Ver información sobre las bases de datos utilizadas en el Anexo. Los datos corresponden a Cheibub, José and Gandhi, Jennifer: «A six-fold measure of democracies and dictatorships», Annual Meeting of the American Political Science Association, 2004.



Otra medida utilizada en los estudios internacionales es el índice de derechos políticos y libertades civiles aplicado por la organización Freedom House desde 1972.<sup>34</sup> La metodología, desarrollada e implementada por Gastil hasta 1989, consiste en una encuesta basada en una lista de atributos con los que un grupo de analistas evalúa a cada país. A la dimensión de la competencia y la participación política, el estudio agrega la esfera de derechos civiles no incluida por otras mediciones. La evaluación de los derechos políticos incluye requisitos sobre el proceso electoral, la participación y el pluralismo político y el funcionamiento del gobierno; las libertades civiles comprenden las de creencia, expresión y asociación; la vigencia del estado de derecho y la protección de la autonomía y los derechos de las personas. Tanto los derechos políticos como las libertades civiles se miden en escalas de siete puntos que, una vez sumadas y promediadas, permiten clasificar a los países, según el puntaje obtenido, como «libres», «parcialmente libres» y «no libres».

El estudio distingue entre «país libre» y «democracia electoral». Para ser considerado una democracia electoral, un estado debe contar, como mínimo, con un sistema de partidos competitivo, sufragio universal, elecciones regulares limpias y acceso de los partidos al electorado a través de los medios de comunicación y la acción política. La calificación de «país libre» requiere, además, reunir un conjunto de atributos en la dimensión de las libertades civiles. Por esta razón, en la clasificación final, hay democracias electorales incluidas entre los estados «parcialmente libres». El número de países libres para el periodo 1972-2007 se indica en la Tabla IV del Anexo.

Las tres medidas de democracia expuestas, igual que otras menos difundidas, han sido objeto de críticas conceptuales y metodológicas. El índice Polity y la dicotomía de Przeworski y sus colaboradores no contemplan, por ejemplo, la inclusividad de la participación electoral y la extensión de los derechos civiles. Del instrumento de la Freedom House se ha señalado que descansa en una concepción maximalista, con atributos en exceso, no claramente relacionados y a veces redundantes. Mientras los procedimientos de evaluación de Polity y Freedom House son objetados por falta de transparencia, las reglas de Przeworski y sus colaboradores son tan minimalistas que fallan en identificar autocracias electorales.

34. Ver <http://www.freedomhouse.org>.



Los resultados, de cualquier modo, no divergen demasiado. Los tres indicadores reflejan la fuerte expansión de la democracia en el cuarto final del Siglo XX. De acuerdo con los datos de la Tabla 1.1, entre 1974 y 2001 el número de democracias aumentó un 141% según el índice Polity IV y un 188% para la dicotomía de Przeworski. Los países «libres» de la Freedom House crecieron en el mismo periodo un 121%, pero para este último índice, todavía en 2007, la democracia en su sentido pleno estaba presente en menos de la mitad de los países.

**Tabla 1.1 – Evolución del Número de Democracias en el Mundo**  
Periodo 1974-2007

Año	Polity IV		Cheibub y Gandhi		Freedom House: Democracias “Electorales”		Freedom House: Estados “Libres”	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
1974	34	25	40	29	39	28	39	28
1987	44	31	58	37	66	40	58	35
1992	72	47	96	53	99	53	75	40
2001	82	51	115	61	121	63	86	45
2007	92	57	--	--	121	63	90	47

Los porcentajes están calculados como el número de democracias sobre el total de países en cada año.

## Los problemas de las nuevas democracias

Los índices examinados reflejan a trazo grueso la corriente democratizadora, pero no permiten captar los problemas de los que adolece un gran número de los regímenes clasificados aquí como democracias. A fines de los años noventa, se hizo evidente que la llamada tercera ola había dado origen a una multiplicidad de regímenes, muchos de los cuales no parecían estar en transición a una democracia consolidada: o bien permane-

cían estables en una especie de «zona gris», o bien parecían moverse en múltiples direcciones. En consecuencia, resultaba inadecuada la estrategia de clasificar a todas esas formas híbridas creando tipos de democracia «disminuidos» o incompletos, en función de los atributos presentes y ausentes respecto a una definición de base de democracia.<sup>35</sup>

O'Donnell había acuñado tiempo antes la hoy difundida noción de *democracia delegativa*, para referirse a un subtipo con mecanismos muy débiles de *accountability* horizontal, es decir, con escaso control entre los poderes y, en especial, del poder legislativo, la justicia y otros organismos del Estado sobre el poder ejecutivo. La premisa de la democracia delegativa es que el presidente electo «está autorizado a gobernar el país como le parezca conveniente».<sup>36</sup> Según O'Donnell, este subtipo cumple con los criterios de la poliarquía de Dahl, pero no es una «democracia representativa» como las originarias. Las democracias delegativas que observaba –en la mayoría de los países latinoamericanos– parecían ser duraderas: no mostraban signos de hallarse en tránsito hacia una democracia «institucionalizada» o «consolidada».

Aunque siga siendo de uso frecuente la expresión *democracia electoral* –que, al sugerir una diferencia de grado con la *democracia liberal* o *plena*, conserva las connotaciones unidireccionales de la noción de transición–, también se ha propuesto el término *pluralismo ineficaz*<sup>37</sup> para denotar un tipo de régimen específico, con niveles significativos de libertad política, elecciones regulares y genuina rotación del poder, pero con un pobre desempeño de los gobiernos, instituciones débiles, elevada desafección política y dirigencias percibidas por la población como corruptas y desconectadas de la gente.

Una peculiaridad de la tercera ola es el surgimiento del denominado *autoritarismo competitivo*. Si bien los autoritarismos electorales o «fachadas democráticas» han existido en el pasado –un ejemplo es el México del PRI–, el autoritarismo competitivo es un fenómeno de nuestro tiempo. Rusia y el Perú de Fujimori han sido señalados como casos paradigmáticos. Esta clase de régimen es verdaderamente híbrida: no es una forma de de-

35. Collier and Levitsky, 1997; Sartori, 1970.

36. O'Donnell, 1992. También Petras and Vieux, 1994.

37. Carothers, 2002. Ver también Roberts and Wibbels, 1997.

mocracia, pero tampoco una «fachada». Se trata de un subtipo de autoritarismo, en el que las instituciones democráticas formales constituyen el canal aceptado para lograr y ejercer el poder, pero donde las reglas son violadas con tanta frecuencia y magnitud que no se cumplen los requisitos mínimos de una democracia.<sup>38</sup>

Por el contrario, en las «fachadas» democráticas las elecciones sirven simplemente para enmascarar una autocracia, a la que intentan legitimar. En ellas existe un partido o grupo hegemónico, que se perpetúa en el poder obteniendo una y otra vez la mayoría abrumadora de los sufragios, en un rango que suele ubicarse entre el 80% y el 90%. Egipto, Singapur, Kazajistán y varios países del África Subsahariana son ejemplos contemporáneos de estos *regímenes de poder hegemónico* o *autoritarismos electorales hegemónicos*, como se los suele llamar.

En el autoritarismo competitivo, la lucha política es desigual, pues el grupo en el poder utiliza diversas formas –algo más sutiles que los medios directos, aunque a veces recurra a éstos– para acosar o perseguir a sus opositores y captar voluntades. Sin embargo, las elecciones no están abiertamente manipuladas; la oposición es significativa –aún en el parlamento– y representa un desafío real para el gobierno. Además, existen medios de comunicación independientes y una justicia con algún grado de autonomía. Debido a este equilibrio inestable, el gobierno puede sufrir una crisis, e incluso dar paso a una democracia, aunque las nuevas autoridades actúan, en muchos casos, bajo las mismas pautas de la administración anterior. Los autoritarismos competitivos surgieron como consecuencia del colapso o el progresivo deterioro de regímenes autoritarios puros, o –como ocurrió con el autogolpe de Fujimori en el Perú– por la erosión de la democracia debido a una prolongada crisis económica y política.

Haciendo uso de estas distinciones, Diamond contabilizaba a fines de 2001, sobre un total de 192 países, 104 democracias (73 «liberales» y 31 «electorales»), 17 regímenes «ambiguos» (a mitad de camino entre las democracias y los autoritarismos), 21 «autoritarismos competitivos», 25 «autoritarismos electorales hegemónicos» y 25 autoritarismos puros.<sup>39</sup>

38. Levitsky and Way, 2002. También Hadenius and Teorell, 2007; Hassner, 2008.

39. Diamond, 2002.



En conclusión, el fenómeno global de adopción de instituciones democráticas en los tramos finales del siglo xx no se presta a una interpretación simple. Muchas de las nuevas democracias son defectuosas, tanto para los criterios teóricos como para las aspiraciones de los pueblos. Otros países han experimentado una apertura política, pero sus regímenes, sencillamente, no son democráticos. Al mismo tiempo, el autoritarismo puro ha declinado y se encuentra a la defensiva.

La evaluación no deja de depender del punto de vista del observador. No sólo continúan las discrepancias sobre cómo clasificar los regímenes: la controversia acerca de qué es una democracia sigue siendo, como es lógico, tan intensa como siempre. Además, un problema común a las corrientes de investigación analizadas es que, en casi todas ellas, los atributos de las democracias industrializadas subyacen, sin mayor reflexión, como el modelo hacia el que deberían moverse los demás países. No se trata aquí de postular un relativismo que en la práctica ha servido para justificar violaciones de los derechos humanos y otras prácticas políticas inaceptables, sino de observar que las democracias maduras atraviesan por dificultades que también ameritan un examen crítico del funcionamiento institucional. Hablamos de fenómenos bien conocidos, como la crisis de representación política, la desconfianza en las instituciones, la declinación de los partidos políticos, la baja concurrencia a las urnas, la pérdida del sentido de ciudadanía y el deterioro de la situación social.

Se ha propuesto un conjunto de causas para explicar la ola democratizadora.<sup>40</sup> La imitación tuvo su papel, por medio de los efectos de demostración de las primeras transiciones sobre las posteriores, en especial entre países próximos desde el punto de vista geográfico y cultural. Las democratizaciones en el sur de Europa y en América Latina, que tuvieron lugar entre mediados de los setenta y de los ochenta, parecen estar ligadas de esta forma.<sup>41</sup> También se plantea que el desenlace de la Guerra Fría minó la legitimidad de los regímenes políticos alternativos a las democracias occidentales, al tiempo que éstas, al carecer ya de adversarios que disputaran su liderazgo, tampoco tenían motivos para seguir apoyando dictaduras aliadas, como lo habían hecho hasta entonces. En muchos países, el nuevo

40. Schwartzman, 1998.

41. Kurzman, 1998a, p. 55.

escenario internacional creó fuertes incentivos para la adopción de instituciones democráticas, aunque más no fuera para mantener la respetabilidad y viabilidad externas. Este contexto tiene semejanzas con el surgido luego de la Primera Guerra Mundial, cuando el predominio de las democracias occidentales hizo que los gobiernos autoritarios del centro de Europa afrontaran fuertes presiones para avanzar hacia una apertura política; esa tendencia se revirtió en la región años más tarde, con la emergencia de la Alemania nazi y la Unión Soviética.<sup>42</sup> Estas consideraciones abren el interrogante de si un cambio del entorno internacional no puede generar en el futuro un retroceso mundial de la democracia, similar a las olas reversas identificadas por Huntington en los periodos 1922-1942 y 1961-1975.

El cambio cultural es otra de las causas, compatible con las anteriores, que se han señalado para explicar la difusión reciente de la democracia. Lo que habría ganado mayor legitimidad global –entre las elites, los grupos más activos de la sociedad civil o la población general– sería la idea democrática, el principio de que el único poder legítimo es el que procede del pueblo, y la creencia de que, para que ese principio se cumpla en la práctica, debe respetarse un conjunto de derechos y libertades básicas.

Si una lección se desprende de la llamada tercera ola, es que una democracia plena no es algo que surja rápidamente de la adopción formal de procedimientos y del ejercicio de la competencia electoral. Vuelven a entrar en consideración los factores económicos, culturales y sociales, pero ahora no en el sentido de condiciones previas –lo que supondría un determinismo ya superado–, sino de aspectos que harían más fácil o más difícil la tarea de avanzar en la democratización. La democracia puede emerger en un país por un conjunto de razones: una decisión de las elites, la crisis del régimen autoritario, una guerra perdida, la imitación de los cambios políticos en un país vecino, la necesidad de adaptarse al contexto internacional. Pero la estabilidad, la profundidad y el desempeño de la democracia instaurada, dependen en mayor medida de aquellos factores que, como la cultura política, se han visto relegados en muchos de los estudios sobre las transiciones.

42. Levitsky and Way, 2002 y 2005; Parish and Peceny, 2002.



## La democracia argentina

Si evaluáramos la democracia argentina en función de las expectativas creadas por su recuperación en 1983, es obvio que el balance, un cuarto de siglo después, sería desfavorable. La palabra «desilusión» surge casi naturalmente. Luis Alberto Romero, por ejemplo, resume la historia de estos años de democracia como la de «una serie de desilusiones». Y subraya: «No había, en realidad, bases serias para tanta ilusión; vista a la distancia, esa ilusión fue un poco boba. Sin embargo, fue imprescindible [...] pues todo el experimento reposaba prácticamente en esa ilusión compartida».<sup>43</sup>

También Novaro y Palermo han planteado la existencia de una distancia infranqueable entre las expectativas –mantenidas por la sociedad y alimentadas por los sucesivos actores políticos– y las adversas condiciones heredadas por la democracia. Para estos autores, con la crisis de 2001, punto final de una larga cadena de frustraciones, aquellas «expectativas irrealistas» abrieron el paso a la desafección política o, en algunos círculos intelectuales, a dudosos replanteos del concepto de democracia.<sup>44</sup>

Lo cierto es que el desencanto dista de ser un patrimonio argentino: ha sido la norma en la gran mayoría de las nuevas democracias. «Desencanto» fue, justamente, el término que se utilizó en España para expresar el sentimiento de frustración y desafección política que siguió a la inicial luna de miel con la democracia. Frente a todo esto, muchos defensores de la concepción procedimental suelen presentar un argumento aún más desalentador que el anterior. La democracia, afirman, no es más que un método para elegir y controlar a los gobernantes. No es necesariamente mejor que la dictadura para lograr el crecimiento económico, la eficiencia administrativa, la paz social, la estabilidad política.<sup>45</sup>

¿Está la democracia destinada a defraudarnos, ya sea porque, para llegar a existir, deba prometernos más de lo que puede dar, o porque en realidad no puede prometernos nada?

Nos parece que una forma alternativa de plantear la cuestión consiste en ver que no es fácil hacer funcionar la democracia. El mecanismo electoral

43. Romero, 2004.

44. Novaro y Palermo, 2004, pp. 11-33.

45. Schmitter y Karl, op. Cit., p. 228.



no basta por sí solo. Hay un trabajo que realizar por parte de los ciudadanos y los actores políticos. Y si bien una sobrecarga de demandas puede, en ciertas circunstancias, tener un efecto desestabilizador, reducir el horizonte de expectativas no se presenta como una buena receta frente a instituciones políticas que, ya de por sí, muestran escasa vocación para responder a los requerimientos y necesidades de la población.

Conviene, pues, no desplazar el foco de atención poniendo énfasis en las expectativas demasiado altas –normales en casi todas las nuevas democracias–, o en la gravedad de la herencia recibida, con el riesgo de descuidar la cuestión de fondo, que son las deficiencias en el funcionamiento de nuestra democracia. Más aún, la decadencia de la Argentina no sólo no ha sido ajena a su larga inestabilidad política –así como al pobre desempeño de los gobiernos–, sino que bien puede plantearse la hipótesis de que es, en gran medida, su resultado.

Las dificultades de la democracia no invitan, pues, al conformismo, la resignación, la indiferencia, el rechazo o la delegación. Si parte del problema reside en la cultura política de la sociedad –en lo que políticos y ciudadanos pensamos, sentimos y hacemos–, también está aquí parte de la solución. Una ciudadanía vigilante y activa es una condición para el buen funcionamiento de las instituciones. Esto supone expandir la concepción de la democracia, pues, como destaca Touraine, «si la democracia no es más que un conjunto de reglas y procedimientos, ¿por qué los ciudadanos habrían de defenderla activamente? Sólo algunos diputados se hacen matar por una ley electoral».<sup>46</sup>

En vísperas de las elecciones de 1983, no pocos politólogos se mostraban cautos sobre las perspectivas de la futura democracia. Parte central de los argumentos eran, justamente, las notorias carencias institucionales y culturales. Portantiero –que sería luego asesor del presidente Alfonsín– sugería «preguntarse seriamente por la viabilidad argentina; por sus posibilidades no de ser ya la potencia prometida, sino siquiera por salir del pozo de la decadencia económica y la inestabilidad política». Y añadía: «El principal cuello de botella que explica la llamada paradoja argentina es el atraso de su sistema político».<sup>47</sup> La construcción en la Argentina de un «merca-

46. Touraine, op. Cit., p. 18.

47. Portantiero, op. Cit., p 139.



do político» no aparecía para Portantiero como un objetivo simple o poco ambicioso, porque hasta entonces los partidos nunca habían tenido peso político suficiente —especialmente frente a las fuerzas armadas y los sindicatos—, ni actuado como agregadores de los intereses —muchas veces contradictorios— de los distintos grupos sociales, para convertirlos en proyectos compatibles. El resultado era la fragmentación de la sociedad en una multiplicidad de centros de poder que, al no verse reflejados en un pluralismo institucionalizado y carentes de mediaciones legítimas, operaban por medio del veto y la neutralización recíproca, e invadiendo el Estado para satisfacer demandas de corto plazo. Ese Estado débil, colonizado por la sociedad, sin personal estable ni capacidad de gestión, era otro déficit institucional. Un obstáculo principal para la solidez de la democracia era la cultura política argentina, que, más allá de sus variantes, estaba cargada de «autoritarismo, hostilidad al compromiso y providencialismo». Estos datos institucionales y culturales se sumaban, para Portantiero, a los «estructurales», correspondientes a la dimensión socioeconómica, entre los que destacaba una puja distributiva en términos de juego de suma cero, en el marco de un producto estancado y de un fuerte retroceso de la actividad industrial.

Por la misma época, Cavarozzi consideraba que el panorama para la estabilización del sistema político democrático no era «demasiado halagüeño». El obstáculo más crítico se hallaba, justamente, en una cultura política autoritaria, profundizada por los proyectos de reorganización política y social surgidos a partir de 1966.<sup>48</sup> En cuanto a De Riz, observaba que la consolidación de la democracia representativa como «mecanismo de institucionalización de los conflictos sociales», dependería de «la eficacia con que las fuerzas políticas sean capaces de mediar los conflictos presentes en la sociedad civil», mientras advertía que «los viejos hábitos autoritarios no se borrarán a golpe de luces».<sup>49</sup>

El subsiguiente cuarto de siglo de democracia no se ha apartado demasiado de estos pronósticos. Ha sido el periodo más largo de vigencia ininterrumpida de las instituciones democráticas en el país (los anteriores fueron los intervalos 1916-1930, 1946-1955, 1958-1962, 1963-1966 y 1973-1976). En su transcurso, además, funcionó el sistema de alternancia en el poder,

48. Cavarozzi, 1983, pp. 69-71.

49. De Riz, 1984.



pero de manera imperfecta: sólo Menem y Kirchner terminaron sus mandatos en el tiempo previsto. A la vez, las demás sucesiones presidenciales, aunque precipitadas por crisis terminales de carácter social y económico, se llevaron a cabo siguiendo los procedimientos establecidos por la Constitución.

Los requisitos de la democracia en el sentido minimalista se han cumplido, con la realización a intervalos regulares de elecciones libres, limpias y competitivas, y con la vigencia de los derechos y libertades básicos que aquéllas suponen. La democracia es aceptada como un bien valioso *per se*: ni los actores políticos ni la gran mayoría de la gente contemplan otros regímenes como alternativas legítimas. Las Fuerzas Armadas, superado el periodo inicial de las rebeliones carapintadas, dejaron de ser un factor de poder y de amenaza al sistema. En forma simultánea, la satisfacción de los ciudadanos con el desempeño de la democracia ha sido, salvo en contados momentos, extremadamente baja.

¿Puede decirse que la democracia argentina está consolidada? Si atendemos a su duración, a la aceptación ganada en la sociedad y a la ausencia de poderes que la amenacen, la respuesta es positiva. Si consideramos su grado de institucionalización —la medida en que los actores adhieren en la práctica a las reglas y a los principios democráticos, así como la fortaleza de instituciones y procedimientos que vayan más allá del juego electoral— es preciso insertar una nota de cautela.

Los partidos políticos nunca llegaron a alcanzar la necesaria densidad y, luego del colapso de 2001, perdieron toda relevancia. El sistema político, por lo tanto, sigue careciendo de las instituciones que cumplen la crítica función de sintetizar las demandas conflictivas de la sociedad y de convertirlas en programas coherentes de política pública.<sup>50</sup> El Congreso, la otra institución encargada de mediar entre la sociedad y el Estado, fue perdiendo gravitación frente al ejecutivo, especialmente a partir de la gestión de Menem y a medida que los periodos de emergencia económica se volvían más profundos y prolongados. Si bien en la segunda presidencia de Menem el Congreso tuvo un rol menos subordinado,<sup>51</sup> la crisis de 2001 marcó el inicio de un nuevo eclipse del poder legislativo, que sólo comenzaría a revertirse en 2008, con el mandato de Cristina Kirchner, a partir del con-

50. Ver Cheresky, 2007.

51. Mustapic, 2000; Llanos y Margheritis, 1999.



flicto del gobierno con el sector agropecuario por las retenciones a las exportaciones de granos. Las sospechas de corrupción entre los legisladores, en particular la denuncia de sobornos en el Senado durante la administración De la Rúa, contribuyeron a que la credibilidad pública del Congreso – igual que la de los partidos– cayera a niveles inéditos.

La tendencia a la concentración de poder en el ejecutivo, que comenzó, al asumir Menem en medio del caos hiperinflacionario, con la delegación de facultades legislativas por parte del Congreso –a través de la Ley de Emergencia Económica y Social y de la Ley de Reforma del Estado, sancionadas en 1989–, y con el uso generalizado de los decretos de necesidad y urgencia, acabó por convertirse en una práctica permanente, a la que en adelante recurrieron todos los gobiernos, aun cuando no hubiera un verdadero estado de emergencia que lo justificara. Con la reforma de 1994, fueron incorporados al texto constitucional la delegación legislativa (art. 76°), los decretos de necesidad y urgencia (art. 99°) y la figura del veto parcial (art. 80°).

En términos más generales, en la democracia argentina han permanecido débiles o ausentes los mecanismos de *accountability* horizontal, especialmente los que ponen límites al poder del ejecutivo. Siguiendo a O'Donnell, este tipo de *accountability* depende de «la existencia de agencias estatales con el poder legal –y la disposición y capacidad real– de llevar a cabo acciones que van desde la supervisión de rutina hasta las sanciones penales o acusaciones relacionadas con posibles conductas ilegales u omisiones de otros agentes o agencias del Estado».<sup>52</sup> El concepto de *democracia delegativa* de O'Donnell reconoce como rasgo central esta falta de controles horizontales sobre el ejecutivo. Éste tiende a ver a aquellos poderes autónomos del Estado como un molesto obstáculo para la acción de gobierno y hace lo posible por ignorarlos, neutralizarlos o subordinarlos. A la pérdida de peso del Congreso, debe sumarse la crónica debilidad del poder judicial y de los organismos de control, incluyendo los establecidos por la reforma constitucional de 1994: la Auditoría General de la Nación, el Defensor del Pueblo y el Ministerio Público. Un proceso similar de desequilibrio de poderes ha tenido lugar en provincias y municipios, donde

52. O'Donnell, 1998b, p. 117.

legislaturas y concejos deliberantes han cedido protagonismo en la esfera de gobierno y presencia en el espacio público.

La ampliación de las atribuciones del ejecutivo y la debilidad de los controles, que ha llevado a la práctica de gobernar con poderes de excepción, constituye un cuadro que ha sido descrito de diversas maneras – como *democracia delegativa* e *hiperpresidencialismo*, entre otras–. Quiroga apela a la expresión *decisionismo democrático*, para referirse a una situación de «legalidad atenuada», en la que el Estado de Derecho no desaparece, pero se ve disminuido. La legislación ordinaria no queda suspendida, sino que emerge una legislación extraordinaria, propia de una situación de crisis. Bajo estas condiciones, aunque la democracia electoral sea legítima, el autor observa que «no podemos dejar de preguntarnos si todavía vivimos en el ámbito de una democracia». <sup>53</sup>

El mal de la anemia del Estado, uno de los más graves heredados por la democracia, permanece irresuelto. El Estado argentino no sólo se ha mostrado incapaz de diseñar e implementar políticas públicas con eficacia y eficiencia, sino de cumplir con sus funciones básicas, como proteger los derechos de las personas, garantizar la seguridad pública o hacer cumplir la legislación. Continuó siendo invadido por intereses particulares y diezmado por la corrupción. Su capacidad cayó a niveles mínimos en medio de la hiperinflación de 1989 y de la crisis de 2001.

Las reformas de los años noventa, que redujeron la estructura y funciones del Estado, no contribuyeron a aumentar su fuerza –una cuestión distinta del alcance o amplitud de sus objetivos–. Tampoco solucionaron la crisis fiscal –uno de los motivos principales que llevaron a implementarlas–, pues la emisión monetaria fue reemplazada por el endeudamiento como mecanismo de financiación. Las llamadas «reformas de segunda generación», que apuntarían a elevar la calidad institucional, nunca se pusieron en práctica. Los usuarios de los servicios privatizados quedaron desprotegidos por la falta de controles a las empresas. Los servicios educativos y de salud transferidos a las provincias no experimentaron mejora alguna y, en muchos casos, se deterioraron. Lo que es peor, tampoco cesaron en el sector empresario los comportamientos rentísticos –la apropiación de ganancias sin creación de riqueza, en general valiéndose de subsidios u otras políticas

53. Quiroga, 2005a, p. 113.



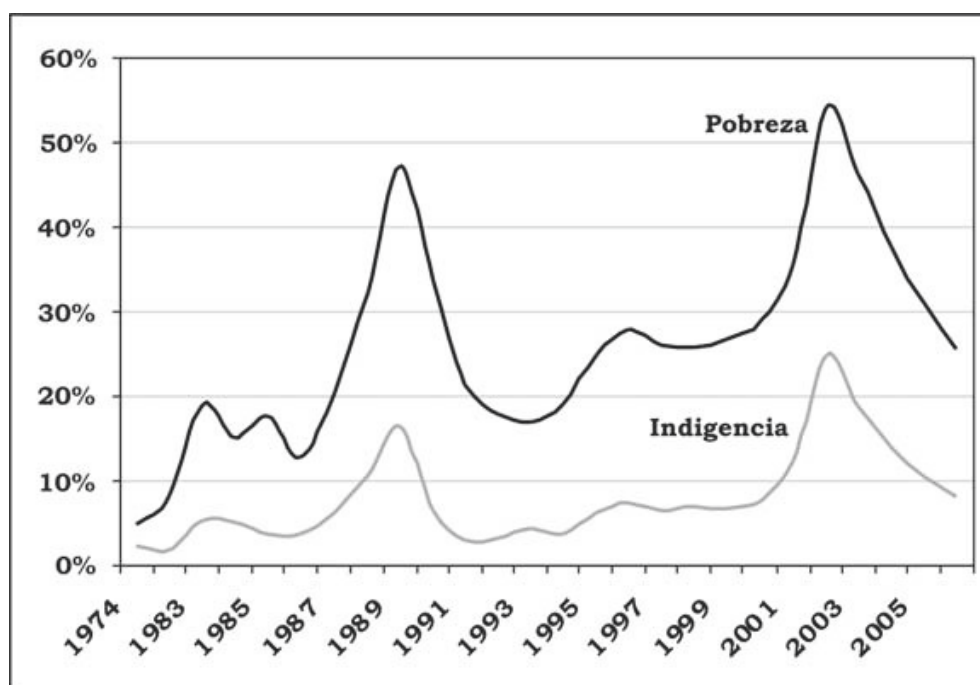
estatales—, otro de los males que, en los papeles, se hallaban en la mira de las reformas de mercado.

Esta breve revisión de las deficiencias políticas e institucionales de la democracia argentina es suficiente para comprender lo que ha sido su correlato: la continua declinación económica y social del país, la falta de respuestas a las necesidades de la población. Sabemos que la crisis de la Argentina es de larga data, que se acentúa a partir de 1975 y de las políticas instauradas el año siguiente por el Proceso. Hasta ahora, la democracia no ha sido capaz de revertirla ni de mitigarla: el país ha caído por una pendiente cada vez más empinada. Veamos, para apreciar su magnitud, algunos indicadores sociales clave.

En 1974, apenas el 4,7% de los habitantes del Gran Buenos Aires —constituido por la capital federal y los partidos del conurbano bonaerense— eran pobres por ingresos, es decir, no tenían ingresos suficientes para adquirir una canasta básica de bienes. Los efectos de la política económica del Proceso se harían sentir rápidamente: hacia 1980 los pobres ya ascendían al 8,3% y aumentarían al 19,1% en 1983 [Figura 1.4]. Luego de una leve mejoría en los primeros años del gobierno de Alfonsín, la situación social volvería a deteriorarse desde 1987, con el agotamiento del Plan Austral. La hiperinflación de 1989 llevaría a la pobreza en el Gran Buenos Aires a un pico histórico del 47,3%. El fenómeno de los «nuevos pobres» —familias que pertenecían a la extensa clase media argentina y que no lograban sostener sus condiciones de vida— empezaba a generalizarse.

La Convertibilidad de Menem y Cavallo, al terminar con la inflación, produjo inicialmente un incremento de los ingresos reales y una baja apreciable del número de pobres, que llegó a un mínimo del 16,8% en 1993. A partir de ese momento, la desocupación y la subocupación, la precarización laboral, los sucesivos shocks externos que contribuyeron a frenar el crecimiento económico —originados en las crisis financieras de México (1995), el Sudeste Asiático (1997), Rusia (1998) y Brasil (1999)— y, en general, las crecientes dificultades para sostener el esquema de convertibilidad, en un contexto de recesión y masivo endeudamiento externo, volvieron a elevar paulatinamente la pobreza hasta un 35,4% en 2001. Luego del colapso cambiario y financiero de fines de ese año, la cifra alcanzaría un nuevo nivel histórico del 54,3% en 2002.

**Figura 1.4 - Evolución de la Pobreza por Ingresos en el Gran Buenos Aires -En % sobre el total de la población-**

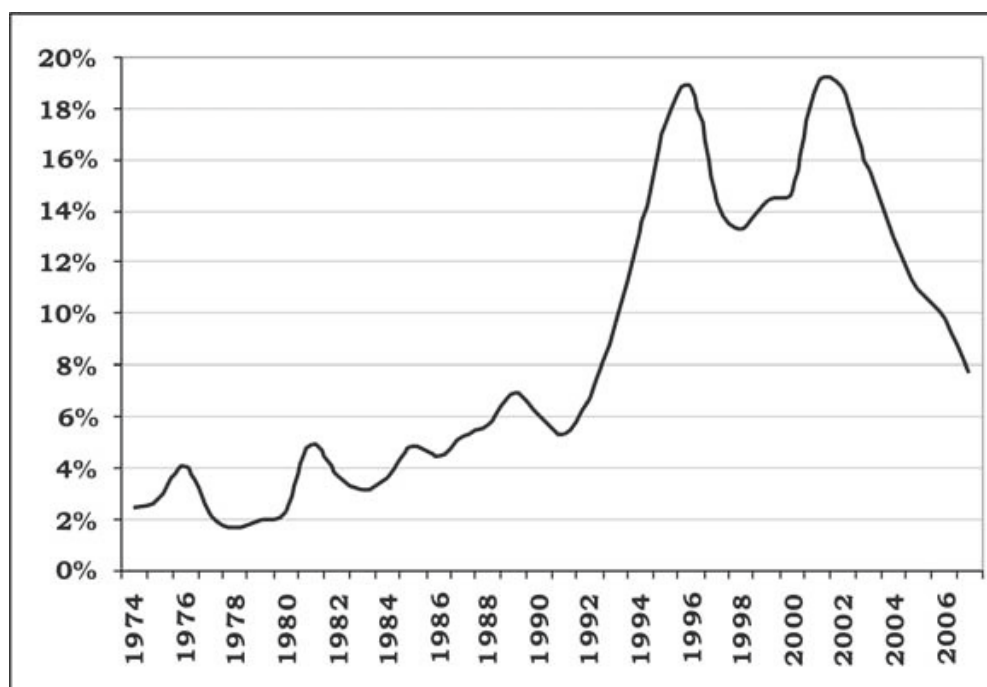


Fuente: Elaboración propia, con datos de la Encuesta Permanente de Hogares, Instituto Nacional de Estadística y Censos. Ver datos en Tabla V del Anexo.

Desde el año 2003, cuando se inicia un ciclo de fuerte crecimiento económico, los indicadores vuelven a revertirse. Sin embargo, más allá de las oscilaciones que caracterizan a todo el periodo, la línea de tendencia de la pobreza sube en forma dramática, pues los sucesivos pisos se hallan en niveles cada vez más altos. Lo mismo ocurre con la proporción de indigentes —una parte de la población pobre, aquella cuyos ingresos no bastan para comprar una canasta básica de alimentos—, que creció del 2,1% en 1974 al 16,5% en 1989 y al 24,7% en 2002.

El incremento de la desocupación en el Gran Buenos Aires ilustra del mismo modo el deterioro de la situación económica y social. De una tasa del 2,5% de la población económicamente activa en 1974 —producto más que nada del desempleo friccional, esto es, de las personas desocupadas temporalmente por estar en movimiento de un empleo a otro—, se pasó a un 5% en 1981 y a un 7% en 1989 [Figura 1.5].

**Figura 1.5 - Evolución de la Desocupación en el Gran Buenos Aires**  
-En % sobre el total de la población económicamente activa-



Fuente: Elaboración propia, con datos de la Encuesta Permanente de Hogares, Instituto Nacional de Estadística y Censos. Ver datos en Tabla VI del Anexo.

La hiperinflación impactó, pues, sobre los ingresos de los trabajadores –de ahí el aumento de la pobreza–, pero en mucha menor medida sobre el empleo. El ciclo de ascenso rápido de la desocupación arranca en 1993: ese año la tasa trepa al 9,6% y llega al 18,8% en 1996. Luego de un moderado descenso, vuelve a subir al 19% en 2001 e inicia un declive a partir de 2003.

En los años noventa, no sólo la desocupación se convirtió en un problema de magnitud sin precedentes. También se produjo una segmentación del mercado de trabajo: junto a los ocupados formales, creció un sector de trabajadores informales en actividades de baja productividad. Este segundo grupo se caracteriza por sus precarias condiciones laborales: sus puestos son inestables, con menores ingresos que los formales y sin beneficios sociales, como jubilación y cobertura de salud.



En 2001, el producto por habitante de la Argentina era similar al de 1975, pero estaba peor distribuido. Un estudio del Banco Mundial revela que durante los noventa la Argentina fue el país latinoamericano que sufrió el mayor aumento en la desigualdad de los ingresos: 7,7 puntos del coeficiente de Gini entre 1992 y 2001.<sup>54</sup>

Los dramas de la pobreza, la exclusión, el desempleo estructural, la precariedad laboral, la desigualdad –igual que sus consecuencias, como la desnutrición, las enfermedades evitables, la minoridad abandonada– no han tenido respuestas adecuadas desde las instituciones, fuera de paliativos ocasionales en la forma de programas alimentarios o de empleo transitorio, instrumentados habitualmente en un contexto clientelar. No se ha intentado formular planes que apunten a una solución de fondo de estas cuestiones.<sup>55</sup> La «teoría del derrame» –la idea de que el desempleo y la exclusión social habrán de disminuir por el solo efecto del crecimiento económico–, ignora las falencias educativas, sociales y hasta de salud, que mantienen a millones de argentinos dentro de un circuito permanente de marginalidad.

La profunda caída de las condiciones de vida, sumada a la falta de respuestas institucionales, la continua violación de las reglas de juego por parte del mismo Estado –como la confiscación de los ahorros de la clase media, mediante las devaluaciones bruscas o los canjes compulsivos de depósitos durante la hiperinflación y la salida de la convertibilidad–, y la percepción de una dirigencia política ocupada en sí misma y alejada de la gente, han conducido a la crisis de representación política, a la desconfianza en las instituciones y a la proliferación de nuevas formas de organización y activismo político y social: movimientos piqueteros, cacerolazos espontáneos, asambleas, protestas callejeras, cortes de ruta y similares.

La crisis de representación tuvo dos momentos críticos: el llamado «voto bronca» en las elecciones legislativas de octubre de 2001 –cuando la abstención llegó al 43% de los electores– y los masivos cacerolazos que, bajo la consigna «que se vayan todos», marcaron el final del gobierno de De la Rúa y los primeros tiempos del interinato de Duhalde. Encontramos aquí otro ejemplo de la falta de disposición a responder a las demandas de la

54. De Ferranti et al., 2003.

55. Suárez et al., 1999, pp. 65-69.





gente: los diversos proyectos de reforma política, surgidos al calor de la crisis, pasaron al olvido en cuanto la protesta social perdió fuerza, a pesar de que la concurrencia a las urnas ha seguido exhibiendo una clara línea descendente.

Otra dimensión del fenómeno es el vaciamiento de militantes voluntarios que ha experimentado la política, que es otra causa de la decadencia de los partidos y la escasa o nula renovación de sus dirigentes. Desde 1983, la política argentina se profesionalizó, con el uso de cuadros pagos, encuestas, asesores de imagen, *think tanks* y especialistas en captación y administración de fondos de campaña, pero esta modernización técnica no alcanza para superar su crisis.

¿Cuál es, entonces, el balance final de estos 27 años? Los aspectos positivos no son despreciables. La democracia electoral está afianzada. En comparación con el pasado, se ha avanzado notablemente en pluralismo y tolerancia. La sociedad, en términos generales, se ha vuelto más democrática. Aunque con limitaciones y contramarchas, las violaciones a los derechos humanos cometidas por el Proceso fueron sacadas a la luz y juzgadas. Hubo, además, algún aprendizaje en materia de política económica. Quedó atrás el «régimen de alta inflación» que rigió durante décadas. Las cuentas públicas están un poco más ordenadas: los presupuestos se aprueban antes de ser ejecutados –y no después, como era la norma–, y ahora está claro para todos que el Estado no debe gastar más de lo que tiene.

Parecen objetivos modestos, pero, como ha observado Rouquié, es posible mirar el vaso medio lleno, comprendiendo que seguimos viviendo, aún hoy, una «democracia posautoritaria», precedida por largas décadas de hegemonía militar, cuya influencia no se borrará de un día para otro.<sup>56</sup>

De los muchos países que en el último cuarto del Siglo XX hicieron la transición a formas democráticas de gobierno, la Argentina, desde el punto de vista político, no se encuentra entre los más problemáticos, aunque tampoco se destaca por su desempeño. No hay, en ningún sentido, excepcionalismo argentino.

56. Rouquié, Alain: «Los argentinos están despolitizados», La Nación, 26 de octubre de 2008.



## CAPÍTULO 2

### EL ESTUDIO DE LA CULTURA POLÍTICA

El optimismo que despertó en su momento la expansión global de la democracia ha dado paso, más de treinta años después, al sentimiento de que es preciso trabajar para mejorar su desempeño, a fin de cumplir con las expectativas de los pueblos y afrontar los desafíos que plantea este principio de siglo. De la experiencia de las últimas décadas, se desprende la necesidad de superar una visión estrecha de la democracia, que la entiende sólo como un método para elegir y controlar a los gobernantes, y de avanzar hacia una concepción que tenga en cuenta, además de los aspectos formales representados por las normas y procedimientos, los fines que deben perseguirse y la eficacia en su consecución.

La cultura política forma parte de las cuestiones que es indispensable abordar, pues ejerce una influencia en el funcionamiento de las instituciones que no ha recibido atención suficiente. La cultura es una dimensión fundamental de la democracia, si entendemos a ésta como una forma de convivencia, que permite la diversidad de los proyectos de vida al tiempo que preserva el sentido de ciudadanía. La estabilidad y la profundidad de la democracia requieren de una cultura compatible que les sirva de sustento.

#### Origen y evolución del concepto

La cultura política ha sido uno de los conceptos más debatidos de las ciencias sociales, desde el momento en que emergió y comenzó a difundir-

se hace alrededor de medio siglo. Los problemas de definición han sido una constante en la historia del término, tanto por los desacuerdos sobre su significado, como por el hecho de que muchos autores no se han preocupado por definirlo en absoluto. Se lo ha considerado un concepto «ambiguo», «elástico», «elusivo», «incómodo» y hasta «tautológico», pero también «clave», «celebrado», «seductivo», «popular».<sup>1</sup> A las controversias epistemológicas, se añaden las metodológicas, principalmente entre los partidarios de las encuestas y las técnicas cuantitativas, por un lado, y de los métodos etnográficos, el análisis del discurso y otros enfoques cualitativos, por el otro. En el estudio de la cultura política confluyen varias disciplinas: las ciencias políticas, la sociología, la psicología, la antropología, la historia y la investigación en comunicación. Este carácter multidisciplinario contribuye a explicar los desacuerdos.

Pese a las críticas recibidas a lo largo de los años, la noción ha demostrado una extraordinaria vitalidad. Eclipsada durante la década de los sesenta, resurgió con fuerza hacia fines de los ochenta y desde entonces ocupa un lugar prominente en la investigación y la reflexión política, por más que los debates teóricos y metodológicos estén lejos de haber terminado. En los estudios sobre democratización, el interés por la cultura política ha aumentado en la medida que el paradigma de la transitología se revela insuficiente para abordar los problemas de la consolidación del sistema. Los aspectos culturales y los legados históricos no son considerados, sin embargo, como requisitos o condiciones previas, sino como factores que allanan el camino o plantean dificultades a las tareas de la construcción democrática.

En América Latina fue también en los ochenta cuando surgió una reflexión que buscaba en la cultura la explicación del apoyo brindado por amplios sectores de la población a las dictaduras militares, y que se preguntaba por el grado en que esas orientaciones políticas habían cambiado y podían ser base suficiente para las nuevas democracias. España había asistido a una preocupación similar durante la década anterior, con la postrera liberalización y el epílogo del régimen franquista, aunque en su caso los principales estudios estuvieron vinculados desde un principio a la sociología empírica. En años más recientes, entraron en el foco de atención de los

1. Formisano, 2001; Morán, 1999; Berezin, 1997.

analistas de la cultura política latinoamericana los fenómenos de la desafección política, la crisis de los partidos, la pérdida de credibilidad de las instituciones y la emergencia de nuevas identidades socioculturales.<sup>2</sup>

La noción de cultura política tiene una prehistoria. Las referencias a lo que hoy llamaríamos aspectos culturales se remontan a los comienzos de la filosofía política.<sup>3</sup> En *La República* de Platón, se dice que «hay, necesariamente, tantas formas de gobierno como caracteres diversos en los hombres». Existe un paralelismo entre la ciudad y el alma: el carácter aristócrata, timócrata, oligárquico, demócrata o tiránico de los hombres, se vincula con el régimen político correspondiente. De Aristóteles se ha señalado el papel que asignaba a la clase media y la relación que establecía entre la posesión de bienes, el alma de los hombres y las características de los regímenes políticos. En *La Política*, afirma que «una mediana riqueza y prosperidad será el bien más deseable [...] el hombre, en esta posición, se halla dispuesto a seguir la razón». Por esto, «los Estados bien administrados son aquellos en que la clase media es más numerosa y más poderosa que las otras dos [...] Donde se encuentren grandes fortunas al lado de la extrema indigencia, estos dos excesos dan lugar a la demagogia absoluta, a la oligarquía pura o a la tiranía».

En los *Discursos sobre la Primera Década de Tito Livio*, que revelan al Maquiavelo republicano, el florentino ensalza «toda la bondad y toda la religión» que había en el pueblo de la República Romana. Y agrega: «Por cierto, donde no existe esta bondad, nada puede esperarse de bien, como no se puede esperar en las provincias que, en nuestros tiempos, vemos corrompidas». Las repúblicas en las que «se ha mantenido el vivir político y no corrompido, no soportan que ningún ciudadano sea o viva a la manera de los hidalgos», es decir, «ociosos de la renta de sus posesiones». Éstos son tanto más perniciosos si, además de fortuna, «poseen castillos y tienen súbditos que los obedecen». Sólo donde «hay o ha sido instituida una gran igualdad» es posible constituir una república duradera; en esos lugares, por otra parte, será muy difícil establecer un principado.<sup>4</sup>

Tocqueville consideraba a las «costumbres» como una de las «causas generales» del mantenimiento de la democracia en norteamérica. Precisa-

2. López de la Roche, 2000; García Delgado, 1989; Morán, op. Cit.

3. Almond, 1989.

4. Maquiavelo, 2003, pp. 184-188.

ba: «Doy aquí a la expresión *costumbres* el sentido que adjudicaban los antiguos a la palabra *mores*; no sólo la aplico a las costumbres propiamente dichas, que podrían llamarse *hábitos del corazón*, sino a las diferentes nociones que poseen los hombres, a las diversas opiniones que tienen crédito entre ellos y al conjunto de ideas que forman los hábitos del espíritu».<sup>5</sup> Realzaba asimismo «la prodigiosa influencia» que ejercía sobre la marcha de esa sociedad «la igualdad de las condiciones», no sólo sobre «las costumbres políticas y las leyes», sino también sobre la sociedad civil, pues «crea opiniones, engendra sentimientos, sugiere usos».<sup>6</sup>

Más allá de la prehistoria del concepto, su génesis en la ciencia social contemporánea data de 1963, con la publicación de *La Cultura Cívica* de Almond y Verba<sup>7</sup>. Este estudio devenido en clásico, basado en encuestas realizadas en cinco países, atrajo, como la misma idea de cultura política, apologistas y detractores. Al margen de las polémicas que ha suscitado, su influencia ha sido determinante. En España, donde la primera ola de investigaciones sobre cultura política replicó este trabajo casi sin variantes, el influjo se prolonga hasta el presente.<sup>8</sup>

El objetivo de Almond y Verba es determinar el tipo de cultura política sobre la que se apoya la forma democrática de gobierno. Al definir la cultura como las «orientaciones psicológicas hacia los objetos sociales», los autores excluyen una serie de elementos comprendidos en las concepciones más holistas de la cultura, provenientes de la antropología: costumbres, leyes, instituciones, arte, objetos materiales y similares. Aunque una visión comprensiva de la cultura puede ser apropiada en determinados contextos de investigación, en otros es necesario circunscribirla, pues su mismo carácter abarcador le restaría poder explicativo. Pero al restringirla a las orientaciones psicológicas o dimensión actitudinal, Almond y Verba prescindieron también del comportamiento, algo que, desde nuestro punto de vista, es excluir demasiado. La «cultura política» es entendida como las orientaciones o «actitudes hacia el sistema político y sus diversas partes, y hacia el rol del propio sujeto en ese sistema».<sup>9</sup>

5. De Tocqueville, 1984, Tomo 1, p. 287.

6. Op. Cit., p. 25.

7. Almond and Verba, 1963.

8. Morán, op. Cit., pp. 105-106.

9. Almond and Verba, op. Cit., p. 12.



Inspirándose en la obra dirigida por Parsons y Shills *Hacia una Teoría General de la Acción*<sup>10</sup>, los autores distinguen tres tipos de orientaciones políticas: las «orientaciones cognitivas» son los conocimientos y creencias que poseen las personas sobre el sistema político y sus componentes; las «orientaciones afectivas» corresponden a los sentimientos y las «orientaciones evaluativas» a las valoraciones –juicios y opiniones– de la gente hacia esos mismos objetos políticos.

Estas tres orientaciones de las personas se dirigen principalmente a cuatro clases de objetos: 1) el sistema político en general; 2) el proceso «político» o de «entrada» al sistema, relacionado con el flujo de demandas de la sociedad dirigidas a aquél y con la conversión de esas demandas en políticas públicas –tarea en la que intervienen, especialmente, los partidos, los grupos de interés y los medios de comunicación–; 3) el proceso «administrativo» o de «salida» del sistema, que se refiere a la implementación de las políticas públicas y que involucra principalmente al ejecutivo, la administración y la justicia; 4) el propio sujeto considerado como objeto político, con sus capacidades o competencia, derechos y responsabilidades. Las investigaciones de cultura política han operacionalizado habitualmente a las orientaciones afectivas como sentimientos de distancia o proximidad del individuo respecto al sistema político; esto incluye la identificación con los objetivos del sistema, el grado de adhesión a sus instituciones y los sentimientos de «competencia cívica» del propio sujeto.<sup>11</sup>

Almond y Verba construyen tres tipos ideales de cultura política: «parroquial», «de súbdito» y «participante». La «parroquial» consiste en la pura ausencia de orientaciones hacia las cuatro clases de objetos políticos. Propia de las sociedades tradicionales –donde no existen roles políticos especializados, sino roles difusos de carácter a la vez social, político, religioso y económico–, este tipo de cultura suele presentarse en tiempos modernos en aquellos grupos o comunidades que no se sienten identificados con un régimen político central ni tienen expectativas depositadas en él; en estos casos, el parroquialismo es más afectivo y valorativo que cognitivo. En la cultura «de súbdito», los individuos tienen orientaciones políticas hacia el sistema político general y su proceso de salida –el ejecutivo, la

10. Parsons y Shills, 1968.

11. Morán, 1992, pp. 40-41.



administración y la justicia—, pero no hacia el proceso de entrada ni hacia el mismo sujeto como participante activo. Si el parroquialismo implica el simple apoliticismo, la cultura de súbdito supone una relación pasiva con el sistema político: las personas se enfocan en los beneficios que les proporciona el sistema, pero no —al menos en términos afectivos y valorativos— en la posibilidad de participar activamente en el proceso político. La cultura «participante» es aquella en la que los miembros de la sociedad tienen orientaciones hacia las cuatro clases de objetos políticos. Aunque sus actitudes puedan ser favorables o desfavorables según el objeto, el individuo está orientado tanto hacia el proceso de entrada o político como hacia el proceso de salida o administrativo, igual que hacia su propio rol activo dentro del sistema.

En este marco teórico, cada cultura política real es una mezcla de estos tipos ideales y difiere de las otras por el grado y modo como los combina. Lo mismo ocurre a nivel del individuo. El ciudadano de una democracia no sólo está orientado hacia una participación activa en política: también está sujeto a la ley y la autoridad —lo que supone una orientación de súbdito— y es miembro de grupos primarios, de una colectividad religiosa o de una comunidad local, en las que subsisten roles y orientaciones difusas o parroquiales.

Una cultura política determinada puede o no ser congruente con las estructuras del sistema político. Cuando no hay equilibrio entre ambas, un posible resultado es la inestabilidad o el cambio político. La que Almond y Verba llaman «cultura cívica» —la cultura que, desde su perspectiva teórica, sería la más congruente con una democracia estable— es una mezcla «equilibrada» de orientaciones. En ella, «la actividad, la implicación y la racionalidad políticas se ven equilibradas por la pasividad, la tradición y el compromiso con valores parroquiales». En consecuencia, la «cultura cívica» difiere de lo que los autores denominan el «modelo racional-activista» de cultura democrática que se enseña en los libros de texto. Según éste, el ciudadano debe participar en política, mantenerse informado y tomar decisiones —como la del voto—, y hacer todo esto guiado por la razón, no por la emoción. La «cultura cívica» incluye estas características, pero también las otras.

La idea detrás de este razonamiento es que el sistema político democrático supone cumplir con objetivos en apariencia contradictorios. Si, por un lado, el gobierno necesita contar con poder, liderazgo y capacidad para decidir, por el otro debe ser sensible para responder a los requerimientos de



los ciudadanos. A este equilibrio entre poder y respuesta del gobierno, se agrega el que debe darse entre consenso y disenso políticos.

Una adecuada mezcla de orientaciones en la cultura política es la que permite, según Almond y Verba, alcanzar estos y otros equilibrios. En la «cultura cívica», muchos individuos son políticamente activos, pero también son muchos los que adoptan un rol pasivo de súbditos. Más aún, entre los ciudadanos activos, los roles parroquiales y de súbdito no han desaparecido: junto a las orientaciones participativas de carácter político, mantienen sus vínculos tradicionales y apolíticos, así como un rol político más pasivo en calidad de súbdito.

En la práctica, sigue el argumento, la democracia presenta al ciudadano exigencias contradictorias. Le pide que exprese sus demandas para que el gobierno las conozca y pueda darles respuesta; que se involucre en política y ejerza influencia para cerciorarse de que los políticos son sensibles a sus requerimientos. Pero al mismo tiempo, para que los dirigentes gobiernen y tomen decisiones, la democracia espera que el ciudadano les entregue el poder y los deje gobernar; que sea relativamente pasivo, no se involucre demasiado y respete la autoridad. ¿Cómo resuelve el individuo estas contradicciones? Almond y Verba lo explican por la existencia de una brecha entre el nivel de participación real de la persona, por un lado, y la capacidad de influir que percibe tener y el grado en que se siente obligado a participar, por otro. Los datos del estudio mostraron que el peso de las normas y la percepción de la propia competencia política eran, en general, mucho más elevados que la conducta real de participación. La baja importancia que tiene la política para la mayoría de la gente ayudaba a mantener estas inconsistencias.

La tensión entre los roles activo y pasivo que la democracia requiere de los ciudadanos se resolvía así por dos vías: por la presencia de individuos que perseguían uno u otro de los objetivos, y por las inconsistencias de las actitudes individuales, que permitían buscar los dos objetivos al mismo tiempo. En cuanto al equilibrio entre consenso y disenso políticos, se alcanzaba, entre otros mecanismos, por la subordinación del conflicto político a valores sociales de un nivel más alto, que estaban por encima de las divisiones partidarias. Almond y Verba destacaban, en este sentido, el rol de la confianza interpersonal y de las normas de cooperación, dos actitudes sociales generales que influían, sin embargo, en la esfera de la política.

Muchos aspectos de esta teoría del equilibrio fueron puestos en tela de juicio por los profundos cambios sociales y políticos que tuvieron lugar desde la misma aparición de *La Cultura Cívica*. Almond y Verba interpretaron sus datos desde una visión limitada de la democracia, según la cual los ciudadanos deben participar en política, pero en forma acotada, a fin de no desestabilizar el sistema. En este marco, la participación consiste más bien en una reserva, a la que se acude en caso de que las elites políticas no respondan a las demandas de la gente. Esta concepción, que coincidía con el modo en que habían funcionado las democracias de posguerra —caracterizadas, entre otras cosas, por una elevada confianza en las instituciones políticas—, empezaba ya a desdibujarse frente a los cambios socioculturales cuyas primeras manifestaciones se producían en la época de la publicación del estudio. Los movimientos estudiantiles de comienzos de los sesenta —asociados a lo que vino a llamarse la «nueva izquierda», y que habrían de hacer eclosión en muchos países en el transcurso de esa década y la siguiente— habían comenzado a cuestionar las bases del sistema político y a organizar protestas masivas, que alcanzaron su apogeo con las manifestaciones de 1965 contra la guerra de Vietnam en Estados Unidos, con el Mayo Francés y con la Primavera de Praga —ambos en el transcurso de 1968—. En 1962, el manifiesto estudiantil de Port Huron había lanzado la «democracia participativa», que propugnaba la toma de decisiones en asambleas públicas, la creación de canales políticos para la expresión de los reclamos y aspiraciones de la gente, y una concepción de la política como «el arte de crear, en forma colectiva, un modelo aceptable de relaciones sociales».<sup>12</sup> Con el ascenso de las nuevas generaciones, estaba en marcha una revolución de las costumbres, valores, creencias, normas y otras expresiones culturales, que tendría también un profundo impacto sobre la política.

En síntesis, algunas de las tendencias registradas por Almond y Verba en las democracias estables —una relativa pasividad política y, vinculada con ella, una alta confianza de la población en dirigentes e instituciones— serían cuestionadas rápidamente por los cambios de época. Más de tres décadas después, el mismo Almond reconocía este hecho y se lamentaba de la situación de polarización política, caída de la afiliación partidaria y participación electoral, declive de la confianza en el gobierno y pérdida de legitimidad de

12. Students for a Democratic Society, 1962.



las instituciones.<sup>13</sup> Pero los puntos débiles de *La Cultura Cívica*<sup>14</sup> no invalidan el avance que significó el trabajo en la investigación de la cultura política. Los análisis impresionistas que habían predominado hasta entonces fueron reemplazados por un aparato teórico y metodológico sofisticado, que serviría de base a toda una corriente de estudios posteriores.<sup>15</sup>

Durante los años setenta, aunque los trabajos de investigación continuaron, la noción entró en un cono de sombra. Existía la percepción de que el enfoque privilegiaba el equilibrio y tenía dificultades para abordar el cambio político y social, en contraste con disciplinas como la sociología crítica y la teoría de la elección racional. Debido al mecanismo que postulaba como principal fuente de cambio de la cultura política –la transmisión de actitudes de generación en generación mediante la socialización política– parecía que esas pautas culturales sólo podían variar muy lentamente. En el apogeo de las nuevas tendencias socioculturales y las convulsiones políticas de la época, la perspectiva perdió su atractivo y fue relegada, generalmente en bloque con la teoría de la modernización.<sup>16</sup>

Pero hacia el final de los setenta y comienzo de los ochenta, la situación había cambiado. El interés por la cultura política despertó nuevamente con los procesos de democratización en el sur de Europa y en América Latina, donde estudiosos y observadores subrayaban la influencia de los factores culturales en la turbulenta historia de la democracia de esas regiones. En el mundo académico, el debate continuaba. Seguían en el foco de atención la definición del concepto y su relación causal con los factores estructurales e institucionales. ¿Era la cultura política una variable independiente, dependiente, intermedia, o mantenía con la estructura social y las instituciones una relación interactiva?

Los economistas consideran a las *preferencias* –incluyendo las preferencias políticas– un factor exógeno al sistema que se analiza. Los actores –económicos o políticos– realizan elecciones racionales, buscando maximizar

13. Almond, 1996.

14. El estudio se basaba en datos de encuestas realizadas en Estados Unidos, Gran Bretaña, Alemania, Italia y México. En Alemania e Italia, la democracia había sucumbido en el pasado inmediato al nazismo y el fascismo. La conclusión de Almond y Verba fue que sus culturas políticas –igual que la de México, gobernado por un partido hegemónico– tenían rasgos que obstaculizaban la democracia. Con esto parecían exaltar implícitamente la cultura anglosajona, algo que también les valió un gran número de críticas.

15. Inglehart, 1988.

16. Formisano, op. Cit., pp. 399-401.

su utilidad a partir de un conjunto *dado* de preferencias. En 1987, Wildavsky defendió el papel de la cultura política en la formación de las preferencias (entre ellas, los «intereses»). Las preferencias «son endógenas –internas a las organizaciones– [...] Cuando los individuos toman decisiones importantes, esas elecciones son simultáneamente elecciones de cultura –valores compartidos que legitiman diferentes modelos de prácticas sociales–». <sup>17</sup> Laitin polemizó con Wildavsky, empezando por su definición de «cultura». Observó que «dentro de una cultura, raramente existe un consenso de valores». Si bien Wildavsky «está en lo cierto al apuntar al elemento endógeno de la cultura como fuente de preferencias», una buena teoría cultural debería tener en cuenta que «las personas son instrumentales sobre qué aspectos de su repertorio cultural son de importancia primaria». Compartir una cultura «significa compartir un lenguaje o una religión o una historiografía. Es muy raro que esos sistemas culturales coincidan perfectamente en una sociedad. Con frecuencia, las personas deben elegir cuál de entre los grupos religiosos, de lenguaje o de otro tipo, será su principal modo de identificación cultural. Esta elección está orientada a menudo por el razonamiento instrumental, basado en las ventajas potenciales de identificarse, por ejemplo, como ‘católico’, en lugar de hacerlo como ‘hablante francés’». Los políticos, en particular, explotan muchas veces esta lógica cultural. <sup>18</sup>

En 1989, Almond y Verba publicaron una compilación de ensayos de autores con distintas posiciones en *La Cultura Cívica Revisitada*. En su propia contribución, Almond sostuvo que «la cultura política no es una teoría», sino «un conjunto de variables que pueden ser utilizadas en la construcción de teorías». <sup>19</sup>

Signo del renovado ímpetu de la noción había sido la aparición, en 1988, de los artículos *El Renacimiento de la Cultura Política*, de Inglehart, y *Una Teoría Culturalista del Cambio Político*, de Eckstein. <sup>20</sup>

Inglehart puntualizaba que la escuela de la elección racional, dominante en los años previos, había subestimado la importancia de los factores culturales en el funcionamiento político, aunque una de las causas hubiera sido la

17. Wildavsky, 1987, p. 4.

18. Laitin and Wildavsky, 1988, p. 591.

19. Almond, 1989.

20. Inglehart, 1988; Eckstein, 1988.

escasez de datos culturales que pudieran incorporarse a sus modelos matemáticos. En su artículo, Inglehart defendía que las sociedades difieren en un síndrome específico de pautas relacionadas con la cultura política; que esas diferencias son relativamente estables, pero no inmutables, y que tienen importantes consecuencias políticas, vinculadas, entre otras cosas, a la viabilidad de las instituciones democráticas. La persistencia de la democracia requería la emergencia de determinados hábitos y actitudes entre la población general. Inglehart presentaba datos de encuestas en diversos países que sugerían con fuerza la importancia de un conjunto interrelacionado de variables. Una de ellas era la confianza interpersonal, necesaria para la formación de asociaciones secundarias —que hacían posible la participación política efectiva en una democracia a gran escala— y para el funcionamiento de las reglas de juego democráticas entre los actores políticos. Otro factor cultural de peso era el compromiso a largo plazo de la población con las instituciones democráticas, vital para que éstas sobrevivieran en épocas difíciles. Este apoyo parecía sustentarse en un sentimiento de *bienestar subjetivo*, que no dependía de la satisfacción con el funcionamiento de la democracia en una coyuntura específica —algo que cambia con los gobiernos y ciclos económicos—, sino con una actitud más difusa de satisfacción con la propia vida. La base del argumento consiste en que si la gente piensa que su modo de vida es fundamentalmente bueno, las instituciones políticas obtienen legitimidad por asociación. La satisfacción de las personas con su vida en general —un fuerte indicador de bienestar subjetivo— es un apoyo más sólido para las instituciones que su opinión sobre el sistema político en sí. Esto guarda lógica con el hecho de que, para la mayoría de la gente, la política tiene una importancia menor frente a cuestiones como la familia, el trabajo y los amigos.

Los datos de encuestas arrojaban que entre los países había diferencias permanentes de satisfacción con la vida y confianza interpersonal, y que, en cada sociedad, estas variables mostraban una notable estabilidad a lo largo del tiempo, más allá de las fluctuaciones de corto plazo. Inglehart explicaba esa estabilidad por la existencia de un componente cultural subyacente, que reflejaba la experiencia histórica distintiva de cada sociedad. Largos periodos de expectativas frustradas, por ejemplo, podían generar actitudes de insatisfacción con la vida que luego se transmitían de generación en generación mediante la socialización preadulta, algo que las convertía en una pauta cul-



tural estable. Inglehart se refería a experiencias históricas de largo plazo, que se extienden por generaciones y no sólo durante una década. El bienestar subjetivo tenía, además, una correlación positiva con el desarrollo económico, pues tendía a aumentar con la prosperidad. Sin embargo, los factores económicos eran nada más que una parte de la explicación: algunos países ricos –Alemania, Francia, Italia– exhibían niveles de satisfacción con la vida inferiores a los de países menos desarrollados, como Irlanda. Esto implicaba que, al lado de las variables económicas, había también causas históricas.

Italia y Francia estaban asimismo entre las naciones con más baja confianza interpersonal. En el sur de Italia, la confianza era inferior a la de las otras regiones de la península y a la de cualquier otro país con datos disponibles, como ya habían revelado estudios de Putnam durante la década del setenta y de Banfield a fines de los cincuenta.<sup>21</sup> A pesar de su estabilidad, la confianza no era una característica fija: en el conjunto de Italia, se había triplicado desde los niveles extremadamente bajos de los años cincuenta. La causa –igual que en Alemania Occidental, donde se observaba un fenómeno semejante– eran, para Inglehart, los milagros económicos de la posguerra, que, al cabo de unos treinta años, empezaban a tener un impacto en la cultura política. Como ocurría con la satisfacción con la vida, la comparación entre países arrojaba una correlación positiva entre confianza interpersonal y desarrollo económico, un vínculo que el autor se inclinaba por calificar como interactivo.

Examinando la evolución política de las naciones estudiadas, surgía que aquellas con mayor confianza y satisfacción con la vida tendían a ser también las democracias más estables. Aunque era plausible que vivir largo tiempo bajo instituciones democráticas condujera a una más alta satisfacción con la vida, el autor planteaba que la relación inversa era más fuerte. Adelantando una teoría que profundizaría en estudios posteriores, Inglehart proponía que el desarrollo económico conducía a la democracia, pero que la cultura política actuaba como una variable intermedia: el desarrollo generaba una serie de cambios culturales –entre ellos, niveles más elevados de bienestar subjetivo y confianza interpersonal– y éstos, a su turno, creaban las condiciones para la estabilidad de la democracia. Otra variable intermedia eran los cambios en la estructura social, entre ellos la proporción de trabajadores empleados en el sector terciario de la economía.

21. Banfield, 1958. Ver más adelante el estudio de Putnam.





A comienzos de los ochenta, los niveles de la Argentina en los dos indicadores culturales destacados por Inglehart se hallaban por debajo del promedio internacional. Entre 21 países relevados en la primera onda de la Encuesta Mundial de Valores (1981-1984), el 27% de los argentinos dijo confiar «en la mayoría de las personas», frente a un promedio del 37% para el conjunto de sociedades. En una escala de 1 a 10 de satisfacción con la vida, la media para la Argentina fue de 6,8, mientras que el índice global fue de 7,4.<sup>22</sup>

En su artículo *Una Teoría Culturalista del Cambio Político*, Eckstein consideraba a la cultura política uno de los dos enfoques «viabiles» —el otro era el de la elección racional— para reemplazar al formalismo legalista que había dominado la ciencia política desde los años cincuenta. Esa viabilidad dependía, según el autor, de su capacidad para generar una teoría cultural convincente del cambio político. Los críticos de la corriente habían remarcado sus dificultades en ese sentido. Eckstein ubicaba el origen del problema en los mismos postulados del culturalismo, que hacían de la continuidad política el «estado normal». La piedra de toque de la teoría era el «postulado de la acción orientada»: los actores no responden directamente a las situaciones objetivas, sino a través de la mediación de *orientaciones*, a las que definía como «disposiciones generales de los actores para actuar de ciertas maneras en conjuntos de situaciones. Tales disposiciones generales pautan las acciones».<sup>23</sup> Así, la conducta es resultado tanto de los estímulos objetivos como del procesamiento interno de información. Para Eckstein, las orientaciones no son *actitudes*: éstas son específicas; aquéllas, patrones culturales generales, de las que se derivan las segundas. Ejemplos de esos patrones generales son confianza-desconfianza, igualdad-jerarquía, libertad-coerción, conflicto-armonía, etc. Estas orientaciones tienen tres componentes que ya conocemos: cognitivo, afectivo y evaluativo. El segundo postulado de la teoría era la «variabilidad de orientaciones»: las orientaciones varían y no son el mero reflejo de las condiciones objetivas. Si el procesamiento interno de las experiencias y su conversión en conducta fuera siempre uniforme —si, por ejemplo, consistiera siempre en un cálculo racional de costo-beneficio, como supone la escuela de la elección racional—, o si las acciones fueran puramente «superestructurales»,

22. Cálculos del autor de este libro a partir de la Base Integrada 1981-2004 de la Encuesta Mundial de Valores.

23. Eckstein, op. Cit., p. 790.

las orientaciones podrían ser excluidas de la teoría. Para predecir el comportamiento, bastaría conocer las condiciones iniciales de la situación o estructura. El tercer postulado era el de la «socialización cultural». Las orientaciones, que poseen variabilidad, son conformadas por algo que es asimismo variable: la cultura. Esto ocurre a través del proceso de socialización. Las teorías racionalista y culturalista difieren en el papel que asignan a la socialización tardía. En efecto, el cuarto postulado del culturalismo era la «socialización acumulativa»: el aprendizaje continúa toda la vida, pero lo que se aprende primero condiciona lo que se adquiere después. De este modo, la socialización temprana es difícil de dismantelar.

Estos supuestos, apunta Eckstein, llevan claramente a una expectativa de continuidad cultural. La socialización directa –a través de agentes socializadores– o por medio de la experiencia –en la familia, la escuela, etc.–, conduce a la continuidad generacional. El aprendizaje acumulativo no deja mucho espacio para la socialización o resocialización política adulta. Ahora bien, dado que en el mundo real se producen cambios políticos, el enfoque culturalista tendía –según el autor– a explicarlo con argumentos a posteriori: condiciones especiales, ajustes en los conceptos de la teoría –por ejemplo, dar mayor peso a la socialización tardía– y similares.

Eckstein planteaba, en consecuencia, la necesidad de desarrollar una teoría del cambio político que fuera consistente con los postulados culturalistas. Avanzando en esa dirección, consideraba dos grandes tipos de cambios culturales: los que surgen «naturalmente» de los cambios en las situaciones y las condiciones estructurales, y los que resultan de intentos deliberados por transformar las estructuras y los comportamientos políticos. En caso de que los actores afronten cambios permanentes de las situaciones, una primera posibilidad es que las pautas culturales varíen para conservarse en lo fundamental –«cambiar para que nada cambie»–. En el terreno político, un ejemplo son las concesiones realizadas por grupos poderosos con el fin de mantenerse en el poder. Una segunda posibilidad es que las pautas culturales se modifiquen gradualmente hacia una mayor flexibilidad. En la sociedad moderna, donde el cambio situacional y estructural ocurre con frecuencia y rapidez, los preceptos culturales se vuelven más generales, para poder adaptarse a una variedad de situaciones. La norma de actuar «racionalmente» introduce, precisamente, una pauta general y flexi-



ble. Una tercera posibilidad es la discontinuidad cultural. En caso de una alteración social traumática, que no permita ni el mantenimiento de las pautas ni su evolución hacia una mayor flexibilidad, los postulados descriptos excluyen la alternativa de una rápida reorientación. Esto significa, por ejemplo, que una cultura política profundamente autoritaria —como la que existía en la Alemania nazi— no se volverá democrática en pocos años, aunque la sociedad experimente una discontinuidad dramática. La reacción inicial, sostiene Eckstein, será la anomia: la cultura pierde coherencia y se desorganiza (aunque la entropía no puede ser completa, pues ello haría imposible la interacción social; dentro de las familias, en las burocracias y en las personas mayores, habrá inercia cultural). Los comportamientos políticos más comunes serán el ritualismo —conformidad con la autoridad, pero sin compromiso, buscando generalmente la ventaja personal—, el retraimiento —es decir, el parroquialismo, mediante el refugio en el mundo familiar de la familia, el barrio o el pueblo— o la rebelión. De los postulados se sigue que, en respuesta a las transformaciones estructurales, habrán de emerger nuevas pautas culturales, pero sólo muy lentamente, en el transcurso de generaciones. Los jóvenes serán los más susceptibles a reorientarse, pero, en general, el proceso de cambio de la cultura política sería prolongado y gravoso.

El otro escenario contemplado por Eckstein era el intento «artificial» de transformación, esto es, el uso del poder político para producir un cambio fundamental en la sociedad y, por lo tanto, en la cultura política. Este ha sido el objetivo de las revoluciones modernas (un ciclo histórico que comenzó con la Revolución Francesa y la independencia norteamericana, y tuvo otro pico con la Revolución Rusa). Los postulados culturalistas sugieren que, en el corto plazo, los revolucionarios no podrían avanzar mucho en su intención de modificar la cultura política. Trastocadas las antiguas normas y prácticas, el parroquialismo o el legalismo —el conocimiento y uso generalizado de las reglas para justificar decisiones y posturas— podrían ser respuestas frecuentes. A largo plazo, los efectos de la transformación divergirán de la visión original de los revolucionarios, y lo harán en la dirección de las pautas del antiguo régimen, aunque ello dependerá del grado en que estas últimas estaban o no en decadencia. Otra alternativa es que, debido a la inercia cultural, el mismo proceso revolucionario entre en declinación.

Teorías como la de Eckstein son algo desalentadoras para los que aspiran a la construcción democrática. Existen, sin embargo, otros mecanismos potenciales de cambio. La mutación de la cultura puede ser promovida no sólo desde arriba, por una élite de reformadores o revolucionarios que acceden al poder, sino también desde abajo, por grupos que actúan en la sociedad civil, como lo hacen desde las organizaciones no gubernamentales de alcance global, hasta las asociaciones de defensa de los derechos de las minorías, los movimientos sociales y los grupos de acción vecinal. El arte del liderazgo democrático en la esfera política y social, actuando en la cúspide o en la base, apenas está desarrollado, y se ha planteado que uno de sus objetivos centrales, en un mundo de rápidas transformaciones como el actual, es el de promover y facilitar el aprendizaje de la gente.<sup>24</sup> Los grupos sociales parecen aprender también de sus experiencias políticas, especialmente si éstas son de carácter traumático. Pero la cuestión capital es el grado en que las actitudes políticas son o no pasibles de experimentar cambios importantes en el transcurso de la vida del individuo, un problema que remite al tema de la socialización política adulta, un campo poco estudiado que abordaremos al final del capítulo.

## Una teoría de la posmodernización

Aunque las encuestas tienen sus limitaciones, su innegable utilidad las ha convertido en la técnica más difundida en la investigación social. Durante el siglo xx, la aplicación de esta herramienta contribuyó en forma decisiva al crecimiento explosivo de nuestro conocimiento de la realidad social y al desarrollo de las ciencias sociales. Según Galtung, las razones de su éxito son dos: permiten obtener datos relevantes desde el punto de vista teórico y estos datos son susceptibles de tratamiento estadístico; lo segundo significa que podemos emplear poderosos instrumentos de análisis para poner a prueba nuestras hipótesis y generalizar los resultados en forma precisa al conjunto de la población.<sup>25</sup> Interrogando a un pequeño número de individuos, seleccionados según los principios del muestreo, estamos en condiciones de hacer afirmaciones rigurosas sobre grandes colectivos sociales, incluso sociedades enteras.

24. Ver, por ejemplo, Heifetz, 1997.



Las encuestas son también el método más utilizado en el estudio de la cultura política. Su difusión se ha visto potenciada por la expansión mundial de la democracia. Un resultado ha sido el surgimiento de encuestas internacionales, llevadas a cabo por redes de investigadores, que, al entrevistar con cuestionarios estandarizados a los ciudadanos de un amplio conjunto de países, hacen posible comparar las actitudes políticas de las diferentes sociedades, seguir su evolución en el tiempo y examinar sus posibles relaciones con los datos de la esfera económica, social e institucional.

Al abordar la cultura como un conjunto interrelacionado de variables que pueden ser definidas, operacionalizadas y medidas empíricamente, esta estrategia, además de introducir precisión en un campo que ha sido con frecuencia objeto de grandes generalizaciones, permite examinar los vínculos con la política y la economía de componentes culturales específicos. Por ejemplo, la confianza interpersonal (medida, por caso, como la proporción de la población que dice confiar «en la mayoría de las personas») puede ser introducida en modelos de regresión múltiple, junto a variables económicas (producto por habitante, coeficiente de Gini, etc.), sociales (porcentajes de la población con determinado nivel educativo o laboral), políticas (índices de democratización o de corrupción) y similares, a fin de explorar los posibles nexos causales. Este tipo de enfoque es aplicable sean nuestras unidades de análisis las sociedades –como en el ejemplo– o los individuos dentro de una sociedad.<sup>26</sup>

En su artículo de 1988, Inglehart subrayaba que, en ese momento, no se contaba con datos suficientes para contrastar hipótesis sobre las relaciones causales entre desarrollo económico, cultura política y democracia. Aunque en principio era posible obtenerlos, sería una tarea difícil, pues «re-

25. Galtung, 1973, p. 184.

26. Entre los posibles problemas y limitaciones de la técnica de encuesta, Galtung ha analizado el hecho de que registra sólo respuestas verbales –orales o escritas–, lo que plantea la cuestión de su relación con las conductas no verbales, con el «verdadero» pensamiento de las personas y con las variables actitudinales latentes. Esto puede generar inconvenientes en determinados contextos de investigación, pero en general el estudioso dispone de alternativas para hacerles frente de manera satisfactoria. Se ha objetado que el método es demasiado «individualista» y «estático», que se adapta mejor a un rango medio de posición social o a distancias sociales cortas. Galtung ha discutido en detalle estas observaciones. De todos modos, está claro que, dependiendo de los objetivos de investigación, otras herramientas pueden suplir las limitaciones de una encuesta, desde las entrevistas en profundidad hasta la observación participante y demás métodos de la etnografía.

querirá un proceso a largo plazo de recolección de datos, en muchos países y durante muchas décadas».<sup>27</sup> Veinte años después, ese proceso se halla muy avanzado. Un corpus sin precedente de evidencia empírica sobre la cultura de un gran número de sociedades es la *Encuesta Mundial de Valores* (WVS o *World Values Survey*), cuyo antecedente es el *Estudio Europeo de Valores* (EVS). La WVS es conducida por una red internacional de científicos sociales, de los que Inglehart ha sido el principal impulsor. Se han realizado cinco ondas de la encuesta: 1981-1984, que se extendió a 22 países; 1990-1991 (43 países), 1995-98 (55), 1999-2004 (71) y 2005-2008 (53).<sup>28</sup> Los datos del período 2005-2008 se dieron a conocer a fines de ese último año. En total se han encuestado 97 sociedades –la Argentina fue incluida en todas las ondas–, en una muestra representativa del 88% de la población mundial. Las bases oficiales, disponibles para los investigadores de todo el mundo, incluyen los datos de 340.000 entrevistados, casi 5.400 de ellos en la Argentina. Este corpus –del que hacemos uso frecuente en este trabajo– ha dado origen a una multiplicidad de estudios, en especial de carácter comparativo entre las diversas sociedades, si bien hasta ahora se le ha prestado una atención limitada en el ámbito latinoamericano.

Inglehart ha centrado su atención en los cambios de los sistemas de valores en dirección de lo que llama el *giro posmoderno* –y, como parte de éste, posmaterialista– y en sus relaciones con las transformaciones políticas y económicas. La teoría no asume ningún tipo de determinismo a priori: la hipótesis es que los vínculos entre los valores, la economía y la política son recíprocos, y que su naturaleza exacta en cada caso particular ha de ser establecida empíricamente. Una de las conclusiones es que los valores posmaterialistas –que también han sido denominados «de autoexpresión» o «emancipatorios»– se encuentran estrechamente asociados con la estabilidad y efectividad de la democracia.<sup>29</sup>

Los cambios económicos, políticos y culturales, sostiene el argumento, tienden a producirse juntos siguiendo pautas coherentes; una vez que se han puesto

27. Inglehart, 1988, p. 1.216.

28. Ver <http://www.worldvaluessurvey.org>.

29. Ver especialmente Inglehart, 1997 y 1990. También Inglehart, 2003, 2000a, 2000c y 1999; Inglehart and Welzel, 2003; Inglehart and Baker, 2000; Inglehart and Norris, 2003; Inglehart et al., 2001; Welzel and Inglehart, 2008 y 2005; Norris and Inglehart, 2004a; Welzel et al., 2003 y 2005; Welzel, 2006 y 2002; Norris, 2007, 2004 y 2002a.



en marcha, la sociedad seguirá una trayectoria predecible a largo plazo. Esta idea ya había sido planteada por Marx y Weber, y constituía el núcleo de la teoría de la modernización. Cuando una sociedad comienza a andar el camino de la industrialización, por ejemplo, experimentará un conjunto de transformaciones que podemos predecir: urbanización, especialización laboral, expansión de la educación, burocratización, ascenso de la autoridad racional-legal, caída de las tasas de natalidad, aumento de la expectativa de vida, mayor igualdad de género, énfasis en los valores de logro material, crecimiento de la participación política, etc. Este fue el proceso que siguieron los países occidentales durante el final del siglo XIX y la primera mitad del siglo XX, pero cuyo centro de gravitación ha pasado en las últimas décadas al Este de Asia.

Inglehart plantea que el cambio social sigue trayectorias predecibles, pero difiere en varios puntos del enfoque clásico de la modernización.<sup>30</sup> Ante todo, observa que el cambio no es lineal. El crecimiento económico en las naciones industriales avanzadas alcanza un punto de rendimientos decrecientes, y la sociedad empieza a moverse en una dirección nueva: la *posmodernización*. Si el paso de la sociedad agraria a la industrial conlleva un conjunto coherente de cambios económicos, políticos y culturales, lo mismo ocurre en el tránsito de la sociedad industrial a la posmoderna (o, en otra terminología, posindustrial). Si aquella es una economía basada en la producción de bienes físicos, ésta lo es en la producción de servicios, bienes intangibles destinados en muchos casos al bienestar subjetivo: el entretenimiento, el turismo, la educación, etc.

Dado que la sociedad ha alcanzado la prosperidad, por la ley de los rendimientos marginales decrecientes disminuye la importancia del crecimiento económico. Más aún, el crecimiento reduce ahora el bienestar subjetivo, debido a los daños que causa al medio ambiente y al estrés asociado con una sociedad impersonal y competitiva. La satisfacción de las necesidades materiales y el sentido de seguridad existencial que emerge tras décadas de prosperidad —como ocurrió en Europa durante la posguerra—, hacen que surjan nuevos valores. El logro económico —parte de un síndrome de prioridades materialistas, propias de una sociedad en la que la seguridad económica y física no puede darse por supuesta— cede paso a valores relacionados con la *autoexpresión* y la *calidad de vida*. Adquieren importancia cuestiones como la elección individual del estilo de vida o la orientación sexual, un trabajo

30. Inglehart, 1997.



que permita la autorrealización y no tanto el mejor ingreso, la participación política, la ecología, el cuidado del cuerpo, el disfrute del tiempo de ocio y similares. En circunstancias de incertidumbre, las personas tienden a subordinar sus metas individuales a una entidad mayor; además, necesitan reglas rígidas y predecibles para saber qué va a ocurrir. Ahora, el sentimiento de seguridad lleva a una pérdida de importancia de la autoridad en todos los órdenes: político, religioso, científico y demás. Las normas rígidas de la sociedad industrial –en esos mismos órdenes, así como en la esfera familiar y sexual– son reemplazadas por pautas flexibles: surgen la libertad sexual, el divorcio, las madres solteras. La familia tradicional ya no es tan relevante para garantizar la seguridad del individuo; la mujer pospone la maternidad a fin de autorrealizarse en el trabajo; la igualdad de género, una tendencia iniciada por la modernización, sigue aumentando. En consonancia con esta mayor autonomía del individuo, crece la tolerancia por la diversidad.

No sólo los políticos y las autoridades religiosas ven menguada su credibilidad. Las organizaciones de gran tamaño –las grandes empresas y burocracias estatales–, además de volverse ineficientes en el mundo de la producción basado en la alta tecnología, pierden aceptabilidad frente a los nuevos valores, que rechazan la despersonalización, la estandarización y el verticalismo propio de aquellas estructuras. La misma suerte corren los grandes partidos políticos de masas, jerárquicos y disciplinados, en parte porque los públicos aspiran ahora a una participación autodirigida y ya no aceptan ser movilizados «desde arriba». Tampoco se cree en las «grandes narrativas» y declina incluso la autoridad de la ciencia; la «racionalidad instrumental» y la necesidad de dominar la naturaleza son suplantadas por la racionalidad de los fines.

Los valores posmodernos emergen en los países que han disfrutado de largos años de prosperidad, y en los estratos más seguros –habitualmente, los que se encuentran en mejor situación económica– de las naciones en desarrollo. Europa, después de la Segunda Guerra Mundial –que fue un periodo de enorme inseguridad para sus habitantes–, experimentó durante décadas un crecimiento económico y un nivel de prosperidad sin precedentes. Además, las políticas del Estado de Bienestar implementadas en el viejo continente distribuyeron la riqueza de modo que los beneficios del crecimiento llegaran a toda la población. Sin embargo, los nuevos valores no surgieron en todos los grupos sociales: hubo una diferencia fundamental



entre las generaciones que habían vivido las privaciones e incertidumbres de la guerra y las que crecieron en el entorno de prosperidad y seguridad. Esto nos conduce a un aspecto central del argumento de Inglehart: la *teoría del cambio intergeneracional de valores*. Incluye dos hipótesis. La hipótesis de la escasez sostiene que las prioridades de un individuo reflejan lo que ocurre en el entorno socioeconómico; entre las cosas que la persona necesita, asigna mayor valor subjetivo a las que son escasas. Abonan este supuesto el principio de la utilidad marginal decreciente y la noción de jerarquía de necesidades de Maslow. De acuerdo con ésta, las necesidades fisiológicas y de seguridad deben estar razonablemente satisfechas antes de que el individuo dé prioridad a otras de orden superior, como las psicológicas de autorrealización y autoestima. Los valores posmaterialistas surgen después de que las necesidades materiales han sido cubiertas y, justamente, porque han sido cubiertas. Si la sociedad entrara en un estado prolongado de inseguridad, las prioridades volverían a cambiar. Además, las prioridades materialistas y posmaterialistas experimentan fluctuaciones de corto plazo, que dependen de los ciclos económicos y de otros acontecimientos que puedan afectar la seguridad del entorno; estas oscilaciones coyunturales no alteran, empero, la tendencia de largo plazo. Por otra parte, los valores posmaterialistas son el resultado de un sentimiento subjetivo de seguridad; no traducen meramente el ambiente objetivo. Aquí es donde interviene el segundo supuesto: la hipótesis de la socialización. Ésta toma nota de que los valores que conforman el núcleo básico de la personalidad se adquieren durante la socialización temprana (un punto que habíamos abordado al tratar la teoría de Eckstein); durante la adultez, la personalidad cambia poco. Por esta razón, que los valores centrales de un individuo sean de supervivencia (materialistas) o posmaterialistas, depende del ambiente económico, social, institucional y cultural que experimentaron en su vida preadulta. Las generaciones europeas que se formaron durante los años difíciles de la guerra no cambiaron sus prioridades valorativas cuando Europa se volvió próspera y segura. Los valores de autoexpresión y calidad de vida surgieron en las generaciones jóvenes que crecieron en el nuevo entorno.

Esta teoría tiene una serie de implicaciones concernientes al cambio cultural. En primer lugar, la cultura de una sociedad no es estática: cambia, pero no lo hace rápidamente. Los valores centrales de la sociedad cambian gra-

dualmente, a medida que una generación reemplaza a la anterior. Inglehart enumera algunas de las consecuencias políticas. Una vez que la sociedad entra en una época de prosperidad —suponiendo que este proceso se sostenga en el largo plazo—, debe transcurrir al menos una década para que los grupos de edad que se formaron en ese periodo se sumen al electorado. Será necesaria otra década para que empiecen a ocupar posiciones de influencia y una tercera para que accedan a cargos de toma de decisiones. Aunque esto supone un lapso de por lo menos treinta años, la influencia política de los posmaterialistas se hace sentir antes. La sociedad posindustrial se caracteriza por la expansión de la educación superior. Esta es una razón —junto a los mismos valores de autoexpresión y participativos, y a otros factores que veremos en breve— por las cuales los posmaterialistas superan a los materialistas en formación y activismo y, por lo tanto, en influencia política.

La revolución cultural de los años sesenta, los movimientos estudiantiles que florecieron en muchos países industrializados y entre las clases medias de naciones en desarrollo, los cambios en la agenda política —con el surgimiento de temas como el medio ambiente, los derechos de las minorías y demás—, la caída de la confianza en las instituciones políticas tradicionales y de su poder de convocatoria, la proliferación de formas no convencionales de activismo político —petitorios, manifestaciones, etc.—; la emergencia de grupos y organizaciones civiles que canalizan la participación espontánea en torno al feminismo, el ecologismo, los derechos humanos, reflejan todos el impacto en la esfera política del cambio valorativo de las nuevas generaciones.

Volvamos por un momento a esta teoría de la posmodernización considerada en su conjunto. ¿En qué otros aspectos se aparta de la perspectiva clásica de la modernización? El autor rechaza explícitamente el determinismo económico o cultural. Las relaciones entre la economía, la política y la cultura son concebidas en términos de causalidad recíproca, como sistemas que necesitan apoyarse mutuamente. Desde este punto de vista, un determinado sistema económico o político requiere un sistema cultural de apoyo; de lo contrario, debería recurrir a la coerción pura, algo que no es sustentable a largo plazo. La economía industrial, con su énfasis en el crecimiento, la inversión y la producción en masa, precisa individuos motivados por valores materialistas como el trabajo duro, el afán de logro económico y el ahorro, valores que hoy vemos arraigados en naciones asiáticas como China, Corea o



Indonesia, que se hallan en pleno proceso de modernización. Inglehart propone una interpretación modificada de la tesis de Weber: éste se hallaba en lo cierto al plantear que la ética protestante había tenido un papel central en el desarrollo capitalista del norte de Europa, pues removió valores tradicionales que inhibían el progreso económico; el error era pensar que cualquier sociedad, para dar el salto al desarrollo, debía volverse protestante (uno de los varios prejuicios etnocéntricos de algunas formulaciones clásicas de la modernización). En los países confucianos —e islámicos como Indonesia— que hoy encabezan el proceso de modernización, cambios endógenos en los sistemas de valores han conducido al mismo resultado.

Esto forma parte de una idea más general: si bien es posible plantear una trayectoria general y predecible de cambio social, el legado histórico-cultural de cada sociedad le da un grado de continuidad a su sistema de valores y caracteres propios a su recorrido. En palabras de Inglehart, «nuestra tesis es que el desarrollo económico tiene consecuencias culturales y políticas sistemáticas y, en alguna medida, predecibles. Estas consecuencias no son una ley de la historia, sino tendencias probabilísticas. Una vez que la sociedad se embarca en el proceso de industrialización, hay una alta probabilidad de que ocurran determinados cambios». Este proceso impulsa una convergencia de los países en torno a un conjunto similar de valores, pero las «diferentes sociedades siguen trayectorias distintivas [...], en parte porque factores situacionales específicos, como la herencia cultural, también influyen en el modo como se desarrolla una sociedad particular». El sistema educativo y los medios de comunicación continúan transmitiendo el legado cultural, y ello tiende a dar persistencia a los valores tradicionales, especialmente a los vinculados con la esfera religiosa.<sup>31</sup>

Llegamos entonces a las implicaciones de la teoría para la democratización. La tesis más general es la siguiente: la industrialización —como muestra, por lo demás, la experiencia histórica— no está asociada necesariamente con la democracia —al menos, no con la democracia plena o «efectiva»—, pero ésta se vuelve más probable a medida que la sociedad ingresa en la posmodernización. La democracia, como sistema político, requiere un sistema cultural de apoyo, arraigado en la población general. Esa cultura política consiste en un conjunto definido de actitudes, basadas en el bienestar subje-

31. Inglehart, 2000a, pp. 80-97; Inglehart and Baker, 2000.

tivo y en valores que priorizan la autonomía personal, la participación social y política, la confianza en los demás y la tolerancia por la diversidad. El síndrome de valores posmaterialistas es el que mejor coincide, según Inglehart, con ese modelo.

Es importante definir exactamente con qué intentamos asociar el tipo de cultura política que acabamos de describir. ¿Lo hacemos con la existencia de democracia en el sentido minimalista, es decir, como realización de elecciones libres, limpias y competitivas? ¿O bien con el *nivel* o *profundidad* de la democracia? ¿O con su *estabilidad*, medida, por ejemplo, por el número de años en que las instituciones democráticas han funcionado sin interrupciones? Estas distinciones son fundamentales, debido al gran número de países que adoptaron las formas de la democracia en el último cuarto del siglo xx, pero que, como vimos en el Capítulo 1, no pasan de ser en muchos casos democracias electorales (o, a veces, autocracias electorales).

En su obra *Modernización y Posmodernización*, que data de 1997, Inglehart utiliza los datos de 41 países para construir varios modelos de regresión múltiple, a fin de contrastar las hipótesis sobre las relaciones entre el desarrollo económico (medido a través del producto por habitante), la presencia de valores posmaterialistas en la sociedad, las características de la estructura social (educativa y ocupacional) y la estabilidad de la democracia.<sup>32</sup> Sus resultados abonan la hipótesis de que el desarrollo económico tiene una correlación positiva con el tiempo en que las instituciones democráticas han funcionado en forma ininterrumpida. Los datos sugieren que es el desarrollo el que influye sobre la estabilidad democrática, no a la inversa, pero que esa influencia no es directa ni automática, sino que opera por intermedio de los cambios que induce sobre el sistema de valores y la estructura social. Entre las orientaciones culturales, el análisis estadístico revela en especial el peso de dos variables, que ya tuvimos oportunidad de considerar: la confianza interpersonal —medida por el porcentaje de la población que dice confiar «en la mayoría de las personas»— y el bienestar subjetivo, aquí un índice que combina las respuestas a dos preguntas sobre satisfacción con la vida y felicidad personal. La conclusión es que un país puede adoptar las formas democráticas por distintas causas, pero que los niveles de confianza y de bienestar subjetivo de la sociedad serán de gran importancia para la estabilidad de la

32. Inglehart, 1997, pp. 239-243.



democracia instaurada. Hemos visto el porqué: la confianza, entre otras cosas, aumenta la capacidad de la gente para formar asociaciones y, a nivel de la elite, influye en la conducta de los actores políticos, que pueden confiar en que los opositores, se hallen en el gobierno o fuera de él, respetarán las reglas de juego. En la mayoría de las democracias estables, la proporción de la población que dice confiar en los demás es de por lo menos un 35%. En cuanto al bienestar subjetivo, ya sabemos que, cuando las personas están satisfechas con su vida, surge un apoyo difuso al sistema institucional, que tiende a estabilizarlo más allá del grado de satisfacción con el gobierno de turno. A la inversa, bajos niveles de bienestar subjetivo pueden desestabilizar el sistema vigente, sea éste autoritario o democrático.

Dentro de este mismo análisis, el desarrollo económico produce, junto al aumento de la confianza y el bienestar subjetivo, cambios en la estructura social igualmente favorables a la democracia. Los principales son la expansión de la educación superior y la transformación del mundo del trabajo, debido especialmente al peso creciente del sector terciario de la economía. Los empleos del sector servicios y de alta tecnología requieren el pensamiento independiente, la toma de decisiones y habilidades de organización y comunicación. Este tipo de experiencia laboral, sumado a los altos niveles de instrucción y al desarrollo de los medios de comunicación masiva —que aumentan de modo sustancial la información del ciudadano común—, generan un proceso de *movilización cognitiva*. Los ciudadanos de la sociedad posindustrial se encuentran mucho mejor preparados para la acción política autónoma que los de la era industrial. Si la población de la época de las chimeneas era movilizaba desde arriba por los partidos de masas, las nuevas generaciones del mundo posmoderno, con sus valores de autoexpresión, sus capacidades cognoscitivas y sus recursos materiales y sociales, se caracterizan por la participación autodirigida, que en muchos casos plantea abiertos desafíos a las elites. En los países con regímenes autoritarios, este proceso aumenta las presiones hacia la democratización; en aquellos que ya cuentan con instituciones democráticas, conduce a una profundización de la democracia existente.

La secuencia causal por la que se inclina Inglehart es clara: el desarrollo económico es la fuerza motriz que lleva a cambios definidos en la cultura —y en la estructura social—, y son estos cambios culturales los que crean las condiciones para la emergencia —y la estabilidad— de la democracia. No sería la



instauración de las instituciones democráticas la que, con la práctica que éstas suponen para ciudadanos y actores políticos, lleva al desarrollo de una cultura democrática –lo que sería una hipótesis institucionalista–. Aunque pueda existir alguna influencia en este sentido, la principal dirección causal que se postula es la inversa: la cultura política democrática vendría antes de la democracia estable. Una vez más, la socialización adulta –por medio del aprendizaje institucional o la experiencia política en general– tendría un peso poco relevante en la conformación de la cultura política. Del mismo modo, surge que sería el desarrollo económico el que conduce a la democracia, y no al revés (claro que no basta ser un país rico para que nazca la democracia, como lo demuestran los estados petroleros del Medio Oriente: es necesario que el desarrollo produzca los cambios sociales y culturales que hemos descrito). Naturalmente, los modelos de regresión no tienen una interpretación única y es posible plantear otras direcciones causales, pero las conclusiones de Inglehart abren un debate de gran importancia.

En estudios posteriores, Inglehart siguió elaborando este análisis. Utilizando datos de 77 países disponibles entre los años 1981 y 2000, encontró correlaciones estadísticamente significativas entre el *nivel de democracia* de cada sociedad –medido por los puntajes de derechos políticos y libertades civiles de la Freedom House– y el grado en que un conjunto de actitudes y valores pro-democráticos se hallaban difundidos en la población de esas sociedades. Las variables culturales significativas fueron la *confianza interpersonal* (porcentaje de la población que confía «en la mayoría de la gente»), el *bienestar subjetivo* (cuyo indicador fue una escala de felicidad personal), la *tolerancia* (grado en que los entrevistados justificaban la homosexualidad), el *activismo político* (proporción de personas que firmaron o firmarían un petitorio) y un *índice de posmaterialismo* (basado en si los encuestados daban más prioridad a la «participación de los ciudadanos en las decisiones de gobierno» y a la «libertad de expresión», que a los objetivos de «mantener el orden de la nación» y «combatir la inflación»<sup>33</sup>).

En otros trabajos con colaboradores, Inglehart enfocó la relación entre el mismo conjunto de valores –con algunos ajustes en la elección de indicadores– y la *democracia efectiva*. Para medir esta última, combinó los puntajes de la Freedom House con el Índice de Percepción de la Corrup-

33. Inglehart, 2003.



ción de la organización Transparencia Internacional, bajo el supuesto de que la corrupción —o su reverso, la integridad— de las elites políticas es un indicador del grado en que éstas respetan los derechos de los ciudadanos. La conclusión fue que el efecto de la cultura pro-democrática de la población sobre la democracia efectiva opera fundamentalmente a través de su impacto sobre la conducta de la elite. En otras palabras, los derechos formales que la democracia reconoce en la esfera jurídica son efectivos en la medida en que son respetados por las elites políticas, y la integridad o corrupción de las elites es un signo de su inclinación a respetarlos. Así, la democracia efectiva puede surgir por dos vías: 1) las elites comparten los valores de autoexpresión difundidos en la sociedad, de modo que su propio marco de creencias les hace respetar los derechos de la gente; o bien, 2) los valores de autoexpresión crean en la población una fuerte motivación para actuar políticamente a fin de hacer valer sus derechos: si la elite no se halla bajo constante presión, tenderá a maximizar su propio beneficio mediante la corrupción.<sup>34</sup>

Es preciso ser cuidadosos con las implicaciones de esta teoría. Como la interpretamos nosotros, la teoría no dice que el desarrollo económico y los cambios culturales y sociales inducidos por él sean indispensables para que una sociedad adopte las formas de la democracia (aunque sí aumentaría la probabilidad de su adopción). Lo que afirma es que, si ese proceso de cambio no ha tenido lugar, lo más probable es que esa democracia exista más en el papel que en la práctica. En el mejor de los casos, será una democracia electoral, en la que los gobiernos no responden a las preferencias de la gente, los derechos de los ciudadanos no son respetados y la elite política persigue su propio beneficio. Supongamos, de todos modos, que esa democracia imperfecta se prolonga en el tiempo (la India ha sido formalmente una democracia durante más de medio siglo). La teoría implica que no se convertirá en una democracia plena o efectiva a menos que haya desarrollado *antes* una cultura política democrática. Más aún, esa cultura surgirá (si lo hace) en el largo plazo, a medida que las sucesivas generaciones sustituyen a las anteriores, y *sólo si* hay un desarrollo económico sostenido, que produzca los cambios necesarios en la cultura y en la estructura social.

34. Welzel and Inglehart, 2008; Welzel et al., 2003.

## Capital social y desempeño institucional

La evolución conceptual de la cultura política tuvo un nuevo punto de inflexión en 1993, con la publicación de la obra de Putnam *Making Democracy Work*, un estudio sobre los gobiernos regionales en Italia, que en su forma final, al cabo de veinte años de investigación, tenía desde el título una pretensión mucho mayor: dilucidar cuáles son los factores que «hacen funcionar la democracia». <sup>35</sup> El libro atrajo una gran atención dentro y fuera de los círculos académicos. A él se debe, en buena medida, la difusión y popularidad de la noción de capital social, cuya aplicación ha dado lugar a una infinidad de iniciativas por parte de gobiernos, asociaciones civiles y organismos internacionales. El trabajo proporciona evidencia empírica de que el éxito en la implantación y el desempeño de las instituciones democráticas depende de la existencia de un contexto social caracterizado por la densidad de *asociaciones cívicas*, la *confianza interpersonal* y las *normas de cooperación*, planteados por el estudio como los tres componentes centrales del capital social. Las influencias de Alexis de Tocqueville, que enfatizaba el rol de las asociaciones civiles en una democracia, son explícitas. Putnam refinó el concepto en un libro posterior: *Bowling Alone*. <sup>36</sup>

El término «capital social» había sido utilizado previamente, entre otros autores, por Bourdieu y Coleman, pero con un alcance más restringido. Bourdieu lo definió como «el agregado de los recursos reales o potenciales ligados a la posesión de una red durable de relaciones más o menos institucionalizadas de reconocimiento mutuo —en otras palabras, a la pertenencia a un grupo—, que proporciona *a cada uno de sus miembros* el respaldo de la colectividad». <sup>37</sup> Para Coleman, «el capital social se define por su función. No es una entidad simple, sino una variedad de entidades diferentes que tienen dos características en común: consisten en algún aspecto de una estructura social y facilitan ciertas *acciones de los individuos* que se hallan dentro de la estructura» (en las dos citas, el subrayado es nuestro). <sup>38</sup>

35. Putnam, 1993.

36. Putnam, 2000.

37. Bourdieu, 1985, pp. 248-249.

38. Coleman, 1994, p. 302.



Tanto Bourdieu como el primer Coleman<sup>39</sup> se centraban en los beneficios que el capital social generaba para los individuos y familias. Un ejemplo de la vida corriente es la idea de que para conseguir un buen trabajo es necesario, ante todo, tener «buenas conexiones». Bourdieu analizaba las relaciones entre lo que llamaba capital económico, capital cultural y capital social. Las tres formas podían y necesitaban intercambiarse: el capital social, por ejemplo, no podía adquirirse sin alguna inversión en recursos materiales y un grado de conocimiento cultural que permitieran al individuo establecer relaciones con otras personas. También para Coleman, en un principio, la unidad fundamental de análisis era el individuo. En este autor, sin embargo, ya estaba presente el germen de lo que posteriormente se ha llamado la «expansión» o «estiramiento» del concepto, pues el capital social –a diferencia del físico y del humano– es concebido como un «bien público»: «En su carácter de atributo de la estructura social en la que la persona se inserta, el capital social no es propiedad de ninguna de las personas que se benefician con él».<sup>40</sup> En los ejemplos que Coleman presenta en su *Foundations of Social Theory* (1990), los actores se valen del capital social no sólo para alcanzar metas individuales, sino también para solucionar problemas de acción colectiva.<sup>41</sup> Entre las formas de capital social que enumera, Coleman incluye canales de información, normas, sanciones, expectativas, obligaciones y organizaciones intencionales (como las asociaciones de padres y docentes). Queda, pues, sentada la base para que autores posteriores retomen el concepto bajo la forma de un rasgo de la comunidad que arroja beneficios para la comunidad misma. Es lo que hará, en particular, Putnam. Esta extensión del alcance del término ha sido impugnada por estudiosos como Portes.<sup>42</sup>

Otro autor destacado de la etapa fundacional de la noción es Fukuyama, principalmente a partir de su libro *Confianza. Las Virtudes Sociales y la Capacidad de Generar Prosperidad*.<sup>43</sup> Fukuyama pone el acento en la capacidad de los miembros de una sociedad para confiar entre sí y en el impacto que ello tiene sobre el desarrollo económico. La confianza, a su vez, surge de la

39. Coleman, 1988.

40. Coleman, 1994, p. 315.

41. Un análisis de la teoría del capital social de Coleman se encuentra en Ostrom y Ahn, 2003.

42. Portes, 2000.

43. Fukuyama, 1996.

existencia de valores compartidos, esto es, de un grado de homogeneidad cultural. El capital social es definido como «un conjunto de valores o normas informales compartido por los miembros de un grupo, que les permite cooperar entre sí. Si los miembros del grupo desarrollan la expectativa de que los demás actuarán en forma confiable y honesta, llegarán a confiar entre sí. La confianza actúa como un lubricante que hace funcionar de modo más eficiente a un grupo u organización».<sup>44</sup> Aunque la influencia de Fukuyama en este campo ha sido menor que la de Putnam, la traducción y difusión de su libro lo ha hecho conocido entre el público general de habla hispana y de las organizaciones de la sociedad civil argentina.

Aquí nos interesa entrar en detalle en el trabajo de Putnam que, más allá del debate que suscitó, se ha convertido en el paradigma clásico para el abordaje teórico y práctico del capital social.<sup>45</sup> En *Making Democracy Work*, el autor realiza un estudio sistemático del experimento italiano de creación de 20 gobiernos regionales, que se puso en marcha en 1970 rompiendo con una larga tradición de centralización política. Debido a las desigualdades entre las regiones de Italia, particularmente entre las del Norte y el Sur, las nuevas instituciones se implantaron en contextos muy heterogéneos desde el punto de vista económico, político y sociocultural. Algunas regiones estaban sumidas en el subdesarrollo; otras, ingresaban ya en la sociedad posindustrial. El experimento italiano ofreció así una oportunidad sin precedentes para indagar cuáles son las condiciones para crear instituciones representativas fuertes, efectivas y que respondan a las demandas de la población. El estudio es innovador, asimismo, por su enfoque metodológico, que incluyó una variedad de técnicas: distintas ondas de estudios por encuesta y entrevistas cualitativas, realizadas entre 1968 y 1989 a dirigentes políticos, dirigentes sociales y población general, tanto a nivel regional como nacional; un experimento de campo para poner a prueba la disposición y capacidad de los gobiernos para dar respuesta a los requerimientos del público; estudios de caso sobre política institucional y planeamiento regional en regiones seleccionadas. Los hallazgos son interpretados, además, en función de un análisis histórico.

Los gobiernos regionales tenían capacidad para legislar en materia de salud, vivienda, planeamiento urbano, agricultura y obras públicas, entre otras

44. Fukuyama, 2000, p. 98.

45. Ver especialmente Putnam, 1993 y 2000. También Putnam 2007, 2003, 1996 y 1995.



áreas. El gobierno central les transfirió numerosos servicios y un gran volumen de recursos financieros —estos últimos, con un criterio redistributivo, en función de la riqueza relativa de cada una de las regiones—, al tiempo que se crearon decenas de miles de nuevos puestos administrativos. A comienzos de los años 90, el gasto de los gobiernos regionales alcanzaba el 10% del PBI.

Putnam encontró, luego de 20 años de investigación, que el desempeño de los nuevos gobiernos en el Norte y el Centro de Italia era muy superior al de los localizados en el Sur. Su explicación fue que ello se debía a las diferencias en los *stocks de capital social* de las comunidades en las que se insertaban los gobiernos regionales. En su formulación, el capital social se refiere a los stocks de asociaciones cívicas, confianza social y normas de cooperación, que determinan en gran medida la capacidad de los miembros de una comunidad para coordinar acciones en la solución de los problemas colectivos. La escasez de capital social en el Sur de la península y su abundancia en el Norte explicaban el dispar funcionamiento de sus nuevas instituciones.

Esta conclusión entra en colisión con algunas hipótesis del institucionalismo. Una de ellas es que son las instituciones, no las características del entorno social, las que moldean la política: una nueva institución, con sus reglas y procedimientos, crea incentivos para que los actores se comporten de determinada manera. La creación de los gobiernos regionales debería producir, según esto, una transformación de las prácticas políticas y de los modos de gestión de gobierno. Putnam halló algunas trazas de este efecto. La nueva estructura institucional descentralizada contribuyó, tanto en el Norte como en el Sur, a desarrollar en las elites «un nuevo modo de hacer política»: los dirigentes políticos pasaron del conflicto ideológico a la cooperación, del extremismo a la moderación, del dogmatismo a la tolerancia, de la doctrina abstracta al gerenciamiento práctico. Además, surgió paulatinamente un sistema político regional y creció la autonomía de las regiones frente al gobierno central. Pero el impacto no fue igualmente positivo sobre la efectividad de los gobiernos regionales: en este aspecto, las históricas desigualdades entre las regiones de la península aumentaron en lugar de mitigarse.

Otras conclusiones de la investigación son aún más provocativas. El dispar desarrollo económico de las regiones no explica sus diferencias de desempeño institucional o de capital social. Los actuales stocks de capital social son el resultado de las trayectorias históricas divergentes que, desde el me-

dioevo, han caracterizado al Norte y al Sur, trayectorias que se conciben desde el enfoque de la *path dependency*. Es más: el capital social parece ser una de las causas del desarrollo económico.

Pero vayamos por partes. El autor plantea que una institución democrática tiene un buen desempeño si es sensible a las demandas de los ciudadanos y efectiva utilizando los recursos limitados con que cuenta para satisfacer esas demandas. Para evaluar el desempeño de los gobiernos regionales, construyó un Índice de Desempeño Institucional haciendo uso de varios indicadores: por ejemplo, la estabilidad de los gabinetes, la puntualidad en la presentación del presupuesto, la innovación legislativa, los consultorios familiares por cada mil habitantes creados por cada gobierno, la capacidad de respuesta de la administración a los requerimientos de particulares y otros. Al aplicar este índice a las distintas regiones, surgió que el desempeño superior de los gobiernos del Norte y el Centro respecto a los del Sur se extendía a la mayoría de los indicadores, perduraba en el tiempo y coincidía con la percepción subjetiva de los mismos ciudadanos y dirigentes de la comunidad consultados por medio de encuestas.

Putnam se propuso contrastar dos hipótesis alternativas, según las cuales la causa de los distintos desempeños podía residir o bien en el desigual desarrollo socioeconómico, o bien en el capital social. Entre las naciones, la democracia tiene una fuerte correlación con la modernización socioeconómica, y la economía del Norte de Italia era mucho más avanzada que la del Sur. Pero un problema de esta interpretación era que no explicaba las diferencias de desempeño gubernamental entre las regiones desarrolladas. Por ejemplo, Lombardía, el Piamonte y Liguria eran más ricas que Emilia-Romaña y Umbría, pero las dos últimas contaban con gobiernos mucho más exitosos. Al considerar la segunda hipótesis —que el desigual desempeño de los gobiernos se explicaba por las diferencias de capital social entre las regiones—, Putnam recuerda que, ya en la Florencia del siglo XVI, Maquiavelo y sus contemporáneos habían llegado a la conclusión de que el éxito de las instituciones libres dependía de la *virtud cívica* de los ciudadanos. Esta escuela republicana fue eclipsada posteriormente por Hobbes, Locke y otros. Mientras los republicanos ponían énfasis en la comunidad y las obligaciones de los ciudadanos, el liberalismo enfatizaba el individualismo y los derechos individuales. En años recientes, sin embar-





go, la filosofía política reabrió el debate entre el individualismo liberal clásico y la tradición comunitaria.

El objetivo de Putnam era encontrar evidencia empírica para iluminar un debate que hasta ese momento se había desarrollado en un terreno filosófico. Entre las características de lo que llama una *comunidad cívica* ideal, a la que se aproximaría una sociedad con abundancia de capital social, se destacan las siguientes:

- El compromiso cívico, que se traduce en la participación de la gente en los asuntos públicos. La *virtud cívica* no implica necesariamente «altruismo», sino lo que Tocqueville llamaba «interés propio bien entendido», el que, definido en el contexto de las necesidades públicas más amplias, implica pensar en los beneficios a largo plazo para el individuo o grupo que surgen de cooperar con los demás. La ausencia de virtud cívica está ejemplificada por el fenómeno del extremo individualismo o del «familismo»,<sup>46</sup> que se traduce en la incapacidad de los miembros de una comunidad para actuar juntos detrás de un objetivo común, que vaya más allá del «interés» personal o el de la propia familia. Según Putnam, los ciudadanos de una comunidad cívica están más orientados a los beneficios compartidos; no son santos, pero enfocan el dominio público como algo más que un campo de batalla para la persecución de intereses individuales.
- La igualdad política, que entraña los mismos derechos y obligaciones para todos. Una comunidad cívica se caracteriza por relaciones horizontales de reciprocidad y cooperación, no por relaciones verticales de autoridad y dependencia como las que se establecen entre patrones y clientes. No renuncia a las ventajas de la división del trabajo ni del liderazgo político, pero los dirigentes deben ser, y concebirse a sí mismos, como responsables ante los ciudadanos. Una comunidad es tanto más cívica cuanto más se aproxima su política al ideal de la igualdad política entre ciudadanos que siguen normas de reciprocidad y compromiso en el autogobierno.

46. Banfield, op. Cit. En su investigación realizada en los años 50 en la pequeña aldea de Montegrano, en el Sur de Italia, Banfield concluyó que la conducta de los aldeanos se basaba en un principio que denominó «familismo amorale»: maximizar la ventaja material y de corto plazo de la propia familia y suponer que todos los demás harán lo mismo. Para Banfield, la extrema pobreza y el atraso de Montegrano se explicaban por la incapacidad de sus pobladores para actuar juntos en pos de un objetivo común, que fuera más allá de lo que se concebía como el «interés» de la propia familia.



- La solidaridad, la confianza y la tolerancia. En una comunidad cívica, los ciudadanos no sólo son iguales, activos y con espíritu público. También son amables y confían entre sí, aún cuando disientan en cuestiones sustanciales. Esto no implica la desaparición del conflicto, pues los ciudadanos mantienen puntos de vista firmes sobre los asuntos públicos, pero son tolerantes hacia los opositores. La confianza permite superar lo que los economistas llaman «oportunismo», cuando los individuos desertan de la acción colectiva porque no tienen incentivos para cooperar.
- Las asociaciones civiles, que encarnan y refuerzan las normas y valores de la comunidad cívica. Inspirándose en Tocqueville<sup>47</sup>, Putnam señala que las asociaciones civiles, formales o informales –tengan o no fines políticos en sentido restringido–, contribuyen a la efectividad y estabilidad del gobierno democrático por sus efectos «internos» sobre sus miembros y por los «externos» sobre la sociedad. Internamente, funcionan como «escuelas de democracia», pues desarrollan en sus miembros hábitos de cooperación, solidaridad y espíritu público; inculcan las habilidades prácticas que los ciudadanos necesitan para participar de la vida pública –desde organizar reuniones y hablar en público, hasta redactar documentos– y un sentido de responsabilidad por los proyectos colectivos. Cuando los individuos pertenecen a asociaciones en las que confluyen grupos y sectores sociales con distintos objetivos e intereses, sus actitudes tienden a moderarse como producto de las interacciones de grupo. Desde el punto de vista externo, las asociaciones permiten a los ciudadanos agregar, articular y explicitar sus intereses y objetivos con precisión, además de protegerse de posibles abusos del poder.

Para evaluar el grado en que la vida política y social de cada una de las regiones italianas se aproximaba a esa representación, Putnam construyó un Índice de Comunidad Cívica, que reunía cuatro indicadores: 1) El núme-

47. Afirma Tocqueville: «En los pueblos democráticos, la ciencia de la asociación es la fundamental; el progreso de todas las demás depende del suyo». En Tocqueville, op. Cit., Tomo II, p. 97. Y también: «No hay país donde las asociaciones sean más necesarias para impedir el despotismo de los partidos o la arbitrariedad del príncipe, que aquel cuyo estado social es democrático. En las naciones aristocráticas, los cuerpos sociales secundarios forman asociaciones naturales que frenan los abusos del poder. En los países donde no existen tales asociaciones, si los particulares no pueden crear artificial y momentáneamente algo semejante no veo ningún otro dique que oponer a la tiranía, y un gran pueblo puede ser oprimido impunemente por un puñado de facciones o por un hombre» (Tomo I, p. 196).

ro de asociaciones por habitante: deportivas (la gran mayoría), de recreación, científicas, culturales, técnicas, económicas, de salud, de servicio social, etc.; 2) La lectura de periódicos, que refleja el interés de los habitantes por los asuntos públicos; además, Tocqueville ya había mostrado la relación que existía entre la vitalidad cívica, las asociaciones y los periódicos; 3) El nivel de participación electoral en referéndums, un mejor indicador del interés por las cuestiones públicas que el voto en elecciones generales, pues no estaba distorsionado como éstas por el fenómeno del clientelismo en el Sur; 4) El voto de preferencia por un candidato particular, opción «voluntaria» que en los hechos era resultado de prácticas clientelísticas y que se utilizó, por lo tanto, como indicador negativo de comunidad cívica.

Al aplicar el Índice a las 20 regiones estudiadas, Putnam halló que arrojaba una muy elevada correlación ( $r=0.92$ ) con el Índice de Desempeño Institucional. La región más cívica resultó Emilia-Romaña; la menos cívica, Calabria. El Índice de Comunidad Cívica explicaba además las más sutiles diferencias de desempeño entre los gobiernos regionales de desempeño alto y entre los de desempeño bajo. Tenía, pues, una capacidad de predicción mayor que el desarrollo socioeconómico, a un punto que, controlando por el Índice de Comunidad Cívica, las relaciones entre desarrollo económico y desempeño institucional desaparecían.

En las regiones más cívicas los ciudadanos participaban en numerosas asociaciones, leían más periódicos, confiaban más entre sí y respetaban la ley. Los dirigentes políticos eran relativamente honestos, creían en ideas de igualdad política —como «participación» de la gente en los asuntos públicos— y, si bien no faltaba el conflicto o la controversia, estaban dispuestos a resolverlos. En las regiones menos cívicas, la vida pública estaba organizada de modo jerárquico, los asuntos públicos eran cosa de «los políticos», la participación estaba impulsada por el clientelismo o el interés particular y la corrupción era la norma. La política era elitista y los dirigentes se mostraban escépticos con la idea de «participación» de la población. En ambos grupos de regiones, las actitudes de los dirigentes y de la población parecían ser el reflejo unas de las otras y reforzarse entre sí. Por otro lado, en las regiones cívicas la afiliación sindical era más alta que en las no cívicas; la inserción en los partidos políticos, en cambio, no presentaba diferencias, pues en el Sur era promovida por el clientelismo.

Otros contrastes son reveladores. En las zonas cívicas, eran más improbables las conductas oportunistas: la gente confiaba más entre sí y cumplía con las normas. La vida colectiva se veía facilitada por la expectativa de que los demás probablemente seguirían las reglas, mientras que en las áreas menos cívicas todo el mundo pensaba que los demás las violarían (y, por lo tanto, no las cumplían). El Sur era el hogar de la Mafia. La desconfianza era generalizada y se manifestaba en dichos populares: «maldito el que confía en otro»; «cuando veas que la casa de tu vecino se incendia, trae agua a la tuya». Las leyes, dictadas por «los de arriba», estaban «hechas para romperse». Cada sector de la sociedad trataba de sacar ventaja a expensas de la comunidad. Las relaciones verticales entre patrones y clientes eran más importantes que la solidaridad horizontal, de modo que los campesinos se hallaban más en guerra entre sí que con aquellos que los explotaban. En una sociedad desarticulada, comenta Putnam, el clientelismo constituye para sus miembros la mejor opción de supervivencia (aún en el marco de la racionalidad estratégica), pues los individuos, en su aislamiento, carecen de vínculos de solidaridad horizontal fuera de la familia. La Mafia es, precisamente, una estructura clientelar, que surge en el contexto de una desconfianza social extrema y de la ausencia de un Estado creíble que haga cumplir la ley y los contratos (función que la misma Mafia viene a llenar). Al mismo tiempo, en las regiones menos cívicas existía una gran demanda de orden. La gente pedía que el gobierno aplicara «mano dura»: en ausencia de cooperación, la jerarquía y la fuerza aparecían como la única alternativa a la anarquía. Había, sin embargo, un círculo vicioso: al carecer de la colaboración y la disposición a cumplir por parte de la gente, era casi imposible tener un gobierno «fuerte», al menos en un contexto democrático. En una comunidad cívica, por el contrario, los gobiernos son fuertes sin esforzarse, porque cuentan con la cooperación de la población.

Putnam enfatiza que la satisfacción con la vida era muy disímil en los dos tipos de regiones. Los habitantes de las áreas menos cívicas se sentían impotentes, explotados e infelices. En contraste con una comunidad más igualitaria y cooperativa, la vida en una comunidad jerárquica y fracturada horizontalmente producía una justificación diaria –aún en los estratos superiores– para los sentimientos de explotación, dependencia y frustración.



Al buscar las raíces de los profundos contrastes en las características del tejido social del Norte y el Sur de Italia, Putnam recurre al análisis histórico. La indagación lo lleva muy atrás en el tiempo, cuando alrededor del siglo XI surgieron en esas regiones dos regímenes políticos —ambos innovadores, pero completamente distintos— que habrían de tener largas consecuencias. En el Sur, con centro en Sicilia, se instauró el poderoso Reino de los Normandos, mientras que en el Norte, desde Roma hasta los Alpes, proliferaba el particularismo local, con las comunas que se convirtieron en verdaderas ciudades-estado. En su cenit, el Reino de Sicilia fue sumamente avanzado desde el punto de vista económico y administrativo; un Estado autocrático y centralizado, que contaba con la burocracia más desarrollada de Europa. Ese modelo de autoridad estaba destinado a persistir. Los derechos de los barones feudales fueron reforzados y se ahogó cualquier destello de autonomía comunal; la estructura jerárquica de la sociedad, con una aristocracia terrateniente dotada de poderes feudales, masas de campesinos empobrecidos y sólo una pequeña clase de administradores y profesionales, permanecería casi sin cambios en los siguientes siete siglos.

Mientras tanto, en las ciudades del Norte y el Centro de Italia, emergía una forma de gobierno sin precedentes, que, como el régimen autocrático de Sicilia, era una respuesta a la violencia y la anarquía endémicas de la Europa medieval, pero que se basaba en una solución diferente: la colaboración horizontal, en lugar de la jerarquía. Putnam indica que las comunas surgieron originalmente de asociaciones voluntarias, que se formaron cuando grupos de vecinos prestaban juramentos personales para brindarse asistencia mutua, defensa común y cooperación económica. Con ese tipo de raíces, hacia el siglo XII se habían establecido comunas en Florencia, Venecia, Bolonia, Génova, Milán y en casi todas las poblaciones importantes. Esas comunas no eran democráticas en el sentido moderno, pues eran regidas por minorías, pero la amplitud de la participación popular en los asuntos de gobierno era extraordinaria para la época —en los pueblos más grandes, el consejo de la ciudad podía tener varios miles de miembros— y los mandatarios reconocían límites a su poder. A medida que progresaba la vida comunal, se formaron gremios de artesanos y comerciantes para proveer ayuda mutua. Surgieron otras organizaciones locales, como las «vicinanze» —asociaciones de vecinos— las «populus» —organizaciones parroquiales que administraban los bienes de la

iglesia local y elegían a sus curas—, confraternidades —sociedades religiosas de asistencia mutua—, partidos político-religiosos unidos por juramentos solemnes, y las «consorterie» —o «sociedades de la torre»—, constituidas para proveer a la seguridad común. Los juramentos de asistencia mutua propios de estas asociaciones hablaban de «asistencia fraternal en caso de necesidad de cualquier tipo», «hospitalidad con los extraños», «ayudarse entre sí sin fraude y con buena fe», «ninguno de nosotros actuará contra los otros directamente o a través de un tercero», etc. Las comunas desarrollaban, pues, una rica vida asociativa y hábitos de cooperación. La administración pública en las ciudades era profesional y creó sistemas avanzados de finanzas públicas, derecho comercial, contabilidad, planeamiento urbano, higiene, educación, vigilancia, etc. Los habitantes de las ciudades-estado italianas habían diseñado una nueva forma de organizar la vida colectiva.

Asociado a la expansión de estas repúblicas, se produjo un rápido crecimiento del comercio, que llegó gradualmente a los puntos más lejanos del mundo conocido. Se crearon comunidades integradas de comerciantes, con procedimientos para solucionar disputas, intercambiar información y compartir riesgos. A diferencia del Reino de Sicilia, cuya riqueza se basaba en la tierra, las ciudades del Norte se apoyaban en las finanzas y el comercio. En la base del desarrollo mercantil se hallaba la expansión del crédito, que requiere confianza mutua y el cumplimiento de contratos y leyes. Putnam hace notar que el crédito fue inventado en estas repúblicas italianas del medievo y que la palabra «crédito» deriva de «credere», es decir, «creer». Para el autor, las redes de asociaciones y la extensión de la solidaridad más allá de los lazos de parentesco fueron la causa de este aumento de la confianza. Su conclusión, en síntesis, es que en esas ciudades las redes asociativas, la colaboración, la asistencia mutua, la obligación cívica e incluso la confianza —no generalizada, pero sí más allá de los límites del parentesco—, hicieron posibles grandes avances en la organización gubernamental y la vida económica.

La imagen que Putnam presenta de las ciudades del Norte no ha dejado de objetarse. En un artículo crítico citado con frecuencia en la literatura, Tarrow señala que el hecho de que las comunas «tuvieran orígenes asociativos no las hace inherentemente cívicas, ni siquiera ‘horizontales’», y apunta a que el proceso derivó en la formación de oligarquías, luchas constantes por territorios y mercados, y el control sobre los pobres urba-



nos.<sup>48</sup> En realidad, el mismo Putnam se encarga en su libro de «no exagerar el igualitarismo de las comunas ni su éxito en resolver el conflicto social y controlar la violencia»<sup>49</sup>; la idea de fondo es que eran más cívicas que el Sur, aunque no lo fueran tanto en términos absolutos. La distribución geográfica de los regímenes políticos de Italia a comienzos del siglo XIV —las comunas republicanas, otras que habían caído bajo el dominio señorial, los Estados Papales y la monarquía feudal de los Normandos— guardaba un estrecho paralelismo con los resultados del Índice de Comunidad Cívica, construido con datos de los años setenta.

Pero los mayores cuestionamientos —que veremos más adelante— a esta parte de la investigación se han dirigido a la narración que hace Putnam de los siglos que siguieron a la época dorada de las comunas. Durante el siglo XIV, Italia entró en un largo periodo turbulento, en el que las guerras, la intervención de potencias extranjeras, las luchas intestinas, el hambre y la peste negra llevaron, en la mayoría de las ciudades, a la decadencia de los gobiernos republicanos —y de la economía mercantil— y al ascenso de tiranos locales. Maquiavelo reflexionó sobre la virtud cívica, como condición para la existencia de las repúblicas, cuando éstas habían entrado en decadencia. Hacia el siglo XVII, los modelos de autoridad del Norte y el Sur ya no eran distintos, pero Putnam destaca que algo de las tradiciones comunales subsistía: los autócratas aceptaban responsabilidades cívicas, la nobleza local subsidiaba desde hospitales hasta actividades artísticas, y entre los campesinos regía la *aiutarella*, la práctica del intercambio de trabajo agrícola entre familias vecinas. Este legado haría que el Norte de la península fuera más receptivo que el Sur —que permanecía rigurosamente autocrático y feudal— a los primeros aires de cambio de la segunda mitad del siglo XVIII. En el Sur, hasta su unificación con el Norte en 1861, las dinastías gobernantes de los Borbones y los Habsburgos promovieron de modo sistemático, como una manera de mantener su control, la desconfianza y el conflicto en el seno de la sociedad.

Cuando los vientos de cambio impulsados por la Revolución Francesa llegaron a Italia, las diferencias regionales en su recepción mostraron una continuidad con los contrastes observados en la Edad Media. El renovado fermento asociativo nacido en Francia, que se extendió por Europa durante el

48. Tarrow, 1996, p. 393. Ver también Tarrow, 2002.

49. Putnam, 1993, p. 129.



siglo XIX en la forma de clubes, fraternidades, círculos y sociedades de ayuda mutua, tuvo su correlato en Italia. Ahora, el principio de *reciprocidad* —práctico, no necesariamente altruista, basado en la idea de que «yo te ayudo si tú me ayudas»— apuntaba a proveer seguridad económica —en caso de vejez, incapacidad, accidentes, desempleo, maternidad—, en lugar de proteger contra la violencia física como las sociedades del medioevo. Como parte de esta tendencia, floreció en la península un fuerte movimiento de cooperativas agrícolas, de trabajo, de crédito, de banca rural y de consumo. Esta ola asociativa recorrió toda Italia, pero su intensidad fue superior en el Norte. Aunque esas organizaciones sociales no tenían objetivos políticos, Putnam les atribuye un efecto de concientización y vínculos informales con los movimientos políticos que se formaron a fines del siglo XIX, en particular con los de origen socialista y católico (que, por otra parte, eran débiles en aquellos lugares donde también lo eran las tradiciones de solidaridad colectiva, frente a las alianzas conservadoras basadas en redes clientelares). La unificación de Italia no cambió el modelo político y social que venía rigiendo en el Sur. La aristocracia feudal se valía de la violencia y de su acceso a los recursos del Estado para reforzar el clientelismo y desalentar la solidaridad horizontal.

Desde fines del siglo XIX, Italia contaba con registros confiables de asociaciones civiles y participación política, que el autor utilizó para construir un nuevo índice de «tradiciones de participación cívica», con datos del periodo 1860-1920 sobre afiliación a sociedades de ayuda mutua y cooperativas, participación electoral, presencia en los consejos locales de los partidos socialista y *popolare* (católico), etc. Este índice arroja, una vez más, el patrón ya conocido de distribución entre regiones con diferentes grados de civismo, y tiene una fuerte correlación con el Índice de Comunidad Cívica elaborado con los datos de los años setenta. Dicho de otra manera, Putnam encuentra una continuidad en los modelos de civismo de las regiones italianas a lo largo de los años 1300, 1900 y 1970.

Otra hipótesis a contrastar era si las diferencias de civismo podían explicarse por las de desarrollo económico y social. Para el periodo de fines del XIX y principios del XX, también se disponía de estadísticas sobre mortalidad infantil y población ocupada en la industria y la agricultura. Estos indicadores no mostraban correlación con los de civismo correspondientes al mismo periodo. ¿Qué ocurría si se ponían en relación los indicadores de principios de





siglo con los de los años setenta? Surgía que las regiones más cívicas en 1900 seguían siéndolo en 1970, pero ahora eran también las más desarrolladas. En cambio, las regiones más desarrolladas en 1900 no eran las más cívicas en 1970. Además, si bien había correlación entre el nivel de desarrollo en 1900 y el de 1970, esta relación era más débil que la del civismo en 1900 con el desarrollo en 1970. La conclusión de Putnam, que se desprende de estos resultados, es que no sólo el desarrollo económico no es la causa del civismo, sino que *el civismo es una de las causas del desarrollo económico*. Esta interpretación se hallaba más que implícita en su análisis de las ciudades-estado del medioevo, donde la expansión mercantil y financiera se apoyaba en las redes sociales y la ampliación de la confianza. Es claro que no hay, por decirlo así, un «determinismo cívico». El despegue económico del Norte de Italia durante el siglo xx fue provocado, entre otras cosas, por cambios en el entorno nacional e internacional, pero el civismo contribuye a explicar que haya respondido más eficazmente que el Sur a los nuevos desafíos. Un buen ejemplo de ese tipo de respuesta es el conocido modelo de «especialización flexible» de los distritos industriales italianos, constituidos por «cadenas productivas» de pequeñas y medianas empresas que funcionan con un mecanismo de competencia-cooperación.<sup>50</sup> Resumiendo, en la década de los

50. Una caracterización de estos distritos industriales que coincide en gran medida -aunque no por completo- con la interpretación de Putnam, es la del economista italiano Andrea Saba, ex presidente del Instituto para la Asistencia al Desarrollo de la Italia Meridional (IASM). El distrito industrial está conformado por redes de pequeñas empresas pertenecientes a un mismo sector y asentadas en un mismo territorio. Cada firma se especializa en una fase, a veces mínima, del proceso de producción, a la que aplica las innovaciones y las economías de escala que en modelos como el alemán o el japonés recaen en compañías de gran dimensión. En lugar de algunas grandes fábricas de zapatos (o de muebles, vestidos o juguetes), existen miles de pequeñas fábricas de tacos, suelas, hebillas, etc., y muchas ensambladoras (una estrategia que no exige importantes recursos financieros.) El distrito industrial se completa cuando, junto con las empresas productoras del bien de consumo, aparecen otras especializadas en la fabricación de la maquinaria. Estas «cadenas productivas», localizadas en su mayoría en el centro y noreste del país, se distinguen por su capacidad para adaptarse a los cambios del mercado y por el paso de la competencia pura a formas complejas de colaboración horizontal y vertical entre empresas -por ejemplo, cuando la empresa más fuerte, en lugar de eliminar a la más débil, deriva («terceriza») a ésta alguna de sus operaciones. Afirma Saba: «El hecho de que en la Emilia y en la Toscana existiese una vasta y arraigada tendencia hacia la cooperación, ciertamente ha permitido la evolución hacia la colaboración distrital en lugar de la eliminación competitiva [...] El modelo italiano no ha sido permeado por la ética calvinista o hugonote. El modelo italiano es católico por la prevalencia en él de la tolerancia. Es maquiavélico porque [...] ‘a los enemi-

setenta –como ocurrió en la Italia medieval–, *la comunidad cívica se hallaba en la base tanto del desempeño del gobierno como del desarrollo económico.*

## La teoría del capital social

Putnam introduce el concepto de capital social como un marco teórico final capaz de dar cuenta de los hallazgos de su investigación. Al principio de este apartado, vimos que lo define como los *stocks* de *confianza, asociaciones y normas de reciprocidad* presentes en una comunidad. El capital social es importante porque determina en gran medida la capacidad de cooperación entre los miembros de la comunidad. Esa capacidad es esencial para solucionar los llamados «dilemas de acción colectiva». Un grupo de productores rurales, por ejemplo, podría estar mejor si se asociara para exportar, o para comprar insumos, pero en muchos casos no lo hace. Otros dilemas envuelven a todos los miembros de la sociedad: la recaudación de impuestos, el tránsito ordenado y seguro, la limpieza del espacio público, dependen de que cada uno cumpla con su parte pensando en el beneficio común, en el «interés propio bien entendido». ¿Por qué estos objetivos pueden ser tan difíciles de alcanzar?

La ausencia de cooperación no es, necesariamente, producto de la ignorancia o la irracionalidad. Por el contrario, puede ser perfectamente racional en determinado contexto. La teoría de los juegos lo demuestra en el conocido «dilema del prisionero». Dos cómplices de haber cometido un crimen son interrogados en celdas separadas. Se le dice a cada uno que, si sólo él confiesa, saldrá libre por haber colaborado, pero que, si confiesa su compañero y él permanece callado, recibirá una dura pena. Si ambos callaran, con las pruebas disponibles sólo podrían aplicarles una leve sanción. Sin embargo, como ninguno sabe qué hará el otro, terminan confesando los dos.

En este dilema, como en otros, la estrategia más racional parece ser desertar de la acción colectiva. Pero en la vida real encontramos más cooperación de la que puede predecir un enfoque estrictamente utilitario y

gos –también en la competencia industrial– es mejor avasallarles que apagarlos cuando no es posible apagarlos’. No por casualidad los caracteres del modelo fructifican mejor en las regiones del Renacimiento. El modelo es también mafioso porque funciona por agregaciones escondidas, subterráneas». La descripción no se ajusta a una imagen rosa del «civismo», pero los paralelismos son evidentes. Ver, Saba, 1997, p. 129.



racionalista del problema. Una explicación es la intervención de factores como la confianza y las normas. Si los personajes del dilema del prisionero confiaran uno en el otro, guardarían silencio. Como no confían, no pueden arriesgarse a callar, pues temen ser traicionados por su compañero. Si no confiamos en que los demás pagarán sus impuestos, ¿por qué habríamos de hacerlo nosotros? Lo racional, en ese contexto, es perseguir nuestro interés personal de corto plazo y no cumplir. El inconveniente es que esta desertión colectiva se traduce en menos dinero para hospitales, escuelas y demás (o en calles y plazas sucias, tránsito peligroso y caótico, etc.), es decir, en menos beneficios comunes, algo que, en última instancia, también se vuelve contra nuestro propio interés («bien entendido»). El mismo razonamiento está detrás de los acuerdos (o de su imposibilidad) entre partidos políticos, o entre empresarios y trabajadores.

Las normas sociales son una parte del mecanismo. Si un grupo posee normas que prescriben la cooperación y el cumplimiento de los compromisos, son menos probables las conductas oportunistas (de *free rider*). En una situación en la que casi todos cumplen, puede haber individuos que se sientan tentados a aprovecharse. Puesto que el beneficio es común, pretenden seguir disfrutándolo, pero ahorrándose ellos mismos el esfuerzo o el dinero. Las normas de grupo intentan prevenir este tipo de comportamiento: si uno de sus miembros desertara, el grupo lo sancionaría.

Para resolver los dilemas de acción colectiva se ha propuesto otro tipo de mecanismo: el Leviatán, la *solución hobbesiana*. Si las partes involucradas no pueden confiar entre sí, un tercero —en particular, el Estado— garantizará que los compromisos se cumplan. Los habitantes del Sur de Italia que Putnam refiere pedían al gobierno «poner orden» aplicando «mano dura». Pero la solución de Hobbes, además de hacer la vida más desagradable que la basada en la cooperación, parece ser también mucho menos eficiente. En primer lugar, si las personas no colaboran, todo se apoyaría en la coerción bruta y la vigilancia permanente. Las dictaduras más feroces se aproximan a este modelo, que, sin embargo, no se sostiene demasiado tiempo; incluso las autocracias durables cuentan con alguna colaboración en la sociedad. Aca-so es posible imaginar algo parecido dentro del estado de derecho. Un poder judicial y una policía eficientes podrían encargarse, en el marco de la ley, de sancionar a los desertores. El problema —presente asimismo en el re-

curso autocrático— consiste en que esta salida supone costos muy elevados: cada vez que se celebra un acuerdo o contrato, cada vez que un número de personas necesita coordinar sus acciones o realizar un intercambio, deberán detallarse cláusulas y procedimientos, contratar abogados y, eventualmente, ponerse en marcha las acciones por parte del Estado para garantizar que se cumpla lo convenido. Comparando entre países, se ha observado una correlación entre la confianza interpersonal que existe en una sociedad y su crecimiento económico; desde el punto de vista teórico, esta relación se explica por el hecho de que la primera reduce los llamados «costos de transacción».

La solución hobbesiana, en cualquiera de sus formas, presenta empero una falla más fundamental. No hay que olvidar que hablamos de una sociedad de oportunistas: es debido a que sus miembros no confían ni cooperan, a que persiguen a cada paso su interés personal inmediato, que se necesita un tercero que garantice los acuerdos. Pero los cargos del Estado están ocupados por individuos de esa misma sociedad. ¿Por qué los jueces, funcionarios, policías, etc., habrían de ser distintos al resto y perseguir el interés público, en lugar de su interés de corto plazo? Lo más probable es que muchos de ellos —y el Estado en su conjunto— también se conviertan en desertores. El resultado será una extendida corrupción, un Estado débil, incapaz de hacer cumplir la ley. Como lo dice Putnam, las mismas características de la sociedad que la llevan a pedir un Estado «fuerte», le impiden tenerlo. En una comunidad cuyos miembros confían y cooperan, habrá menos funcionarios oportunistas. Buenos funcionarios y ciudadanos bien dispuestos a colaborar hacen un Estado fuerte, pero en otro sentido, pues no hay necesidad alguna de coerción. Es cierto que los pocos que violen las normas muy raramente podrán evitar la sanción del Estado (porque éste es muy eficiente y eficaz), pero no es esa capacidad estatal de hacer cumplir la ley lo que crea la confianza y la cooperación, sino al revés.

Algunos autores piensan que una sociedad civil fuerte, dotada de muchas asociaciones, representa un obstáculo a la tarea del Estado. El argumento es que, como cada grupo u organización persigue su propio interés, cuanto mayor sea su fortaleza, más difícil le resultará al Estado buscar eficazmente el interés general. Una sociedad civil fuerte conduciría, pues, a un Estado débil. La teoría del capital social postula la ecuación opuesta: *una sociedad civil fuerte implica un Estado fuerte; una sociedad civil débil, un Estado débil.*



En este punto, nos sale al paso una cuestión problemática. En situaciones como la del ejemplo de los prisioneros, que involucran a un pequeño número de individuos, la confianza suele ser producto del conocimiento mutuo de las personas. Se la suele llamar confianza «densa» (o «particularizada»). Pero ¿de dónde surge la confianza para solucionar los dilemas de alcance más amplio, en los que participa gran parte de los miembros de una sociedad, como los vinculados con los impuestos o el tránsito? Estos escenarios parecen requerir una forma más impersonal e indirecta de confianza. Putnam afirma que este tipo de confianza tiene dos fuentes: las normas sociales y las asociaciones (o «redes de compromiso cívico»). Si alguien violara una norma arraigada entre los vecinos del barrio, los mismos vecinos se encargarían de hacérselo notar o de «sancionarlo» informalmente. Esto previene, como dijimos antes, las conductas oportunistas. Según Putnam, las más importantes de las normas sociales para el surgimiento de la confianza son las «normas de reciprocidad». Existe, por un lado, una reciprocidad «específica», que es el intercambio simultáneo de ítems del mismo valor: «Haré esto por ti, si haces esto por mí». Más relevante aún son las normas de reciprocidad «generalizada» o «difusa», que adoptan la forma «haré esto por ti sin esperar nada específico a cambio, confiando en que tú (o algún otro) hará algo por mí el día de mañana». Nótese que esto combina un «altruismo» de corto plazo con un «interés propio» de largo plazo. Como no es necesario equilibrar cada intercambio en el momento, la reciprocidad generalizada expande los intercambios sociales, como lo hace el crédito con la actividad económica.

La otra fuente de confianza son las redes de compromiso cívico. Las asociaciones—formales o informales— hacen menos probables los comportamientos oportunistas, pues sus miembros, si quisieran aprovecharse de una transacción particular, pagarían un alto costo: perder los beneficios de todas las transacciones futuras. Además de promover e inculcar fuertes normas de reciprocidad, las asociaciones facilitan la comunicación y el conocimiento mutuo de las personas, y hacen circular información sobre su grado de honestidad. Para confiar en alguien, es clave contar con información sobre su conducta pasada y sus intereses presentes. Por otro lado, las asociaciones encarnan el éxito de la cooperación pasada; las experiencias asociativas exitosas se convierten en un modelo cultural al que es posible recurrir para afrontar situacio-

nes futuras. La confianza de un individuo, en definitiva, no es ingenua: se apoya en las normas y las redes sociales en las que participa.

Estos mecanismos son eficaces en las asociaciones donde predominan *relaciones horizontales o de igualdad* entre los miembros. Es más difícil que la confianza social pueda surgir de los grupos y organizaciones estructurados verticalmente. Los flujos verticales de información suelen ser poco confiables, pues el subordinado retiene información como defensa contra la explotación; además, es raro que las sanciones que previenen el oportunismo puedan imponerse desde abajo hacia arriba. La relación de tipo patrón-cliente entraña un intercambio y obligaciones mutuas, pero asimétricos; esta relación de dependencia hace probable el oportunismo, sea del patrón en la forma de explotación, sea del cliente, por medio de la desidia. El clientelismo mina la solidaridad horizontal, pues los clientes del mismo patrón no poseen vínculos directos entre sí; por lo tanto, no pueden desarrollar una norma de reciprocidad generalizada ni una historia de colaboración mutua.

En conclusión, las redes horizontales son más eficientes que las verticales para solucionar los dilemas de acción colectiva. Esto implica que en las comunidades donde la gente participa de muchos grupos organizados en forma horizontal —clubes, cooperativas, sociedades de ayuda mutua, asociaciones culturales, etc.—, el desempeño del gobierno debería ser superior que en aquellas donde el asociacionismo es escaso o predominan organizaciones estructuradas en forma jerárquica.

Las asociaciones, la confianza y las normas, mantienen entre sí relaciones de influencia recíproca, de modo que tienden a autorreforzarse y acumularse. Cuando dan lugar a un círculo virtuoso, el resultado es un equilibrio social con altos niveles de confianza, asociacionismo y cooperación. La sociedad cuenta con un elevado stock de capital social y, probablemente, con un buen desempeño institucional. Pero también es posible un círculo vicioso: la desconfianza, el oportunismo, el aislamiento, se refuerzan entre sí y conducen a la sociedad a una situación de equilibrio muy distinto al anterior, caracterizado por el desorden, el estancamiento, el clientelismo y, acaso, la autocracia. Estos mecanismos sugieren que, al hacer frente a sus problemas de acción colectiva, las sociedades tienden a dos estados generales de equilibrio que, una vez alcanzados, se autorrefuerzan.

El otro argumento central del estudio de Putnam es el influjo determinante de la continuidad histórica. Los diferentes equilibrios sociales que





caracterizaban al Norte y al Sur de Italia habían persistido durante siglos. El modelo de análisis utilizado es el de la *path dependency*.

Economistas y científicos políticos han recurrido en los últimos años a la idea de «dependencia de la senda» para destacar una serie de características de los procesos estudiados que se apartan del pensamiento convencional. Pierson ha detallado sus principales postulados.<sup>51</sup> En la evolución social o institucional, por ejemplo, a partir de condiciones iniciales similares, es posible llegar a un amplio abanico de resultados; el orden de los acontecimientos y el momento en que se producen pueden ser de gran relevancia; sucesos aparentemente pequeños o contingentes tienen, en ocasiones, vastas consecuencias; una vez que se adopta un curso de acción determinado, puede ser imposible de revertir, de modo que el desarrollo político y social está marcado por «coyunturas críticas». Un concepto clave es el de *retornos crecientes*, o procesos autorreforzados, que se observan en muchos sistemas políticos. Implican que, una vez que una sociedad comenzó a avanzar por un sendero dado —por ejemplo, al instaurar un modelo institucional—, aunque existan otras opciones, los costos de volver atrás son elevados. Dicho de otro modo, los pasos precedentes en una dirección inducen más movimiento en la misma dirección, debido a que los beneficios relativos de la actividad actual, comparados con los de otras opciones, aumentan con el tiempo. Una consecuencia es que el momento en que se produce un evento puede ser crucial; las primeras etapas de una secuencia son mucho más importantes que las posteriores, al punto que un acontecimiento que tiene lugar «demasiado tarde» quizás no produzca ningún efecto, cuando pudo haber sido decisivo en el momento oportuno. Otro aspecto (que Putnam se encarga de subrayar) es que la historia no siempre es «eficiente»; la evolución de una sociedad no marcha necesariamente hacia un equilibrio «óptimo».<sup>52</sup> En la investigación de Putnam, el

51. Ver especialmente Pierson, 2000a y 2000b. También Mahoney, 2001; Thelen, 1999; Schwartz, s/f.

52. La idea de procesos que tienden a un equilibrio óptimo ha sido tradicional en el análisis económico, pero, en épocas recientes, el desarrollo y difusión de algunas nuevas tecnologías no se ajusta a ese modelo. Un equipo o un software, aunque no sea el mejor o el más eficiente, es capaz de alcanzar una ventaja irreversible sobre los competidores, porque para los consumidores, intermediarios y otros actores que lo han adoptado, los costos de cambiar se vuelven demasiado altos. Fenómenos similares se presentan, con los ajustes del caso, en el mundo político.



Norte y el Sur de Italia iniciaron senderos divergentes alrededor del siglo XI, cuando se produjeron las coyunturas críticas que significaron la instauración de las ciudades-estado y del régimen autocrático de los normandos. ¿Es plausible su interpretación?

No sorprende que un trabajo de esta envergadura y que desafía tantas explicaciones convencionales, haya causado sensación y, al mismo tiempo, fuera sometido a un intenso escrutinio para identificar sus puntos débiles. De la reseña histórica, uno de los aspectos objetados es su tratamiento del largo y tumultuoso periodo posterior a los comienzos del siglo XIV, que, a pesar de extenderse alrededor de seis centurias, no recibe un análisis detallado. Tarrow, por ejemplo, se pregunta por qué Putnam busca la fuente de la superioridad cívica del Norte en la Edad Media tardía, en lugar de haberse enfocado en el colapso de la región a manos de las potencias europeas durante el siglo XVI, o en la persistencia del estatus «semicolonial» del Sur luego de la unificación italiana en el siglo XIX, o en el ascenso del fascismo en el Norte en los primeros años veinte o en la extendida corrupción de los ochenta en la misma región. La explicación alternativa que ofrece Tarrow a los hallazgos de Putnam es que la capacidad cívica es un producto de factores estructurales, entre ellos la actividad política y estatal.<sup>53</sup> Afirma que la densidad asociativa y el mejor desempeño institucional del Norte se explican por una estrategia deliberada aplicada en esa región por los partidos socialista y católico desde fines del siglo XIX. Esa estrategia consistió en movilizar al electorado mediante organizaciones de masas y asociaciones sociales y recreativas; después de la Segunda Guerra Mundial, la competencia cívica habría sido desarrollada en ambos tipos de organización de manera intencional, «como un símbolo de la capacidad de gobierno de los partidos progresistas». Otra causa de las divergentes capacidades cívicas es, para este autor, el modelo de intervención del Estado en ambas regiones. En su versión, el Sur fue gobernado por poderes extranjeros y con un criterio de explotación colonial desde el medioevo hasta el siglo XIX, y siguió sometido a una lógica de centro-periferia luego de la unificación del país. Aún tras la Segunda Guerra, el Estado continuó interviniendo en la

53. Otro autor arguye que la variable que mejor predice el desempeño de los gobiernos regionales no es el civismo, sino la participación política automotivada, y que ésta tiene como causas el desarrollo económico y el modelo de distribución de la tierra. Ver Solt, 2004.



región con iniciativas «extraordinarias». El error de Putnam, según Tarrow, reside en su *modelo causal* «*de abajo hacia arriba*», que concibe la capacidad cívica como «el suelo natural del que brotan las estructuras del Estado, en lugar de verla como algo que es conformado por el desarrollo y las estrategias del Estado». <sup>54</sup>

En forma parecida, Skocpol desafía la visión aceptada sobre el desarrollo de las asociaciones voluntarias en Estados Unidos, que incluye el supuesto de que la vida asociativa en esa nación se movió «desde lo pequeño, local e informal, hacia lo grande, nacional y burocrático». Afirma que, desde los orígenes del país, «las instituciones democráticas, políticas y gubernamentales, fomentaron la proliferación de grupos voluntarios vinculados a movimientos sociales de carácter regional o nacional. En forma creciente, los grupos fueron ligados a redes de organizaciones translocales, que eran paralelas a la estructura local-estatal-nacional del Estado norteamericano». <sup>55</sup>

Nuestra propia interpretación de la relación que plantea el trabajo de Putnam entre la capacidad cívica —o el capital social— y la esfera institucional, difiere de la lectura que hacen autores como Tarrow. Esta cuestión es fundamental, no sólo por razones teóricas, sino además porque el modo como se concibe ese vínculo da lugar a distintas prescripciones de política. Nos parece que del estudio sobre las regiones italianas no se desprende una relación de causalidad lineal entre capital social e instituciones, sino que la naturaleza de esa relación depende de la escala de tiempo que adopta el análisis. El trabajo —como lo dice el mismo Putnam en su correspondencia con Tarrow, citada por éste en las notas al pie de su artículo— no ignora la influencia del Estado y de las instituciones políticas en general. Cuando se considera el largo plazo, la instauración del Reino de los Normandos, con su modelo autocrático y centralizado, resultó determinante para forjar las características cívicas de la sociedad del Sur de Italia. ¿Pero en cuánto tiempo? Putnam aborda este punto al final del libro. Si se fechara la creación de la monarquía normanda y de las ciudades-estado en el año 1100, «parece muy improbable que la realización de sondeos entre los nobles, campesinos y aldeanos del año 1120 hubiera detectado los estadios iniciales de la división Norte-Sur. Dos décadas son tiempo suficiente para detectar el impacto

54. Tarrow, 1996, en especial pp. 393-396.

55. Skocpol, 1999, pp. 32-33.

de la reforma institucional sobre el comportamiento político, pero no para trazar sus efectos sobre las pautas más profundas de la cultura y la estructura social». <sup>56</sup> Era lo que ocurría, al cabo de 20 años, con el impacto de los gobiernos regionales creados en 1970.

El estudio sugiere que la relación entre instituciones y cultura, igual que entre economía y cultura, es dialéctica en el largo plazo. ¿Qué ocurre, entonces, si nuestro análisis se enfoca en un periodo breve de tiempo? Nos parece que una lectura correcta es que entre instituciones y civismo sigue habiendo, en el corto plazo, influencia recíproca, pero que la flecha que va del civismo a las instituciones es más fuerte que la orientada en dirección opuesta. El contexto social de las regiones del Sur imprimió un carácter definido a sus nuevos gobiernos regionales, pero éstos, entre otras cosas, modificaron en alguna medida la cultura de su dirigencia política.

Este complejo problema se mezcla frecuentemente con el debate político, dando lugar a más de un malentendido. Aunque una parte de la derecha defiende exclusivamente al mercado como principio organizador de la sociedad, otro sector desea achicar el Estado transfiriendo algunas de sus funciones a las asociaciones civiles. La izquierda busca fortalecer las asociaciones de base para impulsar el cambio «desde abajo». Otros, finalmente, quieren implementar políticas progresistas articulando al Estado con las asociaciones civiles. <sup>57</sup>

Cuando se trata de promover cambios que tiendan a la consolidación de la democracia, sería imprudente proponer recetas únicas. La idea, que no pocos defienden, de que en lugar de construir capacidad cívica habría que atacar los «problemas estructurales», quizás tenga una apariencia razonable a primera vista. Lamentablemente, en la mayoría de las nuevas democracias, el encargado de abordar esos problemas por medio de sus políticas —es decir, el Estado— tiene normalmente escaso interés en hacerlo, es extremadamente ineficiente e ineficaz, o está plagado de corrupción (y, generalmente, sufre todos estos males a la vez). De modo que un nudo de la cuestión es cómo desarrollar capacidad estatal y un sistema político sensible a las preferencias de los ciudadanos. Aunque hay una variedad de estrategias para avanzar en esa dirección, la que se basa en la promoción del civismo

56. Putnam, 1993, pp. 184-185.

57. Skocpol and Fiorina, 1999, p. 4.



parece ser una de las más relevantes. Coincidimos, pues, con la línea final del libro de Putnam: «Construir capital social no será fácil, pero es la clave para hacer funcionar la democracia».<sup>58</sup>

Luego de la difusión de su investigación en Italia, Putnam volvió sobre el concepto de capital social en *Bowling Alone*. En este libro —que había sido precedido por un artículo del mismo nombre—<sup>59</sup>, sostuvo que la participación en asociaciones voluntarias y otras formas de capital social de Estados Unidos estaban en declinación desde hacía veinticinco años, y respaldó su argumento con una amplia evidencia empírica. El principal factor que identificó para explicar ese deterioro de la vida cívica fue el recambio generacional: los grupos jóvenes estaban menos comprometidos que sus mayores en la vida comunitaria. La segunda causa más importante era, en su opinión, la difusión de la televisión, que, al privatizar el tiempo de ocio, reemplazaba actividades fuera del hogar y reducía, de ese modo, la conectividad social. Otros factores eran el aumento de las presiones laborales —que involucraban también a la mujer desde su incorporación al mercado de trabajo— y el incremento de la movilidad residencial, con la extensión de las ciudades hacia los suburbios. En este texto, Putnam refinó el concepto de capital social. Distinguió entre *capital social* «de lazo» (*bonding*), representado por los grupos integrados por personas con características similares —amigos y compañeros de trabajo, por ejemplo—, y *capital social* «puente» (*bridging*), que surge de las conexiones entre individuos y grupos heterogéneos de la sociedad. De los vínculos de lazo nace una confianza «densa»; de las relaciones puente, una confianza lábil; ésta, sin embargo, es la más relevante para la acción colectiva. En algunos casos, los grupos homogéneos pueden volverse cerrados y dar lugar a una forma de capital social «negativo», cuando la confianza interna tiene como correlato una intensa desconfianza hacia fuera. Todo el enfoque sobre la confianza de Putnam, como veremos en un capítulo posterior, es motivo de intenso debate. La confianza parece tener una multiplicidad de causas, mientras que Putnam la vincula fundamentalmente a la participación en asociaciones voluntarias y otras formas de interacción social. Desde su punto de vista, una variedad de actividades —incluso algunas aparentemente triviales— son

58. Putnam, 1993, p. 185.

59. Putnam, 2000 y 1995.

ocasión para incrementar el capital social: asistir a las reuniones municipales, votar, ayudar a alguien de otra raza, participar en campañas políticas, convertirse en bombero voluntario, dar a los empleados horas de trabajo para participar en proyectos civiles, cantar en un coro, auxiliar a un conductor para cambiar una rueda, jugar a las cartas con amigos o vecinos, mirar menos televisión, participar en una liga deportiva, asistir a fiestas hogareñas, almorzar con los compañeros de trabajo y otras similares. En fecha reciente, Putnam ha vuelto su atención al tema de la diversidad y al fenómeno de la inmigración. Halló que los barrios heterogéneos desde el punto de vista étnico están sufriendo hoy bajos niveles de confianza y cooperación, pero advierte que en el largo plazo las sociedades han logrado superar esta situación creando formas cruzadas de solidaridad e identidades más abarcadoras.<sup>60</sup>

## El papel de los medios y la socialización política adulta

La idea de que los medios de comunicación cumplen un papel importante en la esfera de la cultura política goza de aceptación general, pero la naturaleza exacta y la intensidad de ese influjo son un campo lleno de controversias e hipótesis contradictorias. Un gran volumen de la literatura reciente tiene una visión crítica del impacto de los medios, pues les atribuye la responsabilidad —o al menos parte de ella— de las actitudes negativas hacia el sistema político que se han extendido entre los ciudadanos de las democracias modernas. Mucha de esa literatura, sin embargo, se basa en argumentos impresionistas. La creciente desconfianza en las instituciones se halla vinculada a profundos cambios sociales, y sería una gran simplificación interpretarla como un efecto lineal del contenido o la forma de los medios. Tomado en conjunto, el giro actual de las actitudes políticas refleja las tensiones inevitables del proceso de cambio económico, cultural e institucional, aunque pueda ser considerado «negativo» por quienes añoran el modo de funcionamiento de las democracias de posguerra.

Los puntos de vista que asignan a los medios efectos nocivos sobre las orientaciones políticas del público se clasifican en forma genérica dentro de las llamadas *teorías del malestar mediático*. Junto a éstas, existe otra corrien-

60. Putnam, 2007.



te, menos numerosa y que se desenvuelve fundamentalmente en el ámbito académico, que sostiene la hipótesis contraria: la *teoría de la movilización cognitiva*, a la que se hizo referencia en un apartado anterior. Esta teoría, adoptando una perspectiva de largo plazo, sostiene que el desarrollo de los medios de comunicación masiva generalizó el acceso a la información política, que en el pasado estaba reservada a las elites. Los crecientes volúmenes de información, al combinarse con niveles más elevados de educación y con habilidades de comunicación, organización y toma de decisiones aprendidas en ambientes laborales complejos, permiten que el público de la sociedad posindustrial cuente con capacidades de pensamiento y acción política muy superiores al de la época precedente.

Abordaremos primero las formulaciones del malestar mediático —que, en ocasiones, se presentan bajo la rúbrica de *videomalestar*, por su énfasis habitual en el poder de la televisión—. Los efectos suelen atribuirse al contenido de los medios, o también a su forma (por ejemplo, cuando se plantea que la televisión, por sus mismas características, puede entretener, pero tiene limitaciones para informar y educar). A su vez, se proponen una serie de causas para explicar las nuevas tendencias: factores económicos (como la intensificación de la competencia entre los medios), tecnológicos (difusión de la televisión por cable y fragmentación de las audiencias), de cultura periodística (más confrontativa hacia el sistema político) y de práctica política (aplicación de las técnicas de marketing en las campañas electorales). Se atribuye a los medios una variedad de efectos actitudinales: desconfianza u opiniones negativas respecto a las instituciones y los dirigentes, desinterés por los temas políticos, menor participación, pérdida de compromiso cívico, menor sentido de eficacia política personal.<sup>61</sup> Un término de uso frecuente para hacer referencia al impacto de los medios es el de *cinismo político*, con el que se hace alusión a un sentimiento de desconfianza y escepticismo generalizados que se extiende a los actores, las instituciones y el proceso político en general, unido a la percepción de que éstos se hallan intrínsecamente asociados con la corrupción, la mendacidad, el interés propio o la incompetencia. Esta actitud lleva a no esperar nada de la política y, por lo tanto, a desligarse por completo de ella.<sup>62</sup>

61. Ver especialmente Norris, 2000; Newton, 1999; Putnam, 2000 y 1996. También Norris, 2002b, 2002d y 1996.

62. Dekker, 2005.



En el ámbito de la televisión, estos efectos tendrían origen en la difusión de «malas noticias» sobre las instituciones y los políticos, en la actitud confrontativa de los periodistas, en el acento puesto en el conflicto político, en la cobertura obsesiva de «casos sensacionalistas», en el énfasis en las encuestas de intención de voto —y en las tácticas de los candidatos—, en lugar del análisis de los temas durante las campañas electorales. Con la difusión del cable, los canales de televisión abierta sufrieron la pérdida de espectadores y se vieron lanzados a una intensa competencia. La lucha por el rating convirtió al entretenimiento en el valor central de toda la programación, que desde entonces, a fin de capturar y retener la atención del televidente, gira exclusivamente en torno a los espectáculos, los juegos, las celebridades, el deporte y la información policial. Esta tendencia fue en detrimento de una cobertura seria de los asuntos políticos, que, además de quedar relegados a un espacio marginal, también son presentados bajo el formato del espectáculo, de manera superficial, breve y sensacionalista, en el marco de un nuevo género periodístico denominado «infoentretenimiento». Para algunos analistas, la televisión en sí misma no es un medio eficaz para el examen detenido y reflexivo de los temas.

Una hipótesis presume que el influjo negativo de estas formas de cobertura sería mayor en los espectadores que no tienen interés por la información política, pero que se ven expuestos a ella por tener el aparato encendido. A diferencia de las personas interesadas, estos televidentes carecen de los conocimientos previos y de espacios de discusión con amigos que los ayuden a entender e interpretar la información recibida.

La multiplicación de la oferta de medios arrastró asimismo a las publicaciones gráficas a una fuerte competencia. Las normas tradicionales de la prensa escrita empezaron a ceder frente a la «tabloidización» y el periodismo amarillo; las primeras planas dedican ahora más titulares al delito y los escándalos políticos. Algunos autores piensan que Internet reforzará el cinismo político, al reproducir o exacerbar las tendencias presentes en el resto de los medios. Se dice que la velocidad de la comunicación electrónica y la ausencia de mediadores —*gatekeepers*—, que ejerzan la función de monitorear la exactitud de la información, podría crear una situación anárquica en la que los hechos sean reemplazados por los rumores. Minúsculos grupos antisistema —neonazis, racistas— tienen oportunidad de amplificar

su voz por medio de Internet. Otros comentaristas afirman que la adopción general de las técnicas del marketing político, que se basan en la identificación de *targets* o segmentos del público con características diferenciales, a fin de elaborar imágenes, mensajes y «promesas» de los candidatos adaptados a esos grupos, ha terminado por minar la credibilidad de las personalidades políticas. La omnipresencia de la televisión, que hace posible una relación directa entre el público y las personalidades políticas, ha confluído con las técnicas del marketing para dar lugar a fenómenos como la *personalización de la política* y la llamada *democracia de candidatos*. El atractivo personal y la administración de la imagen terminan por desplazar cuestiones más sustanciales, como el debate de los temas y la capacidad de los candidatos para gobernar.

En su libro *Bowling Alone*, Putnam sostiene que una causa de la caída del capital social en Estados Unidos —que observa a partir de los años sesenta— ha sido la difusión de la televisión. Esta última, al privatizar el tiempo de ocio y entretenimiento, tendría el efecto de aislar a los individuos y alejarlos de la esfera pública. Al mismo tiempo, encontró que mientras la lectura de periódicos y la exposición a programas televisivos de noticias mostraban relación con el compromiso cívico, ambos se hallaban claramente en disminución,<sup>63</sup> (recordemos que en el estudio sobre los gobiernos regionales de Italia la lectura de periódicos era uno de los cuatro indicadores de «comunidad cívica».) El autor destaca que la comunicación masiva y la industria del entretenimiento se han vuelto cada vez más individualizadas, debido a la expansión de las opciones —cable, video, Internet, etc.— y a que la tecnología electrónica permite consumir entretenimiento a demanda en forma privada, incluso en absoluta soledad (como ocurre con el *walkman*, el *discman* y hoy el *iPod*).

El periódico cumple a la vez con las funciones de informar y entretener. Según Putnam, los lectores regulares de diarios, comparados con el resto de las personas, muestran más conocimiento y compromiso sobre los asuntos públicos, pertenecen a más organizaciones, asisten con más frecuencia a reuniones locales, votan con más regularidad e inclusive visitan más a sus amigos y confían más en sus vecinos. Aunque es difícil distinguir cuál es la causa y cuál el efecto, habría evidencia de que el lector de periódicos y el

63. Putnam, 2000, pp. 216-246. Ver también Norris, 1996; Olken, 2006.

«buen ciudadano» están relacionados. El dato negativo es que la lectura de diarios ha venido cayendo durante décadas. Por otro lado, el hábito de mirar las noticias por televisión también está asociado positivamente con el compromiso cívico; la relación no es tan intensa como en los lectores de diarios, pero los espectadores de los noticieros son más cívicos que el resto de la población. De todas formas, como ocurre con la circulación de periódicos, la exposición a programas de noticias viene en declive.

La pantalla chica ha tenido un enorme impacto en el tiempo de ocio. Mirar televisión se ha convertido en una conducta cada vez más habitual y menos intencional: muchas personas mantienen como fondo el aparato encendido. Quienes miran televisión para informarse constituyen un grupo pequeño; la gran mayoría la usa como entretenimiento. Putnam indica que, en este último grupo, más tiempo de encendido implica menos participación cívica y menos compromiso social en cualquiera de sus formas, pero especialmente en las actividades que se realizan en conjunto: asistir a una reunión pública, integrar una organización local y similares. La televisión inhibe la participación en otras actividades de tiempo libre; más tiempo de pantalla significa menos tiempo de vida social. Por tratarse de una actividad relajante y de baja concentración, agrega Putnam, parece generar pasividad. Además, proporciona una «seudo conexión» con otras personas y crea, por lo mismo, un falso sentimiento de estar acompañado; hace que la gente se sienta relacionada, informada, ocupada e importante. Crea, entre otras cosas, una suerte de «política por control remoto»: las personas, como televidentes, se sienten involucradas con su comunidad, sin hacer el esfuerzo de estar comprometidas en los hechos. Por último, el autor opina que el contenido de la programación también estaría vinculado con las motivaciones cívicas. Los televidentes cívicos mirarían especialmente programas de noticias y educativos; en el extremo opuesto, los menos cívicos preferirían programas de acción, teleteatros y *reality shows*.

El enfoque de la movilización cognitiva destaca el papel que han cumplido los medios al poner a disposición de la población general volúmenes crecientes de información política. Un número cada vez mayor de ciudadanos de la sociedad posindustrial no sólo tienen la educación y las destrezas necesarias para procesar esa información y desarrollar una acción política autónoma, sino también los valores de autoexpresión —o posmaterialistas— que crean la motivación para hacerlo, y los recursos materiales y las conexiones socia-

les para llevarlo a la práctica.<sup>64</sup> Esto conduce a que su participación política tienda a estar *dirigida hacia* las elites políticas, en lugar de ser *dirigida por* las elites. Inglehart puntualiza que en las comunidades a gran escala la actividad política requiere destrezas especiales, que abren una enorme brecha entre las elites políticas y la gente común. El desarrollo industrial empezó a reducir esa distancia. El concepto de «movilización social» alude al proceso por el cual, debido a la urbanización, la extensión de la educación básica y la difusión de los medios de comunicación masiva, la población inicialmente confinada en pequeñas comunidades pudo liberarse gradualmente de su aislamiento físico e intelectual, de las antiguas tradiciones, ocupaciones y lugar de residencia, para integrarse a organizaciones y redes de comunicación más amplias, que expandieron sus horizontes más allá del ámbito local y le permitieron relacionarse con una comunidad política nacional. Pero la difusión de las habilidades para manejarse en una entidad política a gran escala no se detuvo en este punto. La «movilización cognitiva» constituye una extensión de la movilización social y se basa no en cambios de residencia y ocupación, sino de capacidades individuales. Los individuos reúnen instrucción, habilidades políticas (de comunicación, de organización, de toma de decisiones), recursos materiales (tiempo, dinero) y conexiones sociales. El giro hacia los valores posmaterialistas impulsa asimismo el deseo de producir cambios políticos específicos y de participar activamente para lograrlos.

De acuerdo con esta interpretación, los signos de cinismo, apatía, desconfianza y caída de la participación política serían sólo una parte de la historia. Mientras disminuye la participación política convencional –la movilizadora por las maquinarias políticas, incluyendo el voto, que es una forma limitada de participación–, aumentan las formas no convencionales y autodirigidas de activismo y organización política. Los nuevos movimientos sociales son un resultado de este proceso. Las nuevas formas de participación se dirigen a temas específicos –derechos de la mujer, protección del medio ambiente, etc.–, suelen plantear desafíos a las elites y se apoyan en grupos *ad hoc* más que en organizaciones burocráticas establecidas. Niveles más elevados de discusión política entre las personas serían un indicador de movilización cognitiva.

Las teorías del malestar y de la movilización dan lugar a hipótesis definidas que pueden ser contrastadas empíricamente. Newton, utilizando da-

64. Inglehart, 1997 y 1990.

tos de encuesta en Gran Bretaña, relacionó variables de exposición a los medios, especialmente a la televisión y los medios impresos, con medidas de interés, comprensión y conocimiento políticos, eficacia personal –percepción de la propia capacidad de influencia política–, confianza, cinismo político y evaluación del funcionamiento de la democracia en el país. De acuerdo con la teoría de la movilización, altos niveles de exposición a los medios, especialmente a los contenidos de noticias, deberían traducirse en una mayor información política por parte del público, una mejor comprensión de la política y niveles superiores de eficacia subjetiva. Para la perspectiva del malestar, la exposición elevada a los medios debería conducir a una menor movilización y al cinismo político. Este efecto podría ser más pronunciado entre los televidentes expuestos de manera no intencional a los contenidos de noticias. Si lo que importan son los contenidos, el consumo de entretenimiento –televisivo o gráfico– debería producir mayor malestar que la exposición a una buena cobertura de noticias en cualquiera de los dos tipos de medio. Si los efectos se originan en la forma del medio, la exposición a la televisión –sean programas de entretenimiento o de noticias– debería generar más malestar político que la lectura de periódicos. Newton contrastó estas hipótesis manteniendo constante el ingreso, la educación, el género, la edad y la identificación partidaria.<sup>65</sup>

Los resultados del estudio apoyan en lo fundamental la tesis de la movilización, aunque también arrojan una débil evidencia a favor de la teoría del malestar. La lectura regular de un *diario sábana* –por oposición a los tabloides, que en Gran Bretaña tienden al amarillismo– estaba fuertemente asociada con altos niveles de interés, conocimiento y comprensión políticos, y con un grado menor de malestar: estos lectores confiaban más y eran algo menos cínicos que el resto de la población. Mirar las *noticias por televisión* con mucha frecuencia tenía un efecto similar, pero más débil, con el agregado de que, mientras sólo un poco más del 10% de la población era lectora de un diario sábana, la proporción que seguía las noticias televisivas todos los días ascendía al 50%. Dentro de este porcentaje, la mayoría se exponía a las noticias políticas en forma accidental, no porque tuviera un interés previo en la política (como sí ocurría con los lectores de diarios sábana). Dicho de otro modo, los mayores niveles de movilización

65. Newton, 1999.

cognitiva de este grupo no se debían a un proceso de autoselección, sino que parecían un efecto de la televisión en sí, en contra del argumento de que este medio no es capaz de informar y educar.

Al mismo tiempo, mirar mucha *televisión general* exhibía una relación, aunque débil, con algunos indicadores de malestar político, específicamente con un menor interés, conocimiento, comprensión y eficacia subjetiva, y con un poco más de cinismo político. La conclusión es que una elevada exposición a la televisión general apoyaba en algún grado —si bien no con mucha fuerza— la tesis del malestar mediático. Mirar las noticias por televisión, sin embargo, tenía el efecto contrario que mirar mucha televisión en general. Finalmente, los lectores de *tabloides* diferían poco de las personas que no leían periódicos. La lectura de ese tipo de diarios no aparecía asociada a una mayor movilización, pero tampoco a un efecto claro de malestar político (aunque el cinismo era levemente más alto).

Como conclusiones generales del trabajo de Newton, la lectura de diarios sábana guarda una fuerte conexión con la movilización, no así con el malestar. La televisión empuja en distintas direcciones, dependiendo del contenido. Las noticias televisivas parecen informar y movilizar, mientras que la programación general tiene una débil relación con el malestar. Además, las noticias televisivas podrían tener un efecto prolongado y persistente, debido al gran porcentaje de la población que las mira con regularidad. Lo que surge como importante es el contenido, no la forma de los medios, pues también, en el caso de la prensa, la diferencia está entre los lectores de diarios sábana, por un lado, y los lectores de tabloides y no lectores, por otro. La investigación no permite ahondar en la dirección de las relaciones causales, pero al menos en el caso de los televidentes que miran las noticias en forma no intencional, parece ser la televisión la que produce el efecto de informar, educar y movilizar.

Norris examinó una batería de encuestas en Europa y Estados Unidos.<sup>66</sup> Seguir las noticias en los medios —en la televisión, los periódicos e Internet— y prestar atención a las campañas políticas, estaba asociado positivamente con el conocimiento político, la confianza en las instituciones y la participación, no con el malestar. Su interpretación causal es que el proceso funciona en forma interactiva. Como ocurre con la socialización política en la familia

66. Norris, 2000.



y el lugar de trabajo, en el largo plazo existe un «círculo virtuoso», en el que las noticias de los medios y las campañas sirven para «activar a los activos». Las personas más interesadas y que poseen mayores conocimientos políticos, prestan más atención a las noticias políticas, como sugiere la teoría de los usos y gratificaciones.<sup>67</sup> Aprender más sobre los asuntos públicos reduce las barreras para un aumento ulterior del compromiso. Habría, pues, un efecto global de reforzamiento. En cambio, los medios noticiosos tendrían menos poder para reforzar la desmovilización de quienes ya carecen de compromiso. Según Norris, si los miembros de este grupo quedan expuestos accidentalmente a las noticias políticas, es probable que cambien de canal o de página web, dejen de mirar, presten poca atención o desconfíen de la fuente.

Investigadores de los procesos de opinión pública como Page y Shapiro han encontrado, analizando los datos de medio siglo de encuestas, que el público, considerado como un todo, tiene una capacidad muy superior de lo que piensan algunos críticos de formarse opiniones racionales, coherentes y estables sobre los temas de política pública. Una cuestión clave, empero, es la calidad y transparencia del sistema de información, que incluye no sólo a los medios, sino también al sistema político. En los temas de política exterior, por ejemplo, donde el conocimiento de los hechos es monopolizado por los gobiernos, no es raro que el público sea desinformado o engañado. Pero mientras haya diversidad de información y voces disonantes, la opinión pública ha probado ser difícil de manipular.<sup>68</sup>

Por otra parte, la noción de capital social proporciona en nuestra opinión nuevas vías de investigación sobre el impacto de los medios en las actitudes políticas. Desde las primeras formulaciones de la hipótesis del flujo de la comunicación en dos fases,<sup>69</sup> sabemos que el procesamiento psicológico de los mensajes de los medios va acompañado de interacciones con otras personas: familiares, amigos, vecinos, compañeros de trabajo y conocidos.<sup>70</sup> Esta dimensión social del proceso de comunicación es parte esencial del tratamiento del mensaje y cumple un rol clave en la formación de las opiniones

67. Katz, Blumler y Gurevitch, 1984.

68. Page and Shapiro, 1992. Ver también Wolton, 2007. Sobre el impacto general de las nuevas tecnologías, ver Smith and Rainie, 2008; Center for the Digital Future, 2004; Bowman and Willis, 2003; Norris, 2002c; Castells, 1999a, pp. 357-408; Castells, 1999b, pp. 341-391.

69. Katz, 1973.

70. Rouquette, 1985.



sobre las cuestiones políticas, pues compensa la escasez de conocimiento previo de los miembros menos interesados del público. Esto sugiere que las personas poco conectadas, que no se hallan insertas en asociaciones y otras redes sociales, podrían ser más proclives a experimentar efectos unidireccionales producto de su exposición a los medios, como los descritos en la literatura sobre el cambio de actitudes.<sup>71</sup> Una variable relevante es la confianza relativa que los miembros de la audiencia depositan en los medios en comparación con otras instituciones del sistema político. Los medios suelen competir con el gobierno y otros actores políticos por la confianza de los ciudadanos. Si las organizaciones de medios gozan de mayor credibilidad, aumenta su capacidad de interponerse entre los políticos y el público.<sup>72</sup>

La potencial influencia de los medios y de otras instituciones y actores sociales sobre la cultura política está relacionada con una cuestión fundamental: el grado en que las orientaciones políticas centrales de los individuos pueden o no cambiar a lo largo de su vida. Existen sobre este punto tres hipótesis principales.<sup>73</sup> Una, que podemos llamar de la *socialización temprana*, asume que las influencias socializadoras que las personas experimentan en su juventud modelan su personalidad de un modo tan profundo que es improbable que las orientaciones centrales adquiridas en esta etapa cambien por el resto de la vida. El entorno histórico –social, cultural, institucional, económico– en el que el individuo crece y se inserta en el mundo de los adultos, conforma sus creencias y valores fundamentales de un modo definitivo. El periodo de los «años influenciables» para la socialización política se extendería hasta alrededor de los 18 años –aunque para algunos autores podría llegar a los 25 años–. Los integrantes de una misma cohorte compartirían actitudes políticas fundamentales, al tiempo que las distintas cohortes diferirían entre sí, reflejando los diversos contextos históricos en los que sus miembros fueron socializados. Los cambios de las orientaciones políticas a nivel de la sociedad general se deberían al reemplazo generacional. Estos supuestos son una de las hipótesis centrales de la teoría de Inglehart.

Una segunda hipótesis, denominada de la *persistencia creciente*, afirma que durante su juventud los individuos son esencialmente flexibles y modifican sus

71. Perloff, 1991; De Montmollin, 1985; Triandis, 1974; Hovland et al., 1973; Hovland y Weiss, 1973.

72. Gurevitch y Blumler, 1981.

73. Krosnick and Alwin, 1989.

orientaciones en respuesta a los cambios del entorno, pero que esa flexibilidad disminuye gradualmente en el transcurso de la vida debido a razones biológicas y/o psicológicas. Por ejemplo, el creciente volumen de experiencias, conocimientos y amigos con opiniones afines que la persona acumula con el paso del tiempo se convertiría en una fuente de progresiva estabilidad actitudinal. Las modificaciones de las actitudes políticas a nivel social tendrían origen en las respuestas de los grupos más jóvenes a las transformaciones sociales, a los grandes eventos políticos y económicos y a las experiencias personales.

La tercera hipótesis es la del *aprendizaje permanente*. Los individuos serían flexibles durante toda su vida y cambiarían continuamente sus actitudes políticas en reacción a las mutaciones del entorno. Esta hipótesis no es necesariamente incompatible con la idea de que las personas son más influenciables en su juventud o de que su flexibilidad decrece con la edad, pero la capacidad de cambiar nunca alcanzaría un punto demasiado bajo.

Algunos estudios de panel, basados en entrevistas repetidas a las mismas personas en años sucesivos, arrojan niveles moderadamente altos de estabilidad actitudinal a nivel del individuo.<sup>74</sup> Los resultados parecen apoyar a primera vista la hipótesis de la socialización temprana, pero también se prestan a una interpretación diferente, pues en la mayoría de las investigaciones los coeficientes de estabilidad distan de aproximarse a la unidad. Esto sugiere que el cambio de las actitudes políticas no sería un evento raro en la historia de las personas, sino un hecho que se da con bastante frecuencia, lo cual daría apoyo a la hipótesis del aprendizaje permanente. La socialización política adulta podría tener una importancia más grande de lo que normalmente se cree y los cambios de la cultura política no se deberían solamente a la sucesión de las generaciones. Esta conclusión es consistente con fenómenos observados en muchas de las sociedades que participaron de la tercera ola de democratización: la experiencia política de la gente, primero con regímenes autoritarios y luego con la democracia, parece haber fortalecido por sí misma el apoyo a esta última, pues una parte de la población ha aprendido a valorar los bienes políticos que ella provee.<sup>75</sup>

74. Las actitudes políticas podrían permanecer estables al nivel de la sociedad aunque hubiera cambios en las actitudes de los individuos, en la medida que estos cambios se anulen entre sí en el nivel agregado.

75. Diamond, 1998.



**SEGUNDA PARTE**  
**CULTURA POLÍTICA**  
**ARGENTINA**



## CAPÍTULO 3

### LA DEMOCRACIA Y EL LEVIATÁN

En el bicentenario de nuestro nacimiento como nación, la idea democrática ha adquirido raíces sólidas entre los argentinos. A pesar de las crisis y los desengaños vividos desde 1983, la democracia como modelo político y como forma de convivencia sigue contando con la adhesión de la gran mayoría de la gente. Esto constituye un fenómeno nuevo. En el pasado, las interrupciones de los gobiernos surgidos de las urnas fueron capaces de ganar el respaldo o el consentimiento de numerosos sectores civiles. Fue la experiencia con la terrible dictadura instaurada en 1976 la que parece haber marcado un punto de inflexión.

Aunque nuestra atención se centrará en la cultura política del periodo inaugurado en 1983, es conveniente retroceder en el tiempo y poner a esta etapa en perspectiva histórica, a fin de resaltar las rupturas y continuidades con los procesos que la precedieron. Existe un debate sobre el grado en que la Argentina ha contado con una conciencia histórica vinculada a la democracia.<sup>1</sup> No pretendemos entrar aquí en esta interesante cuestión, que retrotrae a temas como la antigua controversia sobre el rol del cabildo durante la colonia, o el carácter real y construido de la Revolución de Mayo. Baste señalar por el momento que la intermitencia de nuestros periodos democráticos se ha visto acompañada por una inestabilidad no menos notoria de los regímenes

1. Ver, por ejemplo, García Delgado, 1989; Sebreli, 2002; Shumway, 1991; Botana, 1984; Portantiero, 1984; Ebel and Taras, 2003; Guerra, 1994; Wiarda and Haynes, 1988; Dealy, 1968; De Kadt, 1967.



autoritarios. Esto sugiere que si los valores democráticos no estaban profundamente arraigados, tampoco los ensayos autocráticos encontraron bases firmes para legitimarse.

Volveremos pues nuestra mirada hacia un pasado más reciente. Nuestro punto de partida serán los acontecimientos que llevaron al golpe de 1966, en parte porque el régimen que surgió de esta asonada militar prefiguró en muchos aspectos al instaurado en 1976, en parte porque los hechos que lo rodearon son ilustrativos de los problemas de la consolidación democrática desde el punto de vista de la cultura política. Con el mismo enfoque, haremos un repaso de los sucesos posteriores que llevaron a la recuperación definitiva de la institucionalidad y al ascenso final del credo democrático.

## Una encuesta de 1965

En marzo de 1965, la revista *Atlántida* publicó en una edición extra los resultados de una encuesta sobre temas políticos encargada a la filial argentina de Gallup. El tema principal del sondeo, realizado entre los habitantes de la capital federal, eran las inminentes elecciones legislativas que tendrían lugar el 14 de ese mismo mes. El presidente Arturo Illia, de la Unión Cívica Radical del Pueblo, gobernaba desde fines de 1963, luego de imponerse con el 25% de los votos sobre el candidato de la Unión Cívica Radical Intransigente, Oscar Alende, que había obtenido algo más del 16% de los sufragios. Con el 19%, el segundo lugar había sido para los votos en blanco, expresión del peronismo proscripto. La exclusión del justicialismo en aquellos comicios restaba legitimidad al gobierno de Illia, pero éste había levantado las restricciones para que los candidatos peronistas pudieran presentarse bajo diversos rótulos.

«¿Vale la pena votar?», rezaba el único título de tapa de ese número especial de *Atlántida*. Uno de los artículos de páginas interiores decía que «el fraude, las proscripciones, la anulación de comicios, en distintas épocas, han minado el prestigio del voto para los argentinos».<sup>2</sup> Sobre las elecciones de 1965 pesaba un grave antecedente. En marzo de 1962, bajo la presidencia de Arturo Frondizi, el peronismo también había ido a las urnas y ganado la gobernación de la Provincia de Buenos Aires. Diez días después, Frondizi —que

2. *Atlántida*, Buenos Aires, Número Extra de Marzo de 1965, p. 53.



en los casi cuatro años que llevaba de mandato había sufrido continuos planteos de las fuerzas armadas— fue derrocado y confinado en la isla Martín García. Su periodo sería completado por el vicepresidente primero del Senado, José María Guido, que accedió a anular los comicios por exigencia de los militares. ¿Podría repetirse la situación tres años después?

Las encuestas políticas llevadas a cabo en la Argentina con métodos científicos no abundan antes de 1983, de modo que el sondeo de marzo de 1965 tiene interés para nosotros. Al editor de la revista, Luis Pico Estrada, que abre el número con su comentario, el dato que le importa destacar es que el 92% de los entrevistados cree que «hacen falta hombres nuevos en la política argentina». Lo interpreta como la expresión de una «actitud reticente», de «incertidumbre» y «desaliento». Cuando examinamos los resultados en detalle, vemos que sólo el 39% de los electores de la capital se manifiesta «muy interesado» por la elección y que el 35% se interesa «poco» o «nada». De cualquier forma, el 80% iría a votar aunque no fuera obligatorio, cifra que crece al 91% entre las personas con educación superior.<sup>3</sup>

Lo que hoy nos parece más significativo, sin embargo, es que el 68% de los encuestados tiende a justificar los golpes de estado: el 62% piensa que «estuvieron justificados algunas veces», y el 6%, «siempre»; apenas el 28% cree que «nunca» tuvieron fundamento. Pero los encuestados no parecen tan insatisfechos con los gobiernos surgidos del voto popular: el 84% afirma que «gobernaron mejor» que los nacidos de «revoluciones militares», y nada más que un 8% dice que éstos fueron superiores. Al ser consultados por «los presidentes que mejor gobernaron hasta hoy», el 29% menciona a Perón y el 25% a Yrigoyen. Le siguen Illia (10%), Alvear (9%) y Frondizi (5%). Recién después aparecen Aramburu (4%) y Justo (2%), mientras el 9% no elige a «ninguno».<sup>4</sup>

La experiencia de la ola democratizadora del último cuarto del Siglo XX ha dejado enseñanzas que nos permiten entender un poco más nuestro pasado. Si la estabilidad de la democracia parece requerir una cultura política compatible —un conjunto definido de creencias, valores y hábitos— es, entre otras cosas, porque esa cultura crea una base de apoyo en épocas difíciles. Cuando la gente no tiene interés en defenderla, la democracia puede su-

3. Atlántida, op. Cit., p. 3.

4. Atlántida, op. Cit., pp. 54-58.

cumbir más fácilmente a los intentos de desestabilizarla. Además, cuanto más arraigada esté en la sociedad la cultura democrática, más aislados serán los sectores que conciban y estén dispuestos a buscar activamente otras alternativas. La democracia estaría consolidada –al menos en el sentido de su durabilidad– cuando se convierte, como dice Linz, en «el único casino en la ciudad».

Los nuevos estudios por encuesta han desarrollado una serie de indicadores para determinar el nivel de apoyo a la democracia o, dicho de otra manera, el grado en que existe una creencia en su legitimidad. Se trata de una variable difícil de medir.<sup>5</sup> Por empezar, es posible que las personas apoyen, de manera abstracta, «la idea» de democracia «en principio», pero que piensen que el país aún no está «maduro» para tenerla. Desilusionada con la democracia vigente, la gente podría respaldar su interrupción, asumiendo que será una suspensión temporaria, destinada a introducir las correcciones que sienten las bases para su mejor funcionamiento en el futuro. Algunas de las democracias recientes –Nigeria, Tailandia, Perú– atravesaron por ese escenario. De aquí surgen dos dimensiones de la legitimidad: de un lado, un principio general, según el cual la democracia es «la mejor» o «la menos mala» de las posibles formas de gobierno; de otro, la percepción concreta de la democracia en el propio país y en ese momento histórico; la idea de que, a pesar de sus fallas y limitaciones, es mejor que cualquier otro régimen que haya podido instaurarse en él. La democracia estaría legitimada cuando rige la creencia de que es la forma de gobierno más apropiada o mejor para el país en un momento dado. En España se ha preguntado por el grado de acuerdo con la frase «la democracia es el mejor sistema para un país como el nuestro». La mayoría de las encuestas incorporan indicadores algo menos concretos, por ejemplo, consultando si la democracia, a pesar de sus problemas, es «la mejor forma de gobierno» en cualquier circunstancia, o si en ciertas situaciones sería preferible un régimen autoritario. Montero y Morlino, que han estudiado la evolución de estas medidas de legitimidad en España, Italia, Grecia y Portugal, señalan que tales actitudes son más importantes en países que tienen la experiencia –personal o en la memoria colectiva– de haber vivido bajo regímenes autoritarios. En sociedades que no han conocido un régimen distinto a la democracia en época cercana, su

5. Montero et al., 1998; Diamond, 1998; Montero y Morlino, 1993; Torcal, 2008.



relevancia es menor, ya que es difícil para las personas concebir otras alternativas.<sup>6</sup>

La legitimidad de la democracia debe distinguirse de la satisfacción con su funcionamiento en el país. Esta última no es en sí misma un indicador de apoyo a la democracia. Empíricamente, sus resultados son mucho menos estables y dependientes de las fluctuaciones económicas, políticas y sociales de corto plazo. En primer lugar, los partidarios del gobierno de turno tienden a estar más satisfechos con el funcionamiento de la democracia que aquellos que no lo son. Además, como ocurre hoy en casi todos los países de América Latina, la gente puede estar insatisfecha, pero mantener su respaldo a la democracia y rechazar cualquier opción autoritaria. A la inversa, las personas podrían hallarse satisfechas y, al mismo tiempo, dispuestas a apoyar una dictadura en cuanto surgieran dificultades. En este último caso, el apoyo a la democracia es instrumental, condicionado a su desempeño real. La legitimidad consiste en un apoyo intrínseco, por principio, incondicional.<sup>7</sup> Parece lógico pensar, de todos modos, que un pobre desempeño de la democracia en el largo plazo terminará minando su legitimidad, pero la reciente experiencia latinoamericana sugiere poner esta idea entre signos de interrogación. La gente podría valorar los *bienes políticos* que provee la democracia —especialmente la libertad—, aunque la economía y otros aspectos dejen mucho que desear.

Inglehart pone en duda la validez de estos indicadores para determinar cuán sólido es el respaldo a la democracia, al menos en el mundo actual. Su argumento es que, con la difusión global del ideal democrático, en casi todos los países —como surge de las encuestas— la mayor parte de la población manifiesta su apoyo a la democracia «de la boca para afuera». El grado en que la democracia está arraigada se mide mejor, desde su punto de vista, mediante una batería de indicadores de los valores asociados con ella: confianza, tolerancia, activismo, etcétera.<sup>8</sup>

En la encuesta de 1965, comprobamos que, en la memoria de la gente, el desempeño de los gobiernos electos y de sus presidentes había sido muy superior al de los regímenes militares u oligárquicos del pasado. Sin embargo, los golpes de estado tenían un grado considerable de aceptación.

6. Montero y Morlino, op. Cit.

7. Diamond, op. Cit.

8. Inglehart, 2003.

Los sucesos posteriores son bien conocidos. El peronismo, a través de sus distintas rúbricas, ganó las elecciones legislativas de marzo de ese año. El hecho de que los cargos en juego fueran de diputados y concejales, y de que el panorama en el Congreso Nacional cambiara poco, limitó el impacto del resultado. Pero todos sabían que la prueba de fuego serían las elecciones de gobernadores previstas para marzo de 1967. Los problemas ya crónicos del país, especialmente de orden económico, no tenían respuestas adecuadas desde el gobierno. La Argentina era consciente de que estaba en decadencia y pensaba que la gestión de Illia no hacía nada para revertirlo. El golpe era una posibilidad siempre latente. El comandante en jefe del ejército, Juan Carlos Onganía, había adquirido proyección popular en el primer tramo de la presidencia de Guido, cuando se produjo el enfrentamiento entre las dos grandes corrientes en que había quedado dividido el ejército, las que en aquellas jornadas pasaron a conocerse como «azules» y «colorados». Los azules defendían una salida electoral amplia y la integración del peronismo a la vida política, mientras los colorados expresaban un antiperonismo a ultranza. En septiembre de 1962, el conflicto —en el que se jugaba además el control interno del ejército— estalló con el alzamiento del bando azul. Al cabo de una serie de comunicados de los sublevados, intensos forcejeos políticos y algunas escaramuzas armadas, los azules se impusieron bajo el liderazgo de Onganía, uno de sus generales. Guido lo retribuyó con la jefatura del ejército. Desde entonces, Onganía quedó instalado ante la opinión pública como «un jefe comprometido con el orden y la legalidad y, además, con espíritu de lucha y valor personal», según la descripción de Félix Luna. «Desde 1945 un militar no despertaba resonancias semejantes en el corazón del pueblo», agrega el historiador. Por esos días, la hinchada de Boca Juniors estrenó un nuevo canto: «¡Melones! ¡Sandías! ¡A Boca no lo paran ni los tanques de Onganía!».<sup>9</sup>

La imagen que la prensa transmitía del gobierno de Illia era de parálisis y vacío de poder. El aspecto triste, pausado y avejentado del presidente era objeto de burlas. En este contexto, Onganía, que permanecía como comandante en jefe, surgía a los ojos de muchos como una figura hacia la que podían converger los grupos militares —obsesionados desde hacía tiempo por la presunta «amenaza comunista»—, sindicales, políticos y civiles, que

9. Luna, 1975, p. 156.



especulaban con una caída del gobierno. Esa posibilidad se acrecentó cuando Onganía pidió su pase a retiro, a fines de 1965.

Potash destaca el grado en que «distintos sectores civiles participaron en el proceso que culminó en el desmoronamiento del gobierno electo» y en el golpe que instaló a Onganía en la presidencia, el 28 de junio de 1966. Hubo quienes lo hicieron de manera activa, suministrando a los conspiradores militares propuestas de política o colaborando con acciones desestabilizadoras, o —como ocurrió con la mayoría— de un modo pasivo, observando todo con indiferencia. Un amplio sector del periodismo se abocó a un trabajo de demolición de la gestión Illia. Desde mediados de 1965, indica Potash, «ciertos periódicos se habían comprometido en una campaña deliberada [...]». En un artículo tras otro, el popular semanario *Confirmado*, recién fundado, trataba de convencer a sus lectores de que un golpe era inevitable y de que la única pregunta auténtica era cuándo se llevaría a cabo. Otro semanario, *Primera Plana*, llegó al extremo de realizar una encuesta de opinión pública sobre hasta dónde era deseable un golpe», sondeo que fue publicado el mismo día de la asonada.<sup>10</sup> En su obra sobre la historia de los medios en la Argentina, *Parén las Rotativas*, Carlos Ulanovsky se refiere a la imagen «desafortunada» que la prensa escrita transmitía de Illia a través de «textos serios, de columnas encarnizadamente opositoras y hasta de chistes». Se lo presentaba como «un político demasiado antiguo, con una forma de captar la realidad excesivamente distorsionada e ingenua; o un abuelo bonachón y decente, pero incapaz de generar poder y hasta algo *gettatore*». El autor coincide en que revistas como *Confirmado* y *Primera Plana* alentaron el golpe. Anota que, un mes antes de que se produjera, el diario *La Razón* tituló: «Hacia fines de este mes se producirán hechos de singular trascendencia». Muy pronto, buena parte de la prensa tendría razones para arrepentirse. A partir de 1966, hubo censura, clausuras y detenciones de periodistas. «Cada mes había que discutir con los censores del gobierno militar cuántos centímetros de piel libre podían exhibir las modelos», cuenta el responsable de una revista masculina.<sup>11</sup>

Para terminar de comprender el incierto apoyo que tenía por entonces la democracia, agreguemos que el ex presidente Arturo Frondizi contribuyó a

10. Potash, 1994a, Tomo 1, pp. 228-229.

11. Ulanovsky, Tomo 1, pp. 244-259.



la caída de Illia y apoyó a Onganía, no sólo porque muchos dirigentes de la Unión Cívica Radical del Pueblo habían golpeado unos años antes las puertas de los cuarteles para pedir su propia destitución, sino porque, como remarca Potash, «había llegado a la conclusión de que los gobiernos electos no podían producir los cambios sociales, políticos y económicos de largo alcance que él consideraba esenciales».<sup>12</sup>

¿Cuál fue, mientras tanto, la reacción de la gente común? En octubre de 1965, el diputado oficialista Luis León había sido consultado en Chile sobre la situación argentina. Declaró en aquel momento: «Creo que al militar o civil que intentase un golpe de fuerza, el pueblo argentino, que descubre que vive mejor, lo aniquilaría concentrándose por millones en las calles del país».<sup>13</sup> Muy distinto será el clima que rodeará el derrocamiento de Illia. Relata Félix Luna: «Mansamente, por vías casi burocráticas, se hizo efectivo el operativo de expulsarlo de la Casa Rosada».<sup>14</sup> El país «balconeó la historia sin emoción, con indiferencia», describe un cronista.<sup>15</sup>

Una actitud acaso común en el ciudadano de entonces se insinúa en la pintoresca «encuesta» sobre el golpe publicada por *Primera Plana* el mismo día 28 de junio. No se trata, en rigor, de una encuesta, sino de una indagación periodística, basada mayormente en fuentes secundarias y conjeturas, sobre las posiciones que tendrían frente al posible movimiento militar sectores y personajes castrenses, empresarios, universitarios, profesionales, gremiales, etc. La nota reproduce supuestas declaraciones de amas de casa. Hayan sido reales o ficticias, es significativo que el cronista destaque que, entre las amas de casa que «apoyaban el golpe», «la mitad rechaza la idea de que el régimen que se imponga se quede en el poder diez años, sin llamar a elecciones. ‘No, eso es demasiado; que se queden un año, arreglen las cosas y llamen a elecciones’».<sup>16</sup> Potash apunta en el mismo sentido cuando hace un balance de todos los golpes militares entre 1930 y 1976. En cada uno, «parte de la opinión pública —a veces una parte muy importante— alentó a las Fuerzas Armadas». Pero «una vez en el poder, los regímenes militares se vieron presionados por la opinión pública para limitar sus mandatos.

12. Potash, 1994b, p. 505.

13. Sánchez, 1983, p. 115.

14. Luna, op. Cit., p. 183.

15. Sánchez, op. Cit., p. 167.

16. Primera Plana, Año IV, N° 183, 28 de junio al 4 de julio de 1966, p. 16.



Los mismos civiles que pidieron a los militares que actuaran, por lo general se interesaban en un acto de cirugía política, y no en una cura prolongada: al poco tiempo de la destitución de los gobiernos en ejercicio, esos civiles clamaban por la necesidad de devolverles el poder».<sup>17</sup>

Si la creencia en la legitimidad de la democracia —la idea de que la democracia es el mejor sistema para el país— carecía de arraigo, las alternativas autoritarias no contaban con un respaldo mayor. A diferencia de España, que tuvo una dictadura de cuarenta años, en la Argentina todos los regímenes autoritarios perdieron, después de un tiempo, su base de sustentación. Pero no es menos cierto que los «actos de cirugía» que una parte importante de la sociedad esperaba de esos interregnos militares, revelaban, a la vez, la presencia de valores autoritarios —y hasta violentos— en el seno de esa misma sociedad, así como una lógica asociada con bajos niveles de capital social: no era el «empate» mismo de los actores sociales, económicos y políticos —que derivaba en tácticas de bloqueo e imposición de costos a los demás—, sino su incapacidad para encontrar una solución coordinada a los dilemas de acción colectiva, lo que llevaba a la ingobernabilidad y a la demanda de poner orden «desde arriba». En ausencia de coordinación, los actores definían sus «intereses» en términos de un juego cortoplacista de «suma cero»: los beneficios de unos sólo podían obtenerse a expensas de los otros. Pero la pseudo solución hobbesiana no podía resolver el problema en forma satisfactoria para el conjunto de la sociedad, por el hecho de que también el Leviatán —en virtud del mismo fenómeno que reclamaba su intervención— participaba del juego: el Estado quedaba, directa o indirectamente, en manos de algunos de los sectores en pugna, que lo utilizaban para perseguir sus intereses dentro de la misma lógica. El mejor ejemplo de coordinación del conflicto distributivo que tiende al beneficio del conjunto está dado por las políticas del Estado de Bienestar aplicadas en la posguerra y, especialmente, por la experiencia de los países escandinavos. Esas políticas se implementaron casi invariablemente en un contexto democrático, con las mediaciones de los partidos y el parlamento, la participación de asociaciones intermedias, y un Estado capaz de garantizar los acuerdos con empresarios y trabajadores. También, lo que parece crucial, se llevaron a la práctica en países con niveles altos —en los escandinavos, extraordinaria-

17. Potash, 1994b, p. 507.

mente altos— de confianza social. La confianza —una característica social, extra política, pero que influye sobre la esfera política— aumenta la disposición de los actores a coordinar sus acciones, y hace que sus intercambios no necesiten equilibrarse en el mismo momento, lo que permite salir de la lógica cortoplacista.

El hecho es que las intervenciones quirúrgicas que muchos argentinos apoyaban o consentían se tornaron cada vez más profundas, prolongadas y cruentas, hasta alcanzar niveles de horror con el Proceso de 1976. La Revolución Argentina, como se autodenominó el movimiento que llevó al poder a Onganía, dio el primer paso en esa dirección. Entre los militares y grupos afines había adquirido contornos definitivos la «doctrina de la seguridad nacional», cuyo antecedente había sido el Plan Conintes —«Conmoción Interna del Estado»— de la gestión Frondizi. Esta doctrina identificaba como su enemigo a la «subversión marxista», convertía a las fuerzas armadas en policía interna y llevaba a considerar sospechoso a cualquier ciudadano cuyas ideas, por las razones que fueran, tuvieran connotaciones «subversivas» a ojos de los guardianes. Es difícil imaginar un contexto más adverso para el desarrollo de una cultura política democrática. Peor todavía, los militares habían llegado a la conclusión de que debían poner fin a la democracia tutelada que regía desde 1958 y asumir directamente las responsabilidades. Interpretaban que esa experiencia había dado lugar, en palabras de Cavarozzi, a «un juego parlamentario permanentemente desbordado, pero no enteramente suplantado por las negociaciones y los enfrentamientos extra institucionales». Esta situación, a juicio de los militares, tenía dos inconvenientes: «En primer lugar, [...] creó condiciones que incentivaban la fragmentación militar. En segundo lugar, [...] inducía a los políticos a no trascender las demandas sectoriales de corto plazo de los diversos sectores sociales, haciendo de este modo imposible el crecimiento económico sostenido. A su vez, [...] la fragmentación militar y la proliferación irrestricta de conflictos sociales, proveían un terreno fértil para la subversión». La solución imaginada era que, erradicada la «partidocracia» y lograda la «unidad militar y social», «la política dejaría el lugar a la administración, con el resultante predominio de técnicos situados por encima de los intereses sectoriales».<sup>18</sup> Ya hemos señalado la dificultad de esta aparente solución hobbesiana.

18. Cavarozzi, 1983., pp. 33-34 y p. 38.



En junio de 1966, los comandantes de las tres armas emitieron el Estatuto de la Revolución Argentina, que quedaba por encima de la Constitución y concentraba en la persona designada como presidente los poderes ejecutivo y legislativo, además de la facultad de designar a los gobernadores. Las fuerzas armadas no intervendrían en las decisiones de gobierno. Onganía, investido de poderes extraordinarios, tenía intención de quedarse indefinidamente. ¿Qué cualidades tenía ese hombre, que concitaba las esperanzas de tantos para sacar al país de la decadencia? Al parecer, no muchas. El franquista Manuel Fraga Iribarne, quien difícilmente le tuviera antipatía, declaró hace pocos años: «Yo conocí a Onganía y era una excelente persona, pero no parecía un hombre capaz de organizar una república».<sup>19</sup> Félix Luna dice que «el país imaginó a Onganía, es decir, le proveyó de una imagen determinada», pero ésta «era una imagen totalmente inventada».<sup>20</sup>

La Revolución Argentina disolvió los partidos, en la idea de que sólo el gobierno debía hacer política; intervino las universidades –con violencia en el caso de la Universidad de Buenos Aires–, que sufrieron la sangría de sus mejores profesores y científicos; reprimió desde la actividad gremial hasta el uso del pelo largo y otros cambios de las costumbres; censuró la prensa y la vida artística e intelectual. Una parte considerable de la sociedad respaldó o aceptó estas medidas autoritarias.

Ocurre que en la década previa, la Argentina, a pesar del «estancamiento», no había dejado de modernizarse y de crecer, aunque fuera a tasas modestas y siguiendo el conocido ciclo de «detención y arranque» (*stop and go*). Los nuevos sectores de la industria y los servicios crearon empleos para técnicos, profesionales y ejecutivos. La educación superior experimentó una notable expansión. Los cambios en los estilos de vida –desde los hábitos sexuales hasta la televisión, el jean o el rock– se propagaron en los estratos urbanos de clase media. El giro posmoderno, presente en especial entre los jóvenes, no tenía la magnitud ni la difusión que alcanzaba en los países industrializados, pero fue suficiente para alarmar a los grupos vernáculos más conservadores, especialmente por el debilitamiento de las relaciones de autoridad que, como vimos en el Capítulo 2, entraña ese giro valorativo. Sobre la política económica de Onganía tenían influencia los grupos denomina-

19. Saborido y Berenblum, 2002, p. 89.

20. Luna, op. Cit., p. 187.

dos «liberales» (pero que en la práctica no renunciaban, cuando de ellos se trataba, ni a la intervención ni a los subsidios del Estado). El programa económico se basó en la estabilización monetaria y fiscal, la desprotección de los sectores industriales considerados poco eficientes y algunas grandes inversiones públicas. Sin embargo, dentro del gobierno también tenían un peso determinante los grupos ultraconservadores, cuyas doctrinas corporativistas y organicistas hundían sus raíces en la cosmovisión medieval. Aspiraban a una sociedad estructurada en jerarquías naturales y condenaban a un tiempo la democracia, el liberalismo, el marxismo y los cambios en las costumbres, a los que veían como fenómenos concurrentes. Este pensamiento organicista reaparecería con virulencia en el Proceso de 1976.

Por lo pronto, la «abolición de la política», la anulación —mediante la represión o la captación— de los mecanismos de mediación entre la sociedad y el Estado, y el cierre de los canales de expresión, produjeron una acumulación de tensiones que estallaron en el Cordobazo de mayo de 1969 y en la ola de movilizaciones sociales que le siguió. Las protestas explotaban en todo el país y en ellas participaban obreros, estudiantes universitarios, arrendatarios agrícolas o vecinos que reclamaban por problemas del barrio. El Leviatán se derrumbó víctima de los conflictos que supuestamente había venido a poner fin, pero que en la práctica contribuyó a exacerbar. Las demandas sociales y políticas se seguirían radicalizando y, con el surgimiento y rápida expansión de las organizaciones guerrilleras, terminarían con el gobierno de Onganía —desplazado por los comandantes en junio de 1970— y con su sucesor, el general Roberto Marcelo Levingston. Éste, incapaz de encontrar una salida al brete en que ahora se encontraban las fuerzas armadas, fue reemplazado en marzo de 1971 por el jefe del ejército, el general Alejandro Agustín Lanusse. Poco antes, en noviembre de 1970, el radicalismo, el peronismo y algunos partidos menores habían llegado a un acuerdo, que dieron en llamar «La Hora del Pueblo». El entendimiento, por el que exigían un inmediato llamado a elecciones, representaba un mensaje y una promesa inédita de convivencia política entre los dos partidos históricos, y sería el preludio de la reconciliación entre Perón y Balbín a fines de 1972. Los partidos políticos, los sindicatos y particularmente Perón, habían vuelto a ocupar el centro de la escena. Lanusse rehabilitó la actividad política y anunció la esperada salida electoral.



La ola de contestación juvenil que recorría el mundo desde comienzos de los años sesenta había llegado con fuerza a estas orillas y tenía su foco en las universidades, donde miles de estudiantes se volcaban a la militancia política. El cambio de ideas y costumbres mostraba, aquí también, un claro corte generacional. Incluso los hijos de familias acomodadas y tradicionales se sumaban a las diversas expresiones locales de la nueva izquierda, que amalgamaban un abanico de influencias: las experiencias de Cuba, China, Salvador Allende en Chile y los movimientos de emancipación del Tercer Mundo; las personalidades de Fidel, el Che o Mao; el antiimperialismo, la teoría de la dependencia, la teología de la liberación y autores como Fanon, Sartre y Gramsci, o los argentinos Hernández Arregui y Jorge Abelardo Ramos. El común denominador de las variadas tendencias era el deseo de una transformación social profunda, que reparara las históricas desigualdades e injusticias que caracterizaban a la sociedad argentina y latinoamericana, y que, en general, tomaba la forma del socialismo. Gran parte de los que participaban de esta corriente de ideas se identificaron con el peronismo, el movimiento de los marginados, marginado él mismo, pero con la fuerza necesaria para llevar a cabo la transformación. La democracia como hoy la entendemos no figuraba en la agenda, y argumentos no faltaban: no había, en el pasado reciente del país, ninguna experiencia valiosa de ese tipo; tan sólo un remedo de democracia, en la que ni sus propios protagonistas habían creído. Es posible comprender, pues, que el concepto de democracia haya sido asociado a lo falso, a lo puramente formal, e incluso —si pensamos en la Unión *Democrática* o en los «demócratas» del golpe de 1955— a lo antipopular y lo represivo. A la democracia «formal» o «burguesa» se le oponía, entonces, la democracia «real», que resultaría del cambio de estructuras.

Perón se convirtió en el depositario de muchos de estos anhelos, pero también de muchos otros. Los sindicalistas y peronistas tradicionales esperaban que reeditara las políticas de 1945; la derecha, que pusiera freno a la «subversión»; la clase media, que pacificara el país con la actitud conciliatoria que él expresaba a través de sus declaraciones. Cada cual veía en Perón lo que quería ver, algo que él mismo alimentaba con sus dotes de estratega. En marzo de 1973, el Frente Justicialista de Liberación, con Cámpora como candidato a presidente, obtuvo casi el 50% de los votos. Cámpora asumió en mayo y renunció a principios de julio, para dar paso a



la candidatura de Perón. En septiembre, la fórmula Perón-Isabel ganó con el 62% de los sufragios.

## **Cultura política e institucionalidad democrática**

«Nosotros somos un país politizado, pero sin cultura política. Y todas las cosas que nos están ocurriendo, aun dentro de nuestro propio Movimiento, obedecen, precisamente, a esa falta de cultura política».

Esto decía Perón el 2 de agosto de 1973, en un mensaje ante los gobernadores provinciales pronunciado en la residencia de Olivos. Y agregaba: «Vienen épocas de democracias integradas, en las que todos luchan con un objetivo común, manteniendo su individualidad, sus ideas, sus doctrinas y sus ideologías, pero todos trabajando con un fin común».<sup>21</sup>

Perón había asistido a la experiencia de la reconstrucción europea y vuelto a la Argentina con un discurso novedoso, en el que había lugar, inclusive, para los problemas del desarrollo excesivo y la ecología. Traía consigo un diagnóstico de los males del país —ya hemos visto cuál era— y un proyecto renovado para abordarlos. Ese proyecto no era otro que avanzar en la institucionalización democrática. El encauzamiento institucional de la vida política que había imaginado buscaba establecer dos esferas de coordinación de los actores económicos y políticos.<sup>22</sup> Una estaba constituida por el Congreso como ámbito protagónico de negociación entre los partidos políticos revitalizados, propuesta que representaba un fuerte giro respecto a la experiencia del primer peronismo. La segunda esfera de coordinación, ésta afín a la tradición peronista, consistía en un espacio de negociación entre empresarios y trabajadores, para celebrar acuerdos —o, en caso de disenso, someterse al arbitraje final del Estado— que permitieran superar la histórica puja distributiva. El Pacto Social, firmado —ya durante la gestión Cámpora— entre la CGT y la Confederación General Económica (CGE), que nucleaba a las empresas de capital nacional, apuntó en esa dirección. Diseñado por el ministro de economía José Ber Gelbard, fijaba, entre otros

21. Juan Perón en la Argentina 1973. Sus discursos, sus diálogos, sus conferencias, Ediciones Síntesis, Buenos Aires, 1974, pp. 53-63.

22. Cavarozzi, op. Cit., pp. 53-55.



puntos, un congelamiento de precios de artículos de primera necesidad y la suspensión por dos años de las negociaciones colectivas de salarios, lo que era compensado por un aumento salarial inicial del 20%.

En el transcurso de los primeros doce meses, el acuerdo produjo buenos resultados: reducción de la inflación, mayor crecimiento económico, baja del desempleo, aumento de la participación de los asalariados en el ingreso nacional y mejoría de la balanza comercial, beneficiada por una coyuntura favorable de los precios internacionales de los productos de exportación. Pero los firmantes del pacto mostraron escaso interés en cumplirlo. Los sindicatos estaban presionados desde abajo por unas expectativas y un activismo obrero remozados; además, el hábito de golpear y negociar que habían desarrollado durante los últimos veinte años no los preparaba para los compromisos que el acuerdo social exigía. A los reclamos salariales se sumaban los incumplimientos de la parte empresaria, en la forma de desabastecimiento, mercado negro o violación de los precios pactados. El programa económico se vio afectado en su momento por el cambio de la situación externa, a raíz de la crisis del petróleo y la caída de los precios de los bienes primarios. No corrió mejor suerte el objetivo de robustecer el papel del Congreso y los partidos, que no tuvo eco dentro del propio movimiento. El último discurso de Perón, pronunciado el 12 de junio de 1974 —poco antes de su muerte—, fue «una queja desolada por la indiferencia de la sociedad argentina, menos preocupada por el modelo político que por defenderse en la pugna distributiva», opina De Riz.<sup>23</sup> Perón falleció el 1 de julio de 1974. Durante la gestión de Isabel estallaría una vez más la puja por el ingreso, en una carrera desbocada de precios y salarios, jalonada por el «Rodrigazo», una devaluación del 100% -combinada con un tarifazo- dispuesta en junio de 1975 por el ministro Celestino Rodrigo.

El esquema institucional proyectado por Perón no había prosperado, pero no hay duda de que él era consciente de las causas. Se puede plantear una serie de razones económicas por las cuales el Pacto Social no tuvo larga vida, pero lo cierto es que sus participantes —probablemente desde el principio— no tenían intención de cumplir su palabra y daban por descontado que los demás tampoco lo harían. En ese contexto de baja confianza, la lógica del dilema del prisionero hacía muy difícil que los acuerdos prospe-

23. De Riz, 1984, p. 22.

raran. En el terreno político, la idea de dar centralidad al Congreso y los partidos requería una cultura política que diera valor al diálogo, la tolerancia y los compromisos mutuos. Por el contrario, la política argentina había entrado en una espiral que reforzaba los valores opuestos. Desde 1955, se había tornado crecientemente violenta. La proscripción del peronismo y la represión estatal y paraestatal sobre la que se apoyó, crearon una situación sin salida. Los esquemas semidemocráticos que se instauraron, al no reintegrar al movimiento mayoritario, no sólo no sirvieron para descomprimir la política argentina, sino que contribuyeron a desprestigiar la idea de la institucionalidad democrática. El régimen de 1966 terminó de reforzar los componentes autoritarios y violentos de la sociedad, en detrimento de sus tendencias democráticas (que también las había).

Apenas cuatro años después del ensayo institucional de Perón de 1973, España recurrió a la misma estrategia para concretar uno de los procesos de transición democrática más afortunados de los tiempos modernos. Los Pactos de la Moncloa, celebrados a fines de 1977 entre las fuerzas políticas españolas, otrora violentamente antagónicas, fueron acompañados por un proceso de concertación económica y social entre las entidades empresarias y sindicales. Es verdad que las circunstancias que vivía España —en especial, una Europa próspera que profundizaba su integración— eran mucho más favorables que las de Argentina en 1973, pero el proceso tampoco estuvo exento de grandes dificultades. Inspirándose en la experiencia española, Alfonsín volvió a intentar en 1984 llevar adelante una concertación política y económica, que no arrojó ningún resultado, fuera del ritual de los acuerdos. Como consecuencia de estos fracasos, el instrumento de la concertación ha perdido toda credibilidad entre los argentinos, pues si las experiencias exitosas de cooperación se convierten en modelos culturales a los que las sociedades vuelven a recurrir en distintos momentos, los intentos fallidos pueden actuar en sentido contrario. Ayudó a este descrédito la fuerte prédica de que el funcionamiento de los mercados asegura por sí solo la coordinación de los agentes económicos, olvidando que los mercados también son instituciones y que la conducta de los agentes se halla influida por el entorno institucional y cultural.<sup>24</sup> Está claro que la coordinación puede alcanzarse en forma espontánea —cuando ese entorno institucional y cul-

24. Dobbin, 2004.



tural es favorable—, pero en otras circunstancias la mesa de negociación parece ser un recurso necesario. En los últimos años, el éxito económico de Irlanda se basó en gran medida en este mecanismo.<sup>25</sup> Alfonso Osorio, que fue vicepresidente de Adolfo Suárez en España y participó en el proceso que llevó a los Pactos de la Moncloa, concluyó al cabo de su paso por Buenos Aires, a principios de 2003, que la dificultad de la Argentina para ese tipo de acuerdos es «la falta de generosidad», pues aquí «nadie quiere perder a nada». Aunque su comentario pueda tener resonancias ingenuas en el contexto argentino, remite a la importancia de la confianza interpersonal en la cultura política.

¿Qué opciones le quedaban a la Argentina en las dramáticas condiciones en que se hallaba a principios de 1976? Sin dudas, la única salida racional era atenerse a la institucionalidad, por más precaria que fuera. Aunque la violencia —incluida la ilegal y parapolicial— se aplicaba ahora desde el mismo Estado, el gobierno había anunciado el adelanto de las elecciones presidenciales, que estaban previstas para el 17 de octubre de 1976. Sin embargo, gran parte de la sociedad seguía sin creer —quizás creía menos que nunca— en la democracia. La gente era presa del miedo, pero la campaña orquestada por distintos sectores y las operaciones de acción psicológica que prepararon el terreno para el golpe de estado, obtenían su eficacia de los oídos dispuestos a escuchar. Dentro del periodismo —que desde fines de 1974, como relata Ulanovsky, se había convertido en un «grupo de riesgo» y vivía atemorizado—, hubo nuevamente voces que jugaron a favor del golpe. Entre el 2 y el 23 de marzo, *La Razón* fue anunciando el desenlace día tras día, en grandes titulares que «decían sin decir»: «Hay nuevas incógnitas», «Emergencia nacional», «Inquietud en Buenos Aires», «Ante jornadas decisivas».<sup>26</sup>

Encerrada en un infernal círculo vicioso, la sociedad argentina invocaba una vez más el regreso del Leviatán. El 24 de marzo de 1976, en una mañana en apariencia tranquila, las tropas se desplazaron por la Plaza de Mayo y el resto del país sin encontrar resistencia alguna. La mayoría de los ciudadanos reaccionó con indiferencia o alivio, y se alegró cuando las pantallas de televisión interrumpieron los comunicados y marchas militares para trans-

25. O'Donnell, Rory, 1998.

26. Ulanovsky, op. Cit., pp. 61-75.

mitir el partido que el seleccionado argentino de fútbol, preparándose para el Mundial 78, jugaba como visitante frente a su similar de Polonia. Así comenzaba el capítulo más oscuro y destructivo de la historia argentina.

No es necesario entrar aquí en el detalle de los horrores y las consecuencias devastadoras del Proceso, que son suficientemente conocidas. Baste decir que el ejercicio ilegal de la violencia por parte del Estado —que ha quedado simbolizado por su manifestación más tenebrosa, la desaparición forzada de personas— alcanzó niveles que siguen desafiando la capacidad de comprensión. En este periodo, la vida de cualquier ciudadano argentino no tenía ningún valor. El régimen fue con el bisturí a fondo, decidido a «extirpar» definitivamente los «elementos enfermos» del «cuerpo social», según las visiones organicistas que habían resurgido con nuevos bríos. Cualquiera podía ser un «subversivo», dado el difuso significado que se atribuía al concepto, especialmente si decía o hacía algo que cuestionara la autoridad, aún en los ámbitos menores de la vida social. El pelo largo y la barba no eran recomendables. La reacción del ciudadano común fue la que se esperaba: obedecer, jamás expresar una opinión y refugiarse en la vida privada. La censura sobre los medios aseguraba que la represión clandestina no trascendiera, al menos en su real dimensión. Resulta de interés la lista de «principios» y «procedimientos» a los que debían sujetarse los medios, preparada por los responsables de prensa del gobierno. El principio número uno consistía en «inducir a la restitución de los valores fundamentales que hacen a la integridad de la sociedad, como por ejemplo: orden, laboriosidad, jerarquía, responsabilidad, idoneidad, honestidad, dentro del contexto de la moral cristiana». El punto catorce ordenaba «eliminar toda propagación masiva de la opinión directa de personas no calificadas o sin autoridad específica para expresarse sobre cuestiones de interés público. Esto incluye reportajes y/o encuestas en la vía pública».<sup>27</sup>

A pesar de la censura y la autocensura de los medios y de los propios ciudadanos, atisbos de la represión soterrada salían a la superficie en la forma de rumores, a los que en muchos casos la gente no daba crédito o consideraba exagerados. En este sentido, es cierto que el accionar del régimen fue mucho más lejos de lo que una gran parte de la sociedad había respaldado o admitido tácitamente. Pero eso no permite ignorar las actitudes de tolerancia hacia la represión ilegal —manifiestas en la expresión «por

27. Ulanovsky, op. Cit., pp. 78-79.



algo habrá sido»—, que abrieron la puerta para que esos hechos se produjeran. Ya en los últimos días del Proceso, Guillermo O'Donnell escribió un ensayo, basado en una investigación realizada —con las limitaciones del caso— junto a su esposa Cecilia Galli, sobre aspectos de la vida cotidiana en Buenos Aires entre 1976 y 1980. El autor enfoca su atención en la buena disposición con que muchos argentinos se dedicaron a perseguir, en sus ámbitos de actuación —el trabajo, la escuela, la familia—, el objetivo del régimen de implantar el «orden» y la «autoridad». O'Donnell considera que el Proceso hizo un intento sistemático y continuado de «modificar radicalmente, en dirección convergente con sus propios patrones, las relaciones de autoridad en la sociedad», pero que eso fue viable porque «hubo una sociedad que se patrulló a sí misma». Más precisamente, «hubo numerosas personas [...] que, sin necesidad 'oficial' alguna, simplemente porque querían [...], se ocuparon activa y celosamente de ejercer su propio *pathos* autoritario». <sup>28</sup>

## La democracia y los derechos humanos

La experiencia del Proceso produjo, sin embargo, un aprendizaje. Este es un punto que, por varias razones, importa destacar. Quizás por primera vez, una mayoría sustancial de los argentinos aprendió a valorar la democracia como un bien en sí mismo. La esfera política parece tener, entonces, algún grado de autonomía, en el sentido de que, más allá de las posibilidades y restricciones fijadas por la tradición cultural o el desarrollo económico, la cultura política puede cambiar —aunque su plasticidad tenga límites— como resultado de la experiencia dentro de esa misma esfera. Los derechos humanos constituyen otro valor que adquirió un lugar prominente en la cultura política argentina, cuando nunca habían formado parte de ella, ni siquiera en los sectores progresistas. El autoritarismo, aunque siguió presente de muchas maneras en la vida política y social, retrocedió ostensiblemente con los primeros años de democracia, mientras los valores y hábitos democráticos se difundían y consolidaban.

La cuestión de los derechos humanos es de especial interés, porque ilustra sobre algunos aspectos de ese proceso de aprendizaje político. El tema

28. O'Donnell, 1984, p. 17.



había tomado por primera vez notoriedad pública en septiembre de 1979, cuando por presión de la administración Carter visitó el país una misión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) de la Organización de Estados Americanos. Los miembros de esa misión se entrevistaron con familiares de las víctimas y recibieron miles de denuncias y testimonios. El gobierno obtuvo el apoyo o declaraciones conciliatorias de la gran mayoría de los sectores de la vida nacional –incluyendo los partidos políticos–, pero a partir de ese momento los organismos de defensa de los derechos humanos y de familiares de los desaparecidos –en particular, las Madres de Plaza de Mayo– ganaron impulso y visibilidad. Los reclamos y denuncias comenzaron a subir de tono e incluyeron solicitadas firmadas por importantes personalidades. En octubre de 1980, el Premio Nobel de la Paz otorgado a Adolfo Pérez Esquivel significó otro llamado de atención para la opinión pública. Sin embargo, todavía en 1981, cuando la actividad política y sindical había comenzado a levantar vuelo –la Multipartidaria se constituyó en julio de ese año–, la cuestión no era parte central de la agenda de los partidos, donde se esperaba que los propios militares ofrecieran una respuesta acerca de lo actuado, incluyendo una lista de los muertos. Sólo unos pocos dirigentes políticos –entre ellos estaba Raúl Alfonsín– habían trabajado activamente sobre las violaciones de los derechos humanos. La mayoría se inclinaba por transitar hacia la clausura del pasado y la «reconciliación». Pero la derrota de Malvinas y el descalabro final del régimen produjeron el vuelco. Eliminadas las restricciones sobre los medios y amplificadas las voces de las organizaciones y los familiares, la población empezó a tener conocimiento real de lo que había ocurrido. Las marchas de las Madres se volvieron multitudinarias. Desde fines de 1982, los argentinos pudieron ver por televisión sucesivos informes con las imágenes de fosas comunes descubiertas en varios cementerios del país por organismos de derechos humanos. Ante el aterrador espectáculo, al que se sumaron los testimonios sobre los centros clandestinos de detención y las torturas que allí se practicaban, la gente tomó cabal conciencia de la represión que se había desplegado y de la verdadera naturaleza del Proceso.

Los militares hicieron una férrea defensa de lo que llamaban la «guerra antisubversiva» –reconociendo, en todo caso, que había sido una «guerra sucia», en la que se habían cometido «excesos»–, y alegaron que habían



actuado conforme a derecho, cumpliendo con los decretos del gobierno de Isabel que habían ordenado a las fuerzas armadas «aniquilar» a la guerrilla. Pero la opinión pública ya les había dado la espalda: la abrumadora mayoría de los argentinos ahora los condenaba y, como resultado de la prédica de las organizaciones civiles, calificaba el accionar de los militares como «violaciones a los derechos humanos» y «terrorismo de Estado». Casi todos los sectores del país y, muy especialmente, los partidos políticos y la Iglesia, alteraron sus posiciones para alinearse con el sentimiento mayoritario.

Este viraje de la opinión pública no será una mutación transitoria: habrá de cristalizar en algunos cambios de gran importancia en la esfera de la cultura política, al introducir en ésta rasgos nuevos y permanentes. González Bombal, que ha estudiado el impacto de la figura de los «desaparecidos» en la política argentina, sostiene que «ante la experiencia del espanto que produjo el ver que se habían franqueado los límites de lo admisible, la demanda de ley, regla, principios, respeto a la persona humana, terminaron por imponerse a cualquier programa político».<sup>29</sup>

El discurso preelectoral de Alfonsín —la muerte de Balbín, a fines de 1981, lo había convertido en el principal referente del radicalismo— sintonizó con el nuevo clima de opinión mucho mejor que el de Luder, el candidato del PJ. Por empezar, Alfonsín había sido uno de los fundadores —en diciembre de 1975— de la Asamblea Permanente por los Derechos Humanos (APDH), así como uno de los pocos políticos de peso en hacer escuchar su voz disonante en ocasión de la visita de la CIDH y en firmar solicitudes en apoyo a los reclamos de los familiares de los desaparecidos. Los derechos humanos, el respeto a la ley, la ética y el pluralismo, fueron el eje central de su campaña. Remataba todos sus discursos recitando textualmente el Preámbulo de la Constitución Nacional; su lema «Somos la Vida» remitía a las consignas que —como las «Marchas por la Vida» o «Aparición con Vida»— levantaban las organizaciones de derechos humanos. Cuando faltando poco para las elecciones el gobierno militar dictó una ley de autoamnistía, Alfonsín anunció que en caso de ganar declarararía su nulidad, mientras que Luder —asumiéndose como seguro triunfador— adoptó una posición ambigua, tratando de llevar tranquilidad a los militares. Por otra parte, Alfonsín apeló al efectivo recurso de denunciar un «pacto militar-sindical» de carácter

29. González Bombal, 2004a, p. 123.

antidemocrático, aprovechando las relaciones que miembros de esas dos corporaciones habían mantenido en el pasado.

En definitiva, la trayectoria, el discurso de campaña y las posturas de Alfonsín armonizaban con la nueva demanda de orden jurídico y con la inédita fe en la democracia que ahora existía en la sociedad. El candidato de la UCR ganó el 30 de octubre de 1983 con casi el 52% de los votos, frente al 40% de Luder. Además, el radicalismo había triunfado en la Provincia de Buenos Aires, tradicional bastión peronista. Pero el terremoto electoral —que daba probado que el peronismo podía perder en las urnas— se había originado en algunos cambios profundos de la cultura política, frente a los cuales el PJ, en esta ocasión, no había tenido capacidad de respuesta.

El pluralismo y los valores republicanos habían adquirido, por primera vez en nuestra historia democrática, un peso determinante. La democracia representativa moderna, es bien sabido, tiene dos componentes en los que confluyen tradiciones históricas y doctrinarias distintivas: la soberanía popular y la libertad individual. Junto al gobierno de la mayoría, están los derechos de las personas consagrados por el orden jurídico. El estado de derecho pone límites al poder político, para garantizar que éste respete los derechos y las libertades de los ciudadanos. La democracia representativa es el difícil equilibrio entre estos componentes en tensión. En las experiencias democráticas latinoamericanas, con pocas excepciones, el componente liberal-republicano ha sido históricamente débil.

En 1983, junto a los problemas económicos, la deuda externa, el deterioro del aparato productivo y la grave situación social, que estaban por cierto en el foco de las preocupaciones, aparecía también en un lugar central la cuestión del orden político y la vigencia del estado de derecho. El tiempo mostraría que este cambio, aunque real, tenía sus límites, frente a la inercia de elementos tradicionales de la cultura política. Por ejemplo, la delegación de facultades del Congreso al poder ejecutivo al comienzo de la gestión Menem, que dio origen a la práctica permanente de gobernar con poderes extraordinarios, significó una vuelta atrás del estado de derecho, igual que la falta de independencia de la justicia, la extensión de la corrupción, la debilidad de los organismos de control, el clientelismo, la expropiación de ahorros de la gente y otros fenómenos que se irían presentando en el transcurso de la experiencia democrática. Pero no hay duda de que la creencia en la legitimidad de la



democracia, el pluralismo y un mayor respeto por los derechos humanos, se convirtieron, al lado de otros valores democráticos, en rasgos permanentes de la cultura política argentina. De este modo, la cultura política fue evolucionando hacia un lugar intermedio entre lo nuevo y lo viejo, resultó en una mezcla de continuidad y cambio.

Volvamos a la cuestión que queríamos destacar: el hecho de que estos cambios de la cultura política se produjeron por efecto de la misma experiencia política. Este tipo de aprendizaje social es un proceso poco estudiado, y no bien contemplado en las formulaciones clásicas del enfoque culturalista. La sociedad argentina aprendió de vivencias colectivas traumáticas, como fue la Guerra de Malvinas, con la que transitó de la euforia a la dolorosa derrota y al sentimiento de haber sido engañada. La cuestión de los derechos humanos pasó por un proceso distinto. Fue iniciada por pequeños grupos de personas y organizaciones civiles que, actuando en la mayor soledad y en condiciones de altísimo riesgo, lograron –al principio con la ayuda de la presión externa– elevar gradualmente su voz hasta convertirla en un reclamo multitudinario. Así llegaron a transmitir su mensaje al conjunto de la sociedad y, recién entonces, atraer la plena adhesión de los partidos políticos. Este proceso de cambio «de abajo hacia arriba» se complementó después con otro «de arriba hacia abajo», con la acción de la Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas (CONADEP) y el Juicio a las Juntas Militares, durante el gobierno de Alfonsín.

González Bombal ha analizado el impacto de la cuestión de los desaparecidos sobre la opinión pública, a partir de encuestas realizadas en los dos primeros años de democracia. «La predisposición favorable hacia la temática de los derechos humanos no implicó una recuperación épica de las víctimas, sino un repudio a los métodos ilegales tanto de la violencia política como los de la represión ilegal. [...] La demanda era hacia las reglas, los procedimientos, la legalidad del castigo a aplicar. [...] La escena de la tortura y el ensañamiento con el cuerpo de las víctimas apareció por fuera de toda explicación razonable, la política como guerra era lo que debía quedar definitivamente atrás».<sup>30</sup> El Juicio a las Juntas, por su parte, actuó, en opinión de la autora, como «la escenificación misma de la vigencia del estado de derecho» y «un lugar de restitución de los derechos de los ciudadanos frente al Poder».

30. González Bombal, op. Cit., p. 125.

Los acontecimientos posteriores debilitarían esa confianza en la fuerza de la ley. Primero fueron los sucesos de Semana Santa de 1987, cuando, a pesar de las multitudes que salieron a las calles para apoyar la democracia, el país se llevó la sensación de que Alfonsín había llegado a un acuerdo con los militares sublevados. Poco después, dando cuerpo a esas sospechas, la Ley de Obediencia Debida –que había sido precedida a fines de 1986 por la de Punto Final– declaraba no punibles a los oficiales que habían participado de la represión ilegal. Unos años más tarde, Menem indultaría a todos los comandantes y militares condenados, con el objetivo, en sus propias palabras, de «pacificar» el país y lograr «la reconciliación». Los cuatro levantamientos carapintados, entre 1987 y 1990, habían tenido en vilo a la sociedad, pero ésta, según todas las encuestas, se oponía a los indultos. Quiroga opina que con ese acto de realismo político Menem completó la transición democrática que Alfonsín había dejado irresuelta, al lograr la plena subordinación de las fuerzas armadas al poder civil.<sup>31</sup> A partir de ese momento, las fuerzas armadas dejaron, en efecto, de ser un factor de poder o de presión en la política argentina. Pero Menem consagraba también con su acto, como haría en otros ámbitos de gobierno, el retorno a una supremacía de la decisión en manos de un poder concentrado, en menoscabo de la cooperación horizontal, el debate plural y el estado de derecho. La sociedad no lo apoyó en el tema de los indultos, pero, al menos durante el periodo de emergencia económica y social que siguió a la hiperinflación de 1989, dará su consentimiento general a esa forma de gobernar. Más tarde, los argentinos volverían a demandar transparencia y calidad institucional, pero el gobierno de la Alianza, que eligieron para que cumpliera con ese cometido, significará una nueva frustración. El juzgamiento de las violaciones a los derechos humanos no quedaría cerrado: en 2005, la Corte Suprema declarararía la inconstitucionalidad de las leyes de Obediencia Debida y Punto Final y los juicios volverían a empezar.

31. Quiroga, 2005a, pp. 98-105.

## CAPÍTULO 4

### EL APOYO A LA DEMOCRACIA

#### Legitimidad y desempeño

Desde comienzos de los años ochenta disponemos de datos de encuestas a los que podemos recurrir para analizar la evolución del apoyo a la democracia en nuestro país. Uno de los mejores indicadores de la legitimidad que la democracia ha alcanzado en la sociedad surge de determinar si los ciudadanos están dispuestos a respaldar la democracia en cualquier circunstancia o si, en ciertas situaciones, preferirían un gobierno autoritario.<sup>1</sup> El respaldo a la democracia se ha medido con frecuencia en los estudios comparativos internacionales preguntando a los encuestados con cuál de las siguientes frases está «más de acuerdo»: «La democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno; en algunas circunstancias, un gobierno autoritario puede ser preferible a uno democrático; a la gente como uno, nos da lo mismo un régimen democrático que uno no democrático».

La encuesta Latinobarómetro ha relevado este indicador en los países de América Latina desde 1995.<sup>2</sup> Para la Argentina y otras naciones se

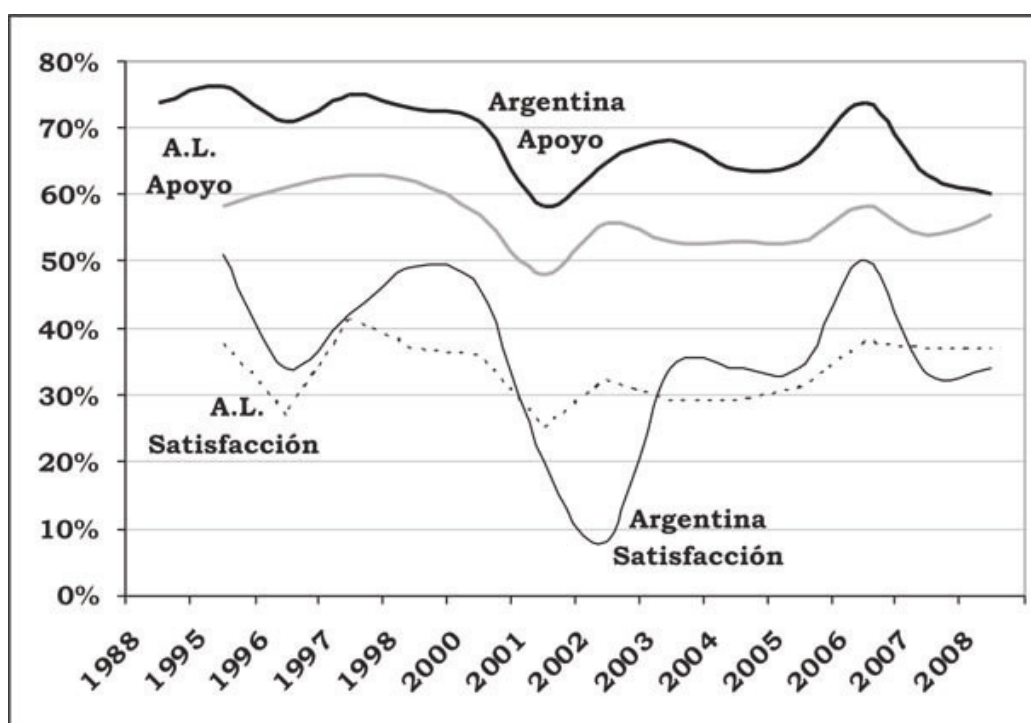
1. Ver Montero et al., 1998; Diamond, 1998; Montero y Morlino, 1993; Torcal, 2008; Chu et al., 2008; Schedler and Sarsfield, 2005; Inglehart, 2003.

2. Realizado por la Corporación Latinobarómetro con sede en Santiago de Chile, el estudio Latinobarómetro comenzó en 1995 con encuestas en 8 países. El número de sociedades relevadas fue aumentando hasta llegar a los 18 países. Los datos citados en este libro han sido extraídos de los sucesivos Informes publicados por la institución. Ver <http://www.latinobarometro.org>.



cuenta con datos adicionales de 1988. La Figura 4.1 grafica el porcentaje de la población de la Argentina y el conjunto de países encuestados de la región que acuerda que «la democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno». A esto se agrega la proporción de los que se declaran «muy» o «bastante» satisfechos con «el funcionamiento de la democracia» en el país.

**Figura 4.1** – Apoyo a la Democracia y Satisfacción con la Democracia Argentina y total de América Latina – Periodo 1988-2008



El eje de ordenadas indica el porcentaje de la población que a) Apoyo: está más de acuerdo con la frase «la democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno», en lugar de elegir «en ciertas circunstancias, un gobierno autoritario puede ser preferible a uno democrático», o «a la gente como uno, nos da o mismo un régimen democrático que uno no democrático»; b) Satisfacción: se declara «muy» o «más bien» satisfecho con «el funcionamiento de la democracia en el país».

Fuente: Elaboración propia a partir de datos tomados de Latinobarómetro, excepto 1988, tomado de Montero *et al.*: «Actitudes hacia la democracia en España: Legitimidad, descontento y desafección», Reis 83/98, pp. 9-49. Ver datos en Tablas VII y VIII del Anexo.

La legitimidad de la democracia debe distinguirse conceptual y empíricamente de la evaluación del desempeño de la democracia, que es capturada de una manera global por el indicador de «satisfacción con su funcionamiento». Con frecuencia se hace depender casi exclusivamente la legitimidad de la satisfacción, o se identifican ambas sin más. En las democracias nuevas, esto supondría que la percepción de un desempeño pobre del sistema pone en riesgo su estabilidad, al privarlo del apoyo de los ciudadanos. Sin embargo, las relaciones entre estos dos aspectos parecen ser mucho más complejas. Desde un punto de vista empírico, las encuestas muestran que en los países del sur de Europa y de América Latina que han dejado atrás regímenes autoritarios, la mayoría de los ciudadanos distingue entre legitimidad y desempeño. Su experiencia pasada con el autoritarismo les permite valorar y apoyar la democracia, aunque hagan una evaluación negativa de su eficacia. El «desencanto» que se instaló entre los españoles a comienzos de los ochenta, debido a la frustración de las expectativas creadas por la transición democrática, abrió serios interrogantes sobre el proceso de consolidación, pero estos temores se revelaron infundados y se disiparon tras la victoria del Partido Socialista Obrero Español en las elecciones generales de 1982.<sup>3</sup> En América Latina se observa un fenómeno similar. Lagos afirma que los pueblos de la región «han aprendido a separar su apoyo al sistema democrático de su satisfacción con la democracia», y que, si bien a veces la impaciencia los lleva a provocar con sus protestas la caída de los gobernantes que no han cumplido con las expectativas, «se aseguran que no les quiten lo que más aprecian: la libertad. Se cuelgan de la democracia a cualquier precio, incluso cuando la han llevado a su límite».<sup>4</sup>

Dado que ningún régimen político es completamente legítimo para todas las personas, y que la intensidad de las actitudes hacia ese régimen también variará con los individuos, se suele optar por definir operativamente la legitimidad democrática como la creencia de que la democracia es preferible, mejor o «menos mala» que otras formas de gobierno que podrían instaurarse en el país en ese momento histórico. Como explicamos antes en este capítulo, es posible estar insatisfecho con el rendimiento de las instituciones democráticas, pero seguir creyendo que otras alternativas serían peores, o mejor, que es necesario profundizar la democracia existente; pero también se puede estar

3. Montero et al., op. Cit., p. 20.

4. Lagos, 2005. Ver también Chu et al., 2008.

conforme con el desempeño de la democracia y respaldar, a pesar de todo, opciones autoritarias. Ahora bien, no todos los ciudadanos sostendrán la creencia de que la democracia es preferible a otros regímenes, por lo que surge la cuestión de cuán grande debe ser la mayoría de quienes lo hagan para que pueda considerarse que una democracia nueva es sólida o cuenta con apoyo suficiente frente a amenazas actuales o de cara al futuro.

La «satisfacción con el funcionamiento» de la democracia reúne en una medida global actitudes relacionadas con un conjunto heterogéneo de objetos políticos. En ella confluyen, entre otras cosas, la evaluación que hacen los ciudadanos de la *eficacia de las instituciones* para resolver los problemas que la gente considera importantes, la percepción del grado en que el sistema político presta *atención a las demandas y preferencias de la población*, y las actitudes de *adhesión u oposición al partido político a cargo del gobierno*. En general, esto hace de la satisfacción un indicador mucho más fluctuante que el apoyo a la democracia.

Examinemos ahora la Figura 4.1. Entre 1988 y 2008, el porcentaje de argentinos que consideran que la democracia «es preferible a cualquier otra forma de gobierno» ha oscilado entre un máximo de 76% en 1995 y un mínimo de 58% en 2001, piso éste que no se halla lejos del 60% registrado en 2008 [ver datos en Tabla VII del Anexo]. La línea de apoyo a la democracia para nuestro país se halla en todo momento por encima del promedio latinoamericano, que alcanzó un pico de 63% en 1997 y un piso de 48% en 2001. Sin embargo, las naciones de América Latina donde el apoyo a la democracia es más alto son Costa Rica y Uruguay. La Argentina se encuentra en un segundo grupo, junto con Venezuela. Los niveles más bajos de legitimidad democrática se hallan en Brasil, Paraguay y Guatemala [ver Tabla 4.1 para datos de países y años seleccionados].

Especialmente en nuestro país —y en medida menor en toda la región—, el año 2001 parece representar un punto de corte. En la Argentina, el apoyo a la democracia a partir de ese momento ha estado siempre por debajo de los registros del periodo previo, con la única excepción de 2006. El promedio anual de apoyo fue de 73% en el periodo 1988-2000, pero bajó al 65% en el lapso 2001-2008. ¿Cómo interpretar esta tendencia declinante?

De una simple inspección visual de las líneas de satisfacción con la democracia —el porcentaje de la población que se declara muy o bastante satisfe-

cho con su funcionamiento— surge que las oscilaciones del apoyo a la democracia siguen, a trazo grueso, las fluctuaciones de la satisfacción, pero que el apoyo tiene un piso mucho más elevado y que sus variaciones son mucho menos acentuadas. Que al apoyo y la satisfacción son cosas distintas lo prueba con claridad el ejemplo de la Argentina durante la crisis de 2001. Ese año, marcado por una abstención récord en las elecciones legislativas de octubre — el llamado «voto bronca»— y por la caída del gobierno de la Alianza en diciembre, sólo el 58% de los argentinos dijo que la democracia era preferible y apenas el 20% se declaró satisfecho con su funcionamiento. Al año siguiente, sufriendo ya el impacto pleno de la crisis, el porcentaje de satisfechos descendió comprensiblemente a un ínfimo 8%, pero los que apoyaban la democracia aumentaron al 65%, renovando su fe en que el proceso democrático sería capaz de sacar al país del colapso [datos en Tablas VII y VIII del Anexo].

**Tabla 4.1** – Apoyo a la Democracia en América Latina  
Países y Años Seleccionados

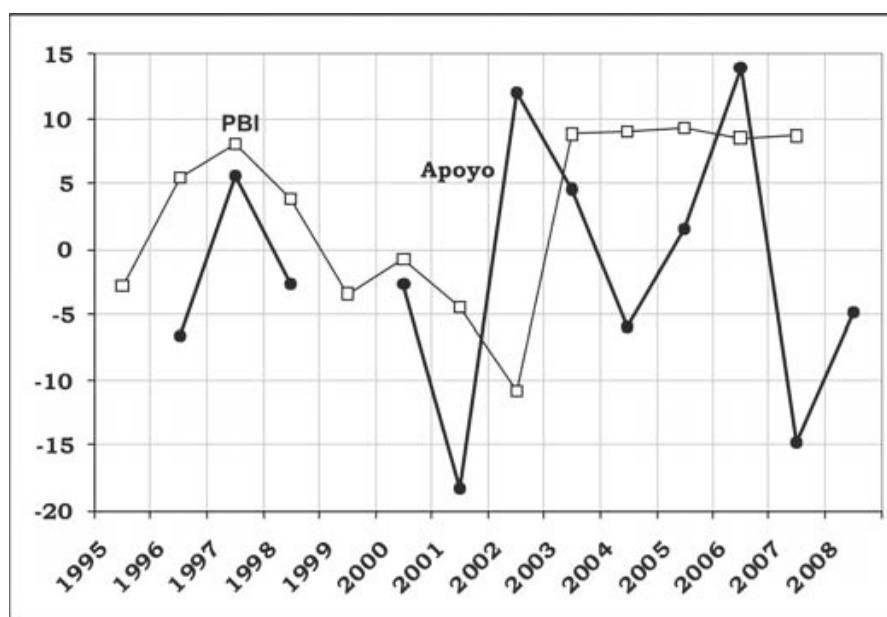
	1988 <sup>1</sup>	1995 <sup>2</sup>	1998	2001	2004	2008	Promedio Anual <sup>3</sup>
Argentina	74	76	73	58	64	60	68
Brasil	43	41	48	30	41	47	42
Chile	57	52	53	45	57	51	53
Colombia	—	60	55	36	46	62	51
Costa Rica	—	80	69	71	67	67	82
México	—	49	51	46	53	43	51
Paraguay	—	52	51	35	39	53	44
Perú	—	52	63	62	45	45	54
Uruguay	73	80	80	79	78	79	79
Venezuela	—	60	60	57	74	82	67
América Latina <sup>4</sup>	—	58	62	48	53	57	56

Porcentaje de la población que considera que la democracia «es preferible a cualquier otra forma de gobierno». <sup>1</sup> Datos tomados de Montero *et al.*, 1998. <sup>2</sup> Los porcentajes de Colombia y Costa Rica son del año 1996. <sup>3</sup> Promedio calculado sobre los datos de las 13 ondas de Latinobarómetro en el periodo 1995-2008, más los porcentajes de 1988 para Argentina, Brasil, Chile y Uruguay. <sup>4</sup> Porcentaje promedio para todos los países de la región relevados en cada año por Latinobarómetro (18 en 2008).

Considerando todo el periodo 1995-2008, el porcentaje de argentinos que apoyan la democracia casi duplica, en promedio, al de los que están satisfechos con su desempeño. Por otro lado, mientras la satisfacción en el lapso 2001-2008 cae en promedio un 30% respecto a 1995-2000, el apoyo lo hace sólo un 11%.

La Figura 4.2 proporciona un elemento de juicio adicional. El gráfico compara las tasas de variación anual del producto bruto interno y del porcentaje de argentinos que apoya la democracia. Lo que demuestra este gráfico es que el apoyo a la democracia no depende necesariamente de la marcha de la economía. En algunos periodos se observa una relación con un año de desfase. Por ejemplo, en 1995 –año del «Efecto Tequila»– el PBI cayó un 2,8%; al año siguiente, el apoyo a la democracia descendió un 6,6%. Del mismo modo, la economía se recuperó un 5,5% en 1996 y el apoyo a la democracia lo hizo un 5,6% en 1997. Pero en este último año, el PBI se incrementó más de un 8% y en 1998 el apoyo a la democracia bajó un 2,7%. El gobierno de Menem había entrado en ese periodo en su fase declinante, de modo que esta variación negativa de las actitudes de la gente hacia la democracia puede interpretarse en términos de insatisfacción política.

**Figura 4.2 – Apoyo a la Democracia y Evolución del Producto Bruto Interno Argentina - Tasas de Variación Anual**



El eje de ordenadas indica el porcentaje de variación anual del PBI (medido a valores constantes de 1993) y del apoyo a la democracia según el indicador de la Figura 4.1.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos y Latinobarómetro.

Por lo demás, hay una obvia divergencia entre el vigoroso crecimiento de la economía entre 2003 y 2007 y el declive global del apoyo a la democracia observado en todo ese intervalo, con la única excepción del año 2006. El hecho de que la legitimidad democrática se despegue de la economía es observable, además, en la gran mayoría de los países de América Latina.<sup>5</sup> El apoyo levemente menor a la democracia en la primera década del siglo XXI puede interpretarse por un aumento gradual de las expectativas dirigidas hacia el sistema. La modernización –con sus mayores niveles educativos y demás cambios analizados en el Capítulo 2–, combinada con la misma experiencia democrática, crea ciudadanos más exigentes y, por lo tanto, más insatisfechos. Arribamos así a la situación paradójica de que el desarrollo económico ha generado un incremento de la insatisfacción por la vía de un crecimiento de las expectativas. A esto se suman situaciones políticas particulares, como las demandas por parte de los argentinos de una mayor calidad política e institucional, que, al no ser respondidas, contribuyen a explicar el ascenso de la insatisfacción en los últimos años.

Los niveles de legitimidad democrática de la Argentina no se hallan lejos de lo que cabría esperar cuando se comparan con los mismos indicadores de otros países con democracias maduras o consolidadas. El porcentaje de la población que considera a la democracia preferible a cualquier otra forma de gobierno fue, según datos del Eurobarómetro 1992, de 60% en Irlanda, 70% en Bélgica, 73% en Italia, 76% en el Reino Unido, 78% en Francia, 81% en Alemania y Holanda, 83% en Portugal, 91% en Grecia y 92% en Dinamarca. En España, la cifra osciló entre 69% en 1984 y 81% en 1996.<sup>6</sup>

¿Se desprende de todo esto una pintura de color rosa sobre las actitudes de apoyo a la democracia en la Argentina? La realidad es mucho más compleja de lo que podría sugerir un único indicador. Digamos de paso que la satisfacción es *demasiado baja*. Esto no parece amenazar la democracia, pero genera tensiones que llevan, por ejemplo, a las caídas de gobiernos electos. En el periodo 1995-2008, el porcentaje de argentinos satisfechos arrojó un promedio del 36%; la cifra para toda América Latina es un poco más baja: 34%. En contraste, en el conjunto de la Comunidad Europea, los satisfechos promediaron el 57% en el intervalo 1976-1991. Entre 1985 y

5. Ver Informe Latinobarómetro 2007.

6. Montero et al., op. Cit.



1991, el porcentaje fue de 58% en España y de 63% en Portugal. Italia ha sido el país de Europa occidental con los niveles más bajos de satisfacción: apenas un 24% entre 1976 y 1991.<sup>7</sup> De acuerdo con nuestros procesamientos sobre la base de datos de la Encuesta Mundial de Valores<sup>8</sup> en el lapso 1999-2004, el porcentaje de satisfechos en la Argentina era de 42%, cifra que se halla algo por debajo del promedio de países seleccionados de la Tabla 4.2.

**Tabla 4.2 – Satisfacción con la Democracia**  
Países Seleccionados – 1999-2004

País	%	País	%	País	%
Austria	74	Suecia	57	Italia	35
Países Bajos	73	Grecia	54	Perú	34
Alemania	73	Finlandia	53	Hungría	32
Portugal	72	Bélgica	47	Corea del Sur	30
Canadá	64	Francia	46	Bulgaria	26
EEUU	63	Reino Unido	45	Turquía	23
España	63	Eslovenia	43	Eslovaquia	22
Dinamarca	62	Argentina	42	Rumanía	20
Venezuela	62	Polonia	41	Ucrania	14
Irlanda	59	México	37	Moldavia	10
Sudáfrica	59	Japón	37	Rusia	6
Chile	58	Rep. Checa	37	Promedio	45

Porcentaje sobre el total de entrevistados.

Fuente: Cálculos propios a partir de la Base Integrada 1981-2004 de la Encuesta Mundial de Valores.

7. Diamond, 1998.

8. Todos los datos de la Encuesta Mundial de Valores citados en este libro surgen de procesamientos realizados por el autor a partir de las bases de datos oficiales de la World Values Survey Association. Esto incluye la Base Integrada de las primeras cuatro ondas del estudio (1981-2004) y la Base de la onda 2005-2008 difundida recientemente. Las Bases 1984, 1991, 1995, 1999 y 2006 de la Argentina han sido extraídas de las dos bases generales anteriores. Ver el Anexo para más detalles sobre estas Bases de Datos y otros aspectos técnicos de los procesamientos realizados.

## Otras actitudes relacionadas con la democracia

La Encuesta Mundial de Valores (en adelante, EMV) permite calcular otro conjunto de indicadores para apreciar más acabadamente el carácter de las actitudes de los argentinos hacia la democracia. En la Tabla 4.3, los dos primeros renglones miden el grado de adhesión a la idea abstracta de democracia. Entre el 85% y el 90% de los entrevistados considera que es «muy» o «bastante bueno» tener un sistema político democrático. Porcentajes similares obtiene la idea de que la democracia «es mejor que cualquier otra forma de gobierno» cuando se presenta esta frase sola, sin estar acompañada de la opción por las alternativas autoritarias. Adicionalmente, en la EMV 2006 los argentinos calificaron con un 9, en una escala de 1 a 10, la «importancia» que tenía para ellos «vivir en un país gobernado democráticamente».

**Tabla 4.3** – Actitudes hacia la Democracia en Argentina

Indicadores	1995	1999	2006
Es «muy» o «bastante bueno» tener un sistema político democrático	90	85	87
Acuerdo: «La democracia puede tener problemas pero es mejor que cualquier otra forma de gobierno»	88	85	—
Sería «muy» o «bastante» bueno tener «un líder fuerte que no moleste con Congreso y elecciones»	27	36	32
Acuerdo: «Las democracias no son buenas para mantener el orden»	25	32	—
Sería «muy» o «bastante» bueno tener un gobierno militar	12	16	11
Cree que hay «poco» o «ningún» respeto por los derechos humanos en el país	—	76	59
Cree que el país es administrado «por unos pocos grandes intereses», no «para toda la gente»	81	83	—

Porcentajes sobre el total de entrevistados en cada año.

Fuente: Cálculos propios a partir de las Bases Argentina 1995, 1999 y 2006 de la Encuesta Mundial de Valores.

Los tres indicadores siguientes de la tabla muestran la persistencia de valores autoritarios en la cultura política argentina. Si bien el grupo que considera «muy» o «bastante bueno» tener un gobierno militar es relativamente pequeño, los que afirman que las democracias «no son buenas para mantener el orden» trepan a un tercio de los entrevistados. Todavía más significativo, los que verían bien «un líder fuerte que no moleste con Congreso y elecciones» llegan al 36% de los consultados. Estos resultados coinciden con otras actitudes medidas por Latinobarómetro. En las ondas 2003 y 2004 de ese estudio, el 46% de los argentinos estuvo de acuerdo con la afirmación «no me importaría que un gobierno no democrático llegara al poder si pudiera resolver los problemas económicos». En el conjunto de países latinoamericanos, el acuerdo con la frase ascendió al 52% en 2003 y al 55% en 2004.

La Tabla 4.4 pone en perspectiva internacional el indicador referido a la opción por un «líder fuerte». El grupo favorable a esta alternativa crece al 62% en Brasil, al 45% en México y al 41% en Perú. Las sociedades europeas –incluyendo algunas de Europa Central– son las menos proclives a un régimen de ese tipo. Notemos que en Estados Unidos y Bélgica –y, más previsiblemente, en España, Portugal y Francia–, la proporción de ciudadanos que vería bien un líder fuerte es semejante a la de la Argentina.<sup>9</sup>

**Tabla 4.4** – Población que vería positivamente «un líder fuerte que no moleste con Congreso y elecciones»

País	%	País	%
Grecia 99	9	España 07	28
Croacia 99	12	Portugal 99	28
Dinamarca 99	13	Chile 06	29
Italia 05	14	Bélgica 99	31
Austria 99	15	EEUU 06	32
Suiza 07	16	Argentina 06	32
Rep. Checa 99	16	Francia 99	33
Alemania 06	16	Sudáfrica 06	39
Suecia 06	18	Perú 06	41

9. Esta pregunta tiene en muchos países porcentajes elevados de respuesta en la categoría «no sabe». En la Argentina respondió «no sabe» el 20% de los entrevistados.

Hungría 99	19	Lituania 99	44
Japón 05	21	Venezuela 00	45
Reino Unido 99	21	México 00	45
Finlandia 05	22	India 06	46
Canadá 00	22	Rusia 06	47
Eslovenia 99	23	Corea del Sur 05	48
Australia 05	23	Filipinas 01	62
Irlanda 99	25	Brasil 06	62
Polonia 05	27	Rumania 05	66

Porcentajes sobre el total de entrevistados.

Fuente: Cálculos propios a partir de la Base Integrada 1981-2004 y de la Base 2005-2008 de la Encuesta Mundial de Valores.

Las dos últimas filas de la Tabla 4.3 incluyen respuestas sobre cuestiones vinculadas a la insatisfacción con el desempeño de las instituciones democráticas. Después de haber visto el papel cumplido por la cuestión de los derechos humanos en nuestra transición democrática y en el cambio de nuestra cultura política, es revelador comprobar que una enorme mayoría de los argentinos cree que en el país hay «poco» o «ningún» respeto por los derechos humanos. El porcentaje de los que piensan de esa manera fue del 76% en 1999 y bajó –posiblemente por la reactivación de los juicios a los represores– al 59% en 2006. Se trata de una de las cifras más elevadas entre los 46 países de la onda 2005-2008 de la EMV en los que se hizo la pregunta. La otra respuesta indica que más del 80% de los ciudadanos de nuestro país pensaba en 1995 y 1999 que éste era gobernado «por unos pocos grandes intereses en su propio beneficio» y no «para toda la gente». Una pregunta idéntica medida por Latinobarómetro arrojó un 90% de opiniones en el mismo sentido en 2008, luego de que el porcentaje hubiera sido del 78% en 2006. Para América Latina las proporciones fueron más bajas, de 74% y 75% en cada año.

En 1995, el 76% de los argentinos entrevistados por la EMV sostuvo que «casi todos» o «la mayoría» de los funcionarios públicos estaban involucrados en casos de coima y corrupción. Mediciones posteriores de Latinobarómetro indican que esta percepción se mantiene igual: en 2008, de cada 100 funcionarios públicos, los argentinos estimaron que son corruptos 76. Los latinoamericanos en forma global ubicaron la cifra en 69.

A la luz de estos últimos datos, no puede extrañar que en la EMV 2006 los argentinos, en una escala de 1 a 10, hayan promediado en un 7 su evaluación del grado en que el país está «gobernado democráticamente». Las notas que surgen de Latinobarómetro –con la pregunta sobre «cuán democrático» es el país– son un poco más bajas: en el periodo 2005-2008 han oscilado entre 5,5 y 6, números prácticamente idénticos al promedio latinoamericano.

La EMV 2006 incorporó una batería de preguntas sobre las características que los entrevistados consideran «esenciales» en una democracia. Nuevamente en una escala de 1 a 10, los argentinos ubican en primer lugar –con un puntaje de 9,4– el hecho de que «las mujeres tienen los mismos derechos que los hombres», algo por encima de «la gente elige a sus líderes en elecciones libres», que recibió una nota de 9,3. Le siguen «el pueblo puede cambiar las leyes mediante referéndums» y «los derechos civiles protegen la libertad de la gente contra la opresión», ambos con 8,9. Luego aparecen «la economía está prosperando» (8,3) y «los criminales son severamente castigados» (7,8). Fuera de la cuestión de género, otros aspectos de la democracia relacionados con el valor de la igualdad quedan para los argentinos en un lugar secundario: «el gobierno cobra impuestos a los ricos y subsidia a los pobres» (6,2) y «la gente recibe ayuda estatal cuando está en paro» (6,0).

Es hora de abordar un conjunto de actitudes interrelacionadas que en la investigación comparativa internacional han probado tener correlación con la estabilidad y la profundidad de la democracia.<sup>10</sup> Como expusimos en el Capítulo 2, este síndrome comprende una serie de creencias, valores y hábitos relacionados con la autoexpresión, la confianza, la tolerancia y el bienestar subjetivo. Procesando las distintas bases de datos de la EMV, hemos obtenido los principales indicadores de estas actitudes para la Argentina y su evolución en el periodo 1984-2006 [Tabla 4.5].

10. Inglehart, 2003; Welzel and Inglehart, 2008; Welzel et al., 2003.



**Tabla 4.5** – Actitudes relacionadas con la Democracia en la Argentina

Indicadores	1984	1991	1995	1999	2006
Objetivo: Aumentar la participación ciudadana	22	32	35	30	24
Objetivo: Proteger la libertad de expresión	9	9	16	19	12
Objetivo: Mantener el orden de la nación	42	35	31	33	31
Objetivo: Combatir el alza de los precios	27	23	18	17	31
Posmaterialistas <sup>1</sup>	13	20	30	26	14
Materialistas <sup>1</sup>	33	26	16	19	32
Mixtos <sup>1</sup>	54	54	54	55	55
Firmó un petitorio	35	21	29	22	25
Participó en una manifestación pacífica	23	15	16	13	16
No querría como vecinos: Homosexuales	—	39	27	22	16
No querría como vecinos: Personas con SIDA	—	32	15	12	7
Confía en «la mayoría de las personas»	27	22	17	15	17
Es «muy» o «bastante feliz»	79	76	82	81	88
Satisfacción con la vida – Escala 1 a 10	6,8	7,3	6,9	7,3	7,8

Porcentajes sobre el total de entrevistados, excepto «Satisfacción con la vida»: puntaje promedio sobre el total de entrevistados. <sup>1</sup>Calculados con el Índice de Posmaterialismo de 4 ítems. Fuente: Cálculos propios, a partir de las Bases Argentina 1984, 1991, 1995, 1999 y 2006 de la Encuesta Mundial de Valores.

Las cuatro filas iniciales del cuadro pertenecen a una batería de preguntas de los cuestionarios de la EMV, que apuntan a medir la presencia de valores materialistas y posmaterialistas en la población. La idea consiste en que los entrevistados, al elegir entre metas sociales generales, revelen sus prioridades a largo plazo.<sup>11</sup> Entre los cuatro objetivos presentados aquí, se le pide al encuestado que seleccione el que considera «más importante» y el que le sigue en orden de prioridad. Dos de las metas son materialistas: «mantener el orden de la nación» y «combatir el alza de los precios»; las otras dos, posmaterialistas: «aumentar la participación ciudadana» y «proteger la libertad de expresión». Con los cuatro ítems de esta pregunta, Inglehart ha creado un «índice de posmaterialismo». Son clasificados como «materialistas» o «posmaterialistas» los entrevistados que priorizan las dos metas de ese carácter; los que eligen un objetivo materialista y otro posmaterialista se catalogan

11. Inglehart, 1997, Ch. 4; Ver también Hino, and Ryosuke, 2008.



como «mixtos». Un índice más detallado de 12 ítems creado posteriormente incorpora las respuestas a dos preguntas más.

La hipótesis es que los valores posmaterialistas crean una base de apoyo más firme para la democracia. Dicho en pocas palabras, cuanto más grande es la población con orientaciones posmaterialistas, no sólo será mayor la probabilidad de tener una democracia, sino también de que ésta sea más estable y profunda. La Tabla 4.5 indica, para cada año, el porcentaje de argentinos que eligió cada una de las cuatro metas como «la más importante». A continuación, se presenta el porcentaje de posmaterialistas, materialistas y mixtos, calculado según el índice de cuatro ítems.

Los datos reflejan una trayectoria ascendente de las prioridades posmaterialistas entre 1984 y 1999 –con un pico en 1995–, que declina bruscamente en 2006. Al interpretar estas variaciones, es necesario distinguir entre la tendencia de largo plazo y las oscilaciones de corto plazo debido a fluctuaciones de las condiciones económicas, políticas y sociales. Recordemos que, dentro del marco teórico que da origen a estas hipótesis, la fuerza que impulsa estos cambios culturales es el desarrollo económico y el proceso de modernización –aquí, de «posmodernización»– que lo acompaña. Además, el cambio cultural se producirá esencialmente por reemplazo generacional. Si las condiciones económicas se deterioran en forma coyuntural, resurgirán temporalmente prioridades materialistas. Superado el trance, la sociedad retomará la tendencia cultural de largo plazo (aunque si el proceso de modernización se revirtiera de manera permanente, la teoría predice una inversión también permanente de las prioridades valorativas).

En 1984, un 42% de los argentinos consultados eligió como meta social más importante «mantener el orden de la nación», mientras que un 22% priorizaba «aumentar la participación ciudadana». En 1995, los que daban primacía a la participación (35%) superaban levemente a los que privilegiaban el orden (31%). La situación no cambió demasiado en 1999, con porcentajes de 30% y de 33%, respectivamente. Ya en 2006, quienes priorizan el orden siguen en los mismos niveles (31%), pero el grupo que se ha reducido es el de aquellos que juzgan como más importante la participación. La diferencia se explica por el fuerte crecimiento en 2006 de los que otorgan prioridad a la necesidad de «combatir el alza de precios», que en este periodo representan el 31%, cuando en 1995 eran el 18% y en 1999 el



17%. Los efectos de la crisis de 2001-2002 y el rebrote inflacionario experimentado por la Argentina a mediados de la década explican el menor peso que tienen en 2006 los objetivos posmaterialistas.

Veamos el proceso con más precisión examinando la evolución de los grupos materialista y posmaterialista a lo largo del periodo. Son materialistas los que eligen como primera y segunda prioridad el orden y la suba de precios (cualquiera sea la meta seleccionada en primer término); posmaterialistas, los que señalan la participación y la libertad de expresión; mixtos, los que mezclan una meta materialista con otra posmaterialista.

Al inicio de la serie, en 1984, el número de materialistas fue un 150% más grande que el de posmaterialistas, pero en 1991 ya era sólo un 30% mayor. Al llegar a 1995, la situación se había invertido: la cantidad de posmaterialistas superaba en un 86% a la de materialistas. En 1999 —en medio de un periodo económico difícil para el país— la diferencia se había achicado a un 39%. Finalmente, al arribar a 2006, nuevamente es más grande —en un 132%— el número de materialistas. Al final de la serie, los porcentajes de materialistas, posmaterialistas y mixtos vuelven a valores casi idénticos a los de 1984. Por el momento, sólo es posible especular acerca de si este cambio se debe a una cuestión coyuntural, o si constituye una inflexión de la tendencia de largo plazo a un crecimiento del posmaterialismo que parece desprenderse de la serie 1984-1999. En la onda 2005-2008 de la EMV, las proporciones relativas de materialistas y posmaterialistas de la Argentina son similares a las de países como Brasil, Chile y España. En el mismo periodo, sociedades con un gran peso de posmaterialistas son Suecia, Australia y Suiza. El materialismo predomina con fuerza, por ejemplo, en China, Ucrania, Bulgaria y Corea.

¿Es realmente importante el posmaterialismo para la democracia? Antes de ocuparnos de este punto, conviene prestar atención al resto de los indicadores de la Tabla 4.5. También éstos están correlacionados en los estudios internacionales con la estabilidad y el nivel de democracia. La firma de petitorios y la asistencia a manifestaciones pacíficas son formas de activismo político no convencional, que entrañan generalmente la presencia de valores participativos. Ambas alcanzaron un pico en 1984, en un contexto de efervescencia por la recuperación de la democracia, y luego tendieron a declinar, aunque exhiben una recuperación en 2006. Compa-

rando entre puntas, la proporción de argentinos que firmó un petitorio en 2006 fue inferior en un 29% a la registrada en 1984; la de quienes participaron de una manifestación, bajó en una magnitud similar: 30%.

Las dos filas subsiguientes de la Tabla 4.5 contienen indicadores de tolerancia. Para medir la tolerancia del entrevistado, la EMV le presenta una lista de grupos sociales y le pregunta a cuáles «no le gustaría tener como vecinos». Los homosexuales, en particular, constituyen uno de los grupos más rechazados en la mayoría de las sociedades. La serie de datos de nuestro cuadro refleja una tendencia clara y consistente hacia mayores niveles de tolerancia entre los argentinos. Un 39% de los encuestados en 1995 en el país había mencionado a los homosexuales como gente a la que no querría como vecinos, pero la cifra fue bajando año tras año hasta alcanzar el 16% en 2006. La actitud hacia las personas con sida siguió idéntico rumbo. Del 32% que las discriminaba en 1995, se pasó a un 7% en 2006.

Menos promisorio es la trayectoria de la confianza interpersonal, que se mide preguntando si se puede confiar «en la mayoría de las personas», o si nunca se es bastante cuidadoso en el trato con los otros. La proporción de argentinos que confían en los demás bajó del 27% en 1984 al 17% en 2006. Según Latinobarómetro, que ha medido la confianza en forma anual desde 1995, el porcentaje correspondiente a 2006 se ubicó en el 24%, pero descendió al 14% en 2007. La confianza reconoce un conjunto complejo de causas sociales, psicológicas e institucionales, de modo que no se presta a interpretaciones simples. En la Argentina parece fluctuar siguiendo una línea moderadamente declinante, como se verá en otro capítulo, en el que también abordaremos las posibles explicaciones.

Los dos últimos puntos de la Tabla 4.5 aluden a la noción de «bienestar subjetivo» que, según Inglehart, genera un apoyo difuso al sistema institucional, más sólido que la satisfacción con el desempeño mismo de ese sistema. Contrariamente a lo que podrían sugerir las grandes turbulencias económicas, políticas y sociales que jalonan el periodo, el porcentaje de argentinos que se declaran «muy» o «bastante» felices se había mantenido estable –con una levísima suba– entre 1984 y 1999, pero en 2006 da un salto para escalar al 88%, una cifra 11% superior a la del comienzo de la serie. La satisfacción con la vida –según una escala de 1 a



10— experimentó una evolución similar: el puntaje de 7,8 de 2006 es mayor en un 15% al de 1984. La gran mayoría de la gente se declara muy o bastante feliz en casi todas las sociedades, si bien hay diferencias entre éstas, como muestran, según la onda 2005-2008 de la EMV, los picos de 96% en Suecia o 94% en Suiza. Son los porcentajes muy bajos o las caídas en los niveles de felicidad los que representan un signo preocupante para el orden institucional vigente, sea éste democrático o no. En Moldavia, Rumania y Bulgaria, por ejemplo, la proporción de la población que se sentía feliz en el periodo mencionado se hallaba entre el 50% y el 56%.

## **Posmaterialismo y materialismo**

Activismo político, tolerancia, confianza, bienestar subjetivo, han sido postulados como orientaciones culturales básicas para la democracia. ¿Se halla el posmaterialismo, medido por el índice que calculamos poco antes, relacionado con estas orientaciones? Notemos que para construir este índice sólo se ha preguntado a los entrevistados por unas pocas metas sociales generales. Para verificar si esa relación existe, hemos calculado las tabulaciones bivariadas entre el índice de posmaterialismo y los principales indicadores vistos hasta aquí, a los que agregamos algunos más. La Tabla 4.6 expone una síntesis de los resultados. Las columnas presentan los porcentajes de posmaterialistas, materialistas y mixtos que corresponden a cada indicador en el año 1999. Las dos últimas incluyen los niveles de significación estadística basados en la prueba de ji al cuadrado para los años 1999 y 2006.<sup>12</sup>

12. Las pruebas de significación de la Tabla 4.6 se calculan excluyendo de las tabulaciones a los entrevistados clasificados en las categorías «no sabe» y «no contesta».

**Tabla 4.6 – Posmaterialismo, Materialismo y Actitudes Democráticas – Argentina 1999**

	Posma- teria- listas <sup>1</sup>	Mix- tos <sup>1</sup>	Mate- rialis- tas <sup>1</sup>	Sig. (x <sup>2</sup> ) 1999 <sup>2</sup>	Sig. (x <sup>2</sup> ) 2006 <sup>2</sup>
Ve bien un «líder fuerte» sin elecciones	27	39	43	0.000	0.000
Firmó un petitorio	34	21	8	0.000	0.000
Asistió a una manifestación	20	11	7	0.000	0.000
Se interesa por la política	23	19	12	0.000	0.007
Pertenece a una organización civil	52	43	29	0.000	0.063
Vecinos: no querría homosexuales	13	22	34	0.000	0.141
Vecinos: no querría personas con SIDA	6	11	19	0.000	0.147
Confía en la mayoría de las personas	16	14	15	No sig.	No sig.
Se considera muy o bastante feliz	86	81	77	0.021	0.159

<sup>1</sup>Porcentajes sobre el total de posmaterialistas, materialistas y mixtos de 1999. <sup>2</sup>Niveles de significación según la prueba de ji al cuadrado.

Fuente: Cálculos propios, a partir de la Bases Argentina 1999 y 2006 de la Encuesta Mundial de Valores.

Del cuadro se desprende que los posmaterialistas tienen orientaciones más democráticas que los otros dos grupos, y que las actitudes de los clasificados como mixtos son también más democráticas que las de los materialistas. Por ejemplo, el 43% de los materialistas vería bien un líder fuerte que gobierne sin Congreso ni elecciones, frente a sólo un 27% de los posmaterialistas. El 34% de los posmaterialistas ha firmado un petitorio, mientras que sólo lo ha hecho un 8% de los materialistas. En 1999, el 34% de los materialistas no quería como vecinos a los homosexuales, que eran mencionados por apenas el 13% de los posmaterialistas. Estos últimos, además, se interesan más por la política y pertenecen en mayor proporción a organizaciones voluntarias. Son, asimismo, algo más felices. El único indicador que no exhibe una relación con el nivel de posmaterialismo/materialismo es la confianza interpersonal.

En el año 2006 encontramos las mismas relaciones, pero ahora han disminuido las diferencias en las actitudes de tolerancia hacia los homosexuales y las personas con sida. Esto se debe a que una proporción mucho más pequeña de materialistas (y de mixtos) menciona a esos grupos entre las per-

sonas que no querría como vecinos. El porcentaje de materialistas que nombró a los homosexuales bajó de 34% en 1999 a 20% en 2006. En lo que hace a las personas con sida, la cifra se redujo del 19% al 9%. Como se ve en la última columna a la derecha de la Tabla 4.6, la asociación entre el índice de posmaterialismo y los indicadores de tolerancia ya no es significativa en el nivel 0,05 o incluso 0,1. Esto sugiere que las actitudes de tolerancia, inicialmente patrimonio de los posmaterialistas, tendieron a difundirse al resto de la sociedad. Al menos en este caso, parece existir, interactuando con las tendencias fundamentales que estamos describiendo, un proceso de aprendizaje social que refleja el efecto de la socialización adulta.

Un punto a indagar es si, como plantea la teoría de la posmodernización, las distintas generaciones presentan diferencias en el peso relativo de los grupos materialistas y posmaterialistas. De acuerdo con la teoría, las generaciones más jóvenes de la Argentina deberían ser más posmaterialistas que las precedentes. Este análisis presenta la dificultad de que, para cada año, disponemos de un número pequeño de casos por cohorte de edades. Los intervalos de confianza son, en consecuencia, demasiado grandes, y las proporciones estimadas de materialistas y posmaterialistas de las cohortes próximas entre sí podrían quedar en un orden distinto al esperado debido a los errores muestrales.<sup>13</sup>

Una alternativa es utilizar los datos agrupados de las cinco ondas de la EMV. La Tabla 4.7 reúne la información de los entrevistados en nuestro país entre 1984 y 2006. Para cada grupo de encuestados nacidos entre los años que muestra la columna de la izquierda, se indican los porcentajes de posmaterialistas y materialistas, así como la diferencia entre ambos. La columna de la derecha detalla el número total de entrevistados de cada cohorte. No se presenta el porcentaje de las personas clasificadas como «mixtas» en el índice de posmaterialismo. Por ejemplo, la cohorte más numerosa de la tabla, con 1.045 entrevistados, es la de las personas nacidas entre 1960 y 1969. Entre éstas, hay un 25% de posmaterialistas y un 20% de materialistas, lo que hace una diferencia de +5. Las sustracciones dan lugar a números negativos en las cohortes donde los materialistas superan a los posmaterialistas. Con sólo dos excepciones, vemos que el peso de los posmaterialistas crece con cada cohorte más joven. Uno de los casos des-

13. Inglehart, 1990.



viados –el grupo de los nacidos entre 1900 y 1909- tiene poca importancia, debido al pequeño número de encuestados (apenas 26). La anomalía está en la cohorte de los que nacieron entre 1980 y 1989, donde los materialistas superan a los posmaterialistas en 11 puntos porcentuales.

**Tabla 4.7** – Posmaterialistas y Materialistas por Cohortes de Edad  
Argentina 1984-2006 – Datos agrupados

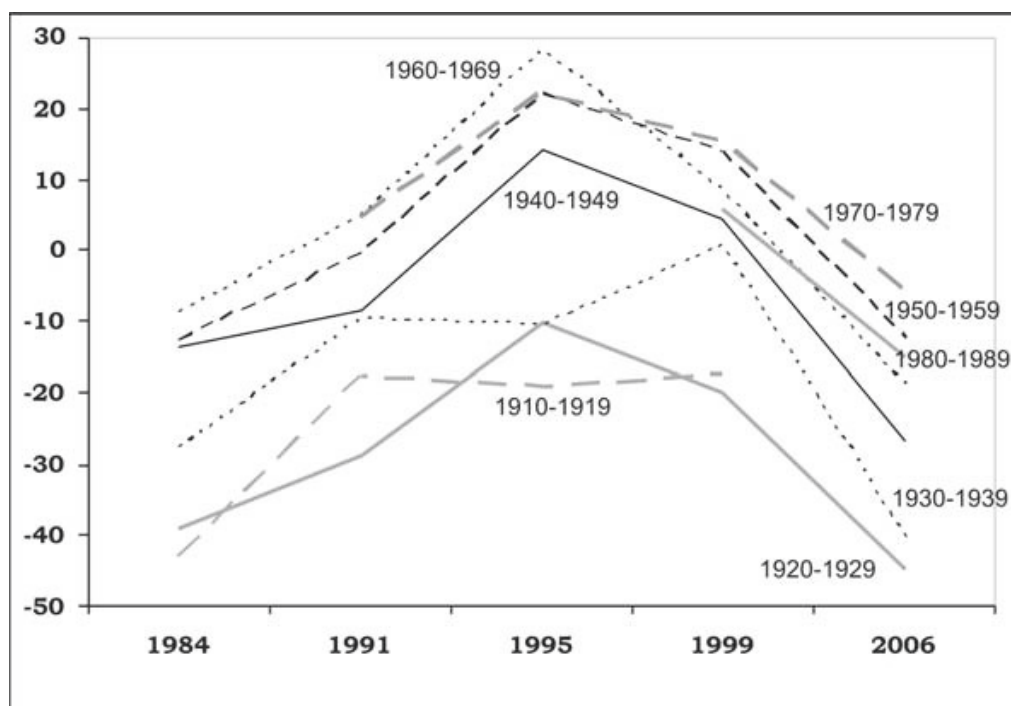
<b>Cohortes de Edad</b>	<b>Posma- terialistas<sup>1</sup></b>	<b>Mate- rialistas<sup>1</sup></b>	<b>Dif.</b>	<b>Nº de casos</b>
1900-1909	8	19	-11	26
1910-1919	10	38	-28	170
1920-1929	11	37	-26	440
1930-1939	15	30	-15	663
1940-1949	20	25	-5	793
1950-1959	25	22	3	930
1960-1969	25	20	5	1045
1970-1979	28	18	10	802
1980-1989	16	27	-11	261

<sup>1</sup>Porcentaje de Posmaterialistas y Materialistas sobre el total de entrevistados de cada cohorte.  
Fuente: Cálculos propios, a partir de las Bases Argentina 1984, 1991, 1995, 1999 y 2006 de la Encuesta Mundial de Valores.

Fuera de este grupo, las cohortes se comportan siguiendo las previsiones de la teoría. La diferencia entre materialistas y posmaterialistas tiende a equilibrarse en los nacidos entre 1940 y 1949, y los posmaterialistas empiezan a ser mayoría a partir de la cohorte 1950-1959.

Resta por ver si el análisis año por año genera un patrón reconocible. La Figura 4.3 representa la diferencia entre los porcentajes de posmaterialistas y materialistas para cada cohorte y año. El punto cero del eje de ordenadas significa que las proporciones de posmaterialistas y materialistas son exactamente iguales dentro de una cohorte. Los valores positivos de la parte superior del eje corresponden a porcentajes de posmaterialistas mayores que los de materialistas; los valores negativos del segmento inferior, a la situación inversa.

**Figura 4.3 – Posmaterialistas y Materialistas por Cohortes de Edad Argentina 1984-2006 – Evolución anual**



El eje de ordenadas indica la diferencia entre los porcentajes de posmaterialistas y materialistas.

Fuente: Cálculos propios, a partir de las Bases Argentina 1984, 1991, 1995, 1999 y 2006 de la Encuesta Mundial de Valores.

A pesar de los pocos casos por cohorte y año, es posible observar una pauta regular, que responde en líneas generales a las predicciones de la teoría. En principio, el gráfico puede estar reflejando tres tipos de efectos: los efectos de cohorte, los efectos de ciclo de vida –posibles cambios en el nivel de posmaterialismo/materialismo a medida que las personas envejecen– y los efectos de periodo, estos últimos relacionados con las fluctuaciones coyunturales ya comentadas del índice de posmaterialismo debido a variaciones en la situación económica, política o social.

Aunque se tocan en algunos puntos, la línea 1970-1979 evoluciona durante todo el periodo por encima de la 1950-1959; ésta, a su vez, por arriba de la 1940-1949; ésta es en todo momento más posmaterialista que la 1930-1939, y ésta que la 1920-1929. La cohorte 1960-1969 es más posmaterialista

que todas las demás hasta 1995, pero en los dos años siguientes cae por debajo de las líneas 1970-1979 y 1950-1959.

De la inspección del gráfico resulta manifiesto que todas las cohortes se vuelven más posmaterialistas entre 1984 y 1995. A partir de ese momento —con excepción de la 1910-1919—, se tornan un poco más materialistas, una tendencia que se ve reforzada en 2006, reflejando quizás un efecto de periodo originado en el fuerte aumento de la inflación que ya estaba experimentando la economía argentina.



## CAPÍTULO 5

### LA CRISIS DE CONFIANZA EN LAS INSTITUCIONES

#### El colapso de 2001

La insatisfacción de los argentinos con el desempeño de la democracia no ha afectado de manera importante su apoyo a la democracia misma, pero sí su confianza en instituciones políticas que forman parte del corazón del sistema. La crisis de diciembre de 2001 significó un verdadero colapso institucional, no sólo por las circunstancias que rodearon la caída de De la Rúa —las protestas masivas, la represión que dejó un saldo de 33 muertos en todo el país y la danza de presidentes interinos que le siguió—, sino por el abismo que se abrió entre la gente y el sistema político. Los edificios vallados de las sedes de gobierno y de las legislaturas simbolizaron durante largo tiempo ese quiebre. La alarma había sonado apenas dos meses antes. En las elecciones de renovación legislativa del 14 de octubre de 2001, la abstención y los votos blancos y nulos habían sumado el 43% del padrón. El «voto bronca», como se lo bautizó por entonces, era a la vez una expresión de malestar y una exigencia de cambio.

En las jornadas de los días 19 y 20 de diciembre, el descontento estalló. La gente dejó de creer en el sistema político. Si el resultado fue, en algunos casos, el cinismo y la apatía, en otros condujo a la creación o la activación de diversos canales de participación directa, desde los grupos piqueteros que se habían formado unos años antes, hasta las asociaciones barriales y las asambleas de vecinos. Quiroga ha descripto este proceso como un doble

fenómeno de «deslegitimación» –impugnación, pérdida de aceptación- y «desinstitucionalización» –abandono de los canales tradicionales, institucionales– de la política.<sup>1</sup> En rigor, no fue una deslegitimación. Tampoco lo fue de *la política*, que muchos ciudadanos han intentado ejercer de otras maneras. Fue una pérdida de confianza en *los políticos* y en algunas de *las instituciones representativas*, particularmente el Congreso y los partidos políticos. Los argentinos siguieron creyendo en la necesidad de tener esas instituciones, pero no en que sus demandas y preferencias estuvieran bien representadas en ellas. Según un informe del Ministerio de Justicia, entre enero y agosto de 2002 se produjeron en el país 13.685 manifestaciones públicas, el 27% en la capital federal y el 19% en la provincia de Buenos Aires. Un número estimado de 900 mil personas participó en cortes de calles y rutas, cacerolazos, movilizaciones, «escraches», marchas y concentraciones, entre otras modalidades.<sup>2</sup> Aunque el clima de protesta menguó con el tiempo, la crisis de representación ha sido de tal magnitud que, pocos años después, una asamblea de vecinos –la de Gualeguaychú, en Entre Ríos– llegaría a convertirse en protagonista directo de una disputa internacional.

Luis Alberto Romero sostiene que «la condena global de la clase política, que estuvo de moda en 2002, es una puerilidad». Su argumento es que los políticos «no son los principales responsables de una crisis que es mucho más compleja» y que empezó en 1976. Agrega: «Luego de la rabia, el jacobinismo y el regeneracionismo, predominantes en 2002, la elección de 2003 concedió un nuevo crédito a la democracia».<sup>3</sup> Pero la democracia –lo hemos comprobado con datos duros– nunca estuvo en discusión. En medio del estallido de 2002, observadores del exterior llegaron a comparar a la Argentina con la República de Weimar.<sup>4</sup> Los argentinos, sin embargo, tenían un aprendizaje político acumulado. Como ha destacado Rouquié, «cuando las instituciones resisten una situación como la de 2001-2002, quiere decir que son fuertes. Y

1. Quiroga, 2005a, pp. 330-333.

2. Clarín: «La curva de protestas va en ascenso», 23 de noviembre de 2002.

3. Romero, 2004, p. 281.

4. Ver Paul Krugman: «Crying with Argentina», The New York Times, January 1, 2002. También Financial Times: «Argentine crisis shakes faith in democracy», February 26, 2002; Financial Times: «Back to revolution», February 20, 2002. El periódico británico reflejó poco después una visión diferente, a propósito de declaraciones del presidente del Banco Interamericano de Desarrollo, Enrique Iglesias. Ver Financial Times: «Protests could 'strengthen institutions in Latam'», March 11, 2002.

lo son porque la opinión pública, los electores y los ciudadanos, así lo quieren». <sup>5</sup> Przeworski apunta que «la crisis de 2001 [...] mostró la fortaleza de las instituciones democráticas, no su debilidad. En medio de un descalabro económico y social tan agudo, las decisiones institucionales se fueron tomando según las reglas constitucionales y con arreglos pacíficos. Eso pesó mucho para lograr la recuperación que se produjo en los años siguientes». <sup>6</sup>

En cuanto a las causas de la crisis y a la reacción de los argentinos, Stiglitz —que atribuyó el derrumbe al mantenimiento de la convertibilidad, a los errores en el diseño del sistema bancario instaurado en los 90, a las medidas de austeridad fiscal y al apoyo brindado por el Fondo Monetario Internacional a todas esas políticas—, concluía que «un dictador militar, como Pinochet en Chile, podría suprimir los disturbios sociales y políticos que surgen en tales condiciones. Pero en la democracia argentina eso fue imposible. [...] a mí no me resulta tan sorprendente que los alborotos callejeros hayan destituido al presidente de Argentina, como que esos disturbios hayan tardado tanto tiempo en producirse». <sup>7</sup> Agreguemos que el pueblo argentino llevaba mucho tiempo dando su voto de confianza a gobiernos que, uno tras otro, le pedían incesantes sacrificios para construir un futuro mejor. No sólo había terminado siempre defraudado. También había podido ver que algunos sectores quedaban eximidos de tales sacrificios. El hecho de que en el conjunto de la sociedad persistieran rasgos de la vieja cultura autoritaria, incluida una cuota todavía débil de civismo, contribuyó a que entre los principales actores políticos se difundieran prácticas que explican a su vez, en medida no desdeñable, lo ocurrido en diciembre de 2001. Pero esto no quita legitimidad al reclamo popular de un cambio en los modos de hacer política, que fue el producto de un nuevo aprendizaje social. No olvidemos que —si bien en una dimensión mucho más trágica— también había sido un aprendizaje el que llevara, dos décadas antes, a tomar conciencia del valor de los derechos humanos y a exigir su plena vigencia.

La participación electoral del año 2003 no tuvo, pues, nada de sorprendente: fue una expresión del apoyo a la democracia por parte de la gran ma-

5. Alain Rouquié: «Los argentinos están despolitizados», *La Nación*, 26 de octubre de 2008.

6. «Adam Przeworski: 'Calidad democrática es evitar que el dinero controle a la política'», *Clarín*, 9 de diciembre de 2007.

7. Joseph E. Stiglitz: «Las lecciones de Argentina», *El País* (España), 10 de enero de 2002. Ver también Joseph E. Stiglitz: «Argentina, shortchanged. Why the nation that followed the rules fell to pieces», *The Washington Post*, May 12, 2002. Ver también Stiglitz, 2002.



yoría de la población. Sin embargo, así como ese respaldo ha experimentado algún declive, también lo ha hecho la concurrencia a las urnas. Si la elección presidencial de 2003 tuvo el menor porcentaje de votantes desde 1983 –78,2% del padrón–, los comicios de 2007 representaron un nuevo piso de 76,3%.

El descontento político tuvo su impacto mayor en dos instituciones centrales de la democracia: el Congreso y los partidos. A partir de 2003, la dispersión de fuerzas en los actos eleccionarios y en las cámaras legislativas ha instalado el debate sobre la creciente fragmentación política, la debilidad de los partidos y el surgimiento de un fenómeno que, acentuado a partir de los comicios presidenciales de 2007, se ha dado en llamar «la democracia de candidatos». La erosión de los partidos tradicionales, la crisis de representación y la desconfianza en las instituciones políticas son problemas extendidos incluso en las democracias maduras,<sup>8</sup> pero en la Argentina han adquirido una inédita profundidad. Las numerosas iniciativas de reforma política surgidas a poco de producirse el colapso de 2001, tanto en el ámbito público como en la sociedad civil, no se tradujeron en medidas concretas o, como en el caso de la ley de internas abiertas, no arrojaron los resultados esperados.<sup>9</sup> La declinación de la vida interna de los partidos ha sido objeto de atención por parte de la justicia electoral.<sup>10</sup> El texto reformado de la Constitución de 1994, en su capítulo sobre «Nuevos derechos y garantías», establece en el artículo 37° que «los partidos políticos son instituciones fundamentales del sistema democrático».

La evolución reciente del sistema partidario, caracterizada por la proliferación de ofertas centradas en figuras personales, seleccionadas sin comicios internos y, en muchos casos, asociadas a verdaderos «partidos virtuales» –sellos o «marcas» creados en ocasión de una elección–, dista mucho del espíritu de la Constitución, que en el mismo artículo garantiza a los partidos «su organización y funcionamiento democráticos, la represen-

8. Inglehart, 1997, Ch. 10. Ver también Timothy Garton Ash: «El caleidoscopio de la democracia», Clarín, 12 de noviembre de 2007.

9. La realización de elecciones internas abiertas, simultáneas y obligatorias en los partidos fue establecida por ley en junio de 2002, suspendida por la misma vía en noviembre de ese año y derogada por el Congreso a fines de 2006. Ver también Mizrahi, 2002.

10. Ver, por ejemplo, Clarín: «La Justicia creó un consejo consultivo para debatir la crisis de los partidos», 24/7/07; también La Nación: «El dilema de elegir entre miles de postulantes y ningún partido», 24/9/07.



tación de las minorías, la competencia para la postulación de candidatos a cargos públicos electivos, el acceso a la información pública y la difusión de sus ideas». Un régimen legal permisivo y el financiamiento estatal confluyeron con la crisis política para multiplicar los «emprendimientos» partidarios. A principios de 2008 había en el país un récord de 716 partidos reconocidos, sólo 42 de alcance nacional y el resto con presencia distrital.<sup>11</sup> Al mismo tiempo, a comienzos de 2009 existían en la Cámara de Diputados de la Nación 37 bloques legislativos, 19 de ellos unipersonales.

Es posible argumentar que la fragmentación experimentada por los grandes partidos históricos y la atomización de ofertas electorales basadas en la popularidad, los recursos y los proyectos personales, constituyen una situación pasajera, que podría desembocar en un reordenamiento del espacio partidario. También están los que piensan que los vínculos de representación han mutado definitivamente: se habrían vuelto circunstanciales y apoyados en liderazgos personales, capaces de adaptarse mejor que los partidos a las preferencias cambiantes y heterogéneas de los ciudadanos.<sup>12</sup> A veces se asimila sin más la crisis de los partidos argentinos con la que se observa en otros países, especialmente los europeos, como si respondieran a las mismas causas. Nos parece, sin embargo, que la pérdida de credibilidad de las instituciones en una democracia no consolidada y con graves problemas sociales y económicos como la argentina, tiene causas y efectos específicos, que la diferencian, más allá de algunos elementos comunes, a la que experimentan las democracias maduras y altamente desarrolladas.

## **La credibilidad de las instituciones desde la restauración democrática**

Las series temporales de datos de encuestas permiten examinar la evolución de la confianza en las instituciones desde la recuperación de la democracia hasta mediados de la primera década del siglo XXI. El análisis de este periodo,

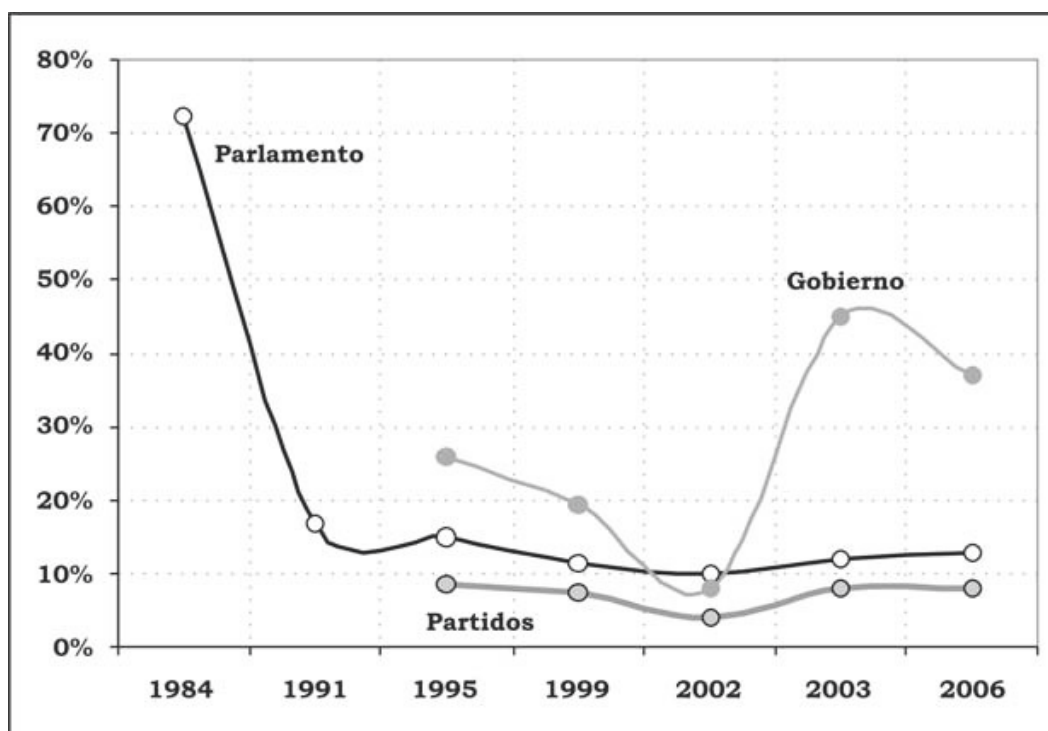
11. Clarín: «Del que se vayan todos a esta 'democracia Gruyere'», Clarín, 23 de marzo de 2008; La Nación: «Récord histórico: en la Argentina ya hay más de 700 partidos políticos», 18 de febrero de 2008; La Nación: «El negocio de tener un partido político», 25 de febrero de 2008.

12. Ver Cheresky, 2007. Ver también Isidoro Cheresky: «Los tiempos que vienen», Página 12, 28 de octubre de 2007.

que se extiende durante casi un cuarto de siglo, revela que la crisis de credibilidad del Congreso y los partidos, por más profunda que haya sido en 2001 y 2002, es un proceso que empieza mucho antes. Nos apoyaremos nuevamente en nuestros procesamientos a partir de las bases de la Encuesta Mundial de Valores (EMV), complementados con datos del estudio Latinobarómetro. La serie más larga, que se extiende desde 1984 hasta 2006, corresponde a la confianza en el parlamento. Sobre los partidos políticos y el gobierno nacional contamos con datos a partir de 1995 [Tabla 5.1 y Figura 5.1].

Lo primero que salta a la vista al examinar el gráfico es el muy elevado nivel de confianza que exhibía el Congreso –el término utilizado en el cuestionario de la EMV fue «parlamento»– en 1984, así como la brusca caída en la siguiente medición, correspondiente a 1991. En el primer año de la democracia recuperada, el 73% de los entrevistados en todo el país dijeron confiar «mucho» o «bastante» en esa institución. Siete años después, la credibilidad se había desplomado al 17%.

**Figura 5.1 y Tabla 5.1** – Confianza en el Parlamento, los Partidos y el Gobierno Argentina 1984-2006



Institución	1984	1991	1995	1999	2002	2003	2006
Parlamento	73	17	15	11	10	12	13
Partidos	—	—	8	7	4	8	8
Gobierno	—	—	26	19	8	45	37

Porcentaje de los entrevistados que tienen «mucha» o «bastante» confianza en cada institución (EMV) y «mucho» o «algo» de confianza (Latinobarómetro).

Fuente: Cálculos propios a partir de la Bases Argentina 1984, 1991, 1995, 1999 y 2006 de la Encuesta Mundial de Valores, excepto 2002 y 2003: Latinobarómetro.

No hay datos sobre los partidos políticos para este primer tramo de la serie, pero en las ondas 1995 y 1999 las confianzas en el parlamento y en los partidos tienen una muy alta correlación.<sup>13</sup> Es improbable, pues, que las tendencias experimentadas por ambas instituciones en 1984 y 1991 hayan sido divergentes. Entre las dos instituciones existe, por lo demás, una asociación lógica, dado que el Congreso —especialmente en el periodo considerado, cuando tenía una exposición mucho más elevada de la que gozó después— fue el ámbito central del debate entre los partidos.

No sorprende que el parlamento y los partidos gozaran de gran credibilidad en 1984. La restauración democrática había generado amplias expectativas de recuperación en todos los órdenes, luego de la destrucción provocada por la dictadura militar. La sociedad y su dirigencia política habían alcanzado, como nunca antes, un consenso democrático que daba un lugar prominente al debate político y a la deliberación y la participación públicas. Aunque el colapso del régimen militar fue precipitado por la guerra de Malvinas, los partidos habían cumplido un rol protagónico en la transición a la democracia desde la formación de la Multipartidaria en julio de 1981. La crítica abierta a la dictadura había comenzado en sectores del sindicalismo —que organizaron la primera huelga general a principios de 1979—, pero, a medida que el régimen se debilitaba, la Multipartidaria fue pasando de

13. Si se tratan ambas variables como si fueran de intervalo, esto es, asignando valores numéricos a cada una de sus categorías, el coeficiente de correlación de Pearson es de 0,62 en 1995 y 0,63 en 1999. Por su parte, el valor del coeficiente de asociación Gamma para variables ordinales es de 0,81 en 1995 y 0,83 en 1999. Para el lector no interiorizado en los detalles estadísticos, esto significa que una alta proporción de las personas que confían en el parlamento lo hacen también en los partidos; del mismo modo, un elevado porcentaje de quienes no confían en el primero tampoco lo hace en los segundos.

una actitud conciliadora a otra de fuerte oposición, en la que confluyó con la acción desplegada por la CGT y las organizaciones defensoras de los derechos humanos. El poder de convocatoria de los partidos se manifestó en las grandes movilizaciones de antes y después del conflicto bélico, en el número de afiliaciones del periodo preelectoral –3,5 millones en el Partido Justicialista y 1,4 millones en la Unión Cívica Radical– y en las masivas concentraciones de los actos de cierre de campaña.

Había, sin dudas, una gran distancia entre las altas expectativas de aquel momento y las condiciones extremadamente difíciles en las que habría de desarrollarse la transición democrática. El Estado estaba inmerso en una grave crisis fiscal, con un elevado endeudamiento externo, en medio de un régimen de alta inflación arraigado y de un contexto económico internacional desfavorable. Las empresas públicas eran deficitarias y llevaban años de desinversión. La pobreza ya era un drama extendido. A las dificultades económicas se agregaban las fuertes divisiones entre (y dentro de) los partidos, que frustraron los intentos iniciales del gobierno de reeditar para la Argentina los Pactos de la Moncloa de 1977 en España. Los intentos de concertación social no corrieron mejor suerte. La efervescencia interna en el ejército habría de hacer eclosión en los sucesivos levantamientos carapintadas.

La hiperinflación de mediados de 1989, que coincidió con la elección presidencial en la que se impuso Menem, no sólo marcó el final anticipado del gobierno de Alfonsín, que entregó el poder seis meses antes de concluido su mandato. También consumió la credibilidad de las prácticas deliberativas. El caos hiperinflacionario había creado un nuevo consenso: frente a la emergencia, era necesaria una mano firme que condujera el timón, la del presidente, que debía tomar las decisiones indispensables sin la molesta interferencia de legisladores o partidos. Había que «hacer las cosas», no «hablar», como había ocurrido hasta entonces. La carrera alocada de los precios, que privó de todo marco de certidumbre a la vida cotidiana, así como el brutal deterioro de la situación socioeconómica, contribuyen a explicar esta reacción, en cierto modo comprensible, pues en otros tiempos y lugares ha conducido directamente a la caída de la democracia. Las situaciones sociales de inseguridad extrema crean una profunda necesidad de previsibilidad; ésta, a su vez, puede llevar a concentrar el poder en un líder



fuerte, como ocurrió en muchos países luego de la Gran Depresión de 1929.<sup>14</sup> A raíz de las políticas del Proceso militar, la pobreza en el Gran Buenos Aires, como se expuso en el Capítulo 1, había alcanzado en 1983 al 19,1% de la población de esa región. El gobierno de Alfonsín, gracias al éxito inicial de su programa antiinflacionario –el Plan Austral– pudo bajar el porcentaje al 12,7% en 1986. Al año siguiente las cifras volvieron a subir, pero en medio de la hiperinflación de 1989 escalaron al pico inédito del 47,3%.

La confianza en dos de las instituciones políticas clave, el Congreso y los partidos, se había volatilizado, junto con el valor de la moneda y las condiciones de vida. No sucedía lo mismo con el apoyo a la democracia. Sólo que esta democracia estaba centrada, más que nunca, en la figura presidencial. Era una democracia delegativa, hiperpresidencialista, por la magnitud del poder que el Congreso había delegado en el primer mandatario –a través de las leyes de Reforma del Estado y de Emergencia Económica y Social de 1989– y por la debilidad de los mecanismos de control horizontal que resultó de aquella forma de ejercer el gobierno.

Las curvas de la Figura 5.1 sugieren que el Congreso y los partidos nunca se recuperaron de la pérdida de confianza que sufrieron en esos primeros años de democracia. En 1995, primer corte temporal con datos de las tres instituciones, apenas el 8% de los encuestados en el conjunto del país confiaba «mucho» o «bastante» en los partidos. Esa confianza bajó incluso al 7% en 1999 –a pesar de la popularidad y expectativa despertadas en ese momento por la Alianza– y se redujo a un ínfimo 4% («que se vayan todos») en medio del derrumbe de 2002. La recuperación posterior, si se la puede llamar así, no ha ido más allá del deprimido piso anterior: la credibilidad de los partidos ha seguido estancada en el 8%. El Congreso, por su parte, cayó desde una confianza de 15% en 1995 a 10% en 2002, para rebotar a sólo un 13% en 2006.

El gobierno de Menem estuvo signado, además, por los escándalos de corrupción, que ocuparon amplios espacios en los medios y eran, en muchos casos, el resultado de investigaciones de los mismos periodistas. La falta de controles horizontales se veía reemplazada por una forma espontánea de *accountability social*.<sup>15</sup> Aunque Menem contó con el apoyo de algu-

14. Inglehart, 1997, pp. 38-39. Sobre la dimensión político-institucional de la estabilidad monetaria, ver Quiroga, 2005a, pp. 121-132.

15. Ver Peuzzotti y Smulovitz, 2002.



nos periodistas conspicuos, las primeras planas de los diarios y los noticieros de televisión informaban a los argentinos de un escándalo tras otro: casos como el «Swiftgate» —un pedido de coima a la empresa Swift—, el contrato entre IBM y el Banco Nación o la venta ilegal de armas a Croacia y Ecuador; los vínculos del gobierno con personajes como el traficante de armas Monzer al Kassab o el empresario argentino Alfredo Yabrán; los hechos de corrupción denunciados que alcanzaron a funcionarios de las más diversas áreas del gobierno, incluyendo a ministros y a la cuñada del presidente, Amira Yoma; las declaraciones del sindicalista oficialista Luis Barrionuevo, para quien el país se arreglaba con sólo «dejar de robar por dos años». A esta atmósfera de relajación contribuyó el estilo de vida ostentoso y transgresor del mismo presidente, que gustaba de rodearse de personajes de la farándula, echó a su esposa por la fuerza de la Residencia de Olivos y condujo una Ferrari que le habían obsequiado, desde Buenos Aires hasta la costa atlántica violando todas las normas de tránsito.

El periodismo asumió en este periodo un nuevo rol social. Como destaca Ulanovsky, «se vuelve tan representativo de la voluntad social y tan creíble, que la sociedad le demanda y espera de él cosas y soluciones que le correspondería resolver a los poderes judicial y legislativo [...] ocupa espacios que instituciones intermedias en crisis (partidos políticos, centrales sindicales, Iglesia) dejaron de ocupar».<sup>16</sup> El resultado fue que, por un lado, numerosos funcionarios debieron dejar sus cargos después de haber sido denunciados por el periodismo, pero, por otro, éste se convirtió para muchos miembros y simpatizantes del gobierno en el gran culpable del clima de sospecha y desconfianza que se estaba instalando. Esta versión local de la *teoría del malestar mediático* alimentó la tensión entre el gobierno y los medios, una tirantez que, en mayor o menor medida, ha estado presente durante los veinticinco años de democracia, pues el poder político y el periodismo no pueden más que competir permanentemente por la confianza de la población.

Debe notarse, en este sentido, que inicialmente las denuncias de corrupción no privaron al gobierno del apoyo popular. Aunque los casos más resonantes empezaron a estallar en los medios desde fines de 1990, Menem arribó a mediados de la década con tanto respaldo que pudo forzar la reforma constitucional de 1994 —mediante el Pacto de Olivos celebrado con Alfonsín

16. Ulanovsky, 2005, Tomo 2, p. 220.



a fines de 1993— y lograr la reelección de 1995 con el 49% de los votos, una cifra más alta que el 47% obtenido en 1989. Los argentinos valoraban positivamente el desempeño del gobierno. No sólo el flagelo de la inflación había sido domeñado con el Plan de Convertibilidad implementado por Cavallo a comienzos de 1991. Desde ese año, la economía había experimentado un crecimiento a tasas chinas, el consumo explotaba, los capitales ingresaban masivamente como producto de las privatizaciones, y la Argentina, convertida en «alumno estrella» del credo neoconservador, parecía encaminarse a ser una potencia emergente del mundo globalizado. No hay que olvidar, sin embargo, que el grueso de los votos de Menem seguía proviniendo de las clases populares, que a pesar del desempleo y la precarización laboral que ya estaban despuntando eran las más beneficiadas por la estabilidad de los precios. La corrupción, pues, quedaba para la mayoría de la gente en un segundo plano. «Roba, pero hace», era la expresión que sintetizaba el clima de opinión predominante. Las transgresiones de Menem eran incluso festejadas. Después de todo, sólo un transgresor podía llevar adelante los cambios tectónicos que el país necesitaba. Pero el mismo año 1995 marcaría el punto de inflexión. La Argentina sufrió en ese momento el primero de una serie de shocks financieros procedentes del exterior, que se extendería hasta 1999. La Convertibilidad tuvo la virtud de terminar con el régimen de alta inflación que los argentinos habían padecido durante décadas, pero dejaba al país sin política monetaria para amortiguar el efecto de los movimientos bruscos y masivos de capitales que había creado la globalización. Aunque la economía salió de la recesión de 1995, pronto el crecimiento volvería a frenarse —para ingresar a fines de 1998 en una verdadera depresión que se extendería hasta la crisis de 2001-2002—, mientras los efectos sociales de las reformas de mercado introducidas en los años previos se harían sentir con fuerza inusitada. Entonces sí, todo lo que en los años previos se había justificado o festejado, se volvería en contra de Menem en el nuevo contexto. Como se ve en la Figura 5.1, en 1995 el 26% de los argentinos confiaba «mucho» o «bastante» en el gobierno nacional, pero en 1999 —todavía con Menem en la presidencia— el porcentaje había caído al 19%.

La cobertura política que los medios habían realizado durante aquellos años tuvo un efecto adicional. No se trataba sólo de las denuncias de los hechos de corrupción y de las pruebas con que la investigación periodística

las respaldaba. Los medios también alimentaban sospechas mostrando las lujosas residencias y el estilo de vida disipado a los que habían accedido repentinamente tantos funcionarios y políticos. La ostentación y el gusto por la farándula no eran un patrimonio exclusivo del menemismo. Los jóvenes políticos progresistas salían con los modelos tanto como los oficialistas, y sus fotografías se multiplicaban en las revistas y las secciones de chismes. En consecuencia, aunque el más afectado por las denuncias de corrupción había sido el gobierno de Menem, la imagen de deshonestidad y desenfreno empezó a extenderse a todo el sistema político, y contribuyó, probablemente, a una pérdida adicional de confianza en las instituciones.

El voto a la Alianza UCR-Frepaso en 1999, que llevó a la presidencia a De la Rúa —cuya imagen circunspecta era diametralmente opuesta a la de Menem—, tuvo un fuerte requerimiento de lucha contra la corrupción. La gente quería que la Alianza mantuviera la Convertibilidad y, con ella, la estabilidad ganada con tantos sacrificios. Brasil, gobernado por el extremadamente capaz Fernando Henrique Cardoso, había salido de su propia convertibilidad, mediante la devaluación del real, en enero de 1999. Esto produjo un grave desequilibrio entre los dos socios mayores del Mercosur. Las exportaciones argentinas a Brasil se frenaron de golpe, cuando la economía había entrado en recesión. En este marco, ya existía en algunos círculos incertidumbre sobre la capacidad de la Argentina para sostener el Plan de Convertibilidad y pagar su deuda externa, que había crecido masivamente durante los noventa. En el orden interno, sin embargo, muy pocos advertían sobre la necesidad de proceder a una salida ordenada de ese modelo, que la mayoría creía sostenible con una política fiscal más estricta. Nadie, por otro lado, hubiera estado dispuesto a dar semejante paso desde el gobierno. De modo que la opinión pública —que no tenía por qué conocer los intrincados pormenores de las políticas monetaria y financiera en un mundo globalizado— pedía continuar con el esquema económico, mejorando los aspectos sociales y llevando transparencia al gobierno y las instituciones.

La Alianza levantó efectivamente la transparencia como bandera. Una vez en el gobierno, defraudó muy pronto las expectativas. Desde el primer momento, equivocó el rumbo de la política económica. Pero el principio del fin tendría lugar en agosto de 2000, cuando una denuncia periodística sobre sobornos en el Senado, para aprobar la ley de reforma laboral elaborada por



el ministro de trabajo Alberto Flamarique, del Frepaso, llevó al vicepresidente Carlos Álvarez, del mismo partido, a promover una investigación a fondo que comprometía a legisladores opositores y oficialistas y a integrantes del poder ejecutivo. La situación era, en gran medida, un producto de las agudas divisiones internas de la Alianza. En un país sin tradición de cooperación política, la coalición gobernante carecía de objetivos y políticas consensuadas —fuera del ya logrado de enfrentar a Menem y derrotar al candidato del PJ Eduardo Duhalde—, y probaría ser un cóctel altamente inestable. Instalado ante la opinión pública el escándalo del Senado, la reacción de De la Rúa, que trató de cerrar el incidente, y la renuncia subsiguiente de Álvarez, lanzando furibundos ataques contra diversos sectores de la dirigencia política, terminó por convencer a la gente del clima generalizado de corrupción y de la falta de voluntad del presidente para corregirlo.

En 2001, la grave depresión económica —ese año el producto caería más del 4%— y la evidente debilidad de De la Rúa generaron una nueva reacción delegativa, ahora en la persona de Domingo Cavallo, el creador de la Convertibilidad, que volvía para salvarla, otra vez como súper ministro con poderes excepcionales. Pero la situación era insostenible. El retiro del apoyo financiero del FMI, la fuga imparable de capitales y la corrida contra los bancos, llevaron a limitar la extracción de dinero de las entidades —el «corralito» bancario—, lo que terminó de exasperar a la gente. El derrumbe final extinguió la poca credibilidad que quedaba de las instituciones políticas. El Congreso, inclusive, había sancionado una ley de intangibilidad de los depósitos de los ahorristas, poco antes de que el gobierno —a cargo de Duhalde— decidiera no devolverlos a su valor original, como se había prometido inicialmente. La economía se contrajo en 2002 un escalofriante 11%, la pobreza alcanzó el pico histórico de 54% en el Gran Buenos Aires y de 58% en todo el país, y la desocupación alcanzó otro récord: la cuarta parte de la población económicamente activa quedó sin trabajo.

## **La confianza en el gobierno y en los medios**

Un dato que surge de observar las curvas de la Figura 5.1 es que la evolución de la confianza en el gobierno se despega en 2003 —con la asun-

ción del presidente Kirchner— de la línea de tendencia de las otras dos instituciones. Ya en los años 1995 y 1999, la correlación entre la credibilidad del gobierno, por un lado, y la del parlamento y los partidos, por el otro, era menor que la correlación entre las confianzas de los dos últimos. En otras palabras, un bajo nivel de confianza en los partidos y el Congreso no excluye necesariamente una confianza elevada en el gobierno, que suele estar fuertemente asociada a la figura del presidente, aunque la credibilidad de uno y otro no sea asimilable. En la serie 1996-2006 de Latinobarómetro, los países de América Latina que participan de la encuesta registraron una confianza promedio en el presidente de 38%; en el gobierno, de 31%; en el Congreso, de 26%; y en los partidos, de 19%. El valor más bajo de confianza para estas cuatro instituciones fue alcanzado en 2003 por los partidos, con una confianza promedio de 11% en toda la región. La cifra más alta corresponde a la confianza en el presidente, que en 2006 llegó al 47%.

Vemos entonces que las diferencias de confianza en el gobierno, el Congreso y los partidos están lejos de ser exclusivas de la Argentina, si bien entre nosotros la credibilidad de las dos últimas instituciones —especialmente los partidos— llega a niveles extremadamente bajos. En la onda 2008 de Latinobarómetro, la confianza de los argentinos en los partidos políticos era del 14%, frente a un promedio del 21% en toda América Latina. La credibilidad del Congreso parecía estar en recuperación, pues llegaba al 31%, mientras que la del gobierno, que alcanzaba ese mismo porcentaje, disminuía respecto a las mediciones previas. El protagonismo recuperado en 2008 por el poder legislativo, a raíz de la confrontación política —que mantuvo en vilo a la opinión pública— entre el gobierno y las entidades de productores rurales por las retenciones a las exportaciones de granos, puede explicar la suba de la confianza en esa institución.

Podemos describir sintéticamente las tendencias registradas desde 1984 hasta la actualidad. La credibilidad de las tres instituciones, empezando en un nivel muy alto en los albores de la restauración democrática, se desplomó en bloque con el desafortunado final de la gestión de Alfonsín. A partir de ese momento, la confianza en el gobierno ha venido oscilando con picos y valles, al ritmo de la popularidad de los presidentes de turno. La confianza en el Congreso y los partidos, por el contrario, nunca se ha recuperado. Resta por ver si la reactivación de la credibilidad y del protagonismo del



Congreso que tuvo lugar en 2008 constituye una inflexión perdurable de su tendencia previa.

Un aspecto que no debe soslayarse es que la baja credibilidad del Congreso y los partidos no está asociada al rechazo de estas instituciones como tales. Los argentinos discriminan claramente entre una cosa y la otra. Según Latinobarómetro 2008, el 75% de los entrevistados de nuestro país creía que la democracia no podía existir sin Congreso. El 70% pensaba que tampoco podía existir sin partidos políticos. Esta creencia es mucho más sólida que la que sustenta el conjunto de los latinoamericanos. En toda la región, sólo el 57% de los ciudadanos pensaba que el Congreso era indispensable para la democracia. Una cifra similar —el 56%— mencionaba a los partidos.

Además, aunque entre los argentinos haya declinado la identificación partidaria, el voto orientado a partidos sigue teniendo un peso considerable. De acuerdo con la EMV, a la pregunta de por cuál partido votaría «si hubiera elecciones mañana», mencionó alguna de las agrupaciones el 66% de los entrevistados en 1995, el 61% en 1999 y el 58% en 2006. Si bien algunos de los grupos estaban asociados a personalidades políticas específicas —por ejemplo, Elisa Carrió, Mauricio Macri o Ricardo López Murphy—, se trataba de «proto-partidos» estables y no de emprendimientos políticos circunstanciales.

Comparemos ahora la confianza en las instituciones que hemos estudiado hasta aquí con la de otras instituciones relevantes [Tabla 5.2]. La credibilidad de los funcionarios se halla en un piso tan bajo como el de los partidos y ha seguido una evolución similar: en 1984 confiaba en los funcionarios el 50% de los argentinos, pero desde la siguiente medición el porcentaje se mantiene en un deprimido nivel de entre un 7% y un 8%. Recordemos que un 76% de los entrevistados en 1995 pensaba que «todos» o «casi todos» los funcionarios públicos estaban involucrados en casos de corrupción. La justicia sufrió también una caída inicial, pero al menos continúa despertando la confianza de entre una cuarta y una quinta parte de la población, la misma proporción que ha exhibido la policía —en su caso de manera estable— durante todo el periodo. Los sindicatos arrancan la serie con una confianza del 31%, pero caen muy por debajo de las grandes empresas, a niveles de entre un 7% y un 11%. Las Fuerzas Armadas, con toda lógica, siguen un recorrido inverso al resto de las instituciones: inician la serie con una credibilidad de apenas el 19%, que van aumentando hasta el pico de 31% en 2006.



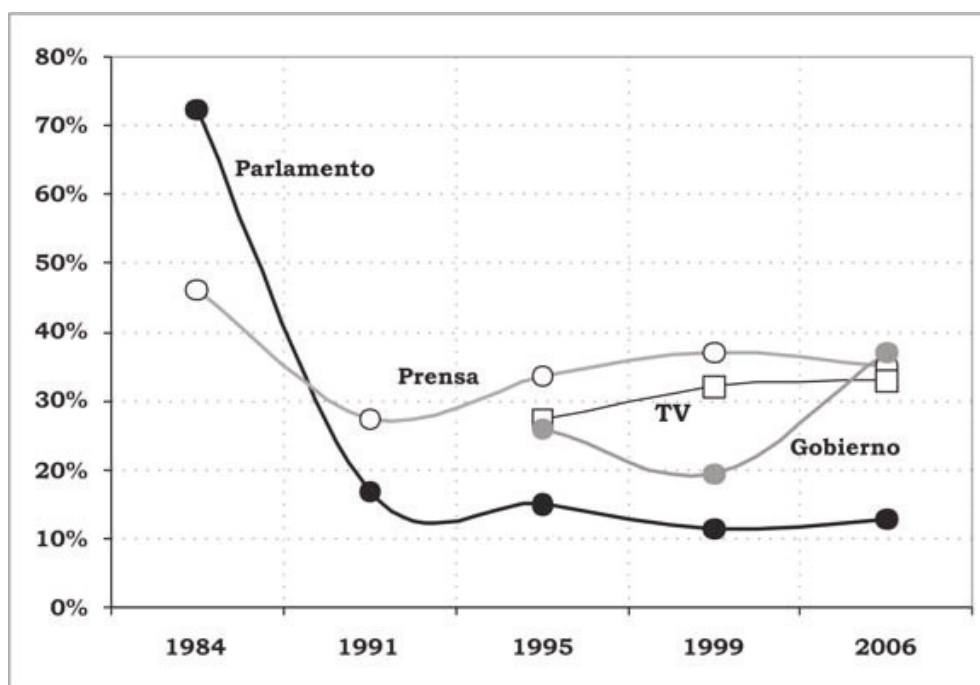
**Tabla 5.2 – Confianza en otras Instituciones Políticas**  
Argentina 1984-2006

Institución	1984	1991	1995	1999	2006
Funcionarios	50	7	7	7	8
Justicia	59	23	26	—	20
Prensa	46	27	33	37	35
Televisión	—	—	27	32	33
Policía	25	26	22	24	21
FFAA	19	28	22	25	31
Sindicatos	31	8	9	11	7
Grandes empresas	36	25	28	24	24

Porcentaje de los entrevistados que tienen «much» o «bastante» confianza en cada institución. Fuente: Cálculos propios a partir de la Bases Argentina 1984, 1991, 1995, 1999 y 2006 de la Encuesta Mundial de Valores.

La Figura 5.2 coteja las trayectorias del parlamento, el gobierno, la prensa y la televisión. En 1984, la confianza en el parlamento (73%) era muy superior a la de la prensa (46%) y a la de cualquier otra institución con datos en ese periodo. Hacia 1991, las dos instituciones han tenido una fuerte pérdida de credibilidad, pero no en la misma magnitud: la confianza en el parlamento había bajado al 17% (un desplome del 77%), mientras que la de la prensa lo había hecho al 27%, lo que representaba una declinación del 44%. A partir de allí, la confianza en la prensa se recuperaba en forma consistente, hasta alcanzar un 37% en 1999, cifra incluso superior a la del gobierno, aunque inferior a la del mismo periodismo en 1984. La prensa se mantenía en un nivel similar –del 35%– en el año 2006. Desde 1995 contamos con datos sobre la televisión, que, si bien tiene una credibilidad ligeramente menor que la de la prensa, sigue asimismo una línea ascendente. Según Latinobarómetro 2008, es la radio el medio que goza de mayor confianza entre los argentinos y latinoamericanos. Ese año, el 57% de los argentinos dijo tener «much» o «algo» de confianza en la radio. Los porcentajes fueron del 47% para la prensa y del 45% para la televisión. En el conjunto de América Latina, el orden de las confianzas es algo distinto: también es primera la radio (55%), pero seguida por la televisión (51%) y recién después por los diarios (48%).

**Figura 5.2 – Confianza en el Parlamento, el Gobierno y los Medios Argentina 1984-2006**



El eje de ordenadas indica el porcentaje de los entrevistados que tienen «much» o «bastante» confianza en cada institución.

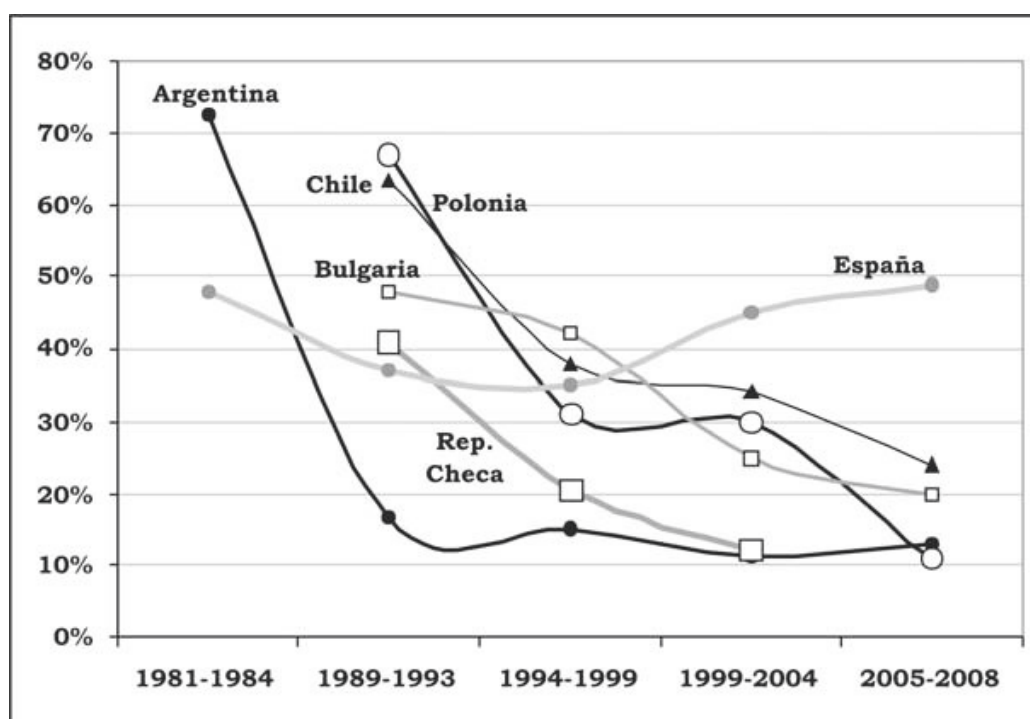
Fuente: Cálculos propios a partir de la Bases Argentina 1984, 1991, 1995, 1999 y 2006 de la Encuesta Mundial de Valores.

En conclusión, dentro de un marco general de baja confianza en las instituciones que integran el sistema político, los medios de comunicación son una de las pocas que han logrado despegarse de la pérdida general de credibilidad. Su recuperación, que coincide con el periodo en que el periodismo asumió el rol de monitor de la transparencia del gobierno, parece tener una notable estabilidad, especialmente cuando se compara con el gobierno, cuya credibilidad está sujeta a fuertes oscilaciones. Considerando la esfera institucional en su conjunto, la Iglesia es la única institución que goza de una confianza relativamente alta. Según la EMV, en 1984 confiaba en la Iglesia el 46% de los entrevistados. El porcentaje fue subiendo y alcanzó el 59% en 1999 y el 55% en 2006. De acuerdo con Latinobarómetro, en todos los países de América Latina la credibilidad de la Iglesia ascendía en 2006 al 71%.

## Particularidades de las democracias tardías

Es necesario detenerse en el fenómeno de la abrupta caída que, en mayor o menor medida, sufrió la confianza en todas las instituciones del sistema político respecto a los altos niveles de 1984. Es, como cabe esperar, un hecho frecuente en las nuevas democracias. La Figura 5.3 compara la evolución de la confianza en el parlamento en un conjunto de democracias tardías, entre ellas la Argentina.

**Figura 5.3** – Confianza en el Parlamento en Nuevas Democracias  
Países Seleccionados - 1981-2008



El eje de ordenadas indica el porcentaje de entrevistados que confía «mucho» o «bastante» en el parlamento.

Fuente: Cálculos propios a partir de la Base Integrada 1981-2004 y de la Base 2005-2008 de la Encuesta Mundial de Valores.

A fines de 1989, la por entonces Checoslovaquia –que pronto se dividiría en República Checa y Eslovaquia– se convirtió en una democracia. En

1991, el 41% de los checos confiaba en el parlamento, pero el porcentaje cayó al 20% en 1998 y al 12% en 1999. Polonia y Bulgaria siguen trayectorias similares. La credibilidad del parlamento polaco pasó de 67% en 1990, cuando el país adoptó la democracia, a 31% en 1997 y a sólo un 11% en 2005. En el caso de Bulgaria, la cifra descendió del 48% en 1990 al 20% en 2006. En Chile, donde Pinochet entregó el mando al presidente electo Patricio Aylwin en marzo de 1990, la confianza bajó del 63% ese año al 34% en 2000 y al 24% en 2006. Lo único que distingue a la Argentina, entre estas jóvenes democracias, es la magnitud y la brusquedad con que se hundió la confianza en su parlamento. España, en cambio, se destaca como un caso de naturaleza diferente. A poco de haber instaurado la democracia, en 1981, la confianza en el parlamento era de 48%. Si bien bajó en 1990 y 1995, lo hizo sólo una cuarta parte, para subir al 45% en el año 2000 y al 49% en 2007. Esto refleja una transición democrática y una consolidación institucional mejor encauzadas que las del resto de los países comparados.

En la Tabla 5.3 es posible cotejar la evolución de la confianza en el parlamento en un amplio conjunto de democracias, nuevas y maduras, durante un lapso de más de veinticinco años. Comparando entre puntas, las mayores trayectorias negativas corresponden a democracias jóvenes: Polonia, Hungría, Argentina, Corea del Sur, Chile, República Checa, Bulgaria. Recién entonces aparecen casos de erosión de la confianza en países desarrollados: Estados Unidos, Alemania –afectada por la reunificación–, Irlanda, Francia, Irlanda, Australia y, en medida menor, los Países Bajos. En naciones como Dinamarca, Finlandia y Suecia, la credibilidad del parlamento aumenta. Computando los últimos datos disponibles de cada país, la confianza promedio entre los países desarrollados del cuadro es del 40%, frente al 27% en las naciones en vías de desarrollo. La comparación entre las confianzas de los partidos políticos está limitada por la escasez de datos. En las sociedades de la Tabla 5.4, la credibilidad de los partidos se halla en torno del 20% en promedio, tanto en las democracias desarrolladas como en las restantes.

Se han señalado una serie de causas sobre el declive de los partidos y la creciente desconfianza en las instituciones políticas en general. Una parte importante de la explicación parece residir en un conjunto definido de cambios sociales, que ya estudiamos en detalle en el Capítulo 2. En las socieda-

des desarrolladas, con la satisfacción de las necesidades básicas de carácter material, surgen otras de naturaleza simbólica o posmaterialistas. Socializadas en un entorno de seguridad existencial, las generaciones más jóvenes dan prioridad a la autoexpresión y la calidad de vida. Estas orientaciones valorativas crean nuevas demandas —como las ecológicas y las relacionadas con los derechos de las minorías—, que cambian la agenda política. La sociedad se vuelve más compleja, con una pluralidad de grupos con requerimientos específicos. Los grupos jóvenes, mejor educados que sus mayores y con habilidades desarrolladas en los ambientes laborales complejos del sector terciario de la economía, adquieren una creciente capacidad de acción política autónoma, autodirigida y desafiante de las elites políticas tradicionales. Los partidos e instituciones de la era industrial, preparados para gestionar una sociedad que daba prioridad al crecimiento económico y se organizaba en unas pocas categorías —como trabajadores y empresarios—, encuentran dificultades para responder al nuevo entorno político. Además, la naturaleza masiva y la organización vertical de estas instituciones tradicionales les hacen perder atractivo ante públicos refractarios a todas las formas de autoridad.<sup>17</sup> Touraine atribuye asimismo la crisis de representación política a la diversidad de la sociedad y al hecho de que, en los países occidentales, la mayor parte de la población activa ya no pertenece ni al mundo de los obreros ni al de los empresarios. Los partidos representaban clases sociales; hoy deben representar proyectos de vida y, a veces, movimientos sociales.<sup>18</sup>

17. Inglehart, 1997, especialmente Ch. 8.

18. Touraine, 1998, pp. 82-87.



**Tabla 5.3 - Confianza en el Parlamento**  
Países Seleccionados – 1981-2008

<b>País</b>	<b>1981-1984</b>	<b>1989-1993</b>	<b>1994-1999</b>	<b>1999-2004</b>	<b>2005-2008</b>
Alemania		49	26	34	21
Argentina	73	17	15	11	13
Australia	55		30		33
Bélgica	34	42		34	
Brasil		24	33		25
Bulgaria		48	42	25	20
Canadá	42	38		39	
Chile		63	38	34	24
Corea del Sur	68	34	31	10	26
Croacia			40	22	
Dinamarca	36	41		47	
EEUU	52	42	29	37	19
Eslovaquia		30	29	39	
Eslovenia		36	24	24	15
España	48	37	35	45	49
Finlandia		33	31	43	56
Francia	48	43		39	35
Hungría	92	39	37	33	
India		65	53	42	47
Irlanda	52	50		30	
Islandia	58	53		71	
Italia	30	32		33	32
Japón	29	28	23	20	21
México		34	43	21	25
Moldavia			40	34	28
Noruega	77	59	69		
Países Bajos	44	53		55	29
Perú			14	10	8
Polonia		67	31	30	11
Reino Unido	40	46		34	35
Rep. Checa		41	20	12	
Rumania		20	18	18	16
Rusia		43	21	18	27
Sudáfrica		60	63	57	64
Suecia	44	45	44	50	55
Turquía		58	51	42	58
Ucrania			34	25	18

Porcentaje de entrevistados que confía «mucho» o «bastante» en el parlamento.  
Fuente: Fuente: Cálculos propios a partir de la Base Integrada 1981-2004 y de la Base 2005-2008 de la Encuesta Mundial de Valores.



**Tabla 5.4 - Confianza en los Partidos**  
Países Seleccionados – 1981-2008

País	1989-1993	1994-1999	1999-2004	2005-2008
Alemania		13		12
Argentina		8	7	8
Australia		16		14
Brasil		32		21
Bulgaria		27		17
Chile	50	25	27	17
Colombia		17		19
Corea del Sur		25	10	24
EEUU		20	22	15
Eslovaquia	35	21		
España	51	18	26	28
Finlandia		13		28
India	53	39	28	37
Indonesia			31	29
Japón		15	17	17
México	30	35	24	24
Moldavia		17	23	21
Nueva Zelanda		6		13
Perú		6	8	5
Polonia		11		7
Rep. Checa	48	14		
Rumania		13		12
Rusia	41	18		21
Sudáfrica	47	43	42	42
Suecia		28		33
Suiza		25		25
Turquía		29	28	33
Ucrania		17		15
Venezuela		14	20	

Porcentaje de entrevistados que confía «mucho» o «bastante» en los partidos.

Fuente: Fuente: Cálculos propios a partir de la Base Integrada 1981-2004 y de la Base 2005-2008 de la Encuesta Mundial de Valores.

La enorme penetración de la televisión es otro factor que, se ha señalado, altera la dinámica política. En una campaña electoral, la televisión permite una relación directa entre candidatos y votantes. Esta sería una de las causas de la

«personalización de la política» y de la «democracia de candidatos». Un ejemplo temprano de este fenómeno es Estados Unidos, donde hubo candidatos independientes a la presidencia en 1980, 1992 y 1996. La televisión influye también en el desarrollo de las elecciones internas de los partidos, de las que, observan los críticos, pueden surgir candidatos «creados por los medios», hábiles para hacer campaña y manejarse frente a las cámaras, pero no para gobernar.<sup>19</sup> Los efectos de la televisión se hallan en el centro de las teorías ya analizadas del «malestar mediático» (*media malaise*). Según éstas, son los medios de comunicación en general, por su forma o contenido, los que inducen el cinismo político y la desconfianza en las instituciones. Se dice, por ejemplo, que la cobertura política de los medios es fragmentaria y superficial, con un predominio de «malas noticias», agresión política y ataque a las instituciones. Los que no acuerdan con la teoría del malestar mediático arguyen que acusar a los medios de difundir «malas noticias» es, simplemente, «culpar al mensajero».<sup>20</sup> Algunas hipótesis del malestar —denominadas del *videomalestar*— se enfocan en la televisión. Aducen que ésta, por su propia naturaleza, no sería capaz de informar y educar apropiadamente al público sobre las cuestiones políticas. Además, al privatizar el tiempo libre, reduciría los contactos sociales y, por lo tanto, el capital social. Las teorías de la *movilización cognitiva* —como la de Inglehart— afirman lo contrario a las hipótesis del malestar. Sostienen que la combinación de niveles más elevados de educación con el acceso a mayores volúmenes de información política gracias a la expansión de los medios, han contribuido a movilizar a los ciudadanos, es decir, a aumentar su capacidad de informarse, pensar y actuar políticamente.<sup>21</sup>

En la Argentina, como hemos visto, los medios dedicaron grandes espacios durante los años noventa a las denuncias de corrupción en el ámbito institucional. Es probable que la amplia difusión de esos escándalos haya contribuido, también entre nosotros, a aumentar la desconfianza en las instituciones. Y en la medida que la corrupción era real,<sup>22</sup> atribuir a los medios esa pérdida de con-

19. McKay, 2005.

20. Norris, 2000.

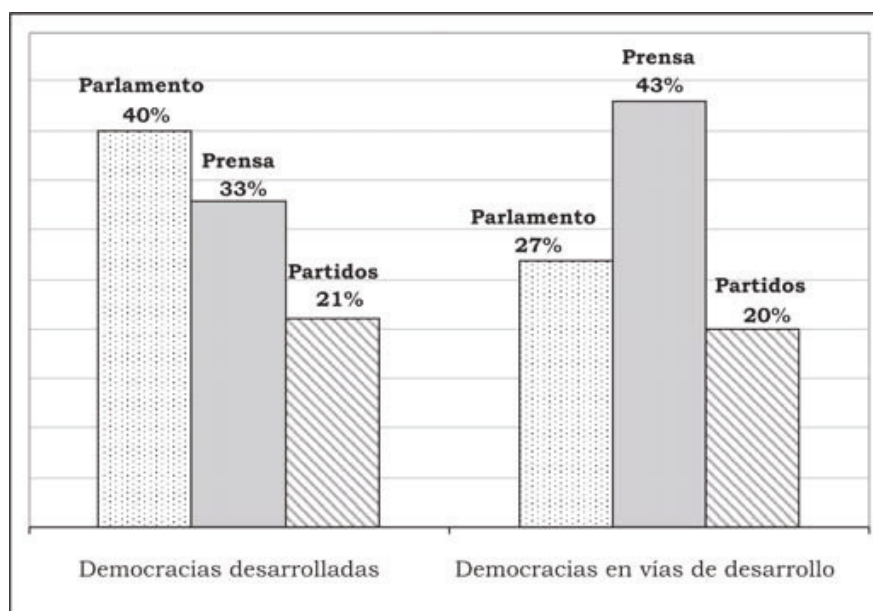
21. Ver Capítulo 2.

22. Son conocidos los informes de la organización Transparencia Internacional, que ubican a la Argentina en niveles muy elevados de corrupción percibida. Más allá de los indicadores subjetivos que proporcionan las encuestas realizadas entre la población general y grupos específicos, a fines de los años noventa la Oficina Anticorrupción del Ministerio de Justicia detectó numerosas prácticas irregulares en el Estado nacional, que fueron informadas por

fianza sería, sin dudas, «culpar al mensajero». Si los medios pudieron sostener y hasta aumentar su propia credibilidad, ello se debió, al menos en parte, a este trabajo de control sobre el sistema político.

La Tabla IX del Anexo muestra la evolución de la credibilidad de la prensa en 39 países entre 1981 y 2008. En promedio, calculando sobre el último dato disponible de cada sociedad, confía en la prensa el 33% de los ciudadanos de las democracias industrializadas de esa lista, un porcentaje considerablemente más bajo que el 40% que confiaba en el parlamento de esos mismos países en la Tabla 5.3. En las democracias en vías de desarrollo se da el fenómeno inverso: la credibilidad de la prensa entre los 19 países comunes a la Tabla IX del Anexo y la Tabla 5.3 es del 43%, mientras que el parlamento goza de la confianza del 27% de la población de esas sociedades [Figura 5.4].

**Figura 5.4 – Confianza en el Parlamento, la Prensa y los Partidos**  
Países Seleccionados



Porcentaje de entrevistados que confía «mucho» o «bastante» en cada institución.

La confianza en el Parlamento y en la Prensa es un promedio calculado para los países comunes a la Tabla 5.3 y la Tabla IX del Anexo.

Fuente: Cálculos propios a partir de la Base Integrada 1981-2004 y la Base 2005-2008 de la Encuesta Mundial de Valores.

agentes de la administración pública entrevistados en un estudio exploratorio. Ver Oficina Anticorrupción del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos: «Estudio exploratorio sobre transparencia en la Administración Pública Argentina 1998-1999», Agosto de 2000, mimeo.

También la *videopolítica* ocupó definitivamente el centro de la escena durante los años noventa. Un ejemplo interesante de personalización de la política e influencia de la televisión fue la competencia interna protagonizada por Carlos Menem y Antonio Cafiero por la candidatura del PJ a las elecciones presidenciales de 1989. En 1988, Cafiero, gobernador de la Provincia de Buenos Aires y máximo dirigente de la Renovación Peronista —de la que Menem había sido parte—, contaba con el apoyo del resto de los gobernadores justicialistas y de la estructura del partido. Fue a la elección interna de julio de ese año convencido del triunfo, pero Menem, con el capital de su carismática imagen pública, construida por medio de sus reiteradas apariciones en la televisión capitalina, se impuso sorpresivamente.<sup>23</sup>

Los datos y análisis previos sugieren que la crisis de confianza en las instituciones argentinas —como la que existe en otras democracias tardías— tiene caracteres específicos, que no pueden equipararse, más allá de algunos aspectos comunes, con la erosión institucional que se observa en las democracias industrializadas. ¿Se debe la enorme pérdida de credibilidad en los partidos y el Congreso argentinos a la emergencia de necesidades posmaterialistas, a las malas noticias difundidas por los medios o a la personalización de la política impulsada por la televisión? No dudamos de que estos factores tengan algún grado de influencia. Pero el problema de fondo parece haber sido la escasa capacidad del sistema político e institucional para dar respuesta con un mínimo de eficacia a demandas y necesidades básicas. A diferencia de lo que ocurre en las democracias maduras, en la mayoría de las nuevas —con pocas excepciones, como España— las instituciones no alcanzan un piso de funcionamiento que permita satisfacer reclamos elementales, sean de estabilidad de precios, de trabajo, de salud, de justicia o de trato igualitario. Latinobarómetro 2008 agrega un dato de interés: sólo el 18% de los argentinos —y un 23% de los latinoamericanos— califica como «bien» o «muy bien» el «funcionamiento de las instituciones públicas». Sumemos a ese Estado ineficiente e ineficaz —y a veces simplemente ausente— un sistema político sin transparencia, que aparece ensimismado en sus propios asuntos, con actores renuentes a cooperar entre sí y enfrascados en infinitas internas y confrontaciones, mientras aquellos reclamos básicos no son atendidos, y se tendrá la crisis de confianza

23. Ver Altamirano, 2004.

que padece la Argentina y los países que atraviesan por situaciones similares. No es casual que en muchas de las democracias nuevas la credibilidad de las instituciones políticas haya caído a poco de ser instauradas: en ningún caso cumplieron con las expectativas. Tampoco que la confianza en el parlamento sea muy superior en las democracias maduras que en las nuevas, ni que en éstas la credibilidad de la prensa sea mayor que la del parlamento, mientras que en aquéllas ocurre exactamente al revés. Se habla incluso de «pluralismo ineficaz» para clasificar a un buen número de democracias de la tercera ola —entre ellas la argentina y la mayoría de las latinoamericanas—, que tienen como rasgo común la existencia de una competencia política genuina y amplia, pero también improductiva a la hora de solucionar los problemas del país.<sup>24</sup>

Esto nos remite a otra diferencia entre las democracias maduras y las nuevas. Mientras en las primeras las instituciones centrales del sistema han estado firmemente establecidas durante varias décadas, en las segundas la construcción institucional es una de las tareas capitales del proceso de consolidación democrática. La pérdida de confianza en las instituciones tendrá un efecto muy distinto donde éstas hayan funcionado durante largo tiempo y donde estén aún en formación.

En la Tabla 5.5 vemos algunas de las variables que se hallan asociadas con la confianza en las instituciones políticas en nuestro país. La credibilidad del parlamento, los partidos y los funcionarios públicos es menor entre las personas que están insatisfechas con el funcionamiento de la democracia, creen que el país está gobernado por grandes intereses en su propio beneficio (y no para toda la gente), piensan que no se respetan los derechos humanos y perciben que los funcionarios están involucrados en actos de corrupción.

24. Carothers, 2002.



**Tabla 5.5 – Argentina: Variables Asociadas con la Confianza en las Instituciones**

Indicador	Parlamento		Partidos		Funcionarios	
	Sig.(x <sup>2</sup> ) <sup>a</sup>	Coef. <sup>b</sup>	Sig.(x <sup>2</sup> ) <sup>a</sup>	Coef. <sup>b</sup>	Sig. (x <sup>2</sup> ) <sup>a</sup>	Coef. <sup>b</sup>
Satisfacción con la democracia 99	0.000	g= 0.40	0.000	g= 0.32	0.000	g= 0.32
País gobernado por intereses 95	0.000	V=0.27	0.000	V=0.23	0.000	V=0.26
País gobernado por intereses 99	0.000	V=0.18	0.000	V=0.21	0.000	V=0.18
Respeto por los DDHH 99	0.000	g= 0.38	0.000	g= 0.32	0.000	g= 0.34
Respeto por los DDHH 06	0.000	g= 0.27	0.000	g= 0.28	0.000	g= 0.37
Corrupción política 95	0.000	g= -0.32	0.000	g= -0.31	0.000	g= -0.36
Índice de Posmaterialismo 95	0.430	—	0.08	g= -0.09	0.779	—
Índice de Posmaterialismo 99	0.376	—	0.60	—	0.113	—
Índice de Posmaterialismo 06	0.009	g= -0.03	0.142	—	0.704	—

<sup>a</sup> Nivel de significación según la prueba de ji al cuadrado. <sup>b</sup> Coeficientes de asociación: V de Cramer; g: Gamma.

Fuente: Cálculos propios a partir de las Bases Argentina 1995, 1999 y 2006 de la Encuesta Mundial de Valores.

Por ejemplo, tomando los datos de 1999, confía en el parlamento el 27% de los argentinos que están «muy satisfechos» con el desempeño de la democracia, el 25% de los que piensan que el país está gobernado para todos y el 26% de los que perciben que en el país se respetan «mucho» los derechos humanos. La confianza baja al 3% en el grupo de los «muy insatisfechos» con el funcionamiento de la democracia; al 9% entre los que opinan que el país está administrado por grandes intereses y al 4% entre los que ven que no se respetan «nada» los derechos humanos. En 1995 –onda de la EMV que hizo la pregunta sobre corrupción–, cree en el parlamento el 26% de los que dicen que «muy pocos» o «casi ninguno» de los funcionarios participan en actos de ese tipo, y sólo el 9% de los que afirman que «casi todos» están comprometidos. De la Tabla 5.5 se desprende que la dimensión posmaterialismo/materialismo no está asociada en la Argentina a la confianza en las instituciones: sólo existe una muy débil relación con la confianza en los partidos en 1995 y con la credibilidad del parlamento en 2006. Dicho de otra forma, la desconfianza en las instituciones políticas se halla extendida tanto entre los posmaterialistas, que priorizan la participa-



ción de la gente y la libertad de expresión, como entre los materialistas, que ponen énfasis en el control de la inflación y el mantenimiento del orden.

La onda 2006 de la EMV en la Argentina incluyó una batería de preguntas sobre exposición a los medios. En las tabulaciones cruzadas, la confianza en los partidos y los funcionarios aparece asociada en algunos casos con la lectura de diarios y revistas, la exposición a las noticias televisivas y radiales, el uso de Internet y el hábito de mirar informes especiales por televisión. La relación es inversa a la predicha por la teoría del malestar mediático: a mayor exposición a los medios, la confianza en las instituciones es un poco más alta. Sin embargo, estas relaciones desaparecen o se debilitan mucho cuando se controla por el interés por la política o el nivel educativo (si bien los informes especiales televisados parecen aumentar la confianza de las personas no interesadas por la política). En las ondas 1995 y 1999, la EMV consultó a los entrevistados por el tiempo de exposición a la televisión. También aquí surgen asociaciones bivariadas. Éstas sugieren que mirar mucha televisión o no mirar en absoluto está vinculado entre los argentinos con niveles algo más bajos de confianza en las instituciones. Al controlar por el interés por la política, la televisión parece tener sobre los no interesados un leve efecto en la dirección prevista por la teoría del malestar: las personas no interesadas que miran muchas horas de televisión tienden a confiar un poco menos en las instituciones. Estos análisis son preliminares y requieren investigación adicional.

Un último comentario se refiere a la crisis de los partidos políticos argentinos. Sabemos que los grandes partidos están perdiendo atractivo en muchos países y que la política experimenta un desplazamiento hacia un mayor protagonismo de la sociedad civil. Pero la idea de una democracia sin partidos no es, al menos hoy por hoy, ni viable ni deseable. En una democracia consolidada, los partidos siguen cumpliendo una serie de funciones vitales: agregar las demandas, conciliar los intereses, formar equipos de gobierno, dar congruencia a la política de las distintas áreas de gobierno y promover la estabilidad política. El raquitismo de los partidos y de los ámbitos parlamentarios es una debilidad histórica del sistema político argentino, no el signo de su ingreso a la posmodernidad. La reconstrucción de un espacio partidario y la revalorización del Congreso son tareas indispensables para fortalecer y mejorar la calidad de nuestra democracia.



## Instituciones democráticas y preferencias ciudadanas

La democracia implica que los dirigentes e instituciones políticas tienen la disposición y capacidad para responder a las preferencias y necesidades de los ciudadanos. *Responsiveness* –traducido a veces como «capacidad de respuesta», «receptividad» o incluso «responsividad»– es el término utilizado para designar este rasgo que la teoría considera una nota esencial del gobierno democrático.<sup>25</sup> Pero si esta es la teoría, ¿qué ocurre en la práctica? Aquí las aguas se dividen, tanto desde el punto de vista empírico como normativo.

A los que ven que en el mundo real las preferencias de la gente ejercen efectivamente una gran influencia sobre las decisiones de gobierno, se oponen los que afirman que ese efecto es pequeño o insignificante, y los que creen que el influjo existe en ciertas circunstancias pero no en otras. Otros sostienen que los gobiernos no deberían responder siempre a las demandas de los ciudadanos, partiendo de que la gente común no tiene conocimientos, actitudes formadas o equilibrio suficiente para definir el rumbo de políticas específicas en materia de economía, educación, salud, seguridad, relaciones exteriores y otras áreas especializadas.

Nos sale al paso, además, otra cuestión crucial: ¿cómo conocen los dirigentes las preferencias de la población? En las democracias modernas, el instrumento privilegiado –omnipresente– son las encuestas. Pero esta herramienta también es discutida. Se dice, por ejemplo, que ha dado paso a gobiernos demasiado complacientes, que eluden las medidas necesarias cuando éstas no corresponden a los deseos del público. Otros, inversamente, argumentan que los dirigentes políticos y los grupos de interés utilizan los sondeos para manipular las opiniones de la población.

La expresión «gobernar para las encuestas» suele aludir a la práctica de hacer lo que la gente quiere –o, al menos, de *no hacer* lo que la gente *no*

25. Las concepciones formalistas de la democracia relativizan este punto. Schmitter y Karl (1991) sostienen que «los gobernantes pueden no seguir siempre el curso de acción preferido por la ciudadanía. Pero cuando se desvían de tal política, por ejemplo sobre la base de la ‘razón de estado’ o del ‘interés nacional’, deben en última instancia rendir cuentas de sus acciones a través de procesos regulares y justos» (p. 226). Desde este punto de vista, la nota esencial de la democracia no es la capacidad de respuesta, sino el mecanismo de rendición de cuentas.

*quiere*—, pero más frecuentemente a la política de dedicar esfuerzo únicamente a aquellos temas que a la gente le preocupan, sólo *en el momento y por el tiempo* en que a la gente le preocupan, muchas veces sin otra intención que la de transmitir el mensaje de que se está haciendo algo, hasta que la preocupación haya pasado. Un periodista del diario *Clarín* escribía a principios de 2009, a propósito del recurrente problema de la inseguridad en el Conurbano bonaerense: «Lo que resulta más que llamativo pasados los 25 años de democracia plena en la Argentina es que se avizoren en el panorama tan pocos políticos con intenciones de llevar a cabo políticas. Y que actúen casi calcados, idénticos, en general, por reacción espasmódica ante los acontecimientos o ante sus veneradas encuestas».<sup>26</sup>

Los sondeos, pues, parecen un arma de doble filo. Siendo una técnica que permite conocer con razonable certeza —sin el sesgo de otros procedimientos y formas de participación— las opiniones y demandas de los ciudadanos, deberían, a primera vista, contribuir a reforzar y profundizar la democracia. Pero las cosas son más complejas.

Gallup, que a mediados de los años treinta inventó las encuestas políticas basadas en los métodos científicos que hoy conocemos, las veía como una forma de promover la democracia. Con ellas surgía «un nuevo instrumento que puede ayudar a cerrar la brecha entre la gente y quienes son responsables de tomar decisiones en su nombre». Advertía que los políticos ya no seguirían siendo engañados por la imagen distorsionada del público general transmitida por grupos de presión que pretendían hablar por toda la población. También quedarían expuestos los dirigentes que se atribuyeran, a sí mismos y a sus acciones, una popularidad que no tenían, como ocurría en los regímenes autoritarios. Gallup creía en la capacidad del público y criticaba a los que pensaban que la gente común debía mantenerse «lo más lejos posible de la elite cuya función es elaborar las leyes».<sup>27</sup> Su visión de las encuestas como una forma de «referéndum por muestreo» llevaba implícita la idea de un gobierno dirigido por el público. Un cientista político de su misma época, Lindsay Rogers, salió al cruce de esta concepción en un libro crítico titulado *Los Encuestadores* (1949). El trabajo defendía que el marco constitucional de la democracia no preveía un gobierno de la mayoría puro y simple, sino que

26. Marcelo Moreno: «El extraño mensaje de un delito», *Clarín*, 28 de enero de 2009.

27. George Gallup and Saul F. Rae: *The Pulse of Democracy* (1940), citado por Fried, 2006.



también protegía los derechos de las minorías. Los órganos representativos hacían posible la negociación y el compromiso entre opiniones e intereses contrarios, algo vedado al mecanismo de consulta popular por medio de los sondeos. Éstos tampoco creaban un espacio para la deliberación entre los ciudadanos, un proceso que requería discusión y tiempo. Existía, finalmente, el riesgo de que los dirigentes políticos dejaran de ejercer la función de liderazgo. En una democracia, los líderes debían escuchar a la opinión pública, pero también, si era necesario, educarla.<sup>28</sup>

Más recientemente, Verba volvió a plantear el rol de las encuestas en democracia, definiéndolas como «un medio de participación política».<sup>29</sup> Su argumento es que otras formas de participación ciudadana —las asociaciones civiles, las protestas, las cartas de lectores y demás— son socialmente desiguales: los que participan son aquellos que están más motivados —debido a su interés por cuestiones específicas o por la política en general— y/o que poseen los recursos —educativos, materiales, sociales— para poder hacerlo. Si los políticos intentaran conocer las preferencias de la gente escuchando la voz de los más activos —cosa que ocurre a menudo—, se formarían una imagen distorsionada. Luego, si respondieran a las preferencias determinadas de esa manera, los menos dotados en motivación y recursos —aspectos que están en buena medida entrelazados— habrían quedado excluidos. Frente a esto, la encuesta tiene la ventaja, a raíz del procedimiento de muestreo aleatorio, de dar a cada ciudadano —dentro de ciertos límites— la misma probabilidad de ser consultado. De este modo, representa a todos los ciudadanos por igual. En palabras de Verba, los sondeos «son como las elecciones, en las cuales cada individuo tiene igual voz, sólo que mejores [...] Recogen más información. El voto dice poco sobre las preferencias de los votantes, excepto en el sentido restringido de su elección del candidato». El autor no propone un «gobierno por encuestas», sino ver a éstas como parte del proceso de participación ciudadana, que igual existiría sin ellas. También plantea los límites de la técnica. En primer lugar, la aleatoriedad no es perfecta, porque algunas personas no son localizables, o son difíciles de encontrar, o —como sucede cada vez más— se niegan a contestar. Los porcentajes de rechazo en los últimos años han subido hasta el 25% o 30%

28. Fried, op. Cit.

29. Verba, 1996.

de los individuos contactados. Otra limitación es que los temas por los que se pregunta reflejan la agenda de quien encargó la encuesta, no la del mismo encuestado. Y a esto se suma que sólo los grupos con recursos pueden contratar un sondeo. De ello resulta que mientras la selección de los entrevistados no está sesgada, sí lo está la de quienes hacen las preguntas. Hay un problema de «endogeneidad»: las respuestas obtenidas son, en parte, una reacción a la información que los entrevistados reciben de los medios o de los mismos funcionarios. En consecuencia, tanto las preguntas como las respuestas están afectadas por el mismo proceso político sobre el que habrán de influir. Finalmente, Verba apunta que «es común notar que, con frecuencia, las opiniones no existen hasta que se realiza la pregunta y el entrevistado se enfrenta con la necesidad de contestar», si bien en algunos temas la información recopilada sobre la población es «bastante sólida».

Hemos vuelto, pues, a la cuestión de la capacidad del público. Un antecedente ampliamente citado es el estudio de panel realizado por Converse a fines de los años cincuenta. Al encuestar a las mismas personas en 1956, 1958 y 1960, Converse halló que las respuestas a las mismas preguntas sobre política pública no seguían un patrón definido, sino que parecían variar en forma aleatoria. Infirió que la mayor parte de la gente no tiene actitudes reales sobre muchos temas, sino que, al ser entrevistada, simplemente se siente obligada a dar una respuesta.<sup>30</sup> De todo esto surge un grave interrogante: ¿las encuestas miden la opinión pública, o construyen opinión artificialmente allí donde no existe?

La concepción procedimental de la democracia se apoya en la noción de «método democrático» de Schumpeter. Y éste, a su vez, derivaba su idea de democracia como «método» del supuesto de que los ciudadanos son incompetentes en temas políticos. Decía Schumpeter que «el ciudadano normal descende a un nivel inferior de prestación mental tan pronto como penetra en el campo de la política. Argumenta y analiza de una manera que él mismo calificaría de infantil si estuviese dentro de la esfera de sus intereses efectivos. Se hace de nuevo primitivo».<sup>31</sup> Por eso nuestro autor encontraba grandes dificultades en la teoría que él llamaba «clásica» de la democracia: ésta postula que el pueblo tiene «una opinión definida y racional

30. Page and Shapiro, 2002, pp. 5-6.

31. Schumpeter, 1963, p. 335.



sobre toda cuestión singular» y elige representantes para que pongan esas opiniones en práctica. Schumpeter decide invertir la ecuación: el fin primario del sistema democrático no es, como dice la teoría «clásica», invertir al electorado del poder de decidir las controversias políticas, sino de elegir a los hombres que tomarán esas decisiones. «En realidad, el pueblo no plantea ni decide las controversias, sino que estas cuestiones, que determinan su destino, se plantean y deciden normalmente para el pueblo».<sup>32</sup>

«¿Schumpeter exagera?», se pregunta Sartori, refiriéndose a aquello de que el hombre común desciende a un estado mental primitivo al ocuparse de política. «Tal vez, pero no tanto», es su propia respuesta. Su explicación es que la educación en general no es sinónimo de educación política, y que tampoco estar bien informados sobre política nos hace competentes para practicarla. «Ello explica cómo puede crecer el nivel generalizado de instrucción sin el correspondiente aumento de ciudadanos interesados, luego informados y, finalmente, competentes». El hilo de su razonamiento sigue al de Schumpeter: «El verdadero poder del electorado es el poder de escoger a quién lo gobernará. Entonces, las elecciones no deciden las cuestiones a decidir, sino quién será el que las decida».<sup>33</sup> Sartori critica a los jóvenes sesentistas que proclamaban la «democracia participativa» y propone como modelo ideal de democracia a la «poliarquía selectiva»: el gobierno de «los mejores», seleccionados por medio del voto.

Puede parecer curioso que un referente de la política realista como Maquiavelo haya arribado a una conclusión opuesta. Si nos guiamos por *El Príncipe*, su concepción de la naturaleza humana parece ser pesimista, pues «de la inmensa mayoría de los hombres puede decirse que son ingratos, volubles, engañosos, deseosos de evitar peligros y ansiosos de ganancias». Pero en los *Discursos*, en el capítulo LVIII del Libro primero, sostiene que «la multitud es más sabia y más constante que un príncipe». Explica:

[...] en cuanto a la prudencia y a la estabilidad, digo que un pueblo es más prudente, más estable y de mejor juicio que un príncipe. No sin razón la voz de un pueblo se parece a la voz de Dios, porque vemos que la opinión general produce efectos asombrosos en sus pronósticos, de

32. Schumpeter, op. Cit., p. 343 y p. 338.

33. Sartori, 2003, pp. 109-110.



modo que parece que, por oculta virtud, prevé su mal y su bien. En cuanto a juzgar las cosas, cuando él escucha dos opiniones que tienden a distintas partes y, si ellas son de igual virtud, rarísimas veces se ve que no elija la opinión mejor, y que no comprenda la verdad que escucha.<sup>34</sup>

El mismo Schumpeter reconocía que «hay mucho de verdad en el dicho de Jefferson de que el pueblo es en definitiva más inteligente de lo que puede serlo un individuo singular». Pero él creía que la «psique colectiva» sólo podía llegar a opiniones razonables si se le daba tiempo. En el corto plazo, era posible engañarla y conducirla a algo que realmente no quería. Los procedimientos utilizados para ello eran «similares exactamente a los que se emplean en la propaganda comercial».<sup>35</sup>

Hoy pocos creen que el público pueda ser permanentemente manipulado, pero hay consenso en que los políticos y grupos de interés buscan con frecuencia crear o dirigir estados de opinión, y a veces engañar a la gente, mediante tácticas retóricas<sup>36</sup>, operaciones de prensa, financiamiento de *think tanks* y otros instrumentos. Las encuestas, que proporcionan los datos para planificar estas acciones y medir sus resultados, se han convertido en parte integral del marketing político. El enfoque de marketing tiende naturalmente a adaptar la «oferta» a las necesidades y demandas de la población, pero también a convertir al político en un «producto», al ciudadano en mero «consumidor» y a la comunicación política en un conjunto de «promesas» no siempre genuinas.

Sin negar que los intentos de manipulación puedan lograr su propósito ocasionalmente, Page y Shapiro presentan en *El Público Racional* un panorama mucho más favorable.<sup>37</sup> Sus conclusiones se basan en un análisis de las respuestas a miles de preguntas sobre políticas públicas, procedentes de encuestas nacionales que se extienden por un periodo de cincuenta años. Aunque el ciudadano individual esté poco informado o interesado, el público, considerado como un todo, tiene sobre las políticas públicas opiniones reales, cognoscibles, diferenciadas y coherentes. Estas opiniones colectivas son estables. Raramente fluctúan y, con el paso del tiempo, cambian de manera incremental, comprensible y predecible. Además, cuando surgen

34. Maquiavelo, 2003, pp. 193-194.

35. Schumpeter, op. Cit., p. 336 y p. 338.

36. Ver Perloff, 1991; De Montmollin, 1985.

37. Page and Shapiro, op. Cit.



de repente situaciones o informaciones nuevas, el público reacciona generalmente en forma sensata y razonable. Los ciudadanos se muestran capaces de conocer sus propios intereses y el interés general.

Es importante reiterar que estas cualidades corresponden al público en el nivel agregado. Las posiciones de los individuos, como observó Converse, suelen variar en forma transitoria. Pero en cada punto del tiempo las mutaciones aleatorias individuales tienen lugar en direcciones opuestas y, por lo tanto, se anulan entre sí, de modo que a nivel agregado la opinión del público permanece estable o cambia en forma predecible. En palabras de los autores, «la sabiduría colectiva puede surgir a pesar de una considerable incertidumbre o ignorancia individual, a través de la simple agregación de las opiniones individuales. Es decir, cuando las preferencias individuales son sumadas o promediadas en medidas de opinión colectiva, se anula mucho del error aleatorio o de la fluctuación de las opiniones individuales. Lo que queda es una opinión pública colectiva estable y razonable».<sup>38</sup> Los autores agregan que las personas no necesitan gran cantidad de información para llegar a preferencias sensatas. En este sentido, la teoría clásica de la democracia exige a los ciudadanos niveles innecesarios de conocimiento político. Para que un individuo se forme una opinión racional sobre un tema dado, puede bastar que se apoye en sus propias creencias y valores subyacentes y en los indicios que les proporcionan personas, dirigentes y grupos con opiniones similares a las suyas y en los cuales confía. La preferencia resultante es razonable, en el sentido de que concuerda con sus creencias y valores.

Pero además la opinión pública refleja un nivel de información y complejidad mucho más alto que el que se manifiesta en el plano individual. Page y Shapiro explican este hecho por una serie de mecanismos. Uno es el proceso de agregación ya comentado. Otro obedece a la lógica del llamado «teorema de Condorcet»: si cada individuo tiene una buena –aunque imperfecta– chance de llegar a un juicio acertado sobre la verdad de una afirmación –por ejemplo, la de si una política pública favorece su propio interés o el interés general–, entonces, por las leyes de probabilidad, un gran número de individuos que hagan sus juicios en forma independiente tendrán una probabilidad mucho más elevada de estar acertados.

38. Page and Shapiro, op. Cit, p. 362.

La calidad de la opinión colectiva proviene no sólo de estos procesos de agregación de opiniones individuales –formadas éstas por la acción de estímulos sobre individuos aislados–, sino además –y en gran parte– por el mecanismo de *deliberación pública*, basada en la interacción de muchos individuos y organizaciones. La deliberación pública –en la que el público como colectividad razona sobre las cuestiones políticas– se apoya en una división del trabajo de naturaleza similar al procesamiento paralelo de información: grupos especializados realizan investigación sobre las políticas públicas; los resultados se difunden a través de libros, artículos y debates a cargo de expertos, comentaristas y políticos; el producto de esta discusión llega al público general a través de los medios masivos; finalmente, la información se refina, interpreta y disemina a través de las conversaciones entre los ciudadanos, por ejemplo en la familia y el grupo de trabajo. La deliberación colectiva contribuye a explicar por qué las preferencias de los ciudadanos no reflejan sólo el interés propio de individuos y grupos, sino además en el interés general percibido.

Debido a estos procesos, el público es, según Page y Shapiro, mucho más competente de lo que afirman sus críticos. Posee «capacidad para gobernar». Que esa potencialidad llegue o no a realizarse depende de la calidad del entorno político. Éste debe proporcionar «educación política», estímulo para la participación y liderazgo ético. Además, el «sistema de información» debe tener suficiente transparencia y brindar información exacta y útil; según los autores, hay más razones para preocuparse por la calidad de este sistema que por la capacidad del público. La manipulación es posible, porque las elites, en muchos casos, pueden controlar la agenda de los medios. En materia de política exterior, los gobiernos están en posición de concentrar casi toda la información y suelen confundir o engañar a la gente. La apatía y la desinformación son, en gran medida, un producto del mismo entorno político. Éste podría promover lo contrario mediante una «educación política» en sentido amplio, que incluya la intervención de la escuela, la deliberación pública, los dirigentes, los expertos, las asociaciones y movimientos sociales, los medios de comunicación y la participación directa.<sup>39</sup>

39. V. O. Key ha destacado la influencia que la elite política ejerce sobre las opiniones de la población; pero en su teoría, ese pequeño grupo de dirigentes y personas activas en política se halla, al mismo tiempo, condicionado por las preferencias del ciudadano común. La



Existen visiones contradictorias acerca de si los gobiernos democráticos son o no receptivos a las preferencias de la gente. Manza y Cook las han clasificado en tres grandes grupos: las que consideran que las opiniones tienen un gran efecto sobre las políticas, las que notan efectos pequeños o insignificantes, y las que interpretan que los efectos dependen de las circunstancias históricas o institucionales.<sup>40</sup>

Dentro del primer grupo, se ha observado correspondencia entre la opinión de los ciudadanos de diferentes distritos y las posiciones de sus legisladores o las políticas de sus gobiernos. Pero este examen estático no excluye que hayan sido los políticos quienes influyeran sobre los ciudadanos, o que un tercer factor haya determinado las posiciones de ambos. Para establecer la dirección causal es necesario introducir la variable tiempo y observar qué antecede a qué. Relevando un periodo de 45 años, Page y Shapiro registraron más de 350 cambios de opinión y los compararon con las medidas de política adoptadas un año después o más. La política pública cambió en dirección congruente con la opinión en los dos tercios de los casos. Stimson *et al.* hablan de «representación dinámica» para referirse al proceso por el cual, al producirse un cambio en las preferencias de la sociedad, sigue una respuesta afín de las políticas gubernamentales. El cambio de las políticas puede deberse al reemplazo de los funcionarios electivos, o bien a la reacción de los representantes actuales, que normalmente buscan anticiparse al resultado electoral. Aunque la gente no esté informada en detalle sobre políticas específicas, existe un «humor público» –por ejemplo, más «progresista» o más «conservador»–, cuya variación acaba por reflejarse en las acciones de gobierno. El estudio de series históricas desde los años cincuenta en Estados Unidos muestra evidencia de este fenómeno, no sólo en el ejecutivo y legislativo nacional, sino también en el poder judicial.<sup>41</sup>

opinión pública sería, pues, el producto de una interacción entre el pueblo y la elite. Para que la democracia sea viable, afirma Key, la «subcultura política» de los grupos dirigentes requiere creencias y valores compatibles con el sistema; en particular, el principio de que las preferencias del público deben influir en las acciones de gobierno. Los políticos, sin embargo, disponen según el autor de un amplio campo de discreción, y no deberían eludir la tarea de «educar al pueblo». Ver Key, 1967, en especial Tomo II, pp. 299-328.

40. Manza and Cook, 2001.

41. Stimson et al., 1995.

Una investigación comparada en Gran Bretaña y Dinamarca encontró, para el lapso 1970-2002, una fuerte relación entre el «problema más importante del país» percibido por la población en un año dado, y el peso que tenía ese tema al año siguiente en el discurso pronunciado por el gobierno durante la apertura de las sesiones parlamentarias. La conclusión fue que, si bien la opinión y la política pública se influyen recíprocamente, la dirección de la primera a la segunda es más intensa que la inversa. Además, el sistema de representación proporcional de Dinamarca -con el rasgo adicional de frecuentes gobiernos de coalición- era más sensible a las preferencias del público que la democracia fuertemente mayoritaria que caracteriza a Gran Bretaña.<sup>42</sup>

La difusión de las encuestas está en el centro de algunos de los argumentos que destacan el impacto de las preferencias de la gente sobre las políticas públicas. Si bien los sondeos son utilizados por los políticos con fines puramente tácticos, también han aumentado en forma exponencial su conocimiento de las opiniones de la gente y, por añadidura, la probabilidad de que actúen en consonancia con ellas. En este punto, surgen asimismo las ideas de «excesiva receptividad» o «complacencia» con el público por parte de los gobiernos.

Los que ven que las preferencias tienen un efecto insignificante sobre el gobierno alegan que los funcionarios y representantes tienen considerable autonomía frente a los ciudadanos. Los dirigentes buscarían complacer, ante todo, a los sectores partidarios, a los activistas políticos y a los grupos de interés que les sirven de apoyo. Estas interpretaciones suponen un electorado que vota rutinariamente, que no tiene actitudes claramente formadas sobre los asuntos públicos, o que podría manipularse. Algunos destacan la capacidad que posee el presidente de fijar la agenda pública mediante sus discursos y declaraciones.

Una posición intermedia es que la opinión pública puede o no influir sobre las políticas del gobierno, en función de un conjunto de factores propios de cada cuestión específica. La influencia dependería, entre otras cosas, de la visibilidad del tema (cuanto más baja, menor la probabilidad de influencia); de lo que piensan los mismos representantes; del número y el peso de los grupos de presión e interés; del costo presupuestario de las demandas de la gente; del grado de consenso o disenso dentro del público

42. Binzer Hobolt and Klemmensen, 2005.



sobre la política en debate; de la atención y el compromiso que el tema despierte entre los ciudadanos.

La relación entre las preferencias de los ciudadanos y las acciones de gobierno es un campo casi inexplorado en la Argentina. Se trata, seguramente, de una dimensión importante para comprender la elevada desconfianza que existe no sólo hacia las instituciones eminentemente políticas, como el Congreso y los partidos, sino también hacia las pertenecientes a la esfera administrativa del Estado, como la justicia o la policía. Una de las cuestiones debatidas, por su impacto y su carácter controversial, ha sido el programa de privatizaciones masivas de empresas públicas del gobierno de Menem. ¿Fueron las privatizaciones la respuesta a un cambio de opinión de la gente, o fue en este caso la política –la implementación misma del programa, incluyendo el discurso público que la acompañó– la que influyó en las actitudes de la población? Sin dudas, hubo un poco de las dos cosas. Planes privatizadores ya habían sido planteados en la última etapa del gobierno de Alfonsín, y en la elección de 1989 la Ucedé de Álvaro Alsogaray resultó tercera en todo el país.

Ahora bien, según el informe de una encuestadora privada, en abril de 1988 –en medio de una situación económica que se estaba deteriorando luego del éxito inicial del Plan Austral–, sólo un 25% de los entrevistados de la ciudad de Buenos Aires y del Conurbano bonaerense proponía privatizar las empresas públicas. La mayoría consideraba que funcionaban mal, especialmente teléfonos y ferrocarriles, pero se inclinaba por reorganizarlas, controlarlas o dejarlas como estaban. El 52% pensaba que la actividad petrolera debía estar en manos del Estado (YPF), con alguna participación de las empresas privadas; otro 23% prefería directamente el monopolio estatal.<sup>43</sup> Entre mayo y julio de 1989 se produjo la primera hiperinflación; la segunda, entre enero y marzo de 1990, durante la administración Menem. En septiembre de 1990, con las privatizaciones en marcha, la misma encuestadora reflejaba una opinión pública dividida: un 25% de los encuestados del Gran Buenos Aires no estaba «nada de acuerdo» con la forma como se llevaban a cabo; un 8%, «poco de acuerdo»; otro 25% se manifestaba «completamente» o «muy de acuerdo»; un 21% se ubicaba en un punto intermedio: «más o menos de acuerdo»; la categoría «no sabe»

43. Informe Kolsky Nº 8, abril de 1988.



ascendía a un significativo 21%.<sup>44</sup> De acuerdo con estos datos, al menos en el público del área metropolitana, no parece haber existido un consenso previo sobre la política de venta de las empresas estatales.<sup>45</sup> La gestión de Menem recibió, empero, un fuerte respaldo en las elecciones posteriores. Los hechos sugieren que, al menos en el caso de las privatizaciones, es probable que la política haya influido sobre la opinión más que a la inversa.<sup>46</sup> Pero ya en 2005, con el antecedente de una nueva y más profunda crisis, sólo el 25% de los entrevistados por Latinobarómetro en toda la Argentina consideraba que las privatizaciones habían sido «beneficiosas para el país». En Brasil, donde el proceso tuvo características distintas, la cifra ascendía al 41%.

Dado que las preferencias del público son la expresión de los valores y creencias arraigados en la sociedad, las democracias no deberían apartarse del rumbo general definido por la opinión, salvo en situaciones excepcionales, como aquellas en las que se manifiesta una contradicción de valores –intolerancia racial, xenofobia–, o entre los deseos y la realidad. Los estados de opinión como éstos, en los que subyacen conflictos potencialmente destructivos, deberían ser el objeto principal de la educación política y el liderazgo democrático.

Es posible que un ejemplo de contradicción entre la realidad y los deseos de la gente –y de falta de liderazgo político para abordarla– haya sido el mismo Plan de Convertibilidad en su larga etapa final. Existe, por supuesto, una multiplicidad de interpretaciones acerca de si ese plan era o no sostenible y sobre las causas del colapso de fines de 2001. Además, la crisis global de 2008-2009 debería llevar a una relectura de la que sufrió la Argentina al despuntar el siglo *xxi*.<sup>47</sup> Parece razonable concluir, sin embargo,

44. Informe Kolsky Nº 17, septiembre de 1990.

45. Quiroga cita una serie de sondeos favorables a las privatizaciones que se realizaron entre marzo y abril de 1990, y otros que, desde octubre de ese mismo año, mostraban una caída del apoyo. Quiroga, 2005a, pp. 172-173.

46 En otro orden de cosas, según el Informe Kolsky ya citado, a fines de 1990 el 62% de los ciudadanos de la región metropolitana estaba de acuerdo en incluir la reelección presidencial en una eventual reforma de la Constitución, como efectivamente ocurrió años después. En contraste, aunque el 77% se oponía al envío de tropas argentinas al Golfo Pérsico, éstas participaron finalmente de una fuerza multinacional encabezada por EEUU, luego de la invasión iraquí a Kuwait.

47. En enero de 2009, Islandia, uno de los países más prósperos y estables del mundo, experimentó un colapso similar al argentino. Ante la quiebra del sistema financiero, el gobierno cayó en medio de masivos cacerolazos. Sobre las interpretaciones que produjo en el

que la Convertibilidad -haya podido o no mantenerse por un tiempo más- había agotado su vida útil, especialmente después de la devaluación del real brasileño de principios de 1999. Pero en aquel momento esa idea era impensable para la gente. La estabilidad —después del caos de 1989 y de décadas de elevada inflación— ya era parte del orden natural de las cosas. Lo que la gente no podía saber era que, a esa altura, el orden que daba por garantizado se sostenía de una forma completamente artificial. Una salida ordenada de la Convertibilidad, aunque difícil y traumática, hubiera sido mucho mejor que el final descontrolado al que se arribó. Como es lógico, cambiar de manera intencional el esquema cambiario hubiera significado un enorme costo político. Y aquí es donde interviene de manera decisiva la cultura política, pues sólo un acuerdo de los principales dirigentes y partidos hubiera vuelto factible esa solución. A la imposibilidad de esta opción, agreguemos la práctica política de postergar las decisiones difíciles hasta que la crisis golpea la puerta. La Convertibilidad se mantenía, pues, con el expediente del endeudamiento. Como siguiendo una ley física en la que una misma entidad se conserva en una sucesión de transformaciones, la hiperinflación se convirtió en «hiperendeudamiento» y éste, finalmente, en «hiperpobreza». La cultura política concurrió así con las demás causas para producir el colapso más tremendo que haya sufrido la Argentina.

mundo la crisis argentina de 2001-2002, ver, por ejemplo, Time Magazine: «Argentina's Crisis Explained», December 20, 2001; Clifford Krauss: «Argentina's New Chapter in an Epic of Frustration», The New York Times, December 22, 2001; The Washington Post: «Argentina's Political Crumble» (editorial), January 1, 2002; Daniel Altman: «Reviving Argentina: The Trouble With Taxes», The New York Times, January 1, 2002; Financial Times: «The fall of a star pupil», January 6, 2002; Michael Elliot: «How Argentina Blew Its Big Chance», Time Magazine, January 7, 2002; Larry Rohter: «Argentina's Crisis: It's Not Just Money», The New York Times, January 13, 2002; Edgardo Krebs: «How Argentina Went From Myth to Mistake», The Washington Post, January 13, 2002; John Kay: «Perpetually unsettled», Financial Times, January 15, 2002; Robert J. Samuelson: «Do Cry for Argentina», The Washington Post, January 16, 2002; Gustavo de Aristegui: «Argentina», El Mundo, 18 de enero de 2002; Nancy Birdsall: «What Went Wrong in Argentina», Center for Strategic & International Studies Conference, January 29, 2002 (mimeo); Mark Weisbrot y Dean Baker: «¿Qué sucedió en Argentina?», CEPR Briefing Paper, 31 de enero de 2002; Peter Hakim: «Aid to Argentina: Strings Attached», The Washington Post, March 5, 2002; Ricardo Caballero and Rudiger Dornbusch: «Argentina cannot be trusted», Financial Times, March 7, 2002; Anthony Faiola: «Once-Haughty Nation's Swagger Loses Its Currency», The Washington Post, March 13, 2002; Dean Baker and Mark Weisbrot: «The role of social security privatization in Argentina's economic crisis», CEPR, April 16, 2002.



## CAPÍTULO 6

### LOS ARGENTINOS Y LA POLÍTICA: DEL INTERÉS A LA APATÍA

#### La implicación política de los ciudadanos

Pasado el clima de ebullición que generó la crisis de diciembre de 2001, la política en sus expresiones convencionales volvió a ocupar un lugar secundario en las preocupaciones de los argentinos. La participación social siguió canalizándose a través de los ámbitos de la sociedad civil, pero la vida política institucionalizada dejó de constituir un objeto de interés.

Al arribar el tiempo de las elecciones generales de 2007, el problema de una extendida «apatía política» y de sus posibles consecuencias sobre el funcionamiento de nuestra democracia no pudo sino saltar a un primer plano. Durante el periodo preelectoral, el fenómeno recibió una amplia cobertura por parte de los medios y la atención de numerosos analistas e intelectuales. La participación electoral en los comicios del 28 de octubre de ese año cayó a un piso histórico: el porcentaje de votantes superó apenas el 76% del padrón, la cifra más baja para elecciones presidenciales desde el retorno de la democracia. En la Ciudad de Buenos Aires, la elevada proporción de autoridades de mesa que no respondieron a los telegramas de convocatoria obligó a recurrir a voluntarios y funcionarios judiciales y generó largas demoras para la apertura y el cierre de las mesas. Estos problemas operativos se agravaron en la provincia de Buenos Aires, donde la oferta partidaria se fragmentó y no hubo suficientes fiscales para controlar los comicios. En los días previos a la votación, un estudio realizado por una encuestadora nacional reveló que el 73% de los argentinos se manifestaba

«poco» o «nada» interesado por la política. Sólo el 26% estaba «muy» o «bastante» interesado. La apatía era aún más alta entre los jóvenes, segmento al que pertenecía el millón de votantes que se sumaba al padrón.<sup>1</sup>

Periodistas, sociólogos y científicos políticos plantearon un abanico de interpretaciones sobre las causas del desinterés: la falta de debate entre los candidatos, la crisis de los partidos, la parálisis del Congreso Nacional, la escasa producción de ideas políticas, la baja «cultura democrática» de los dirigentes y de la misma sociedad, la gimnasia electoral convertida en rutina, la ausencia de expectativas debido al previsible resultado de la elección, la inexistencia de una oposición vigorosa.<sup>2</sup>

Lo cierto es que la disminución del interés por la política no es un hecho nuevo. La proporción de ciudadanos que concurren a las urnas para elegir presidente sobre el total de habilitados para votar ha descendido en forma continua: fue de 85,8% en 1983, 85,3% en 1989, 82,1% en 1995, 80,1% en 1999, 78,2% en 2003 y 76,3% en 2007. La desafección política tampoco está acotada a la sociedad argentina. La participación electoral, la identificación con los partidos tradicionales y la confianza en las instituciones políticas se hallan en baja en muchas democracias, tanto nuevas como maduras. Esto no debe llevarnos a ignorar, sin embargo, las significativas diferencias que se observan entre los países.

En este capítulo analizamos la evolución del interés por la política en Argentina, su comparación con el de otras sociedades y la influencia de un

1. Ver La Nación: «Aumenta el desinterés por los comicios», 22 de octubre de 2007. El estudio citado por el diario corresponde a la consultora Poliarquía. También Página 12: «Los debates pendientes de la campaña electoral», 27 de octubre de 2007; Clarín: «Confusión y apatía en el electorado joven», 20 de octubre de 2007.

2. Ver, por ejemplo, Isidoro Cheresky: «¿Indiferencia o malestar?», Clarín, 22 de octubre de 2007; del mismo autor: «Los tiempos que vienen», Página 12, 28 de octubre de 2007; Aldo Isuani: «En política, participar más y despreciar menos», Clarín, 24 de octubre de 2007; Liliana De Riz: «La necesidad de ir hacia un nuevo sistema de partidos», Clarín, 30 de octubre de 2007; María Esperanza Casullo: «La exclusión popular», Página 12, 31 de octubre de 2007; Marcelo Leiras: «Las colectoras y el laberinto electoral argentino», Página 12, 28 de octubre de 2007; Joaquín Morales Solá: «La apatía social debilita la democracia», La Nación, 24 de octubre de 2007; Sergio Berensztein: «El reflejo de un sistema que agoniza», La Nación, 22 de octubre de 2007; Diego González: «Los debates pendientes de la campaña electoral», Página 12, 27 de octubre de 2007; Walter Curia: «No hay discusión política ni debate en la TV, ¿pero a alguien le importa?», Clarín, 22 de octubre de 2007.



conjunto de factores que ayudan a explicar el interés o la apatía en nuestro país. Para explorar estos factores recurrimos a la técnica de regresión logística, trabajando con los datos de las bases 1999 y 2006 de la EMV. Veremos que el interés está positivamente asociado, en primer lugar, con la confianza en los partidos políticos y el nivel educativo del entrevistado. También ejercen influencia —dependiendo en algunos casos del periodo considerado— la edad, el género, el tipo de ocupación, la participación en organizaciones civiles, la sociabilidad informal, la confianza interpersonal, los valores democráticos, la lectura de diarios y libros, el tamaño de la localidad y la región del país en la que vive el entrevistado. La comparación internacional arroja que en las democracias de más larga duración el interés por la política es más elevado que en las democracias jóvenes. Esto pone en cuestión la hipótesis de que la caída del interés por la política es un producto natural del continuo —y al cabo rutinario— ejercicio democrático.

Nuestra atención se centrará en el interés por la política como variable actitudinal, medida a través de la siguiente pregunta: «¿En qué medida está usted interesado por la política?», con las opciones «muy interesado», «bastante interesado», «no muy interesado» y «nada interesado». La respuesta a esta pregunta es uno de los indicadores habituales de implicación psicológica con la política utilizados en la literatura.<sup>3</sup>

Otras medidas de implicación se refieren a conductas o actividades específicas de naturaleza política, que pueden demandar al individuo distinto grado de esfuerzo. Algo menos de un 5% de los argentinos dijo «pertenercer» a un partido político en la onda 1999 de la EMV. En 1995, el 10% se había declarado «miembro activo o inactivo», porcentaje que bajaba levemente a 9% en 2006, debido principalmente a un descenso de los «miembros activos» del 3,2% al 2,5%.

La Tabla 6.1 y la Figura 6.1 presentan una selección adicional de indicadores de actividad política, a los que se ha agregado una medida de «importancia de la política en la vida» del individuo. La evolución de estas medidas en el perio-

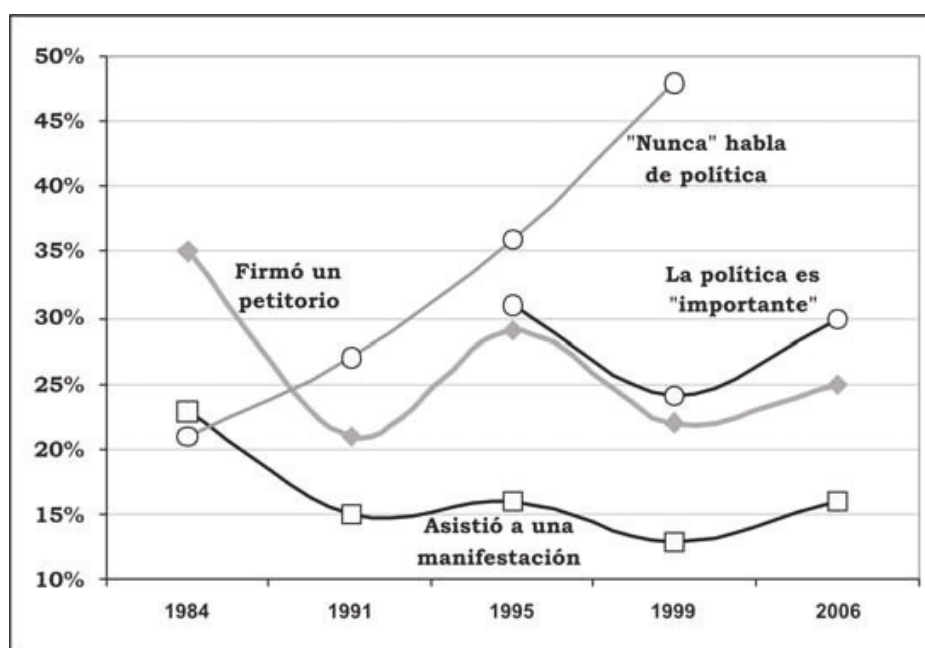
3. Nuestro indicador tiene, sin dudas, sus limitaciones. Por ejemplo, los «nada interesados» constituyen probablemente un grupo heterogéneo, integrado tanto por personas básicamente indiferentes a los asuntos políticos, como por otras con actitudes de rechazo y conductas de evitación activa debido a una evaluación negativa del sistema político, a malas experiencias pasadas, etc.



do 1984-2006 refleja una reducción de la participación política desde los niveles alcanzados en los primeros tramos de la restauración democrática, con un piso en 1999 y una recuperación en el año más reciente de la serie.

**Tabla 6.1 y Figura 6.1 – Indicadores de participación política**

Indicador	1984	1991	1995	1999	2006
Firmó un petitorio	35	21	29	22	25
Asistió a una manifestación	23	15	16	13	16
«Nunca» habla de política	21	—	36	48	—
La política es «importante» en la vida	—	—	31	24	30
«Muy importante»	—	—	10	9	8
«Bastante importante»	—	—	21	15	22



Porcentaje de los entrevistados que realizan cada actividad política y que consideran que la política es «muy» o «bastante» importante en su vida.

Fuente: Cálculos propios a partir de la Bases Argentina 1984, 1991, 1995, 1999 y 2006 de la Encuesta Mundial de Valores.

La proporción de argentinos que «nunca» habla de política con los amigos subió del 21% en 1984 al 48% en 1999. Esta es la evolución negativa más grande entre los países de la Encuesta Mundial de Valores que poseen datos sobre este indicador en dos o más puntos del tiempo dentro del perio-



do 1981-2004. Además, para los 70 países con datos en la onda 1999-2004, el promedio de personas que «nunca» habló de política con los amigos fue de 30%, una cifra inferior en 18 puntos porcentuales a la de Argentina.

Dos medidas de activismo político no convencional, como la firma de petitorios y la asistencia a manifestaciones pacíficas, registran una evolución declinante hasta 1999 y luego retoman un camino ascendente. Entre las 66 sociedades con datos sobre estos dos indicadores en la onda 1999-2004 de la EMV, un promedio del 30% de las personas dijo haber firmado un petitorio, mientras que en la Argentina la cifra fue del 22%. En el mismo lapso, el promedio internacional de quienes asistieron a una manifestación fue del 17%, frente al 13% que lo hizo en Argentina. En la onda 2005-2008 de la EMV, firmaron un petitorio el 25% de los argentinos, mientras el promedio de los 50 países con datos de este indicador fue del 28%. En cuanto a la concurrencia a manifestaciones, el porcentaje de 16% registrado en la Argentina resultó similar a la media internacional [Tabla X del Anexo]. La evolución de otros indicadores de activismo no convencional en nuestro país —boicots, ocupación de edificios y huelgas no autorizadas— se presentan en la Tabla XI del Anexo.

Hemos incluido en la Tabla 6.1 otra variable, que mide la importancia que tiene la política en la vida del individuo. Comparada con la familia, los amigos, el tiempo libre, el trabajo o la religión, la política tiene una importancia menor en casi todos los países. El porcentaje de argentinos que afirman que la política es «muy» o «bastante» importante en sus vidas baja del 31% en 1995 al 24% en 1999, para recobrase otra vez hasta el 30% en 2006. La oscilación se debe fundamentalmente a la categoría «bastante», pues la proporción de quienes declaran que la política es «muy importante» en su vida se mantiene relativamente estable.

En comparación, en 2006 la familia era «muy importante» para el 91% de los argentinos, seguida por el trabajo (70%), los amigos (59%), el tiempo libre (40%) y la religión (33%). Este orden de prioridades es lógico y se reproduce con pocas variaciones en la mayoría de las sociedades.

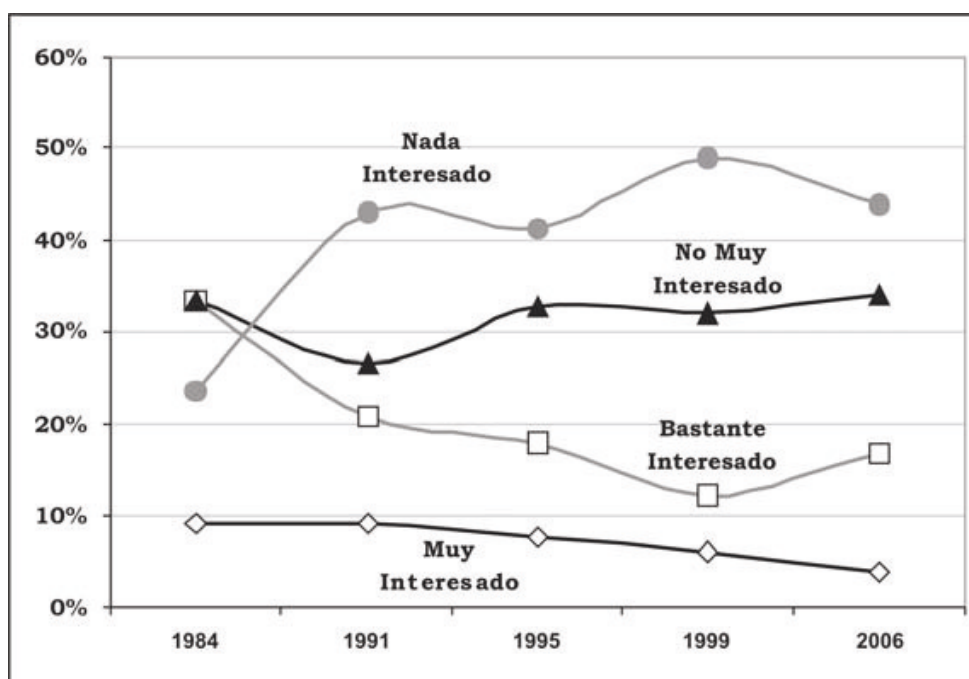
En todas partes, la política sólo tiene una importancia central para un pequeño sector de la población: en la onda 2005-2008 de la EMV, el 13% de los entrevistados en 51 países la consideraron «muy importante» en sus vidas. En la onda 1999-2004, el promedio había sido del 12% en 69 naciones. Estos porcentajes son entre un 60% y un 30% superiores a los de nuestro país. Si se

suman las categorías «muy» y «bastante» importante, el promedio internacional era del 42% en 2005-2008 y del 39% en 1999-2004, números que exceden a los de la Argentina en un 40% y un 60% respectivamente.

Volvamos ahora a la variable en la que centraremos nuestro análisis, la que corresponde a la pregunta: «¿En qué medida está usted interesado por la política?» [Tabla 6.2 y Figura 6.2]. La tendencia general es, una vez más, decreciente hasta 1999, para ensayar una recuperación –que se debe a los «bastante interesados»– en el año 2006.

**Tabla 6.2 y Figura 6.2 – Interés por la Política**

Interés	1984	1991	1995	1999	2006
Muy Interesado	9	9	8	6	4
Bastante Interesado	34	21	18	12	18
No Muy Interesado	33	27	33	32	34
Nada Interesado	24	43	41	49	44
No Sabe	—	—	—	1	1
Total	100	100	100	100	100



Porcentaje de los entrevistados interesados por la política.

Fuente: Cálculos propios a partir de la Bases Argentina 1984, 1991, 1995, 1999 y 2006 de la Encuesta Mundial de Valores.

La suma de quienes están «muy» o «bastante» interesados por la política cayó del 43% de los argentinos en 1984 al 18% en 1999 –lo que constituye una baja cercana al 60%–. Esta reducción se originó, en lo esencial, en los «bastante» interesados –que pasaron del 34% al 12%–, aunque los «muy» interesados disminuyeron un tercio, del 9% al 6%. En forma paralela a esta baja, el grupo de los «nada» interesados aumentó en el periodo del 24% al 49% del total de encuestados. Entre 1999 y 2006, los «muy interesados» no dejaron de caer –lo hicieron del 6% al 4%–, pero los argentinos «bastante interesados» volvieron a subir al nivel que tenían en 1995.

Al cotejar estas cifras con las de otros países, observamos que, entre los entrevistados de la onda 2005-2008 de la EMV, pertenecientes a 52 sociedades en las que se hizo esta pregunta, el 12% se declaró «muy interesado» por la política y otro 33% «bastante interesado». La suma de ambas categorías duplica al 22% registrado en la Argentina. En la onda 1999-2004 de la EMV, los promedios de las 62 sociedades relevadas fueron idénticos a los ya citados: 12% y 33%. Su suma es 2,5 veces más grande que el 18% observado en nuestro país en 1999.

Con el objeto de profundizar este análisis, hemos seleccionado un grupo de 27 naciones, integrado por democracias maduras, democracias nuevas «consolidadas», democracias nuevas consideradas habitualmente más imperfectas o «no consolidadas» –entre ellas la Argentina–, y regímenes electorales híbridos (Turquía y Rusia). Al comparar la población interesada por la política en cada país y tipo de democracia, así como el cambio experimentado por este indicador a lo largo del tiempo, tendremos oportunidad de indagar una hipótesis que suele plantearse para explicar el declive del interés por la política en la Argentina: la de que ese menor interés se debe a un proceso de habituación a la vida en democracia. Según esta idea, con el paso del tiempo la práctica democrática ha devenido en rutina, perdido dramatismo y, por consiguiente, también su atractivo. Si este supuesto fuera correcto, cabría esperar como regla general –a igualdad de otras condiciones– que el interés fuera en las democracias maduras más bajo que en las nuevas y que, con el tiempo, tendiera a converger en los dos grupos.

La Tabla 6.3 agrupa a las democracias maduras y nuevas consolidadas, mientras que la Tabla 6.4 reúne a las democracias no consolidadas y a los regímenes híbridos. Las columnas de las ondas 1999-2004 y 2005-2008

incluyen los porcentajes de la población de cada país que está «muy» o «bastante interesada» por la política en ese periodo, y la diferencia en la proporción de interesados respecto a la onda anterior.

**Tabla 6.3 - Interés por la Política en Países Seleccionados**  
Democracias Maduras o Nuevas Consolidadas

Países	Onda 1999 - 2004 <sup>a</sup>		Onda 2005 - 2008	
	% interesados	Dif. con 89-93	% interesados	Dif. con 99-04
Austria	67	13	—	—
Países Bajos	67	4	51	-16
EEUU	65	5	58	-7
Japón	62	2	63	1
Alemania	60	-11	61	1
Dinamarca	60	6	—	—
Suecia	51	4	59	8
Canadá	48	-9	—	—
Irlanda	43	6	—	—
Bélgica	38	9	—	—
Reino Unido	37	-12	44	7
Francia	36	-1	37	1
Italia	32	5	37	5
Portugal	29	-1	—	—
España	28	3	32	4
<b>Promedio</b>	<b>48</b>	<b>2</b>	<b>49</b>	<b>1<sup>b</sup></b>

<sup>a</sup> Excepto Suecia: porcentaje de 1996. <sup>b</sup> Diferencia calculada respecto al promedio de los mismos 9 países con datos en 2005-2008.

**Tabla 6.4 - Interés por la Política en Países Seleccionados**  
Otras Democracias Nuevas y Regímenes Electorales

Países	Onda 1999 - 2004 <sup>a</sup>		Onda 2005 - 2008	
	% interesados	Dif. con 89-93	% interesados	Dif. con 99-04
Sudáfrica	51	-5	44	-7
Corea del Sur	50	-23	41	-9
Bulgaria	49	-23	42	-7

Perú	47	15	22	-25
Eslovenia	42	-15	45	3
Polonia	42	-7	40	-2
Turquía	40	-8	38	-2
Rusia	39	-13	38	-1
México	33	-4	33	0
Brasil	31	-15	48	17
Chile	25	-12	22	-3
Argentina	18	-12	22	4
<b>Promedio</b>	<b>39</b>	<b>-10</b>	<b>36</b>	<b>-3</b>

<sup>a</sup> Excepto Brasil: porcentaje de 1997. <sup>b</sup> Excepto Perú: diferencia con 1996.

Fuente: Cálculos propios a partir de la Base Integrada 1981-2004 y de la Base 2005-2008 de la Encuesta Mundial de Valores.

Somos conscientes de que la clasificación de democracias es discutible en muchos sentidos –como lo es el mismo concepto de «consolidación democrática»–. Algunas democracias «maduras» muestran signos de erosión y Chile suele ser señalado como una democracia «consolidada». Además, la selección de países está condicionada por la disponibilidad de datos sobre la variable que estamos analizando. De todos modos, la Tabla 6.3 contiene las democracias que han funcionado en forma ininterrumpida durante más tiempo, junto a España y Portugal, dos sociedades que pertenecen a la tercera ola –iniciada justamente en Portugal en 1974–, pero que han hecho claros progresos en materia institucional, económica y social. La Tabla 6.4 contiene democracias de la tercera ola cuyos procesos institucionales suelen juzgarse como más imperfectos o turbulentos, y dos regímenes clasificados como híbridos.

Los cuadros arrojan conclusiones muy sugestivas. Ante todo, los porcentajes de la población interesada por la política son, en promedio, más altos en la Tabla 6.3 –con mayoría de democracias de larga duración– que en la Tabla 6.4 de democracias jóvenes: 48% frente a 39% para la onda 1999-2004, y 49% frente a 36% para la onda 2005-2008. Asimismo, en la Tabla 6.3, las sociedades con cifras más bajas de interés –que empujan el promedio de la lista hacia abajo– son España y Portugal, precisamente dos democracias nuevas.

Esto parece contradecir la idea de que en democracias jóvenes como la Argentina la pérdida de interés por la política se debe a un proceso de habituación con la democracia: es la población de las democracias más longevas

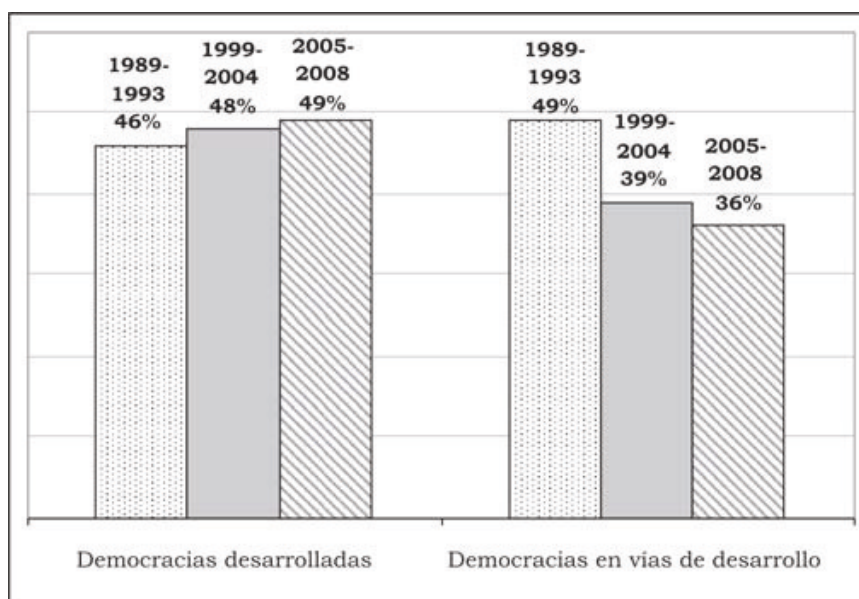


la que muestra un interés más elevado. Tampoco las frustraciones económicas pueden dar cuenta por sí solas de la mayor apatía en las democracias tardías, pues España y Portugal no concuerdan con ese patrón.

Las comparaciones entre ondas refuerzan nuestras conclusiones. Al observar la evolución del interés entre los periodos 1989-1993 y 1999-2004, vemos que entre las 15 democracias de la Tabla 6.3, el interés decae sólo en 5, esto es, en el 33% del total. En la lista de democracias jóvenes, el interés baja en 11 países sobre un total de 12. En promedio, el público interesado de las nuevas democracias se reduce en 10 puntos porcentuales; el de los países de la primera tabla, aumenta en dos puntos porcentuales.

Aunque disponemos de menos datos de democracias industrializadas para la onda 2005-2008, la tendencia es la misma: en el promedio global de los nueve países que podemos comparar con el periodo anterior, el interés por la política se mantiene en el mismo nivel. Por el contrario, en la lista de democracias nuevas el interés vuelve a disminuir, esta vez un promedio de tres puntos porcentuales.

**Figura 6.3** – Interés por la Política en Democracias Desarrolladas y en Vías de Desarrollo – Periodo 1989-2008



Porcentaje de los entrevistados «muy» o «bastante» interesados por la política en los países de las Tablas 6.3 y 6.4.

Fuente: Cálculos propios a partir de la Base Integrada 1981-2004 y de la Base 2005-2008 de la Encuesta Mundial de Valores.

Este resultado es consistente, al menos en parte, con la teoría de la posmodernización. Los valores posmaterialistas de la población de los países industrializados promueven el interés por la política. Pueden disminuir actividades políticas convencionales y dirigidas por la elite, como la participación electoral y en los partidos políticos, pero son reemplazadas por otras no convencionales y de carácter autodirigido. Es posible que la larga tradición política democrática que caracteriza a la mayoría de esas sociedades influya en la misma dirección. En naciones como España, donde un desarrollo económico sostenido durante décadas podría estimular la emergencia de valores posmaterialistas, el pasado autoritario sigue pesando en las actitudes políticas de la población. En la mayoría de las nuevas democracias, que no han alcanzado un alto grado de industrialización, el interés y la participación tienden a decaer debido a que las expectativas creadas por la democratización no logran ser satisfechas a corto o mediano plazo. A esto se suma la debilidad de las tradiciones democráticas en la gran mayoría de estas sociedades.

### **Aspectos que influyen en el interés por la política**

Abordaremos ahora la cuestión de los posibles factores asociados con el interés por la política en nuestro país. Dependiendo del marco teórico adoptado, un gran número de variables podrían postularse como causales o explicativas. No buscamos, desde luego, explicar el fenómeno en su totalidad. Nuestro objetivo es identificar algunas hipótesis y variables importantes que nos permitan avanzar en su comprensión. El análisis está acotado, además, por la disponibilidad de datos. Por ejemplo, es indudable que el ambiente familiar en el que crece un individuo tiene una influencia significativa en su interés por la política cuando llega a la adultez. Lamentablemente, no contamos con datos para contrastar esta y otras hipótesis.

Las hipótesis que orientan nuestra indagación —que iremos exponiendo en el resto del capítulo— proceden de fuentes como la teoría de la posmodernización, las formulaciones que destacan el papel del capital social y los estudios sobre la evolución reciente de la democracia argentina, entre otras fuentes. En cuanto a los datos utilizados para contrastar las hi-

pótesis, nuestros procesamientos se realizaron sobre las bases 1999 y 2006 de la EMV. La base 1999, que incluye 1.280 entrevistados de 18 y más años en todo el país, es la más íntegra y exhaustiva de las cinco bases disponibles. Sobre ella se apoyará, principalmente, nuestra exploración. En forma complementaria, utilizamos la base del año 2006. Esta última –que fue difundida a fines de 2008 por la Asociación Encuesta Mundial de Valores– no contiene, al menos en esta primera versión, algunas variables fundamentales, como los ingresos de las personas encuestadas en la Argentina. Esto limita la utilidad de la base 2006, que tiene ventajas en otros aspectos (además de la obvia de proporcionar información de un periodo más reciente). El cuestionario 2006 difiere en varios puntos del aplicado en 1999. Si bien esto entraña asimismo una limitación –la imposibilidad de indagar el grado en que las variables medidas en uno solo de estos periodos ven o no alterada su influencia al cambiar el contexto político o económico–, permite, por otro lado, investigar el impacto de un abanico más amplio de factores. Por ejemplo, la onda 2006 recogió datos sobre el uso de medios de comunicación –diarios, radio y televisión, libros, Internet– con mayor detalle que cualquiera de las ondas previas. También registró la región del país –capital federal, conurbano e interior– en la que residen los encuestados. Por estos motivos –y con las salvedades indicadas–, podemos sacar provecho de esta base –de 1.002 entrevistados– para enriquecer nuestro análisis.

Empezando por el año 1999, a continuación examinaremos por separado la influencia que sobre el interés por la política han tenido en ese periodo cada una de las variables planteadas como explicativas, para evaluar finalmente su efecto conjunto ingresándolas en forma simultánea a un modelo de regresión logística.

Desde 1983, la democracia argentina ha estado signada por graves crisis políticas y económicas. Aunque con momentos de recuperación, la tendencia general ha sido, hasta fecha reciente, hacia un agravamiento de los índices de pobreza, desempleo y desigualdad. Las dificultades de la democracia para responder a demandas básicas de la población es una causa probable de desafección política. Sabemos que si bien el apoyo al sistema democrático no ha menguado de manera importante entre los argentinos, sí lo ha hecho la confianza en las instituciones, en especial en los partidos políticos y el Congreso.



Así pues, a la hora de plantear posibles hipótesis sobre la caída del interés por la política, surgen de inmediato las relacionadas con las actitudes negativas hacia el sistema político. Entre las variables examinadas, la que resulta tener una asociación más fuerte con el interés es la confianza en los partidos [Tabla 6.5].

**Tabla 6.5** - Interés por la Política según Confianza en los Partidos Políticos (1999)

Interés por la política	Confianza en los Partidos				Total
	Ninguna	No mucha	Bastante	Mucha	
Nada interesado	65	36	18	10	50
No muy interesado	25	41	40	14	32
Bastante / Muy interesado	10	24	43	76	18
Total	100	100	100	100	100
	(637)	(502)	(68)	(21)	(1.228)

Porcentaje sobre el total de entrevistados.

Fuente: Cálculos propios a partir de la Base 1999 de la Encuesta Mundial de Valores.

El cuadro refleja una clara relación positiva entre confianza en los partidos e interés por la política: el 76% de quienes tienen «much» confianza en los partidos se declara «bastante» o «muy interesado».<sup>4</sup> El porcentaje de interesados desciende al disminuir la confianza, hasta alcanzar un mínimo de 10% entre quienes no tienen «ninguna» confianza. A la inversa, entre estos últimos, hay un 65% de entrevistados «nada interesados» por la política. La cifra decrece al aumentar la confianza en los partidos, hasta un piso del 10% entre quienes manifiestan «much» confianza. La relación es estadísticamente significativa al nivel 0,001 y el valor del coeficiente de asociación gamma para variables ordinales es de 0,524. Los valores de las pruebas de significación y de los coeficientes de todas las tablas se detallan en el Anexo.

En la onda 1999, la confianza en los partidos era ya muy baja: sólo un 7% de los entrevistados decía confiar «mucho» o «bastante» en ellos. En cambio, el 50% no tenía «ninguna» confianza. Dada la relación que existe

4. Para el cálculo de estas tabulaciones se excluyen los entrevistados que «no saben» o «no contestan» en las variables consideradas.

entre las dos variables examinadas, el exiguo nivel de confianza tiene como correlato un bajo interés por la política en el periodo.

Un factor señalado como relevante desde los primeros estudios sobre la cultura cívica y política es el nivel de educación. Aquí también aparece asociado con el interés por la política [Tabla 6.6].

**Tabla 6.6** - Interés por la Política según Nivel Educativo (1999)

Interés por la política	Nivel Educativo			Total
	Bajo	Medio	Alto	
Nada interesado	58	40	30	50
No muy interesado	29	37	35	32
Bastante / Muy interesado	13	23	36	18
Total	100	100	100	100
	(745)	(400)	(121)	(1.266)

Porcentaje sobre el total de entrevistados.

Fuente: Cálculos propios a partir de la Base 1999 de la Encuesta Mundial de Valores.

Sólo el 13% de las personas con un nivel de educación «bajo» –hasta secundario incompleto– se muestran interesadas por la política, frente a un 23% de las que poseen educación «media» –desde secundario hasta terciario completos– y un 36% de los encuestados con instrucción alta –universitario incompleto o más–. La asociación, de todos modos, no es tan fuerte como la observada con la confianza en los partidos [ver coeficientes en el Anexo]. La influencia de la educación permanece cuando se controla por los niveles de ingreso. En otras palabras, entre las personas de ingresos altos o medios, las que tienen un grado de instrucción más elevado tienden a estar más interesadas por la política. Lo mismo ocurre –aunque en forma algo menos intensa– entre los encuestados de ingresos bajos.

La teoría de la movilización cognitiva destaca la importancia de la experiencia laboral –especialmente el trabajo en los servicios y otros sectores avanzados de la economía– para el desarrollo de las capacidades políticas de la población. Los niveles elevados de educación y la experiencia laboral en la producción de bienes simbólicos crean un público mejor preparado para la organización, la comunicación y la toma de decisiones. Este proce-

so aumenta las capacidades para el pensamiento y la acción política autónoma del ciudadano común. Hemos contrastado, pues, la hipótesis de que el interés por la política pueda estar asociado al tipo de ocupación de las personas. La relación, en efecto, existe [Tabla 6.7].

**Tabla 6.7** - Interés por la Política según el Tipo de Ocupación (1999)

Interés por la política	Tipo de Ocupación					Total
	Nunca trabajó	Trabajador Manual	Trabajador No Manual	Empleador, Gerente (- de 10 empleados)	Profesional, Supervisor	
Nada interesado	59	54	42	42	17	50
No muy interesado	29	31	36	32	35	32
Bastante / Muy interesado	12	15	22	27	48	18
Total	100 (316)	100 (458)	100 (319)	100 (127)	100 (46)	100 (1.266)

Porcentaje sobre el total de entrevistados.

Fuente: Cálculos propios a partir de la Base 1999 de la Encuesta Mundial de Valores.

El porcentaje más elevado de interesados por la política se encuentra entre los profesionales y supervisores (48%), seguidos por los empleadores y gerentes de pequeños establecimientos (27%) y los trabajadores no manuales (22%). La proporción más alta de los «nada interesados» está entre quienes nunca trabajaron (59%) y en los trabajadores manuales (54%), y alcanza el mínimo (17%) entre profesionales y supervisores. La asociación entre ocupación e interés persiste cuando se controla por el nivel educativo, aunque se debilita en las personas con baja instrucción. Esto sugiere que un nivel de educación bajo deprime el interés por la política de un modo que la experiencia laboral del individuo no alcanza a compensar.

Desde Tocqueville, numerosos autores han destacado que la participación de los ciudadanos en asociaciones voluntarias de la sociedad civil contribuye a la efectividad y estabilidad del gobierno democrático. Estas microdemocracias serían la infraestructura que sirve de sustento a la de-



mocracia en grande. Las asociaciones civiles, formales o informales, no necesariamente «políticas» en sentido restringido, permiten a los ciudadanos precisar y hacer oír sus intereses y demandas, como no podrían hacerlo individualmente. Funcionan, además, como «escuelas de democracia»: los participantes aprenden «virtudes cívicas», como la confianza, la cooperación y el interés por la cosa pública.

¿Existe, entre los argentinos, una relación entre la participación en asociaciones civiles y el interés por la política? La respuesta es afirmativa. La EMV 1999 preguntó a los entrevistados de nuestro país si «perteneían» y prestaban «trabajo voluntario gratis» en 15 tipos de organizaciones y actividades voluntarias. Para contrastar nuestra hipótesis, hicimos a un lado la participación en partidos y sindicatos, a fin de no «contaminar» la relación entre asociacionismo e interés por la política. Con los 13 tipos de organizaciones restantes –religiosas, de la tercera edad, culturales, de acción local, profesionales, deportivas, juveniles, de la salud, ecológicas, de derechos humanos, de la mujer, pacifistas y «otras» en general– construimos dos variables: el número de tipos de organización a los que «pertenece» el entrevistado y el número en los que realiza «trabajo voluntario».

Los niveles de asociacionismo de la Argentina son bajos en este periodo para los estándares internacionales. En 1999, el 61% de los entrevistados dijo no pertenecer a ninguno de los 13 tipos de organizaciones civiles. El 78% declaró no realizar trabajo voluntario. La relación entre «pertenencia» y «voluntariado» con el interés por la política se en las Tablas 6.8 y 6.9.

**Tabla 6.8 - Interés por la Política según  
Pertenencia a Organizaciones Voluntarias (1999)**

Interés por la política	Número de Tipos de Organización a los que Pertenece el entrevistado			Total
	Ninguna	Una	Dos o más	
Nada interesado	54	45	34	50
No muy interesado	31	34	34	32
Bastante/Muy interesado	15	21	31	18
Total	100	100	100	100
	(766)	(366)	(134)	(1.266)

**Tabla 6.9** - Interés por la Política según Trabajo Voluntario (1999)

Interés por la política	Número de Tipos de Organización a los que Trabaja el entrevistado			Total
	Ninguna	Una	Dos o más	
Nada interesado	52	46	24	50
No muy interesado	33	29	35	32
Bastante / Muy interesado	16	25	41	18
Total	100	100	100	100
	(988)	(221)	(58)	(1.267)

Porcentaje sobre el total de entrevistados.

Fuente: Cálculos propios a partir de la Base 1999 de la Encuesta Mundial de Valores.

De las tablas se desprende que, a mayor número de tipos de organizaciones a los que pertenece o en las que trabaja el entrevistado, mayor es la probabilidad de que éste se interese por la política. El 41% de quienes trabajan en dos o más tipos de organización está «bastante» o «muy interesado» [Tabla 6.9]. El porcentaje se reduce al 25% entre quienes trabajan en un solo tipo y al 16% entre los que no realizan trabajo voluntario. El mismo fenómeno, algo más débil, se observa en el caso de la pertenencia a organizaciones [Tabla 6.8]. La relación entre participación en organizaciones voluntarias e interés por la política subsiste cuando se controla por el nivel educativo, aunque, una vez más, un bajo grado de instrucción tiende a deprimir el interés más allá de lo que el voluntariado o la pertenencia pueden compensar.

Una forma de capital social de carácter más informal son los encuentros con amigos y conocidos. La importancia asignada al asociacionismo no debe llevarnos a descuidar el valor cívico de otros tipos de sociabilidad. Hemos encontrado que el interés por la política aparece vinculado, entre los argentinos, a la frecuencia con que las personas «están con los amigos» [Tabla 6.10]. Las personas más interesadas por la política son las que se reúnen con amigos todas las semanas, seguidas de cerca por las que tienen encuentros al menos una o dos veces por mes. Quienes no están nunca con amigos son los menos interesados.

**Tabla 6.10 - Interés por la Política según Frecuencia de los Encuentros con Amigos (1999)**

Interés por la política	Frecuencia con que se está con amigos				Total
	Nunca	Algunas veces al año	1 o 2 veces al mes	Todas las semanas	
Nada interesado	76	53	42	46	50
No muy interesado	19	31	38	32	32
Bastante / Muy interesado	5	16	20	22	18
Total	100	100	100	100	100
	(147)	(162)	(306)	(632)	(1.247)

Porcentaje sobre el total de entrevistados.

Fuente: Cálculos propios a partir de la Base 1999 de la Encuesta Mundial de Valores.

¿Influyen los valores prodemocráticos en el interés por la política? La confianza interpersonal muestra con el interés una asociación bivariada [Tabla 6.11]. El 27% de los entrevistados que dicen confiar «en la mayoría de las personas» está interesado por la política, frente a un 17% de los que dicen que «nunca se es lo bastante prudente en el trato con los demás». Entre los que no confían hay un 52% de personas «nada interesadas».

**Tabla 6.11 - Interés por la Política según Confianza Interpersonal (1999)**

Interés por la política	¿Confía en la mayoría de las personas?		Total
	Confía	No confía	
Nada interesado	35	52	50
No muy interesado	38	31	32
Bastante/Muy interesado	27	17	18
Total	100	100	100
	(188)	(1.049)	(1.237)

Porcentaje sobre el total de entrevistados.

Fuente: Cálculos propios a partir de la Base 1999 de la Encuesta Mundial de Valores.

La asociación entre confianza e interés por la política se debilita, pero no desaparece, cuando se controla por el nivel de educación, la pertenencia a organizaciones o el trabajo voluntario. Sin embargo, pierde significación cuando la

introducimos en nuestro modelo de regresión logística. En 1999 el nivel de confianza era extremadamente bajo: tan sólo el 15% de los entrevistados decía confiar en la mayoría de las personas.

Utilizamos como indicador de valores prodemocráticos una escala construida a partir de tres preguntas. Las personas entrevistadas por la EMV respondieron si estaban «totalmente de acuerdo», «de acuerdo», «en desacuerdo» o «totalmente en desacuerdo» con las siguientes frases: «En democracia, el sistema económico funciona mal»; «Las democracias son indecisas y hay mucha disputa»; «Las democracias no son buenas para mantener el orden». Las personas que sustentan valores democráticos tienden a estar en desacuerdo con las tres frases. Asignamos valores numéricos a las opciones de respuesta, desde el valor 1 para «totalmente de acuerdo» hasta 4 para «totalmente en desacuerdo». Luego, para cada entrevistado, calculamos el promedio numérico de las respuestas a las tres frases. El resultado es un Índice de Valores Democráticos, que varía entre 1 (mínima adhesión) y 4 (adhesión máxima).<sup>5</sup>

Esta escala tiene una clara asociación con el interés por la política [Tabla 6.12]. El 41% de quienes obtienen un puntaje alto en el índice se declaran interesados por la política; entre quienes tienen puntaje medio, los interesados son el 20%; entre los de nivel bajo, apenas el 12%.

**Tabla 6.12** - Interés por la Política según Índice de Valores Democráticos (1999)

Interés por	Valor del índice			Total
	Bajo	Medio	Alto	
	De 1 a 2	De 2,1 a 3	De 3,1 a 4	
Nada interesado	58	46	32	48
No muy interesado	31	35	27	33
Bastante / Muy interesado	12	20	41	19
Total	100	100	100	100
	(344)	(714)	(107)	(1.165)

Porcentaje sobre el total de entrevistados.

Fuente: Cálculos propios a partir de la Base 1999 de la Encuesta Mundial de Valores.

5. Las respuestas a las tres frases muestran una alta correlación entre sí. El test Alfa de Cronbach -una medida típica de consistencia interna aplicada en estos casos- tiene un valor de 0,733.

Para terminar, dos variables sociodemográficas son también relevantes: la edad y el tamaño de la localidad en la que se vive. La Tabla 6.13 arroja que el interés por la política aumenta con la edad. La mayor proporción de interesados (23%) está entre las personas de 50 y más años. El 56% de los jóvenes de 18 a 29 años no está «nada interesado».

**Tabla 6.13** - Interés por la Política según Edad (1999)

Interés por la Política	Edad			Total
	18-29	30-49	50 y más	
Nada interesado	56	47	46	50
No muy interesado	31	35	31	32
Bastante / Muy interesado	13	18	23	18
Total	100 (394)	100 (456)	100 (416)	100 (1.266)

Porcentaje sobre el total de entrevistados.

Fuente: Cálculos propios a partir de la Base 1999 de la Encuesta Mundial de Valores.

Hay una leve interacción entre edad y educación: las diferencias de interés debidas a la edad se acentúan dentro de cada nivel de instrucción. Esto sugiere que, a nivel de la sociedad general, los niveles educativos más altos de las generaciones jóvenes, que tienden a elevar el interés por la política, compensan en parte la influencia en sentido contrario de la variable edad.

Según la Tabla 6.14, hay asociación entre interés por la política y el tamaño de la ciudad en la que vive el entrevistado; esta relación se conserva cuando se controla por el ingreso y el nivel educativo. La asociación, empero, no es lineal: en las localidades pequeñas tiende a haber más personas interesadas, pero las ciudades de 500 mil a 1,19 millones de habitantes rompen esta aparente tendencia general.



**Tabla 6.14 - Interés por la Política según Tamaño de la Localidad (1999)**

Interés por la política	Tamaño de la Localidad					Total
	5 mil a 19,9 mil	20 mil a 99,9 mil	100 mil a 499,9 mil	500 mil a 1,19 Millones	1,2 Millones y más	
Nada interesado	40	54	47	47	52	50
No muy interesado	39	26	35	27	35	32
Bastante / Muy interesado	22	20	18	26	14	18
Total	100 (121)	100 (183)	100 (170)	100 (256)	100 (536)	100 (1.266)

Porcentaje sobre el total de entrevistados.

Fuente: Cálculos propios a partir de la Base 1999 de la Encuesta Mundial de Valores.

Finalmente, como se ve en la Tabla 6.15, existe una relación bivariada entre el interés y el nivel del ingreso, que no desaparece al controlar por la educación. El ingreso, sin embargo, pierde significación al ser introducido en el modelo de regresión logística.

**Tabla 6.15 - Interés por la Política según Nivel de Ingreso (1999)**

Interés por la Política	Nivel de Ingreso			Total
	Bajo	Medio	Alto	
Nada interesado	58	50	41	50
No muy interesado	29	33	35	32
Bastante / Muy interesado	13	18	24	18
Total	100 (375)	100 (509)	100 (382)	100 (1.266)

Los niveles de ingreso se definen como sigue: Nivel Bajo: deciles de ingreso 1 a 3; Nivel Medio: deciles de ingreso 4 a 7; Nivel Alto: deciles de ingreso 8 a 10.

Porcentaje sobre el total de entrevistados.

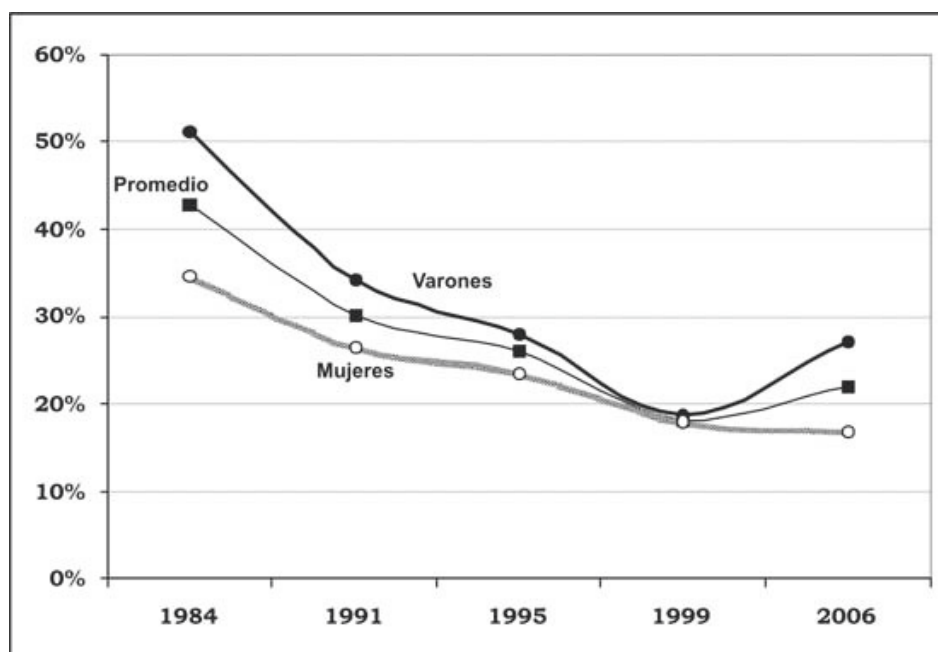
Fuente: Cálculos propios a partir de la Base 1999 de la Encuesta Mundial de Valores.



La cuestión de género requiere un comentario especial. El género está claramente asociado con el interés por la política. Como ocurre en casi todos los países, también entre los argentinos la mujer tiende a interesarse menos que el varón. Sin embargo, el año 1999 constituye en este aspecto un periodo muy particular, en el que el interés por la política de varones y mujeres convergió en el punto más bajo de la serie 1984-2006. La Tabla 6.16 y la Figura 6.4 ilustran lo antedicho.

**Tabla 6.16 y Figura 6.4 – Género e Interés por la Política – 1984-2006**

Interés por la Política	1984	1991	1995	1999	2006
Varones	51	34	28	19	27
Mujeres	35	27	24	18	17
Promedio	43	30	26	18	22



Porcentaje sobre el total de entrevistados que se declara «muy» o «bastante interesado» por la política.

Fuente: Cálculos propios a partir de las Bases 1984, 1991, 1995, 1999 y 2006 de la Encuesta Mundial de Valores.

El porcentaje de varones interesados era en 1984 superior en 16 puntos al de las mujeres. La diferencia porcentual se redujo a 7 puntos en 1991, a 4 en 1995 y a sólo 1 en 1999, para volver ampliarse a 10 puntos en 2006. Entre las mujeres, el interés por la política no ha dejado de caer desde el retorno de la democracia, si bien este descenso ha entrado en una meseta en el último segmento de la serie. La recuperación del interés por la política que se observa en 2006 se origina íntegramente en la población masculina.

Esto explica que en 1999 el género no represente una variable significativa para explicar el interés. Ese año, la diferencia de género se presenta sólo en los niveles inferiores de la escala ordinal de interés: las mujeres «nada interesadas» ascienden al 52%, en contraste con un 46% de varones, mientras que las «no muy interesadas» son un 29% de la población femenina, frente a un 35% de los hombres entrevistados. Cuando transformamos al interés por la política en una variable dicotómica de «interesados» y «no interesados» —como lo haremos en el análisis de regresión—, estas diferencias desaparecen.

El dispar interés por la política entre varones y mujeres forma parte de un abanico más amplio de desigualdades de género, que reconoce un conjunto de causas históricas y culturales. La cuestión de género —en particular, la inserción de la mujer en el mundo político— fue incorporada desde 1984 a la agenda de los gobiernos. En el orden nacional, provincial y municipal, comenzaron a crearse áreas gubernamentales encargadas de diseñar e implementar políticas específicas que abordaban las problemáticas de la mujer. En el mismo lapso, como veremos en el próximo capítulo, la sociedad civil experimentó un nuevo florecimiento de asociaciones voluntarias. Junto a las organizaciones tradicionales, emergieron otras vinculadas con la «nueva política». Y entre éstas, si bien fueron los grupos ecológicos los que tuvieron el mayor crecimiento, también se destacaron las asociaciones de la mujer. Por otro lado, la mujer ha sido el actor central del trabajo y la organización por la defensa de los derechos humanos.

A partir de los años noventa se adoptaron medidas de acción positiva para impulsar la igualdad real de oportunidades entre varones y mujeres en el acceso a cargos electivos, como la Ley N° 24.012 de 1991 —conocida como «Ley de Género» o de «Cupo Femenino»—, a la que siguieron normas similares en las provincias, y la Ley de Cupo Sindical N° 25.674 del año

2002. La Constitución Nacional de 1994 incorporó el artículo 37° del Capítulo II sobre «Nuevos Derechos y Garantías», donde se establece que «la igualdad real de oportunidades entre varones y mujeres para el acceso a los cargos electivos y partidarios se garantizará por acciones positivas en la regulación de los partidos políticos y en el régimen electoral». Por otro lado, desde 1992, año en que fue creado por el Decreto N° 1.462, funciona el Consejo Nacional de la Mujer, que es el espacio gubernamental responsable del cumplimiento, en todo el país, de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, ratificada por Ley N° 23.179.

Es evidente que un cuarto de siglo de vida democrática y de políticas para incentivar la participación de la mujer no han bastado para superar las desigualdades de género. Por otra parte, las diferencias en el interés por la política entre varones y mujeres se observan en la generalidad de los países. De la lista de 53 sociedades de la Tabla XII del Anexo, que es representativa de las diversas culturas —occidental, islámica, asiática, africana—, surge un promedio global de 50% de varones y sólo un 39% de mujeres que se declaran «muy» o «bastante» interesados por la política.

## **Un modelo causal**

A fin de evaluar el efecto simultáneo de todos los factores que acabamos de examinar, los ingresaremos a un modelo de regresión logística en el que la variable a predecir es el interés por la política. Un modelo de este tipo permite estimar la influencia de cada una de las variables que hemos estudiado manteniendo constante el efecto de todas las demás. Para calcular la regresión, convertimos el «interés por la política» en una variable de dos categorías: «interesado» (que reúne las categorías originales «bastante» y «muy interesado») y «no interesado» («nada» y «no muy interesado»). Los resultados del análisis, con las variables asociadas con el interés, son los de la Tabla 6.17.



**Tabla 6.17 - Influencias sobre el Interés por la Política - Argentina 1999**  
Análisis de Regresión Logística

Variable	$\beta$	Sig.	Odds Ratio $e^{\beta}$
Confianza en los Partidos (1)		0,000	—
-No mucha	0,936	0,000	2,549
-Bastante / Mucha	2,184	0,000	8,883
Nivel Educativo (2)		0,001	—
-Medio	0,650	0,001	1,915
-Alto	0,800	0,003	2,226
Tipo de Ocupación (3)		0,028	—
-Trabajador Manual y No Manual	0,122	0,585	1,130
-Profesional, Supervisor, Empleador	0,679	0,017	1,971
Pertenencia a Organizaciones Voluntarias (N° de organizaciones)	0,171	0,052	1,186
Estar con amigos (4)		0,009	—
-Una o dos veces al mes	0,509	0,061	1,664
-Todas las semanas	0,749	0,002	2,115
Índice de Valores Democráticos	0,551	0,000	1,735
Edad	0,026	0,000	1,026
Tamaño de la Localidad (5)		0,000	—
-5 mil a 19,9 mil	0,872	0,003	2,393
-20 mil a 99,9 mil	0,660	0,013	1,935
-100 mil a 499,9 mil	0,099	0,722	1,104
-500 mil a 1,19 Millones	0,890	0,000	2,435
Constante	-5,83	0,000	0,003

R<sup>2</sup> Nagelkerke: 0,263. Test de Hosmer & Lemeshow (sig.): 0,937. Eventos predichos: 82,7%. Categorías de referencia: (1) Ninguna; (2) Bajo; (3) Nunca trabajó; (4) Nunca y Algunas veces al año; (5) 1,2 millones y más.

Fuente: Cálculos propios a partir de la Base Argentina 1999 de la Encuesta Mundial de Valores.

La tercera columna contando desde la izquierda nos dice si el efecto de nuestras variables es significativo desde el punto de vista estadístico. Vemos que todas las variables originales son significativas al nivel 0,05 o menos. El ingreso y la confianza interpersonal, que no son significativos, no están incluidos en este modelo final.

En algunas de las variables cualitativas hemos fusionado categorías. Por ejemplo, en Tipo de Ocupación, «trabajador manual» y «no manual» constituyen ahora una única categoría. También la que reúne a los «profesionales y supervisores» con los «empleadores». La Edad ha sido incorporada como variable numérica, igual que el Índice de Valores Democráticos y la Pertenencia a Organizaciones. Esta última es la suma del número de organizaciones —excluidos los partidos políticos y los sindicatos— a las que pertenece el entrevistado. El asociacionismo civil también resulta significativo si se reemplaza en el modelo la Pertenencia a Organizaciones por el Trabajo Voluntario, sea bajo la forma del número de organizaciones en las que trabaja el encuestado o como dicotomía «trabaja» / «no trabaja». En cambio, no alcanza significación la dicotomía «pertenece» / «no pertenece». Casi el 60,8% de los encuestados no pertenece a ninguna organización —siempre sin tener en cuenta partidos y sindicatos—, el 28,7% pertenece sólo a una, el 7,6% a dos y el 1,8% a tres. El 1,1% restante se reparte entre cuatro y ocho organizaciones por entrevistado.

Los modelos de regresión logística pueden interpretarse en términos de los *odds ratios*, que se detallan en la columna de la derecha del cuadro.<sup>6</sup> Vemos en la tabla que la categoría «bastante / mucha» confianza en los partidos políticos tiene un odds ratio de 8,883. Esto significa que el odds de interesarse por la política de quienes confían mucho o bastante en los parti-

6. El *odds* —chance o razón de probabilidades— es el cociente entre la probabilidad de que un evento ocurra y la probabilidad de que no ocurra. Así, el odds de obtener un tres al tirar un dado es 1/5 —en la notación habitual, 1:5, o también 0.20—, resultado del cociente entre la probabilidad de sacar un tres (1/6) y la probabilidad de no sacarlo (5/6). El odds difiere, pues, de la probabilidad: mientras la probabilidad de sacar un tres es 1/6, el odds es 1/5. El *odds ratio*, por su parte, es un cociente de odds. En la Tabla 6.17, el odds ratio para el nivel educativo alto es 2,226. Esto significa que el odds de interesarse por la política para las personas de instrucción alta es 2,226 veces mayor que el de los entrevistados de instrucción baja, utilizada como categoría de referencia. En las variables cualitativas todos los odds ratios están calculados respecto a una categoría de referencia, que se detalla al pie de la tabla. Esto es así porque las variables cualitativas se ingresan al modelo creando lo que se denominan «variables simuladas» («dummy»), basadas en las categorías de la variable original. Para cualquier categoría de las listadas en la tabla, un odds ratio superior a 1 significa que el odds de interesarse por la política de las personas de esa categoría es mayor que el odds de las personas de la categoría de referencia. Un odds ratio menor que 1 implicaría lo contrario. Los odds ratios, que se presentan en la última columna de la derecha, surgen de elevar la base de los logaritmos naturales  $e = 2.7182$  a la potencia de los valores indicados en la columna de los  $b$ .



dos es casi nueve veces mayor que el de las personas que no tienen «ninguna» confianza en los partidos (categoría, esta última, de referencia). El solo hecho de tener «no mucha» confianza en los partidos ya supone un odds de interesarse por la política 2,5 veces más grande que el de aquellos que no poseen confianza alguna. Un nivel educativo alto o medio duplica aproximadamente el odds de interesarse de las personas de instrucción baja. Lo mismo ocurre con los encuestados que están con amigos todas las semanas respecto a los que tienen encuentros algunas veces al año o nunca.

Hay dos categorías en el cuadro, «trabajador manual y no manual» –correspondiente a la variable Tipo de Ocupación– y ciudades de 100 mil a 499,9 mil habitantes –variable Tamaño de Localidad–, cuyos niveles de significación, en la segunda columna, son muy elevados: 0,585 y 0,722, respectivamente. Esto implica que sus odds no son significativamente distintos a los odds de las categorías de referencia correspondientes. En el caso de la ocupación, en el modelo final sólo los profesionales, supervisores y empleadores tienen un odds significativamente distinto –casi dos veces mayor– que el de la categoría de referencia constituida por las personas que «nunca trabajaron».

En cuanto a las variables numéricas, observamos que la Edad tiene un odds ratio de 1,026. La interpretación es que el odds de interesarse por la política aumenta en promedio un 2,6% con cada año de edad. En forma similar, el odds ratio de 1,186 de la Pertenencia a Organizaciones nos dice que el odds de interesarse por la política sube un 18,6% por cada organización adicional a la que pertenece el entrevistado. Para el Índice de Valores Democráticos, el odds crece un 73,5% con cada punto de la escala.

El análisis de la base 2006 introduce algunos elementos nuevos. Las dos influencias más importantes en 1999, la confianza en los partidos políticos y el nivel educativo, lo siguen siendo en 2006 [Tabla 6.18]. En este último año, se interesa por la política el 54% de los que confían «mucho» o «bastante» en los partidos, el 23% de los que expresan «no mucha» confianza y sólo el 16% de los que no depositan en ellos «ninguna» confianza [Tabla XIII del Anexo]. La principal diferencia con el año 1999 se presenta en el nivel educativo, pues ahora sólo una instrucción alta tiene un efecto significativamente distinto. Manifiestan interés el 49% de los encuestados de educación alta, frente al 20% y el 16% de los que cuentan con instrucción media y baja [Tabla XIV del Anexo].



**Tabla 6.18** - Influencias sobre el Interés por la Política - Argentina 2006  
Análisis de Regresión Logística

Variable	$\beta$	Sig.	Odds Ratio $e^{\beta}$
Confianza en los Partidos (1)		0,000	
-No mucha	0,534	0,005	1,705
-Bastante / Mucha	1,895	0,000	6,655
Nivel Educativo (2)		0,000	
-Medio	0,049	0,814	1,050
-Alto	1,307	0,000	3,693
Confianza Interpersonal	0,769	0,000	2,157
Valores Democráticos:			
Importancia de la Democracia	0,124	0,045	1,131
Género: Varón (3)	0,713	0,000	2,040
Lectura de Diarios (4)	0,420	0,021	1,522
Lectura de Libros (4)	0,509	0,018	1,664
Región (5)		0,005	
-Ciudad de Buenos Aires	0,905	0,002	2,473
-Conurbano Bonaerense	0,301	0,166	1,352
-Constante	-4,074	0,000	0,017

R<sup>2</sup> Nagelkerke: 0,246 – Test de Hosmer & Lemeshow (sig.): 0,552 – Eventos predichos: 81,2% - Categorías de referencia: (1) Ninguna; (2) Bajo; (3) Mujer; (4) No usó la última semana; (5) Interior del país.

Los valores democráticos son otro de los factores cuya influencia se conserva en el segundo modelo. El cuestionario 2006 no contiene los indicadores que habíamos empleado para construir nuestro Índice de Valores Democráticos en 1999, pero pregunta sobre la importancia que tiene para el entrevistado, en una escala de 1 a 10, «vivir en un país que esté gobernado democráticamente». El odds de interesarse por la política se incrementa un 13,1% por cada punto de esta escala.

Los indicadores de asociacionismo voluntario también han cambiado en el cuestionario 2006. En lugar de consultar al entrevistado, como en 1999, acerca de si «pertenece» o realiza «trabajo voluntario» en una lista de organizaciones, se le pregunta ahora si es «miembro activo o inactivo» —un indicador ya utilizado en ondas previas, como se verá en el siguiente capí-

tulo—. Midiendo de esta forma, ni la membresía general ni la membresía activa —sea en la forma de dicotomías o de número de organizaciones por entrevistado— son influencias significativas para explicar el interés, una vez que se ingresan al modelo de regresión. La base 2006 tampoco cuenta con indicadores de sociabilidad informal como los encuentros con amigos y compañeros de trabajo. Las «conversaciones con amigos y colegas» para informarse sobre temas del país y el mundo —un punto incorporado al nuevo cuestionario— tampoco son una variable significativa.

El indicador de capital social que sí exhibe esta vez —y que no lo hacía en 1999— una asociación con el interés por la política es la confianza interpersonal. En el modelo de regresión, el odds de interesarse de las personas que confían «en la mayoría de la gente» más que duplica al de aquellos que afirman que uno «nunca es lo bastante prudente». En la tabulación bivariada, se interesan por la política el 34% de los que confían y el 20% de los que no confían [Tabla XV del Anexo].

El género, como lo anticipábamos al comentar la Figura 6.3, contribuye asimismo a explicar en 2006 las diferencias de interés. El odds de los varones es ahora dos veces más grande que el de las mujeres [ver también la Tabla XVI del Anexo]. Por el contrario, la edad ha dejado de ser una variable de peso. Los porcentajes de interés por la política son casi idénticos en los principales grupos de edad: 22% en el segmento de 18 a 29 años, 23% en el de 30 a 49 años y 21% en el de 50 y más años. La influencia de la edad es inestable a lo largo de la serie 1984-2006. En las tabulaciones bivariadas, la relación entre edad e interés es significativa en 1984 y 1999, pero no en 1991, 1995 y 2006 (aunque en este último año se presenten diferencias entre los «nada interesados» y los «no muy interesados»). El tipo de ocupación, que en 1999 era una variable de peso por el influjo de los escalones ocupacionales más altos, también pierde significación en nuestro modelo del año 2006.

Una de las novedades de la onda 2006 de la EMV es la inclusión de una batería de indicadores de usos de medios de información «para saber qué es lo que pasa en el país y en el mundo». Se han medido a través de una dicotomía: utilizado o no utilizado durante la semana pasada. La lectura de diarios y de libros —pero no los programas informativos de radio y televisión, los informes en profundidad por estos mismos medios, el uso de Internet, las revistas y las conversaciones con amigos— son influencias significativas en el

modelo de regresión. Para los que leyeron el diario la semana pasada, el odds se interesarse por la política es 1,5 veces mayor que el de quienes no lo leyeron. En el caso de los libros, el odds es 1,66 veces más grande.

**Tabla 6.19** - Interés por la Política según Lectura de Diarios (2006)

Interés por la política	Uso durante la semana pasada		Total
	Usó	No usó	
Nada interesado	36	50	44
No muy interesado	33	34	34
Bastante / Muy interesado	31	15	22
Total	100	100	100
	(439)	(548)	(987)

Porcentaje sobre el total de entrevistados.

Fuente: Cálculos propios a partir de la Base 2006 de la Encuesta Mundial de Valores.

**Tabla 6.20** - Interés por la Política según Lectura de Libros (2006)

Interés por la política	Uso durante la semana pasada		Total
	Usó	No usó	
Nada interesado	34	46	44
No muy interesado	27	36	34
Bastante / Muy interesado	40	18	22
Total	100	100	100
	(176)	(805)	(981)

Porcentaje sobre el total de entrevistados.

Fuente: Cálculos propios a partir de la Base 2006 de la Encuesta Mundial de Valores.

En los cruces bivariados, está interesado por la política el 31% de los que leyeron el diario la semana anterior y sólo el 15% de quienes no lo leyeron [Tabla 6.19]. El interés crece al 40% entre los que leyeron libros, en contraste con el 18% de interesados entre quienes no leyeron [Tabla 6.20]. Estos resultados se hallan a tono con la teoría de la movilización cognitiva: usar diarios y libros está asociado a un mayor interés por la política, no a un menor inte-

rés, como predicen las hipótesis del malestar mediático. Inclusive, las tablas bivariadas reflejan siempre porcentajes más grandes de interés por la política entre las personas que miraron u oyeron programas informativos o informes en profundidad por televisión y radio, que usaron Internet o que leyeron revistas. La exposición a todos estos tipos de medios no parece estar vinculada con la apatía política, sino con un mayor interés, sólo que estas influencias se diluyen cuando se incorporan al modelo de regresión.

Como surge del mismo modelo, la relación de la lectura de diarios y libros con el interés por la política se conserva al controlar por el nivel educativo. Esto se nota especialmente en los niveles bajo y medio de instrucción. Por ejemplo, entre los entrevistados de instrucción baja –hasta secundario incompleto–, se interesa por la política el 22% de los que leyó el diario la semana previa y sólo el 13% de los que no lo leyeron. Dentro de este mismo nivel educativo, los interesados por la política ascienden al 27% entre quienes leyeron un libro y cae al 15% entre quienes no lo leyeron.

Para terminar, la EMV 2006 clasificó a los encuestados de nuestro país según tres regiones de residencia. Las personas que viven en la Ciudad de Buenos Aires tienen un odds 2,5 veces mayor de interesarse por la política que los residentes del Interior del país. En cambio, quienes residen en el Conurbano de la Provincia de Buenos Aires no tienen un odds significativamente distinto al de los habitantes del Interior. La Tabla 6.21 ilustra este hecho: se interesa por la política el 40% de los porteños y apenas el 20% de los habitantes del Conurbano y el Interior.

**Tabla 6.21** - Interés por la Política según Región del País (2006)

Interés por la política	Región			Total
	Ciudad Bs. As.	Conurbano	Interior	
Nada interesado	32	53	42	44
No muy interesado	29	28	37	34
Bastante / Muy interesado	40	20	20	22
Total	100	100	100	100
	(91)	(243)	(660)	(994)

Porcentaje sobre el total de entrevistados.

Fuente: Cálculos propios a partir de la Base 2006 de la Encuesta Mundial de Valores.

## Conclusiones

Los análisis precedentes nos han permitido identificar un abanico de factores que influyen en el interés por la política entre los argentinos. En primer lugar, la comparación internacional puso en duda la idea de que el ejercicio prolongado de la democracia pudiera inducir, por sí mismo, una caída del interés. Son justamente las democracias de mayor duración las que exhiben los niveles de interés más elevados.

Por otra parte, el análisis multivariado de las respuestas de los encuestados de nuestro país puso de relieve el impacto de un conjunto de variables estructurales y demográficas. Entre éstas, es la *educación* la que tiene el peso más grande. En especial, un bajo nivel de instrucción parece deprimir el interés por la política de un modo que otras influencias –como la experiencia laboral y la participación en organizaciones– no pueden compensar. La *edad* no tiene un efecto uniforme a lo largo de nuestra serie temporal, pero en 1999 el interés por la política disminuye al hacerlo la edad del entrevistado. La educación más elevada de las generaciones jóvenes tiende a equilibrar, al menos en parte, las diferencias. Las desigualdades de *género*, con la excepción puntual del año 1999, se manifiestan también en la atención brindada a los asuntos políticos: las mujeres tienden a interesarse menos que los varones y, contrariamente a éstos, no han experimentado una recuperación del interés en el año 2006. La *experiencia laboral* parece tener un impacto positivo sobre el interés en los niveles ocupacionales más altos –profesionales, gerenciales, de supervisión–, pero esto se observa sólo en 1999. Por falta de datos en la base 2006 de la EMV, no hemos podido verificar si el ingreso seguía sin constituir –como ocurría en 1999– una variable significativa. El *tamaño de la localidad* de residencia no arroja un resultado claro en materia de interés, pero en 2006 vivir en la *Ciudad de Buenos Aires* aumentaba la probabilidad de estar interesado por la política respecto a los habitantes del *Conurbano* y del *Interior*.

Todo indica que el *capital social* está vinculado positivamente con el interés por la política. En 1999, *pertenecer a más de una asociación voluntaria* o *realizar trabajo voluntario en al menos una organización* estaba favorablemente asociado con el interés. Lo mismo ocurría con el *hábito de encontrar-*



*se con amigos* –un indicador de sociabilidad informal– y, en el año 2006, con la *confianza interpersonal* –en «la mayoría de las personas»–.

Las personas con *valores prodemocráticos* se interesan más por la política que los individuos con inclinaciones autoritarias. Apoyan esta conclusión los resultados de dos escalas distintas utilizadas en 1999 y 2006.

Entre las variables relacionadas con el uso de medios de comunicación, la *lectura de diarios y de libros* es lo que aparece claramente asociado con el interés por la política. Leer revistas, seguir las noticias o informes en profundidad por radio y televisión, navegar por Internet, desaparecen como influencias significativas en el modelo de regresión, si bien sus relaciones bivariadas con el interés abonan la teoría de la movilización cognitiva y no la del malestar mediático.

Dicho esto, es evidente que el influjo más grande dentro de nuestros análisis corresponde a la *confianza en los partidos políticos*. A mayor confianza, mayor es el interés, de modo que, como la credibilidad de los partidos ha caído a niveles mínimos, el interés acompaña esa tendencia. La confianza en los partidos actúa aquí como indicador de un fenómeno más general de *evaluación negativa del sistema político*. Pero esto requiere comentarios adicionales.

Es importante notar que en 2006, cuando el interés sube respecto a 1999, la relación entre la confianza en los partidos y el interés por la política ya es menos intensa, tanto en el modelo de regresión como en las tablas bivariadas. No poseemos datos de 1984 y 1991 sobre confianza en los partidos, pero sí sobre la confianza en el parlamento. En 1984 –cuando el 73% de los argentinos decía confiar «mucho» o «bastante» en el Congreso–, la credibilidad del parlamento no exhibía una relación significativa con el interés. Por ejemplo, se manifestaba interesado por la política el 43% de los que confiaban «mucho» o «bastante» en esa institución y el 44% de los que expresaban «no mucha» confianza. Pero en 1991 la relación ya es estadísticamente significativa y se vuelve más intensa en las sucesivas ondas, hasta alcanzar un pico en 1999 y debilitarse un poco en 2006 (los porcentajes, niveles de significación y medidas de fuerza de la relación de cada año se indican en la Tabla XVII del Anexo).

Si en el modelo de regresión de 1999 reemplazamos la confianza en los partidos por la *calificación del sistema político* como está en la actualidad



—basado en una escala de 1 a 10—, esta variable también predice el interés, pero en mucha menor medida. Como resultado, cae la capacidad predictiva de todo el modelo. Con la confianza en los partidos, el modelo de la Tabla 6.17 tiene una pseudo- $R^2$  de Nagelkerke de 0,263. Esto significa que, con ese conjunto de variables independientes, nuestra capacidad de predecir el interés por la política mejora un 26,3% respecto al «modelo nulo» (sin variables independientes). Reemplazando la confianza en los partidos por la calificación del sistema político, el poder predictivo del modelo se reduce al 18,4%. Ocurre exactamente lo mismo si reemplazamos la confianza en los partidos por la *satisfacción con el funcionamiento de la democracia* (una escala ordinal de cuatro categorías): la capacidad predictiva del modelo disminuye al 18,5%.<sup>7</sup>

Por otro lado, ni la calificación del sistema político ni la satisfacción con la democracia tienen relación significativa con el interés si se introducen en el modelo de la Tabla 6.17 *junto con* la confianza en los partidos. Sin embargo, la confianza en los partidos no pierde significación. La relación entre confianza en los partidos e interés por la política se conserva cuando se controla por la satisfacción con la democracia. Por el contrario, la relación entre satisfacción con la democracia e interés por la política se diluye cuando se controla por la confianza en los partidos. Entre las personas satisfechas con el funcionamiento de la democracia, por ejemplo, confiar o no en los partidos sigue estando fuertemente relacionado con el interés por la política. En cambio, entre las personas que no tienen «ninguna» confianza en los partidos —o que sí confían—, la satisfacción con el funcionamiento de la democracia no guarda relación con el interés. La desconfianza en los partidos parece capturar, pues, una dimensión crucial de las actitudes negativas de la gente hacia el sistema político y del fenómeno de la apatía política en los periodos analizados.

7. La Base Argentina 2006 de la EMV no incluye las variables calificación del sistema político y satisfacción con el funcionamiento de la democracia.

## CAPÍTULO 7

### CONFIAR Y COOPERAR: EVOLUCIÓN Y FUENTES DEL CAPITAL SOCIAL

#### El interés por el capital social y los debates teóricos

El concepto de capital social es uno de los temas que ha concitado más atención en los últimos años dentro de las ciencias sociales y políticas. Desde mediados de los noventa, se han multiplicado los trabajos de investigación teórica y empírica, así como las iniciativas gubernamentales y civiles basadas en el uso de la noción en áreas tan variadas como el desempeño institucional, las políticas de superación de la pobreza o el desarrollo comunitario. Si bien hay discrepancias en la comunidad científica sobre la naturaleza precisa del capital social –su definición, los elementos que lo integran y sus mecanismos de formación–, existe un grado mayor de consenso sobre la importancia que tendrían para la estabilidad política, el desempeño de las instituciones, el desarrollo económico o el desenvolvimiento social, algunos de los rasgos que se mencionan generalmente entre sus componentes.<sup>1</sup>

Para la teoría considerada clásica, desarrollada principalmente por Putnam –apoyándose en trabajos previos de Coleman y en una larga tradición de pensamiento que se remonta a Alexis de Tocqueville–, el capital social se

1. Además de los textos fundamentales citados en el Capítulo 2, ver, por ejemplo, Welzel et al., 2005; Newton, 2004; Norris and Inglehart, 2004b; Ponthieux, 2004; Ostrom y Ahn, 2003; Uslaner, 2002a y 1999; Paxton, 2002; Stolle and Lewis, 2002; Howard, 2002; Warren, 2001; Grootaert and Van Bastelaer, 2001; Knack and Zak, 2001; Sirianni and Friedland, 2001; Woolcock and Narayan, 2000; Durston, 2000; Knack, 2000a; Portes, 2000; Skocpol and Fiorina, 1999; Narayan, 1999; Knack and Keefer, 1997; La Porta et al., 1997.

define como el stock de asociaciones voluntarias, confianza y normas de reciprocidad del que dispone la sociedad como recurso para resolver sus problemas de acción colectiva.<sup>2</sup> De acuerdo con esta interpretación, el capital social contiene tanto elementos de la estructura social –las asociaciones– como de la cultura –confianza y normas–. Los tres componentes se influyen recíprocamente: las asociaciones, por ejemplo, promueven la cooperación y la emergencia de normas que la respaldan. Éstas incrementan la confianza entre los individuos, la cual, a su vez, refuerza el círculo virtuoso al inducir un aumento ulterior de la cooperación y la asociación. La dinámica, sin embargo, puede funcionar de manera inversa y dar lugar a un círculo vicioso: si predomina en la sociedad la desconfianza entre las personas, disminuyen la cooperación y el asociacionismo, y ello reduce aún más la confianza.

Este mecanismo conduce a dos posibles estados de equilibrio: uno, de «alta intensidad», caracterizado por elevados niveles de confianza y densas redes de asociaciones cívicas; otro, de «baja intensidad», en el que la sociedad se estabiliza en niveles deprimidos de confianza y asociación. En el primer caso, la comunidad tiende a resolver sus problemas colectivos apelando a la cooperación. Un resultado probable es el buen desempeño de las instituciones democráticas. En la segunda situación predominan las estrategias individualistas o sectoriales, el desempeño institucional es pobre y, eventualmente, ante la incapacidad de cooperar, la sociedad cae en algún tipo de pseudo «solución» autoritaria.

Esta teoría, planteada inicialmente por Putnam a comienzos de los años noventa, ha sido objeto de diversas críticas en los últimos años. Uno de los puntos cuestionados es la relación que postula entre asociaciones y confianza. Algunos observan que, por el simple hecho de participar en asociaciones, las personas no confiarán más en la «mayoría de la gente» –lo que constituye la *confianza generalizada*, distinta de la *confianza particularizada* en las personas similares a nosotros–. Según esta objeción, si bien los individuos socialmente más activos suelen confiar más, es la confianza la que los lleva a participar y no al revés. La confianza misma, por su parte, ha probado ser un fenómeno elusivo, con una multiplicidad de causas psicológicas, sociales, culturales e institucionales.<sup>3</sup>

2. Ver Capítulo 2.

3. Uslaner, 2002a; Delhey and Newton, 2004.



Otra cuestión debatida es el vínculo entre asociaciones civiles y democracia. La respetada línea de pensamiento que ve en las organizaciones voluntarias la infraestructura necesaria de la democracia mayor no ha resultado fácil de probar en la práctica. Parte del problema reside en que es posible que distintos tipos de asociaciones tengan efectos diferenciales sobre la democracia –positivos, negativos o neutros–. Comparando entre países, Inglehart encontró una correlación entre el tiempo en que las instituciones democráticas han funcionado en forma ininterrumpida y el porcentaje de la población que confía en la mayoría de las personas, pero no halló relación entre esa medida de estabilidad democrática y el porcentaje de la población que participa en organizaciones voluntarias. Más recientemente, Paxton observó que la presencia de un tipo específico de asociaciones, las que están conectadas con el resto de la comunidad –es decir, cuyos miembros pertenecen además a otras asociaciones–, está vinculada con niveles más elevados de democracia. Las asociaciones aisladas, por el contrario, parecen tener un efecto negativo. La distinción realizada por Paxton entre *organizaciones conectadas* y *no conectadas* está inspirada en la elaborada por Putnam entre capital social *bonding* –que se presenta al interior de grupos homogéneos– y *bridging*, que tiende puentes entre sectores sociales heterogéneos.<sup>4</sup>

Otros estudios señalan que han surgido nuevas formas de capital social: las manifestaciones, los petitorios y otras expresiones no convencionales de activismo político y social tendrían un impacto positivo sobre el civismo y el funcionamiento de las instituciones, igual que la participación en organizaciones voluntarias tradicionales, con la que no son incompatibles.<sup>5</sup>

La versión inicial de la teoría, elaborada por Putnam en su estudio sobre los gobiernos regionales de Italia, tiene un fuerte componente de determinismo histórico. Las diferencias de capital social entre el norte y el sur de la península, que explicaban el desigual desempeño político y económico de esas regiones, parecían remontarse hasta el siglo XII. El cambio institucional acaecido a principios de los años setenta al crearse los gobiernos regionales no había tenido un efecto apreciable, luego de dos décadas, sobre los stocks heredados de capital social. En el Capítulo 2 se abordaron

4. Inglehart, 1997; Paxton, 2002; Warren, 2001; Skocpol, 1999; Welzel et al., 2005; Knack, 2000a; Uslaner, 2002b.

5. Welzel et al., 2005.

algunas de las objeciones a este análisis histórico, así como a la idea de que la fuente principal de formación de capital social sea la misma sociedad, frente a la tesis de que el Estado, a través de las instituciones políticas, tiene la capacidad de crearlo o destruirlo.

La expansión del concepto de capital social, desde su significado inicial de entidad que sirve para alcanzar metas individuales, a otra que constituye un atributo de la comunidad utilizado para resolver problemas de acción colectiva, es cuestionada por algunos autores. Portes sostiene que «a pesar de la actual popularidad del concepto, muchos de sus alegados beneficios pueden ser espurios después de controlar por otros factores», y que «hace falta, al estudiar estos procesos, claridad lógica y rigor analítico, antes de convertir al capital social en una exaltación absoluta de la comunidad».<sup>6</sup>

A pesar de estos y otros planteos, el trabajo de Putnam y los estudios de él derivados permanecen como el cuerpo de teoría predominante y el marco conceptual a cuyo alrededor gira la mayor parte de los debates. Puede hablarse de un «paradigma emergente», de un cuerpo coherente de teoría dentro del cual persisten controversias. Como apunta Durston, «los críticos del discurso fundacional del capital social han terminado enriqueciéndolo aún más, porque sus discrepancias han tenido en general un tono constructivo, correctivo y ejemplificador».<sup>7</sup>

El interés despertado por la noción ha dado lugar a una serie de iniciativas internacionales orientadas al desarrollo teórico, la construcción de instrumentos de medición y la realización de experiencias sobre el terreno basadas en la aplicación del concepto. Estos trabajos coinciden en destacar la importancia de una serie de dimensiones clave del capital social. Junto a las redes asociativas, la confianza y las normas, los estudios han puesto énfasis en la acción colectiva –la capacidad de las personas para cooperar en la solución de problemas comunes–, la cohesión y la inclusión social, la comunicación –que mejora el acceso de los grupos a información relevante y evita el capital social negativo– y la participación política. Las dificultades de medición que presentan los distintos componentes del capital social y la necesidad de aplicar instrumentos de relevamiento homogéneos han merecido una atención especial.<sup>8</sup>

6. Portes, 2000.

7. Durston, 2000, p. 10.



La atención prestada a los temas de la «sociedad civil», el «tercer sector» o el «sector sin fines de lucro» –para emplear algunos de los términos de uso frecuente– aumentó significativamente en nuestro país desde los años noventa, en forma paralela a la expansión experimentada por las organizaciones no gubernamentales y el trabajo voluntario, tendencia que es posible observar a través de distintos indicadores. A fines de esa década, la representación argentina del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo elaboró y aplicó un «Índice de Desarrollo de la Sociedad Civil», basado en un relevamiento de organizaciones de la sociedad civil (OSC) en todo el territorio argentino. Según este trabajo, existían en la Argentina al comenzar el nuevo siglo 105 mil OSCs, que mostraban una fuerte concentración en la región Centro del país, integrada por la capital federal y las provincias de Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba y Entre Ríos. Colaboraban en estas organizaciones 1,3 millones de trabajadores voluntarios y 400 mil trabajadores rentados. Según la clasificación adoptada, el 67% de las OSCs eran «asociaciones de afinidad», el 19% «organizaciones de base» y el 12% «organizaciones de apoyo».<sup>9</sup> En este periodo se emprendieron investigaciones históricas detalladas sobre el desarrollo del asociacionismo en la

8. El Banco Mundial lanzó en 1996 su «Iniciativa de Capital Social», en el contexto de sus proyectos de reducción de la pobreza y desarrollo sustentable para los países en vías de desarrollo. El resultado ha sido un importante conjunto de papers que discuten la teoría, la medición y el impacto del capital social. Un Grupo Temático de Capital Social reúne a 250 expertos que trabajan sobre la aplicación del capital social a las operaciones del Banco Mundial. Un producto ha sido la elaboración de herramientas de medición, [ver Grootaert et al., 2002 y Krishna and Shrader, 1999]. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) puso en marcha su propio proyecto en el ámbito de los países industrializados, enfocado especialmente en la elaboración conceptual y la construcción de indicadores para homogeneizar las mediciones a nivel internacional. La OCDE publicó en 2001 su estudio «El Bienestar de las Naciones. El Rol del Capital Humano y Social», y en 2002 llevó a cabo la conferencia «El Capital Social: el desafío de su medición internacional», de la que surgió una propuesta de indicadores (Healey, 2002). La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) publicó en 2003 una compilación de artículos redactados por especialistas bajo el título «Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma» (Atria et al., 2003). Sobre la medición del capital social, ver también el estudio Social Capital Benchmark Survey (Saguaro Seminar, 2006 y 2000). También Hudson and Chapman, 2002. Sobre la aplicación del concepto de capital social en la construcción comunitaria, ver Gibson et al., 1997; también Sirianni and Friedland, 2001.

9. PNUD / BID / GADIS, 1998.



Argentina<sup>10</sup> y se enfocó el impacto económico de las OSCs a través de los bienes y servicios que producen y los recursos humanos que movilizan.<sup>11</sup>

En la última década el Estado nacional ha fortalecido las políticas específicas hacia las OSCs e impulsado la recopilación de datos y los estudios para mejorar su conocimiento sobre el sector. El número de organizaciones registradas en la base de datos del Centro Nacional de Organizaciones de la Comunidad (CENOC) ascendía a 12 mil en 2007. El 28% de estas OSCs se concentraba en el Gran Buenos Aires (GBA)—Ciudad y Partidos del GBA— y otro 27% se distribuía en el resto de la provincia de Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba, La Pampa y Entre Ríos. Entre los tipos de organizaciones inscriptas en el CENOC se destacan las uniones vecinales, las asociaciones de ayuda solidaria, las organizaciones de transferencia de asistencia técnica y las organizaciones de salud.<sup>12</sup> La participación de las OSCs en las políticas públicas del área social—programas de empleo transitorio, microemprendimientos productivos— ha sido otra esfera de atención prioritaria.<sup>13</sup>

El conocimiento de las dimensiones y características de la infraestructura asociativa existente en la Argentina afronta el obstáculo de las limitaciones de los registros y la informalidad en que se desenvuelve una proporción sustancial de las organizaciones y del trabajo voluntario. Así, mientras del relevamiento del PNUD surge un total de 1,3 millones de voluntarios en todo el país, una serie de encuestas domiciliarias implementadas por Gallup desde 1997 arroja que alrededor de un 20% de los argentinos de 18 y más años—más de 4 millones de personas— llevan a cabo todos los años algún tipo de actividad voluntaria. De acuerdo con estos sondeos, en 2002 se alcanzó el pico de 32% de voluntarios, que fue declinando luego de la crisis hasta llegar a un piso de 14% en 2007 y recuperarse al 19% en 2008.<sup>14</sup> Otras formas de participación en organizaciones—membresía, asistencia a reuniones, donaciones,

10. Ver, por ejemplo, Di Stefano et al., 2002; Roitter y González Bombal, 2000.

11. Roitter y González Bombal., 2000, pp. 107-115.

12. Ver Centro Nacional de Organizaciones de la Comunidad, 2007 y 2003; Lago Martínez et al., 2005. Para una investigación cualitativa sobre las características del voluntariado en el país, ver González Bombal y Roitter, 2002.

13. Bertolotto y Clemente, 2004; González Bombal, 2004; Arroyo, 2003; García Delgado y De Piero, 2002.

14. Ver Gallup, 2002. Ver también el artículo periodístico: «Más de 7 millones de voluntarios ayudan a los pobres y al desarrollo», Perfil, Suplemento El Observador, 21 de diciembre de 2008, pp. 10-11.

etc.— tampoco se ven adecuadamente reflejadas por la afiliación medida a través de las inscripciones formales. Por todo esto, los estudios por encuesta resultan imprescindibles para determinar la participación real de la población en las organizaciones voluntarias.

## **El caso argentino: el crecimiento del asociacionismo**

Visto en perspectiva histórica, el caso argentino puede describirse como un ejemplo de equilibrio de baja intensidad. Es útil recordar aquí algunas descripciones frecuentes sobre las características de la cultura política —y económica— argentina, a la que se han aplicado adjetivos como «facciosa», «corporativa», «al margen de la ley», «rentística», «especulativa», «pedigüeña», «asistencialista» y similares. En la misma dirección apunta la vieja idea de una sociedad «empatada», con escasa inclinación a la cooperación y el compromiso, que funciona por acciones de bloqueo e imposición de costos entre los actores; cuyo Estado, convertido en otro campo de batalla de esas fuerzas de la sociedad civil, se halla «colonizado» por ellas y es por lo tanto débil, incapaz de cumplir adecuadamente con sus funciones. Una sociedad en la que se han visto permanentemente frustrados los pocos intentos de cooperación política y de concertación social, y que ha oscilado, en definitiva, entre el «hegemonismo» y la «ingobernabilidad».<sup>15</sup>

Es posible dar cuenta de los diversos fenómenos a que aluden estos argumentos haciendo referencia a una fuente común: la escasez de capital social. No se trata de plantear otra forma de determinismo, sino de incorporar a la explicación un factor que hasta ahora había sido pasado por alto. Aunque las tradiciones culturales cumplan un papel, la «facciosidad» o los comportamientos especulativos no serían rasgos perennes de un «alma» argentina, sino estrategias que se han generalizado entre los actores y autorreforzado con el paso del tiempo. Esas estrategias han sido «racionales», en el sentido de que eran la mejor opción para unos actores enfrentados a dilemas del prisionero en contextos caracterizados por bajísimos niveles de confianza, niveles que esas mismas conductas contribuían a fo-

15. Ver, por ejemplo, Quiroga, 2005a, pp. 81-86, 159-160, 244 y 259; Novaro, 2006, pp. 179 y 219; Portantiero, 1984, Novaro y Palermo, 2004, p.25; Mafud, 1965.

mentar. Existía pues un círculo vicioso, que el Estado no podía romper porque él también se hallaba desarticulado como producto de la falta de capital social. Si de una sociedad civil débil resulta un Estado igualmente débil, éste no está en condiciones de intervenir —como lo quiere la solución hobbesiana— bajo la forma de un tercero capaz de forzar y garantizar la cooperación entre los actores. Aunque no creemos necesario retroceder a siglos remotos para localizar las fuentes de este círculo vicioso, el equilibrio de baja intensidad sería el resultado de una particular trayectoria histórica que, en términos de *path dependency*, fue llevando a la sociedad argentina por caminos «no eficientes».

Un análisis histórico de esta naturaleza es todavía una tarea por realizar. En este sentido, aunque no hace referencia al concepto de capital social, nos parece de interés el estudio comparativo de Gerchunoff y Fajgelbaum (2006) sobre las trayectorias económicas seguidas desde el siglo XIX hasta el presente por Argentina y Australia, países que, debido a sus similares dotaciones de recursos, enfrentaron en varios momentos dilemas análogos relacionados con el conflicto distributivo. La pugna distributiva tuvo soluciones muy distintas en uno y otro caso. Y al recorrido convergente de las dos economías hasta la Gran Depresión de 1929 —que dio origen a la idea de las similitudes entre ambos países—, le siguió desde entonces una larga trayectoria divergente que se ahondó a partir de 1975. Aunque los autores basan su explicación en variables económicas e institucionales y en las diferentes secuencias con que éstas interactuaron en uno y otro caso, queda amplio espacio para la intervención de factores como la confianza, el asociacionismo y las normas de cooperación. Destacan, por ejemplo, que a poco de producirse la crisis mundial de 1890, que impactó por igual en ambas economías, llegó al poder en Australia —ya al constituirse la Federación, en 1901— un partido laborista que, en coalición con un empresariado proteccionista, implementó una política redistributiva y una sofisticada legislación social. Al finalizar la primera década del siglo XX, las «cortes de arbitraje», instituciones locales destinadas a dirimir las disputas entre empresarios y trabajadores, se habían extendido por todo el país luego de su surgimiento en Australia del Sur en 1891. Como elemento adicional, los autores agregan que «el parlamentarismo australiano, sin partidos predominantes, obligaría siempre a la construcción de consensos». ¿Por qué este



«empate» –nos preguntamos nosotros– llevó al consenso y no a las conductas de bloqueo o a la imposición de costos entre los actores? Prosiguen Gerchunoff y Fajgelbaum: «Proteccionismo, salario mínimo, cortes de arbitraje, restricciones migratorias y legislación laboral de avanzada se afianzarían como reglas de juego explícitas, pero también como reglas de comportamiento internalizadas por los actores sociales. Tanto los trabajadores como el empresariado australiano se acostumbrarían a resolver sus problemas bajo la tutela del Estado y a considerar –hasta las turbulencias del último cuarto del siglo xx– la equidad distributiva un atributo nacional australiano». Mientras el proteccionismo australiano beneficiaba a las industrias que mejoraban el ingreso de los trabajadores, el aplicado por el régimen conservador argentino reducía el poder adquisitivo de los sectores populares, pues gravaba los bienes de su canasta de consumo. A diferencia de la democracia parlamentaria australiana, este régimen –que no dependía de las urnas– postergó la necesaria reforma social. La equidad distributiva sólo llegaría en la Argentina de la mano del peronismo, bajo la forma de una explosión de tensiones sociales acumuladas. Nos interesa hacer notar que Australia es actualmente una de las sociedades con niveles más elevados de confianza interpersonal. Según la EMV, en 1981 el 48% de los australianos decía confiar «en la mayoría de las personas». Esta confianza es, seguramente, el producto histórico de una sociedad igualitaria, próspera y consensual. Pero si, como parece, la cooperación que produce confianza requiere al menos algo de confianza para empezar –una característica de todas las formas de capital–, entonces es probable que la confianza ya estuviera presente en la sociedad australiana en las etapas iniciales del proceso

En un contexto general de reducida confianza entre las personas y en las instituciones, el stock de capital social de la Argentina ha experimentado algunas variaciones desde el retorno de la democracia, y a primera vista en sentidos no siempre consistentes con la teoría estándar. Según los datos disponibles, mientras la participación en organizaciones voluntarias ha aumentado en los últimos veinticinco años, la confianza en la mayoría de las personas viene descendiendo desde el nivel ya deprimido registrado en 1984. También exhibe un declive en el periodo la participación política tradicional e inclusive el activismo político no convencional, si bien este último se ha recuperado en el lapso 1999-2006.

En adelante analizamos, utilizando las bases de datos de la EMV, la evolución y estructura de algunos de los principales rasgos del capital social en la Argentina. Examinamos en detalle la pertenencia a organizaciones voluntarias, el trabajo voluntario y la confianza interpersonal, comparamos su magnitud con la de otros países e indagamos, mediante modelos de regresión, sus factores causales entre los argentinos. También exploramos otras formas de capital social, como el activismo no convencional y las relaciones sociales informales.

La EMV presenta a los entrevistados una lista de «tipos de organizaciones voluntarias», como la que mencionamos en el Capítulo 6 al examinar los indicadores de asociacionismo. Aunque los cambios en el detalle de la lista y en la formulación de las preguntas de los sucesivos cuestionarios limitan las comparaciones entre ondas, los resultados muestran con claridad un incremento de la participación en organizaciones civiles. Casi un 52% de los argentinos encuestados en 2006 declaró ser «miembro activo o inactivo» de al menos una organización, frente a un 33% que lo había hecho en 1984. En el mismo periodo, los miembros «activos» crecieron del 19% al 31%. La medición de 2006 implica, sin embargo, una pequeña baja respecto a los indicadores de 1995 [Tabla 7.1].

**Tabla 7.1** - Participación en Organizaciones Voluntarias 1984-2006

Indicador	1984	1995	2006	Dif. 06-84	Dif. 06-95
Miembro (Activo o Inactivo)	33,1	56,9	51,8	18,7	-5,1
Miembro Activo	18,9	34,1	31,0	12,1	-3,1

Indicador	1991	1999	Dif. 99-91
Pertenece a una organización	23,3	42,4	19,2
Trabaja en forma voluntaria	15,7	23,4	7,8

Porcentaje sobre el total de entrevistados en cada año.

Fuente: Cálculos propios a partir de las Bases Argentina 1984, 1991, 1995, 1999 y 2006 de la Encuesta Mundial de Valores.



En los relevamientos de 1991 y 1999 la encuesta consultó sobre la «pertenencia» y el «trabajo voluntario» en otra lista de tipos de asociaciones. Comparada con la pregunta anterior, ésta parece registrar niveles menores de asociacionismo en la mayoría de los países. Los argentinos que pertenecen a una o más organizaciones aumentaron del 23% al 42%; los que trabajan en forma voluntaria, del 16% al 23%.<sup>16</sup>

La participación tiene lugar principalmente en organizaciones de tipo tradicional, encabezadas por las religiosas y seguidas por las vinculadas con la cultura y el deporte. En 1999, casi el 16% de los argentinos dijo «pertenecer» a alguna organización religiosa, mientras el 9% trabajaba en ellas en forma voluntaria [Tabla 7.2]. Sólo el 4,5% declaró pertenecer a un partido político y apenas el 2,5% a un sindicato. Estas cifras revelan que, a pesar de sus masivas afiliaciones, ni los partidos ni los gremios suscitan sentimientos de pertenencia entre sus miembros formales.

En cuanto a las asociaciones relacionadas con la «nueva política», que en muchos países desarrollados atraen especialmente a las generaciones jóvenes, en 1999 pertenecía a grupos ecológicos el 2,2% de los argentinos. En las organizaciones feministas y de derechos humanos se insertaba menos del 1% de los entrevistados.

**Tabla 7.2 - Pertenencia y Trabajo Voluntario**  
según Tipo de Organización 1991-1999

Tipo de Organización	Pertenece			Trabaja		
	1991	1999	Dif.	1991	1999	Dif.
Religiosa	7,2	15,6	8,4	4,8	9,2	4,4
Educación y Cultura	5,9	9,1	3,3	3,9	3,8	-0,1
Deportiva	5,0	7,6	2,6	1,8	2,6	0,8
Tercera Edad	2,4	4,8	2,4	1,9	2,7	0,8
Partido Político	s/d	4,5	s/d	0,9	3,0	2,1
Acción local	1,3	3,3	2,0	1,1	2,7	1,6
Juvenil	1,6	2,8	1,2	1,6	2,0	0,4

16. Notemos que este indicador de voluntariado es diferente al que ha medido Gallup desde 1997, que registra si el individuo ha realizado algún tipo de actividad voluntaria en el último año.



Sindicato	1,3	2,5	1,2	0,5	0,7	0,2
De la salud	1,7	2,4	0,7	1,6	2,1	0,5
Ecológica	0,3	2,2	1,9	0,2	1,4	1,2
Profesional	2,6	1,7	-0,9	0,5	1,0	0,5
De la mujer	0,7	0,9	0,2	0,4	0,7	0,3
Derechos Humanos	0,4	0,5	0,1	0,2	0,3	0,1
Pacifista	0,2	0,0	-0,2	0,1	0,2	0,1
Otra	2,9	4,0	1,1	2,3	2,0	-0,3
Pertenece a alguna organización	23,3	42,4	19,2	15,7	23,4	7,8

Porcentaje sobre el total de entrevistados en cada año. Cada entrevistado puede pertenecer o trabajar en más de un tipo de organización.

Fuente: Cálculos propios a partir de las Bases Argentina 1991 y 1999 de la Encuesta Mundial de Valores.

La pregunta de los cuestionarios 1984, 1995 y 2006 genera variaciones en las magnitudes de la participación, pero no altera de manera importante el peso relativo de los principales tipos de organizaciones, si bien la lista que se presenta al entrevistado es más corta que en las otras dos ondas. En 2006, casi el 40% de los argentinos consultados dijo ser «miembro activo o inactivo» de alguna organización religiosa [Tabla 7.3]. Le seguían en importancia las asociaciones deportivas (19%), las vinculadas con la educación y la cultura (15%) y las humanitarias o de caridad (13%).

**Tabla 7.3 - Miembros Activos e Inactivos según Tipo de Organización Voluntaria 1984-2006**

**Miembros (Activos e Inactivos)**

Tipo de Organización	1984	1995	2006	Dif. 06-84	Dif. 06-95
Religiosas	9,3	33,9	39,5	30,2	5,6
Deportivas	s/d	15,8	18,7	—	2,8
Educación y Cultura	6,0	14,6	14,8	8,8	0,2
Humanitarias, Caridad	6,4	10,0	13,0	6,6	3,0
Partidos	7,9	10,2	9,0	1,1	-1,2
Ecológicas	1,2	5,7	8,7	7,5	3,0



Profesionales	4,8	8,0	7,8	3,0	-0,2
Sindicatos	9,4	6,0	7,7	-1,7	1,7
De consumidores	—	—	5,5	—	—
Otras	s/d	5,5	1,4	—	-4,1
Es miembro de alguna organización	33,1	56,9	51,8	18,7	-5,1

### Miembros Activos

Tipo de Organización	1984	1995	2006	Dif. 06-84	Dif. 06-95
Religiosas	6,6	14,6	17,0	10,4	2,3
Deportivas	s/d	8,0	8,1	—	0,1
Educación y Cultura	3,7	9,9	6,8	3,1	-3,1
Humanitarias, Caridad	5,2	6,3	5,4	0,2	-0,9
Partidos	5,4	3,2	2,5	-2,9	-0,7
Profesionales	2,4	5,0	2,5	0,1	-2,5
Ecológicas	0,4	2,5	1,7	1,3	-0,8
Sindicatos	1,4	1,8	1,3	-0,1	-0,5
De consumidores	s/d	s/d	0,5	—	—
Otras	s/d	4,0	0,7	—	-3,3
Es miembro activo de alguna organización	18,9	34,1	31,0	12,1	-3,1

Porcentaje sobre el total de entrevistados en cada año. Cada entrevistado puede ser miembro de más de un tipo de organización.

Fuente: Cálculos propios a partir de las Bases Argentina 1984, 1995 y 2006 de la Encuesta Mundial de Valores

El crecimiento de la participación se extiende a la mayoría de los tipos de organizaciones, pero son los grupos ecológicos los que experimentan la mayor expansión, al pasar de una «pertenencia» del 0,3% en 1991 al 2,2% en 1999, o de una «membresía» del 1,2% en 1984 al 8,7% en 2006. En ambos periodos, el incremento de la inserción en organizaciones medioambientales es mayor del 600%. En 2006, los grupos ecológicos ya han superado en membresía a los sindicatos y a las asociaciones profesionales.

La pertenencia a organizaciones religiosas asciende del 7,2% en 1991 al 15,6% en 1999, una suba de casi el 120%. La membresía lo hace del 9,3% en

1984 al 39,5% en 2006, un aumento de más del 300%. Resalta asimismo la evolución de la pertenencia a los grupos de acción local, que trepa un 150% entre 1991 y 1999, al pasar del 1,3% al 3,3% del total de entrevistados. Representan un caso especial los partidos políticos, cuya membresía permanece casi estancada entre un 7,9% en 1984 y un 9% en 2006, y los sindicatos, que sufren en el mismo lapso una pérdida de miembros de casi el 20%.

El 9% de los entrevistados declaró hacer trabajo voluntario en organizaciones religiosas en 1999 y el 17% dijo ser miembro activo de ese mismo tipo de asociaciones en 2006. Estas cifras representan el 39% del total de voluntarios en 1999 y el 55% de los miembros activos del año 2006. En materia de voluntariado y membresía activa, el peso relativo de cada tipo de organización no altera mayormente el orden que surge de los índices de pertenencia o membresía general, pero entre 1984 y 2006 la membresía activa aumenta solamente en las organizaciones religiosas, culturales y ecológicas, mientras que en el resto se mantiene estable y, en el caso de los partidos políticos, disminuye de manera notoria.

También sube en los periodos considerados la afiliación múltiple –la proporción de argentinos que participa en más de una organización–, especialmente cuando se mide a través de la membresía activa o inactiva (Tabla XVIII del Anexo). Haciendo un balance de las ondas 1999 y 1991, que cuentan con la lista más detallada de organizaciones, la mayor proporción de afiliaciones múltiples se presenta en cuatro tipos específicos de asociaciones: de derechos humanos, de la mujer, de acción local y de la salud. Este tipo de organizaciones «conectadas», cuyos miembros participan además de otras asociaciones –y, de este modo, tienden puentes entre los diversos grupos sociales–, serían las que, según el estudio de Paxton, tienen efectos positivos para la democracia. La menor densidad de afiliaciones múltiples –que caracteriza a las organizaciones menos conectadas– se observa en las entidades religiosas, deportivas, culturales y sindicales. Estos resultados coinciden en gran parte con los encontrados por Paxton en su investigación sobre 46 países, que incluye a la Argentina.<sup>17</sup>

17. Paxton, 2002. En el trabajo de Paxton, la muestra de 46 países arroja que las organizaciones más conectadas son las pacifistas, de derechos humanos, ecológicas, de acción local, de derechos de los animales y de la salud; las menos conectadas, las sindicales, deportivas y religiosas.

¿Cuál es el nivel de participación en asociaciones voluntarias de los argentinos, cuando se examina en el contexto internacional? En la Tabla 7.4 las sociedades con los índices superiores de asociacionismo son tres naciones escandinavas –Suecia, Dinamarca y Finlandia–, junto a Estados Unidos y Canadá, con cifras de «pertenencia» a organizaciones voluntarias que van del 96% al 75% de la población. En el resto de los países de Europa Occidental, España se destaca por un nivel de participación sumamente bajo, igual que la mayoría de las sociedades de Europa del Este, con excepción de la República Checa. Son asimismo reducidos, aunque no en la misma magnitud, los indicadores de Francia e Italia. En el Reino Unido es pequeño el porcentaje de pertenencia, pero no el de trabajo voluntario.

**Tabla 7.4 – Pertenencia a Organizaciones Voluntarias y Trabajo Voluntario en Países Seleccionados - Periodo 1999-2004**

País	Pertenece	Trabaja	País	Pertenece	Trabaja
Suecia	96	56	México	43	36
EEUU	90	68	Japón	43	16
Dinamarca	84	37	Argentina	42	23
Finlandia	80	38	Italia	42	26
Canadá	75	50	Francia	39	26
Bélgica	68	36	Reino Unido	34	43
Rep. Checa	60	33	Rusia	32	8
Filipinas	59	57	España	29	16
Venezuela	57	s/d	Hungría	29	15
Perú	55	45	Polonia	26	14
Alemania	51	21	China	25	79
Chile	49	43	<i>Promedio</i>	53	36

Porcentaje sobre el total de entrevistados que pertenece o hace trabajo voluntario al menos en una organización.

Fuente: Cálculos propios a partir de la Base 1999-2004 de la Encuesta Mundial de Valores.

La medición de la participación en términos de «miembros activos o inactivos» del periodo 2005-2008 introduce algunos cambios en la lista, pues Brasil aparece ahora con un 87% de la población que es miembro de al

menos una asociación voluntaria [Tabla 7.5]. Esto se debe a la elevada proporción de encuestados de ese país que se declara miembro de una organización religiosa.

**Tabla 7.5 - Miembro Activo o Inactivo de una o más Organizaciones Voluntarias en Países Seleccionados - Periodo 2005-2008**

País	%	Perú	62
Suecia	96	Italia	62
Finlandia	93	Colombia	61
Sudáfrica	89	Chile	60
Suiza	88	Japón	58
Brasil	87	Francia	55
EEUU	86	Argentina	52
Australia	83	Polonia	40
México	83	España	39
India	77	China	37
Países Bajos	77	Rusia	35
Reino Unido	76	Rumania	20
Corea del Sur	69	Bulgaria	17
Alemania	67	Turquía	15
Eslovenia	66	<i>Promedio</i>	<i>62</i>

Porcentaje sobre el total de entrevistados.

Fuente: Cálculos propios a partir de la Base 2005-2008 de la Encuesta Mundial de Valores.

La proporción de argentinos que «pertenecen» al menos a una organización es inferior en un 21% al promedio de la Tabla 7.4. La de quienes realizan trabajo voluntario, un 36% menor. El porcentaje de «miembros activos o inactivos» de la Argentina en la Tabla 7.5 se halla un 16% por debajo del promedio de países seleccionados.

Parte de la explicación de esta relativa debilidad de la sociedad civil argentina, aún después de muchos años de democracia, debe buscarse en los efectos destructivos de la última dictadura militar, y puede extenderse en forma plausible al periodo de inestabilidad institucional y conflictividad social y política iniciado con el golpe de 1955. Como surge de la experiencia histórica de otras sociedades —entre las cuales España es un ejemplo ilustrativo—, la inestabilidad política y los regímenes autoritarios constituyen uno de

los mayores obstáculos para el desarrollo de organizaciones civiles autónomas y de normas de cooperación y solidaridad.<sup>18</sup> El terrorismo de Estado instaurado por el Proceso militar, que implicó la prohibición y represión de un sinnúmero de actividades asociativas, así como la implantación del miedo y la censura, tuvo como lógico resultado la extensión de la apatía, el refugio en la vida privada y la atomización social. Ha sido señalado, sin embargo, que las pautas culturales autoritarias ya se hallaban difundidas en la sociedad al producirse el golpe de 1976, y contribuyen a explicar la aquiescencia y el respaldo nada despreciables con que contó el régimen.<sup>19</sup> Las causas se remontan posiblemente al periodo inaugurado en 1955, signado por la proscripción del peronismo, los frágiles gobiernos civiles y el intento final, a partir de 1966, de instaurar un régimen autoritario de duración indefinida.

El sistema democrático, con sus libertades de expresión, organización y acción política y social, genera las condiciones apropiadas para el surgimiento y la difusión de las asociaciones voluntarias, si bien las crisis económicas —que la Argentina ha experimentado en forma recurrente en los últimos 30 años— también parecen desalentar, como se ha observado en otros países, el desarrollo de la sociedad civil. El aumento del asociacionismo a partir de 1984 representa, en conclusión, una recuperación del tejido cívico posibilitada por el marco institucional de la democracia, luego de la desintegración social provocada por el Proceso. Pero también, como destacamos en el Capítulo 3, fue de la oposición a esa cruenta dictadura que surgió el movimiento de los derechos humanos. Éste incorporó a la cultura política argentina un valor que hasta entonces no había tenido un peso relevante, y dio origen a un tipo de organizaciones voluntarias que, por sus objetivos y por la densidad de sus relaciones comunitarias, cumplen un rol trascendente para profundizar la democracia.

## **El declive de la confianza interpersonal**

El otro componente central del capital social es la llamada «confianza interpersonal», que se mide habitualmente preguntando a los encuestados

18. Torcal and Montero, 1998.

19. Ver Capítulo 3.



si «se puede confiar en la mayoría de las personas» o si «nunca se es lo bastante cuidadoso en el trato con los demás».<sup>20</sup> Se trata, pues, de confianza en la gente «en general», la que depositamos en terceros desconocidos, no en personas particulares como los familiares, los amigos y otra gente próxima a nosotros. Aunque a este segundo tipo de confianza se le atribuyen consecuencias positivas –principalmente para el individuo–, el grueso de los efectos favorables que se han postulado sobre la estabilidad política, el crecimiento económico a largo plazo y la cooperación social –a pequeña o gran escala–, se refieren a la confianza «en la mayoría de las personas».

Argentina, igual que el resto de América Latina, se caracteriza por niveles muy bajos de confianza, pero Brasil es un caso excepcional, tanto en la región como en el mundo: en un lapso de casi dos décadas, la proporción de brasileños que confía en los demás ha oscilado entre el 2% y el 11%.

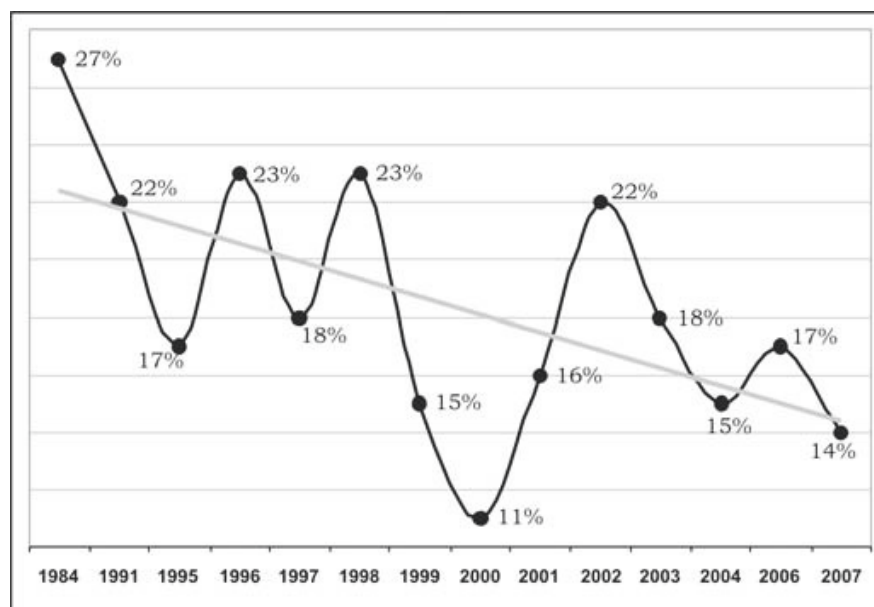
En casi todas las sociedades, la confianza tiende a ser un rasgo muy estable, aunque se han observado variaciones significativas en el largo plazo, así como fluctuaciones bruscas a corto plazo debido a cambios en el contexto social, económico o político. Con los datos de la Encuesta Mundial de Valores y del Estudio Latinobarómetro es posible construir para nuestro país una serie que se extiende desde 1984 hasta 2007 [Figura 7.1]. En el punto de inicio, el 27% de los argentinos decía confiar en los demás. Como refleja la línea de tendencia del gráfico, la confianza ha evolucionado siguiendo una trayectoria descendente, en medio de fluctuaciones que alcanzaron un piso de 11% en el año 2000.<sup>21</sup>

20. En lugar de plantear sólo dos opciones al entrevistado, la Encuesta Social Europea (ESS) presenta una escala de 0 a 10, en la que 0 corresponde a «nunca se es lo bastante cuidadoso» y 10 a «se puede confiar». El supuesto es que la confianza es un atributo que no se halla presente o ausente, sino que puede existir en distinto grado.

21. En el año 2006 la EMV y Latinobarómetro arrojan resultados distintos: para la primera la confianza interpersonal era del 15%; para el segundo, del 24%.



**Figura 7.1 - Evolución de la Confianza Interpersonal en Argentina 1984-2007**



Porcentaje de la población que confía «en la mayoría de las personas»

Fuente: Encuesta Mundial de Valores: 1984, 1991, 1995, 1999 y 2006. Estudio Latinobarómetro: resto de los años.

Una primera observación, sobre la que volveremos más adelante, es que en el periodo analizado la evolución del asociacionismo y de la confianza ha sido divergente: mientras el primero aumenta, la segunda disminuye. Naturalmente, esto no refuta sin más la idea de que la participación en organizaciones voluntarias está asociada con la confianza –es posible que el proceso insuma tiempo, otros factores podrían estar contrarrestando los efectos positivos del asociacionismo, etc.–, pero nos advierte desde ahora sobre la complejidad del fenómeno.

Comparemos primero el nivel de confianza de la Argentina con el de otras naciones. El dato de nuestro país en la Tabla 7.6, construida con los resultados de la onda 2005-2008 de la EMV, corresponde al año 2006. Es sabido que las sociedades con los indicadores más elevados de confianza son las escandinavas. Aquí, el 65% de los suecos, el 64% de los daneses y el 58% de los finlandeses confían en los demás. Recientemente se ha descubierto que tam-

bién China es una nación con alta confianza. En esta tabla, su porcentaje es del 49%. Suiza (51%), Nueva Zelanda (49%), Australia (46%) y los Países Bajos (43%) se ubican asimismo en el tramo superior de la tabla. Estados Unidos, Japón y Alemania ocupan un nivel intermedio, mientras España, Francia y las sociedades de Europa del Este y de América Latina exhiben un bajo grado de confianza. El tramo inferior de la escala, con porcentajes menores del 10%, corresponde a Brasil, Portugal, Filipinas y Turquía.

**Tabla 7.6 - Confianza Interpersonal en Países Seleccionados**  
Encuesta Mundial de Valores – Periodo 2005-2008

<b>País</b>	<b>%</b>	<b>País</b>	<b>%</b>
Suecia	65	India	21
Dinamarca <sup>a</sup>	64	Bulgaria	20
Finlandia	58	España	20
Suiza	51	Francia	19
China	49	Sudáfrica	19
Nueva Zelanda	49	Polonia	18
Australia	46	Argentina	17
Países Bajos	43	México	15
EEUU	39	Colombia	14
Japón	37	Chile	12
Alemania	34	Brasil	9
Reino Unido	30	Portugal <sup>a</sup>	9
Italia	28	Filipinas <sup>b</sup>	8
Corea del Sur	28	Turquía	5
Rusia	25	Promedio	29

Porcentajes sobre el total de entrevistados. <sup>a</sup> 1999. <sup>b</sup> 2001.

Fuente: Cálculos propios a partir de la Base 2005-2008 de la Encuesta Mundial de Valores.

En la serie de Latinobarómetro para las diversas sociedades de la región, que se extiende desde 1996 hasta el presente, Uruguay es, en promedio, el país con los porcentajes más elevados de confianza, mientras que Brasil muestra la confianza más baja. Tomando las naciones de la región en su conjunto, la confianza promedio para América Latina en todo el periodo 1996-2007 es del 19%. Los datos de la Tabla 7.7 corresponden a años seleccionados.

**Tabla 7.7 - Confianza Interpersonal en América Latina**  
Encuesta Latinobarómetro – Años seleccionados

<b>País</b>	<b>1996</b>	<b>1998</b>	<b>2000</b>	<b>2002</b>	<b>2004</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>
Uruguay	33	34	23	36	24	32	27
México	21	40	34	22	17	28	20
Dominicana	—	—	—	19	13	27	20
Guatemala	28	26	17	14	14	33	31
Panamá	25	18	15	28	20	13	23
Ecuador	20	22	16	24	19	29	12
Nicaragua	20	11	11	17	12	21	21
Bolivia	17	21	18	28	14	23	21
El Salvador	23	21	16	21	16	17	20
Colombia	23	20	15	18	22	20	9
Argentina	23	23	11	22	15	24	14
Honduras	25	16	9	15	20	23	16
Venezuela	11	16	15	12	17	29	26
Costa Rica	11	34	13	14	8	17	8
Perú	13	13	11	15	16	22	14
Chile	18	15	13	13	19	13	9
Paraguay	23	13	17	6	6	13	6
Brasil	11	5	4	3	4	5	6
<i>Región</i>	<i>20</i>	<i>20</i>	<i>15</i>	<i>19</i>	<i>15</i>	<i>22</i>	<i>17</i>

Porcentajes sobre el total de entrevistados en cada año.

Fuente: Estudio Latinobarómetro.

## **Fuentes y efectos de la confianza: las teorías**

En los estudios comparativos entre países, los altos niveles de confianza exhiben una relación con la estabilidad de la democracia y el buen desempeño de las instituciones. A la inversa, la baja confianza interpersonal está asociada con la inestabilidad política e instituciones ineficaces y poco transparentes. También hay indicios de que la confianza contribuye a la prosperidad. Su escasez aumenta los costos de las transacciones económicas y parece limitar el crecimiento de las empresas más allá de las fronteras de la familia. Se ha observado, además, que existen vínculos entre la confianza e

indicadores como la tasa de delitos, la corrupción, los niveles de recaudación impositiva, los accidentes de tránsito, la tolerancia hacia las minorías y la disposición de los ciudadanos a ejercer responsabilidades cívicas.<sup>22</sup>

Fukuyama sostiene que «las leyes, los contratos y la racionalidad económica brindan una base necesaria, pero no suficiente, para la prosperidad y la estabilidad en las sociedades posindustriales. Es necesario que éstas también estén imbuidas de reciprocidad, obligación moral, deber hacia la comunidad y confianza». Señala que la caída de la confianza y la sociabilidad en Estados Unidos se ha visto acompañada por el auge del delito violento, la decadencia de las asociaciones civiles, la desintegración de la familia y «el sentimiento generalizado de que ya no se comparten valores ni principios comunitarios».<sup>23</sup> Indagando las hipótesis de Putnam con los datos de la EMV, Inglehart encontró una fuerte correlación entre el porcentaje de confianza interpersonal de una sociedad y los años en que sus instituciones democráticas han funcionado en forma continua. En la mayoría de las democracias más estables, al menos el 35% de la población afirma que «se puede confiar en la mayoría de las personas». Inglehart destaca que la estabilidad democrática requiere la emergencia de una «norma de la oposición leal». Ésta implica que «en lugar de ser vistos como traidores que conspiran para derrocar al gobierno, hay confianza en que los opositores actuarán según las reglas del juego democrático».<sup>24</sup> Para Inglehart, aunque las instituciones democráticas crean un entorno generalmente favorable para la confianza, es ésta la que forma parte de un síndrome de valores que, una vez arraigado en la población, aumenta la probabilidad de que la democracia emerja y perdure.

¿Contribuye la confianza al desarrollo económico? Para explorar esta hipótesis, Knack y Keefer construyeron modelos de regresión apoyándose en los datos de 29 países relevados por la EMV entre 1981 y 1991.<sup>25</sup> Concluyeron que la confianza y las normas cívicas de cooperación –medidas

22. Ver, por ejemplo, Inglehart, 1999 y 1997; Warren, 1999; Knack and Keefer, 1997; Fukuyama, 1996; Knack, 2000a y 2000b; Knack and Zak, 2001; Uslaner, 2000, 2002a, 2003, 2005a, 2005b; Grootaert, 1998; Slemrod, 2001; Newton, 2004 y 2001; Rothstein, 2000; La Porta et al., 1997; Routledge and Amsberg, 2002; Whitely, 2000.

23. Fukuyama, 1996, pp. 29-30.

24. Inglehart, 1997, pp. 172-74. y p. 163. También Inglehart, 1999.

25. Knack and Keefer, 1997.



por el grado en que la gente justifica o no determinadas conductas no cívicas, como evitar pagar los impuestos o el transporte público— están asociadas con un mejor desempeño económico. Contradiciendo la hipótesis de Putnam, el crecimiento económico no aparece relacionado con la participación de la gente en asociaciones voluntarias. Por otra parte, la confianza y las normas de cooperación son más fuertes en los países que a) cuentan con instituciones formales efectivas para garantizar el cumplimiento de los contratos, y b) se hallan menos polarizados por divisiones de clase o raza. Los autores destacan que las actividades económicas en que los agentes dependen de acciones futuras de los otros tienen lugar a un costo menor en entornos de elevada confianza. Son ejemplos la provisión de bienes y servicios a cambio de pagos futuros, las decisiones de ahorro e inversión que dependen de que los gobiernos o bancos no expropien tales activos, los contratos de empleo en tareas difíciles de monitorear. En las economías donde la confianza es alta, los individuos afrontan menores gastos para protegerse cada vez que realizan una transacción. Hay menos contratos escritos y litigios, los contratos no necesitan contemplar cada contingencia y los agentes no deben pagar coimas o incurrir en gastos especiales para cubrirse de actos ilegales que violen sus derechos. La baja confianza desincentiva la innovación, pues se requiere tiempo y esfuerzo para vigilar a los socios, el personal o los proveedores. Lo que no es menos relevante, en un entorno de confianza los mercados informales de crédito suelen facilitar la inversión cuando los individuos carecen de activos de garantía o no hay un sistema financiero desarrollado.

Otro importante resultado del estudio de Knack y Keefer es que el coeficiente de Gini —que mide el grado de desigualdad en la distribución del ingreso, con el valor cero como perfecta igualdad y uno como perfecta desigualdad— muestra una fuerte correlación negativa con la confianza interpersonal y las normas cívicas. La desigualdad social —también cuando se origina en divisiones étnicas o lingüísticas— está asociada con la baja confianza, lo mismo que la ausencia de instituciones formales que pongan límites a las acciones arbitrarias del gobierno. Los autores encontraron además que las redes asociativas —medidas por la participación en las organizaciones voluntarias relevadas por la EMV— no están asociadas con la confianza, las normas de cooperación o el desempeño económico.



Knack y Zak desarrollaron y contrastaron empíricamente un modelo en el que un aumento del 15% en el porcentaje de confianza generalizada de un país incrementa su ingreso per cápita a un ritmo de 1% anual.<sup>26</sup> Concluyen además que la distribución del ingreso es uno de los principales factores que afectan la confianza y, al mismo tiempo, una de las pocas áreas en las que el gobierno podría intervenir para fomentarla. En su modelo, un aumento de un punto del coeficiente de Gini reduce la confianza en 0,76. Las tres opciones eficientes de política pública para incrementar la confianza son aumentar las transferencias redistributivas y expandir la educación y las libertades civiles. El alto impacto de las transferencias ayuda a explicar, según Zak y Knack, los elevados niveles de confianza en las naciones escandinavas. Otro estudio comparó 54 regiones europeas y arrojó que las que poseen niveles elevados de capital social «puente» —medido por la densidad de ciertos tipos de asociaciones civiles— tienen tasas más altas de crecimiento que aquellas donde la gente asigna más importancia a las relaciones con los parientes, amigos y conocidos.<sup>27</sup>

La discusión precedente muestra que la confianza entraña un conjunto de influencias heterogéneas, en cuya compleja interacción no es fácil distinguir causas y efectos. ¿Qué es exactamente esta confianza, de dónde surge y cómo puede promoverse? Hemos dicho que los mayores beneficios para la sociedad proceden de un grado elevado de confianza en «la gente en general» —que suele llamarse también confianza «liviana»—, más que de la que poseemos en las personas con las que mantenemos vínculos estrechos. De las relaciones con familiares, amigos y otras personas cercanas nace una confianza «densa», que brinda al individuo apoyo social y psicológico en su vida diaria. Sin embargo, si este «superadhesivo social» —como lo llama Putnam— predomina en exceso, a nivel de la comunidad, sobre las más tenues pero vitales relaciones entre personas desconocidas, puede tener efectos sociales negativos: se forman grupos cerrados, que muestran confianza en su interior pero desconfianza entre sí; en el balance, la capacidad de cooperación de la sociedad queda resentida. Putnam establece una diferencia entre el capital social «lazo» o *bonding*, encarnado en esos grupos homogéneos, y «puente» o *bridging*, creado por las conexiones entre

26. Knack and Zak, 2001.

27. Beugelsdijk and Smulders, 2003.



individuos y grupos heterogéneos de la sociedad. Estas últimas relaciones, más débiles que las establecidas en nuestro círculo cercano, cumplen sin embargo el rol clave de franquear las divisiones sociales y expandir el sentido de comunidad.

La diferencia entre las relaciones de tipo «lazo» y «puente» es análoga a la que existe entre dos clases de confianza. Tenemos confianza «particularizada» cuando depositamos nuestra fe en personas que conocemos o son similares a nosotros, y «generalizada» si confiamos en «la mayoría de la gente». Es esta última forma de confianza en personas que no conocemos —de cuya escasez adolecen la Argentina y casi todos los países de América Latina— la que parece estar asociada a un mejor funcionamiento del gobierno, la economía y la sociedad.

Según Putnam, la confianza «entraña una predicción sobre la conducta de un actor independiente». En pequeñas comunidades, este pronóstico se basa en el conocimiento directo entre los individuos, pero en una sociedad compleja se requiere una forma de confianza «más impersonal e indirecta».<sup>28</sup> ¿Cómo se llega de la confianza personal a la confianza social? En la teoría de Putnam, el mecanismo involucra la interacción de las personas en redes sociales y la existencia de «normas de reciprocidad». Si hacemos algo por alguien sin esperar una devolución inmediata, sino sólo con la expectativa —incierta en mayor o menor grado— de que el otro hará algo por nosotros en el futuro, esta «reciprocidad generalizada» —distinta del intercambio simultáneo de actos o cosas del mismo valor— se apoya en la confianza mutua. Estas normas de reciprocidad se crean y refuerzan en las redes asociativas formales e informales caracterizadas por las relaciones horizontales entre sus miembros. Este tipo de redes aumentan los costos de las conductas oportunistas, facilitan la comunicación y el flujo de información sobre la confiabilidad de los individuos, y encarnan los éxitos de las experiencias pasadas de cooperación, que sirven como marco cultural para la colaboración futura. En cuanto a las relaciones causales entre confianza, redes y normas, Putnam sugiere que los tres aspectos se refuerzan en un círculo virtuoso. Dice, por ejemplo, que «cuanto más grande es el nivel confianza en una comunidad, mayor es la probabilidad de cooperación. Y

28. Putnam, 1993, pp. 171-174.

la cooperación misma alimenta la confianza».<sup>29</sup> Una vía para aumentar la confianza sería, entonces, impulsar la creación de redes asociativas de carácter horizontal, en especial las que tienden puentes entre los distintos sectores sociales.

Uslaner no cree que la participación en asociaciones cívicas sea capaz de producir confianza «generalizada» —es decir, en personas que no conocemos—. El núcleo de su argumento es que hay una diferencia entre confianza «estratégica» y «moral».<sup>30</sup> En la explicación estándar, la confianza depende del conocimiento que proviene de la información y la experiencia. Confiamos en alguien porque nuestra experiencia previa con él —o la información que sobre él hemos obtenido— nos permite tener expectativas definidas sobre su conducta. Este tipo de confianza es estratégica, de carácter instrumental: si A confía en B y B confía en A, pueden alcanzar un acuerdo a fin de cooperar para beneficio mutuo. Un solo encuentro no es suficiente para construir este tipo de confianza. A y B tienen que interactuar durante un tiempo —de ahí la importancia de las redes asociativas en la teoría de Putnam— para desarrollar una reputación de mantener su palabra. Su confianza queda limitada, además, a lo que cada uno conoce del otro. Según Uslaner, esta teoría es incompleta y no explica muchas conductas de confianza. Advierte que confiar «en la mayoría de la gente» implica hacerlo en personas que no conocemos. Y no es posible confiar en extraños basándonos en información anterior: tenemos que suponer que son de fiar. La única base posible para esta suposición es creer que tenemos valores fundamentales en común con esas personas desconocidas. La fuente de la confianza sería entonces la percepción de la existencia de valores compartidos.

La idea procede de Fukuyama: «La capacidad de asociación depende [...] del grado en que los integrantes de una comunidad comparten normas y valores, así como de su facilidad para subordinar los intereses individuales a los más amplios del grupo. A partir de esos valores compartidos nace la confianza».<sup>31</sup> La confianza «generalizada», el cimiento de la sociedad civil, no sería estratégica. No se basaría en la información, en la experiencia, sino que tendría una base moral. La gramática de la confianza estraté-

29. Ibidem.

30. Uslaner, 2002a.

31. Fukuyama, 1996, p. 29.



gica —agrega Uslaner— es «A confía en B para hacer X»; la de la confianza moral, en su forma pura, «A confía». La primera es confianza en personas específicas; la segunda, en el «otro generalizado». Confiamos en «la mayoría de las personas» porque creemos que, aunque difieran de nosotros en muchos aspectos, tenemos valores básicos en común. Las consideramos parte de nuestra comunidad moral y percibimos que compartimos con ellas un mismo destino. Como resultado, nos vemos inclinados a cooperar con los demás, pues vemos en el trato con extraños más oportunidades que riesgos. No sería la participación en asociaciones la fuente de la confianza; sería la confianza la fuente de la participación. Además, la comunidad de valores hace que la gente sienta el deber moral de hacer algo cuando los demás pasan por dificultades de las que no son responsables. Analizando datos de encuestas, Uslaner encuentra que las personas que confían participan más que el resto en actividades de voluntariado y humanitarias, es decir, están más dispuestas a donar tiempo y dinero para mejorar la situación de otros grupos de la comunidad.

De acuerdo con esta teoría, para resolver los problemas de acción colectiva debe existir confianza moral, basada en los valores compartidos. La confianza estratégica lleva sólo a la cooperación entre las personas conocidas y, por lo tanto, no puede solucionar más que problemas de pequeña escala.

La confianza generalizada se basaría principalmente en la confianza moral, aunque tenga algunos fundamentos en la experiencia. Como las personas adquieren sus valores centrales en su socialización temprana, principalmente en el seno de la familia, la confianza en los demás sería una actitud estable por el resto de la vida. Aunque no completamente inmune a las experiencias en la vida adulta, éstas no serían su determinante fundamental. La participación en asociaciones pone generalmente a los individuos en contacto con otros que son similares a ellos. ¿Cómo habrían de transferir la confianza adquirida en ese contexto a las personas que son diferentes? Además, es raro que esa participación tenga la intensidad y la duración suficientes para modificar los valores fundamentales de las personas. El círculo virtuoso de Putnam se vuelve, para Uslaner, una «flecha virtuosa»: las personas que confían en los otros «en general» participan más que los desconfiados en grupos que las conectan con gente diferente de ellas. Pero en el caso del resto de los individuos, la mayoría de las actividades sociales en

las que están involucrados no serían capaces de crear confianza generalizada, pues están limitadas a personas similares a ellos. El voluntariado y las actividades filantrópicas sí parecen crear confianza generalizada, pues suelen conectar con personas diferentes. Pero se necesita confianza previa para involucrarse en estas actividades. Para producir confianza haría falta confianza, lo que sugiere que se trata realmente de una forma de «capital».

Analizando el perfil de las personas que confían a partir de datos de encuestas estadounidenses, Uslaner encuentra que poseen un sentido de optimismo. Creen que el futuro será mejor que el pasado y que ellas tienen la capacidad de controlar su propio destino. Ven el mundo como un lugar benigno y piensan que, con sus acciones, pueden hacerlo mejor. Perciben una sociedad con valores comunes. Sus ideales son igualitarios: cada miembro de la sociedad vale tanto como otro. Basan su confianza en esta visión, no en la experiencia cotidiana. Asumen las frustraciones como reveses ocasionales: unos pocos desengaños no los harán perder la confianza en la mayoría de la gente. En los análisis multivariados —con los individuos como unidades de análisis—, los principales predictores de la confianza generalizada son tres «componentes del optimismo»: 1) las expectativas sobre el futuro, medidas, por ejemplo, por la creencia o no en que la vida de la próxima generación será mejor que la nuestra; 2) el sentido de control sobre el propio destino, es decir, la idea de que podemos salir adelante por nuestros propios medios y no sólo por la mera «suerte» o las «conexiones» apropiadas; 3) los valores anti-autoritarios, pues la personalidad autoritaria conlleva generalmente una visión cínica de la naturaleza humana. Entre las medidas relacionadas con la experiencia de vida suelen tener influencia la educación, la edad y la raza —en Estados Unidos—, pero otras muestran un efecto débil o esporádico: el género, el ingreso, la condición de empleo, el estado civil, los padres divorciados, haber sufrido un delito. La participación en asociaciones voluntarias no es un factor significativo. Las variables subjetivas pesan más que las objetivas.

La conclusión de Uslaner es que la confianza refleja un sentimiento básico de optimismo y control. Confiar en los otros no es, en lo fundamental, un producto de las experiencias personales, sino de cómo fuimos educados. Sin embargo, la confianza suele cambiar en el largo plazo a nivel de la sociedad general. Además, en algunos estudios de panel, entre un cuarto

y un tercio de las personas modificaron su posición sobre la confianza en lapsos de tiempo que iban de un lustro a más de quince años. Uslaner reconoce que el optimismo —una manera de ver el mundo— debe tener algún punto de anclaje en el mundo real. Los valores de una cultura no son estáticos: cambian en respuesta a las crisis y a los principales sucesos históricos de la sociedad. La confianza podría, entonces, ser alterada por profundas experiencias colectivas.

El autor considera que uno de los aspectos de la realidad que ejercen mayor influencia sobre una visión optimista o pesimista del mundo es el modo como está distribuida la riqueza en la sociedad. La desigualdad económica no sólo aumenta la distancia social: hace que las personas crean que el futuro no será bueno y que no podrán salir adelante por sus propios medios. Este pesimismo fomenta la desconfianza. La riqueza absoluta de una sociedad sería menos importante que la manera en que está distribuida: es el grado en que el bienestar está extendido el que determina si es racional para las personas confiar o no en los demás. La desigualdad es una propiedad colectiva y no puede ser medida en el nivel individual, pero Uslaner atribuye la caída de la confianza que experimentó Estados Unidos desde la década de los sesenta al empeoramiento de la distribución del ingreso —no, como Putnam, a la disminución del compromiso cívico—. Uslaner defiende que el gobierno, si desea promover la confianza, debe ser cauteloso con las políticas para que el país se haga rico rápidamente y a cualquier costo, y buscar en cambio una mejor distribución de la riqueza. Recuerda, sin embargo, que en las naciones con bajos niveles de confianza suele haber poca disposición a redistribuir el ingreso, pues la misma desigualdad alimenta el temor y el resentimiento entre los distintos sectores. Otras experiencias colectivas —grandes crisis políticas y sociales— también podrían tener un impacto sobre la confianza: la reducirían cuando dividen a la sociedad y la aumentarían en caso contrario. Entre las experiencias de carácter individual, una de las que afectarían la confianza es el temor a ser víctima de un delito, basado en la percepción de que nuestro barrio o comunidad se han vuelto inseguros —si bien las personas que confían no cambian su visión del mundo porque sufran un robo ocasional—.

Como vimos en los trabajos de Knack y Keefer y de Knack y Zak, las comparaciones entre países sugieren con fuerza que la distribución de la



riqueza tiene un impacto sobre la confianza interpersonal. Podemos advertir que los países escandinavos, que poseen los niveles más altos de confianza, son también las naciones con una distribución más equitativa del ingreso. América Latina es el ejemplo opuesto: posee muy bajos niveles de confianza y es, al mismo tiempo, la región más desigual del mundo. Según un estudio del Banco Mundial, en América Latina el promedio del coeficiente de Gini para las décadas de los 70, 80 y 90 es de 0,505, frente a 0,406 de Asia y 0,330 de los países industrializados que forman parte de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). El 10% más rico de los latinoamericanos concentra el 48% del ingreso; el 10% más pobre, sólo el 1,6%. En los países desarrollados estas cifras son 29,1% y 2,5%. La evidencia sugiere, además, que América Latina ha sido la región más desigual del orbe desde la Segunda Guerra Mundial.<sup>32</sup>

Entre los países latinoamericanos, hay dos naciones que, en forma consistente, se ubican en los extremos: Uruguay, el país menos desigual, y Brasil, el más inequitativo. De acuerdo con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el coeficiente de Gini en Uruguay fue 0,455 en 2002, después de alcanzar, desde comienzos de los noventa, un mínimo de 0,430 en 1997. En Brasil el valor era de 0,639 en 2001.<sup>33</sup> Las estimaciones del Banco Mundial difieren de éstas ligeramente y no alteran las posiciones de ambas naciones en el primer y último lugar de la lista [Tablas XIX y XX del Anexo]. Ahora bien, en las mediciones de confianza interpersonal de Latinobarómetro, Uruguay es el país con los niveles más altos de confianza y Brasil con los más bajos. La Argentina, por su parte, constituye un caso especial. El trabajo del Banco Mundial apunta que, mientras la desigualdad creció durante los noventa en la mayoría de las economías de América Latina, nuestro país fue el que experimentó el salto más grande: 7,7 puntos de Gini entre 1992 y 2001. De manera concordante, la confianza ha seguido en la Argentina una trayectoria descendente.

Se ha planteado que el nivel de confianza interpersonal puede estar relacionado –como causa, efecto o por influencia recíproca– con el que existe en las instituciones. En la Argentina, como en casi toda la región latinoamericana, la confianza en las instituciones es tan baja como la depositada en los

32. De Ferranti et al., 2003, pp. 40-59.

33. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2004.

demás. Uslaner sostiene que ambos tipos de confianza tienen raíces diferentes. La confianza interpersonal y la cooperación suponen unir a la gente. La política, en cambio, es polarizante por naturaleza: implica seleccionar una ideología en lugar de otra. La confianza en el gobierno refleja si la gente tiene una opinión favorable acerca de los que están en el poder y el grado en que está de acuerdo con sus políticas. Confiar en el gobierno no ayudaría a confiar más en los demás, pero la confianza entre las personas contribuiría a un mejor funcionamiento de los gobiernos. Se observa que los países con confianza elevada sufren menos corrupción, gastan más en educación y tienen una mejor distribución del ingreso. Para Uslaner, la confianza sería la causa más que el efecto del buen gobierno.

Rothstein y Stolle proponen, por el contrario, una «teoría institucional de la confianza».<sup>34</sup> Frente a lo que llaman el «modelo centrado en la sociedad» de generación del capital social, que explica la confianza como un producto de las experiencias de organización social de una comunidad en el transcurso de la historia, plantean que las políticas de gobierno y las instituciones del Estado son capaces de crear capital social. Para ello es necesario que los ciudadanos consideren que el Estado mismo es «confiable». Si un individuo cree —y supone que los demás creen lo mismo— que el Estado es capaz, de manera justa e imparcial, de garantizar la vigencia de los derechos y de hacer cumplir la ley y los contratos, entonces confiará en «la mayoría de las personas». Rothstein y Stolle afirman que la que produce confianza interpersonal no es la confianza en las instituciones de la rama política del Estado —como el parlamento o el presidente—, sino en las que pertenecen a la rama administrativa, como la justicia, la policía y los servicios sociales. Las instituciones políticas en sentido restringido son percibidas como partidarias. La gente confía en el gobierno si simpatiza con el partido en el poder y desconfía en caso contrario. Es improbable que esto se traduzca en confianza en «la mayoría de las personas». Pero la justicia y la policía tienen una función especial: identificar y sancionar a las personas que tienen comportamientos oportunistas; que violan los contratos, perciben coimas, practican el clientelismo, roban, cometen estafas u otros delitos; en pocas palabras, que no son confiables. Cuando los ciudadanos piensan que esas instituciones del Estado intervienen de manera efectiva e imparcial, tienen razones para creer que si alguien actuara de manera oportunista tendría escasas proba-

34. Rothstein and Stolle, 2007 y 2002.

bilidades de salir indemne. Asumirán por lo tanto que los demás, conscientes del mismo hecho, se abstendrán de cometer ese tipo de infracciones. Y debido a este supuesto, confiarán en «la mayoría de las personas».

Autores como Uslaner no están de acuerdo con ese argumento y plantean que es la confianza interpersonal la causa de la confianza en el sistema legal. Las sociedades con altos niveles de confianza tienen sistemas legales fuertes, capaces de sancionar al pequeño número de personas que no cumplen la ley. Mientras Rothstein propone incrementar la confianza mediante la ingeniería institucional, Uslaner apunta que intentar aumentar la confianza «de arriba hacia abajo» –por ejemplo, reformando el sistema legal– es un enfoque equivocado, excepto en el caso de grupos sociales que sufren un tratamiento desigual por parte de la policía y la justicia. Los grupos discriminados pueden generalizar esa experiencia negativa al resto de la sociedad y considerar que no es posible confiar en la mayoría de las personas, pero la mayor parte de la gente no tiene contactos lo bastante frecuentes con la policía o la justicia para que estas instituciones conformen su visión del mundo.

Las investigaciones comparativas internacionales arrojan generalmente una relación débil entre confianza en el gobierno y confianza interpersonal. Esta última, si bien no es inmutable, exhibe una gran estabilidad, mientras que la primera cambia con nuestra percepción del desempeño de las autoridades de turno o las expectativas creadas por una elección. En la Argentina, entre 2002 y 2003 la confianza en el gobierno se multiplicó por seis –pasó del 8% al 45%– al asumir un nuevo presidente, pero la proporción de la población que afirmó confiar en la mayoría de las personas cayó de 22% a 18%.

De todos modos, aún en el marco de la teoría que ve a la sociedad como la fuente principal del capital social, el Estado no sería irrelevante para la confianza, pues, aunque no pueda hacer demasiado para promoverla, está en condiciones de destruirla. Por ejemplo, un Estado represivo que siembre el miedo y rompa los lazos sociales tendrá el efecto de reducir la confianza entre las personas.

Al intentar sistematizar las diversas teorías, Newton observa que los orígenes de la confianza generalizada «permanecen en el misterio» y «constituyen un rompecabezas».<sup>35</sup> Es posible distinguir dos grandes enfoques sobre la confianza. Uno la concibe como un atributo de los individuos. La confianza sería

35. Newton, 2001, p. 16. También Delhey and Newton, 2002.



un rasgo de la personalidad o estaría asociada con características individuales: el género, la educación, la inserción en organizaciones voluntarias y demás. Para comprender la confianza deberíamos estudiar, pues, esas características individuales. En la investigación empírica, nuestras unidades de análisis serían los individuos. El otro enfoque consiste en entender la confianza como una propiedad del ambiente social en el que vive la gente. Desde este punto de vista, la confianza no sería un atributo de los individuos, sino de las relaciones sociales que éstos establecen entre sí. Los individuos no «poseen» confianza, sino que viven en un clima social de mayor o menor confianza. Al responder si confían o no en la mayoría de la gente, las personas no estarían haciendo una afirmación sobre sí mismos, sino sobre su entorno social. Su respuesta sería el producto de la evaluación que realizan acerca de la «confiabilidad» de la sociedad en la que viven y de la gente que los rodea. El porcentaje de la población de un país que dice que se puede confiar en la mayoría de la gente es, según esta hipótesis, un indicador realista de la probabilidad de que los ciudadanos de ese país actúen de una manera confiable. La confianza sería un bien colectivo y nuestras unidades de análisis no deberían ser los individuos, sino los sistemas sociales: grupos, comunidades, sociedades o países. Un supuesto central de esta perspectiva consiste en que la confianza es resultado de la experiencia y cambia junto con ésta. Otra derivación es que las instituciones tienen gran importancia para la confianza, pues crean un marco dentro del cual los individuos se verán inclinados a actuar de una manera confiable o engañosa. Una administración pública, una justicia y una policía honestas, eficaces e imparciales, proveen un contexto en el que los individuos pueden conducirse de un modo confiable en sus relaciones mutuas y con las instituciones. Una policía deshonesto, un sistema legal injusto y una administración corrupta crean incentivos para que la gente actúe en forma oportunista y trate de engañar al sistema. De modo que las instituciones –en la medida que sean o no democráticas, eficaces, justas, imparciales u honestas– tendrían la capacidad de crear o destruir la confianza generalizada entre las personas. Es probable que exista influencia recíproca: la confianza interpersonal facilitaría el desarrollo de buenas instituciones y éstas, a su vez, contribuirían a fortalecer y expandir la confianza.

Newton clasifica las posibles influencias que darían origen a la confianza generalizada en función de estos dos enfoques generales. Dentro de las teorías que ven la confianza como un atributo de los individuos, se encuen-

tra la perspectiva psicosocial de Uslaner, donde la confianza es un rasgo de la personalidad adquirido en la socialización temprana. Otro conjunto de causas procede de características del individuo que dependen de su posición en la estructura social: clase, edad, educación, género. Intervienen aquí hipótesis específicas, como la que afirma que la confianza es más probable en aquellas personas que gozan de bienestar –y a las que, por lo tanto, les ha ido bien en la vida–. Inglehart, entre otros, establece una conexión entre confianza y bienestar subjetivo. Un tercer grupo de influencias procede de las hipótesis de Putnam: los individuos que confían son aquellos que participan en organizaciones voluntarias. Un cuarto punto está dado por la inserción en redes sociales informales: amigos, compañeros de trabajo y otras. Finalmente, el tamaño de la localidad en que se vive ha sido propuesto como otra causa de la confianza. Para algunos autores –entre ellos Putnam–, en las comunidades pequeñas la confianza es más alta que en las grandes ciudades. Para otros, en las localidades chicas predomina la confianza particularizada –entre los miembros de la comunidad– y la desconfianza en los extraños. Desde este punto de vista, en las urbes de gran tamaño podría haber más confianza generalizada que en los pueblos chicos.

En el enfoque que concibe a la confianza como un atributo colectivo, entre las posibles causas de la confianza se menciona la homogeneidad social –o, en sentido inverso, las divisiones y los conflictos sociales serían fuentes de baja confianza–. Son cuestiones clave las diferencias de clase social, religión, lenguaje y raza. Las manifestaciones de conflicto interno suelen estar asociadas con la baja confianza, desde las tasas elevadas de homicidios hasta el caso extremo de la guerra civil. El nivel de riqueza de la sociedad es otro aspecto señalado con frecuencia. Los países escandinavos, por ejemplo, se hallan entre las naciones más prósperas y con indicadores más elevados de confianza. En este punto es importante distinguir el nivel de análisis, a fin de no cometer lo que en sociología se denomina la «falacia ecológica» (o «del nivel equivocado»). Sería posible, por ejemplo, que las naciones más prósperas tuvieran mayores niveles de confianza que las pobres, pero que, al mismo tiempo, el ingreso y la posesión de bienes no fueran relevantes para la confianza en el nivel individual. En este caso, dentro de las sociedades ricas o pobres, los individuos no confiarían más o menos por el hecho de tener ingresos altos o bajos. El mismo razonamiento se aplica a la



hipótesis de las organizaciones voluntarias: los países con una elevada densidad de asociaciones podrían gozar de índices de confianza más altos que otros donde el asociacionismo es débil, pero a la vez sería perfectamente posible que los individuos que participan en organizaciones civiles no confíen más que el resto. Además del marco institucional –cuyo potencial impacto ya hemos analizado–, la religión es planteada con frecuencia como una influencia de gran peso. La confianza podría originarse en creencias, valores y prácticas vinculados con la religión. Otros factores puntuales que quizás incidan sobre la confianza son las tasas de accidentes de tránsito –un indicador de la preocupación o indiferencia por la seguridad de las personas–, así como el tamaño absoluto y la densidad de la población.

Desarrollando modelos de regresión con datos de una muestra de 60 países, Delhey y Newton encontraron influencias significativas de la homogeneidad étnica, el nivel y distribución de la riqueza económica –ingreso por habitante, equidad en la distribución del ingreso– y calidad del gobierno –nivel de democracia, índices de transparencia/corrupción–. La religión protestante también exhibía un peso diferencial sobre la confianza. En cambio, la densidad de asociaciones voluntarias no resultó un factor relevante.<sup>36</sup> Las naciones escandinavas reúnen casi todas estas condiciones simultáneamente. Una cuestión a considerar, sin embargo, es su elevada homogeneidad étnica, pues es más sencillo confiar en los demás cuando todos son semejantes a nosotros –una característica de la confianza particularizada–. Los problemas surgidos recientemente con la inmigración en algunos de estos países plantean interrogantes en este sentido.

### **Asociacionismo y confianza en la Argentina: un análisis causal**

Nuestro propósito en este capítulo no es efectuar un análisis sobre una muestra de sociedades, sino indagar las causas de la confianza y de la pertenencia a organizaciones voluntarias de los argentinos en el nivel individual. Intentamos determinar, entre otras cosas, si la participación en organizaciones voluntarias está efectivamente vinculada con la confianza en los demás, cualquiera sea la dirección causal.

36. Delhey and Newton, 2004.



Hemos contrastado distintas hipótesis elaborando modelos de regresión logística a partir de las bases 1999 y 2006 de la EMV para la Argentina. Comenzaremos examinando las regresiones para la confianza y la pertenencia a organizaciones voluntarias del año 1999 [Tablas 7.8 y 7.9]. Igual que la confianza, la pertenencia se define aquí como una variable dicotómica –con los valores «pertenece» y «no pertenece» a por lo menos una organización–, a partir de 15 tipos de asociaciones: de la tercera edad, religiosas, educativas y culturales, partidarias, sindicales, de acción local, profesionales, deportivas, juveniles, de la salud, ecológicas, de derechos humanos, de la mujer, pacifistas y «otras».

**Tabla 7.8-** Influencias sobre la Confianza Interpersonal 1999  
Análisis de Regresión Logística

Variable	$\beta$	Sig.	Odds Ratio $e^{\beta}$
Calificación del Sistema Político	0,094	0,025	1,098
Respeto percibido por los Derechos Humanos	0,635	0,002	1,888
Formación de los Niños: Fe Religiosa	0,527	0,005	1,693
Índice de Valores Democráticos	0,431	0,006	1,539
Activismo Político No Convencional (1)	0,708	0,000	2,030
Empleado Pleno	0,518	0,009	1,678
Clase Social Subjetiva (Media Alta)	0,591	0,026	1,806
Estado Civil (2)		0,004	
Casado / Viviendo como casado	-0,090	0,685	0,914
Separado / Viudo	0,706	0,011	2,026
Alta Exposición a la TV	-0,643	0,011	0,526
Tamaño de la Localidad (3)		0,001	
Pequeñas (5 mil a 20 mil habitantes)	1,003	0,001	2,726
Más de 1,2 millones de habitantes	0,585	0,004	1,794
Constante	-4,521	0,000	0,011

R<sup>2</sup> Nagelkerke: 0,170 – Test de Hosmer & Lemeshow (sig.): 0,611 – Eventos predichos: 85,3% - Categorías de referencia: (1) No realizó ninguna acción. (2) Soltero; (3) Localidades de 20 mil a 1,1 millones de hab.

Fuente: Cálculos propios a partir de la Base Argentina 1999 de la Encuesta Mundial de Valores

**Tabla 7.9** – Influencias sobre la Pertenencia a Organizaciones Voluntarias 1999 - Análisis de Regresión Logística

Variable	$\beta$	Sig.	Odds Ratio $e^{\beta}$
Nivel Educativo (1)		0,000	
Medio	0,311	0,029	1,365
Alto	1,046	0,000	2,847
Interés por la Política (2)		0,003	
No muy interesado	0,239	0,102	1,270
Bastante / Muy interesado	0,609	0,001	1,838
Activismo Político No Convencional (3)	0,524	0,001	1,689
Tiempo con Amigos (4)		0,002	
1 o 2 veces por mes	0,532	0,005	1,702
Todas las semanas	0,557	0,001	1,745
Formación de los Niños: Fe Religiosa	0,639	0,000	1,895
Índice de Posmaterialismo de Inglehart (12 ítems)	0,182	0,001	1,200
Constante	-1,963	0,000	0,140

R<sup>2</sup> Nagelkerke: 0,166 – Test de Hosmer & Lemeshow (sig.): 0,726 – Eventos predichos: 65,7% - Categorías de referencia: (1) Bajo; (2) Ninguno; (3) No realizó ninguna acción; (4) Nunca / Raramente.

Fuente: Cálculos propios a partir de la Base Argentina 1999 de la Encuesta Mundial de Valores.

La primera conclusión es que ni la pertenencia ni el trabajo en organizaciones voluntarias aparecen entre los predictores de la confianza, ni ésta entre los predictores de la pertenencia a organizaciones. En el modelo de regresión de la confianza, no alcanzan significación ni el número de asociaciones voluntarias a las que pertenece o en las que trabaja el entrevistado, ni la combinación de estas dos variables, ni las dicotomías «pertenecer o no» y «trabajar o no» en una organización. Tampoco son significativas las variables que clasifican a las organizaciones como «conectadas» y «no conectadas», o «políticas» –partidos, sindicatos, asociaciones profesionales– y «sociales» –deportivas, locales, de la mujer, etc.–.

En cambio, surge como un predictor de la confianza el activismo político no convencional, que mide la participación en manifestaciones, petitorios

y otras acciones que, como señalamos antes, pueden ser consideradas formas de capital social distintas del asociacionismo voluntario.<sup>37</sup> Para las personas que han realizado al menos una de estas acciones, el odds de confiar en los demás duplica al de aquellos que no la han efectuado. ¿Cómo explicar esta relación? Los vínculos que se establecen entre los manifestantes, por ejemplo, no tienen la estabilidad ni la continuidad que caracteriza a los de quienes participan en asociaciones voluntarias. Welzel, Inglehart y Deutsch han discutido recientemente el rol de este tipo de activismo, basándose en un análisis de nivel individual con datos de la EMV provenientes de más de 70 países.<sup>38</sup> Los autores hacen hincapié en que las formas pacíficas de activismo desinstitucionalizado —que generalmente plantean retos a las elites— están asociadas con actitudes cívicas tan o más deseables que el asociacionismo voluntario. Las personas que firman petitorios, asisten a manifestaciones pacíficas y demás, son más tolerantes, apoyan más la democracia y ponen más énfasis en los valores de autoexpresión. En esta interpretación, las acciones colectivas constituyen siempre una forma de capital social, pero son los valores que las motivan, no las acciones en sí, los que les dan un carácter cívico o no cívico. Aunque el asociacionismo y el activismo no convencional no son mutuamente excluyentes, representan formas distintas de capital social. El primero entraña un compromiso con organizaciones formales y promueve vínculos grupales perdurables y estrechos. Por el contrario, las acciones no convencionales son específicas para cada situación. Como ofrecen a los participantes la oportunidad de expresar su preocupación por determinadas cuestiones, contribuyen a formar comunidades temáticas cuyos vínculos son laxos pero que, por esa misma razón, tienden puentes entre distintos grupos. Cuando toman a los países como unidades de análisis, Welzel, Inglehart y Deutsch encuentran que el nivel de activismo convencional tiene una correlación positiva más fuerte que la participación en organizaciones voluntarias con diversos indicadores internacionales de calidad de gobierno.

Volviendo a la Tabla 7.8, como sugieren las teorías institucionales de la confianza, aparecen dos medidas de percepción de la «confiabilidad» del

37. En las Tablas 7.8 a 7.10, el activismo político no convencional mide si el entrevistado realizó o no al menos una de estas acciones: firmar un petitorio, asistir a una manifestación autorizada, secundar un boicot, ocupar un edificio o participar de una huelga no autorizada.

38. Welzel et al., 2005.



entorno social y político: la calificación del «sistema político» —en una escala de 1 a 10— y la percepción de que en el país hay «mucho» o «algún» respeto por los derechos humanos. Para quienes creen que en la Argentina se respetan los derechos humanos, el odds de confiar en los demás es 1,9 veces mayor que el del resto. Asimismo, el odds de confiar aumenta un 10% por cada punto adicional con que el entrevistado califica positivamente al sistema político «como está en la actualidad». No es significativa —y por lo tanto no se incluye en la tabla— la confianza en las instituciones propuestas por Rothstein y Stolle, en nuestro caso la policía y los funcionarios públicos (pues la base 1999 no incluye datos sobre la confianza en la justicia). Estos resultados son relevantes, ya que en el caso de la Argentina la pérdida de confianza en las instituciones está claramente relacionada con las crisis económicas, sociales y políticas de los últimos años. Pudimos comprobar en el Capítulo 5 que, al instaurarse la democracia, las instituciones gozaban de un elevado grado de credibilidad. Al mismo tiempo, en 1984 la confianza interpersonal alcanzó el punto más alto de toda la serie temporal disponible. En el contexto argentino, no es plausible el mecanismo que explicaría el declive de la confianza en las instituciones por la caída de la confianza interpersonal. Todo sugiere el efecto contrario: la menor confianza en las instituciones ha afectado negativamente la confianza entre los argentinos.

El modelo de la Tabla 7.8 muestra además el impacto de una serie de características individuales. Una es la fe religiosa, que refleja la influencia de preceptos morales: los entrevistados que la eligieron entre una lista de cualidades deseables en la formación de los niños tienden a confiar más que los demás. Lo mismo ocurre con los encuestados que obtienen puntajes altos en nuestro Índice de Valores Democráticos —el mismo que vimos en el Capítulo 6 como predictor del interés por la política—. Cuanto más elevado es el valor del índice, mayor es la probabilidad de que la persona confíe en los demás.

Otras variables se refieren a atributos del individuo que dependen de su situación social. Señalamos antes que, según una hipótesis, las personas que han salido airoso en la vida y gozan de bienestar tienden a confiar más. En nuestro modelo, quienes poseen empleos de tiempo completo y los que se consideran a sí mismos pertenecientes a la «clase media alta» tienen más probabilidad de manifestar confianza generalizada. El nivel de ingreso del

encuestado, en cambio, no es significativo. La misma hipótesis sugiere que los divorciados o separados deberían confiar menos que los casados, pero la regresión arroja aquí el resultado opuesto.

Un resultado sugestivo es que una exposición elevada a la televisión —más de tres horas diarias durante los días de semana— está asociada negativamente a la confianza: el odds de confiar para quienes miran mucha televisión disminuye a casi la mitad del odds de quienes miran menos de tres horas diarias. Este aparente efecto podría atribuirse a los contenidos de la programación —por ejemplo, a las noticias sobre los hechos de inseguridad—, o a que permanecer demasiado tiempo en la casa mirando televisión reduce los contactos sociales y la inserción en organizaciones.

En las localidades muy pequeñas —y también, aunque en menor medida, en los aglomerados urbanos más populosos—, la probabilidad de confiar es mayor que en el resto de las ciudades. En las ciudades chicas, donde «todo el mundo se conoce» y funcionan los controles sociales informales, es más probable confiar «en la mayoría de la gente», pues esto se asemeja a la confianza particularizada. En otras palabras, en los pueblos chicos la expresión «la mayoría de la gente» puede tener un significado distinto al que le atribuye el habitante de los grandes centros urbanos. La confianza generalizada parece estar presente también en las grandes urbes, donde es habitual el trato con extraños. Regresaremos a este punto más adelante.

Notemos por último que en nuestro modelo de regresión la confianza no está asociada con variables socioedemográficas como el género, la edad, el ingreso o la educación. La EMV 1999 pregunta además el grado en que los entrevistados piensan que tienen «completa libertad de elección y control sobre la manera en que se desarrolla su vida». Los encuestados respondían utilizando una escala de 1 a 10, donde 1 significaba «ninguna» libertad de elección y 10 «muchas». Recordemos que este sentimiento de control sobre la propia vida es un componente del optimismo y constituye, según Uslander, una de las fuentes de la confianza. Esta variable no es significativa en nuestro modelo de regresión de la confianza de 1999, pero sí lo será, como veremos pronto, en el del año 2006.

Al examinar el modelo para la pertenencia a organizaciones voluntarias de la Tabla 7.9, surge el hecho destacable de que el nivel educativo es aquí



un fuerte predictor, mientras que no figura entre los factores que explican la confianza. El odds de pertenecer a una organización entre las personas de educación alta –universitario completo o incompleto– es 2,8 veces mayor al de quienes poseen un nivel educativo bajo –hasta secundario incompleto–. La diferencia es menor –1,4 veces– para los encuestados de educación media –de secundario completo hasta terciario completo–. La pertenencia a organizaciones –un recurso a disposición de los individuos que aumenta su capacidad de acción política y social– se halla desigualmente distribuida en la comunidad, a favor de los grupos de mayor nivel educativo.

La fe religiosa está tanto entre los predictores de la confianza como de la pertenencia a organizaciones. Aquí, los individuos más religiosos casi duplican el odds de los restantes de pertenecer a una asociación. El correlato de este resultado es la importancia, que ya hemos observado, de la inserción en las organizaciones voluntarias de carácter religioso.

El interés por la política es otra influencia de peso: quienes se interesan «mucho» o «bastante» tienen un odds 1,8 veces mayor de insertarse en una organización que los «nada» interesados. En el Capítulo 6, mostramos que la pertenencia y el trabajo en asociaciones civiles –aún excluyendo a los partidos y los sindicatos, cosa que no ocurre en el modelo de la Tabla 7.9– se hallaban relacionados significativamente con el interés por la política. La hipótesis es que la participación en asociaciones, aunque éstas no sean de naturaleza específicamente política, promueve entre sus integrantes el interés por los asuntos públicos. Lo inverso también es plausible: quienes sienten inclinación por las cuestiones de interés general, tienden a participar más en organizaciones voluntarias.

El activismo político no convencional se halla vinculado con la pertenencia a organizaciones, como antes lo estaba con la confianza. El odds de pertenecer a un grupo voluntario es 1,7 veces más grande entre las personas que han realizado al menos una acción de ese tipo que entre aquellos que no la han hecho. La hipótesis de Welzel, Inglehart y Deutsch ofrece una posible interpretación de esta doble relación del activismo con el asociacionismo y la confianza. Los valores de autoexpresión –entre los cuales se encuentran la tolerancia y las prioridades posmaterialistas– llevan a las personas a participar, tanto en organizaciones voluntarias como



en formas de activismo desinstitucionalizadas. Pero, al mismo tiempo, no todos los que se insertan en organizaciones están motivados por esos valores ni desarrollan acciones de carácter no convencional. Ni todos los que firman petitorios o asisten a manifestaciones forman parte de organizaciones voluntarias —e inclusive, no necesariamente están motivados en todos los casos por valores de autoexpresión—. La regresión del activismo político no convencional abona esta interpretación. La variable a predecir en la Tabla 7.10 es el activismo como dicotomía («realizó» / «no realizó» alguna acción).

**Tabla 7.10** – Influencias sobre el Activismo Político No Convencional 1999  
Análisis de Regresión Logística

Variable	$\beta$	Sig.	Odds Ratio $e^{\beta}$
Nivel Educativo (1)		0,000	
Medio	0,692	0,000	1,998
Alto	1,444	0,000	4,238
Interés por la Política (2)		0,000	
No muy interesado	0,081	0,699	1,084
Bastante / Muy interesado	1,055	0,000	2,873
Confianza Interpersonal	0,522	0,020	1,686
Formación de los Niños: Tolerancia	0,596	0,004	1,815
Formación de los Niños: Abnegación, Altruismo	0,717	0,002	2,048
Pertenencia a Organizaciones Voluntarias (N° de organizaciones)	0,303	0,002	1,353
Creencia en que el país es gobernado por grandes intereses	0,884	0,010	2,419
Posición en la Escala Derecha / Izquierda (1 a 10) [a]	0,124	0,004	1,132
Índice de Post Materialismo de Inglehart (12 ítems)	0,286	0,000	1,331
Constante	-4,513	0,000	0,011

R<sup>2</sup> Nagelkerke: 0,287 – Test de Hosmer & Lemeshow (sig.): 0,715 – Eventos predichos: 75,9% - Categorías de referencia: (1) Bajo; (2) Ninguno. [a] 1=Derecha; 10=Izquierda. Fuente: Cálculos propios a partir de la Base Argentina 1999 de la Encuesta Mundial de Valores.

En 1999, el activismo político desinstitucionalizado está relacionado entre los argentinos con la confianza, la tolerancia, el índice de posmaterialismo de Inglehart (ver más abajo) y la pertenencia a organizaciones, pero no con nuestro Índice de Valores Democráticos (que no se incluye en la tabla). Parece, pues, que entre los activistas no hay *solamente* personas con orientaciones prodemocráticas. El activismo también se encuentra ligado en la Tabla 7.10 con el interés por la política, con posiciones políticas orientadas hacia la izquierda<sup>39</sup> y con la creencia de que el país está «gobernado por grandes intereses» y no «en beneficio de toda la gente». Una vez más vemos que el nivel educativo es un poderoso determinante de la acción política: las personas con instrucción alta tienen un odds 4,2 veces mayor –y las de educación media, 2 veces mayor– que las de instrucción baja de intervenir en algún tipo de acción no convencional.

Por otro lado, un examen al interior de los distintos tipos de organizaciones revela que los más activos –comparados con el resto de la población– son los miembros de organizaciones partidarias, culturales, sindicales y profesionales. En un nivel intermedio de activismo se ubican las personas que se insertan en asociaciones de acción local, de la tercera edad, deportivas, de la mujer y de la salud. Los que pertenecen a organizaciones religiosas y juveniles son apenas más activos que el resto de los argentinos.

Retomemos el examen del modelo de la pertenencia a organizaciones en la Tabla 7.9. Como ocurrió con los compañeros de trabajo en la regresión de la confianza, encontramos aquí otra medida de sociabilidad informal: pasar tiempo con amigos. Quienes se reúnen con amigos todas las semanas, o incluso una o dos veces por mes, se involucran más en asociaciones que aquellos que lo hacen raramente o nunca.

Otro predictor de la pertenencia a grupos voluntarios es el Índice de Posmaterialismo de 12 ítems de Inglehart. Los encuestados son clasificados una escala de 0 a 5, con el valor 0 como «materialista» y el 5 como «posmaterialista», según que hayan optado por objetivos posmaterialistas como tener en cuenta la opinión de la gente, aumentar la participación de los ciudadanos, proteger la libertad de expresión o avanzar hacia una socie-

39. Para construir nuestro modelo hemos invertido el orden de la escala original de la EMV. Aquí «1» representa la autoubicación de los entrevistados en una posición política de derecha y «10» en una posición de izquierda.

dad más humana y en la que las ideas cuenten más que el dinero, o bien por metas materialistas como el crecimiento y la estabilidad de la economía, el control de la inflación, el orden, el mantenimiento de fuerzas de defensa y la lucha contra la delincuencia. En nuestro modelo, el odds de pertenecer a organizaciones voluntarias crece un 20% por cada punto de aumento del índice de posmaterialismo. Finalmente, el género, la edad y el ingreso no están entre los predictores del asociacionismo.

Las regresiones de la confianza y de la «membresía» en organizaciones voluntarias del año 2006 nos proporcionan nuevos elementos de interpretación y algunas sorpresas [Tablas 7.11 y 7.12].

**Tabla 7.11** – Influencias sobre la Confianza Interpersonal 2006  
Análisis de Regresión Logística

Predictor	$\beta$	Sig.	Odds Ratio
Respeto percibido por los Derechos Humanos	0,894	0,000	2,444
Formación de los Niños: Fe Religiosa	-0,612	0,015	0,542
Valores Democráticos - Líder Fuerte «Malo»	0,577	0,010	1,781
Activismo: Firma de Petitorios	0,544	0,014	1,723
Sentimiento de Libertad y Control (1 a 10)	0,112	0,040	1,118
Lectura de Diarios (leyó la semana pasada)	0,703	0,001	2,019
Región (1)		0,000	
Ciudad de Buenos Aires	-0,374	0,249	0,688
Partidos del Gran Buenos Aires	-1,177	0,000	0,308
Constante	-3,447	0,000	0,032

R<sup>2</sup> Nagelkerke: 0,149 – Test de Hosmer & Lemeshow (sig.): 0,546 – Eventos predichos: 83,3% - Categorías de referencia: (1) Interior del País.

Fuente: Cálculos propios a partir de la Base Argentina 2006 de la Encuesta Mundial de Valores

**Tabla 7.12 – Membresía en Organizaciones Voluntarias 2006**  
Análisis de Regresión Logística

Variable	$\beta$	Sig.	Odds Ratio
Nivel Educativo (1)		0,015	
Medio	-0,067	0,685	0,936
Alto	0,636	0,009	1,888
Interés por la Política (2)		0,055	
No muy interesado	-0,331	0,049	0,718
Bastante / Muy interesado	0,084	0,671	1,088
Fuentes de Información:			
Habla con Amigos y Colegas	0,540	0,000	1,717
Formación de los Niños: Fe Religiosa	0,396	0,019	1,485
Formación de los Niños: Tolerancia	0,312	0,058	1,366
Sentimiento de Libertad y Control (1 a 10)	0,112	0,002	1,119
Activismo: Firma de Petitorios	0,755	0,000	2,128
Región		0,028	
Ciudad de Buenos Aires	0,106	0,695	1,112
Partidos del Gran Buenos Aires	-0,449	0,011	0,638
Constante	-1,461	0,000	0,232

R<sup>2</sup> Nagelkerke: 0,127 – Test de Hosmer & Lemeshow (sig.): 0,598 – Eventos predichos: 62,3% - Categorías de referencia: (1) Bajo; (2) Ninguno.

Fuente: Cálculos propios a partir de la Base Argentina 2006 de la Encuesta Mundial de Valores.

Varias preguntas del cuestionario 1999 no están en la onda 2006. Ésta no pregunta por el grado de satisfacción con el sistema político. Otros indicadores alternativos ensayados en la regresión de la confianza interpersonal [Tabla 7.11] –como las medidas de confianza en instituciones– no son significativos, pero la dimensión de la «confiabilidad» del entorno social sigue estando presente a través del indicador «respeto percibido por los derechos humanos». Los que creen que esos derechos se respetan tienen un odds 2,4 veces superior de confiar en los demás que los que piensan que no se respetan. Siguen teniendo peso los valores democráticos –medidos aquí por la respuesta de calificar como «malo» un líder fuerte que gobierne sin parlamento ni elecciones– y el activismo político no convencional (firma de petitorios). Como ocurría en 1999, el asociacionismo tampoco está vinculado en 2006 con la confianza interpersonal. En cambio, los indicadores de bienestar del

individuo –clase social subjetiva, condición de empleo, estado civil–, que aparecían en el modelo de 1999, no son relevantes en 2006.

El sentimiento de libertad de elección y control sobre la propia vida ejerce, esta vez, un influjo apreciable sobre la confianza: el odds de confiar crece un 12% con cada punto de aumento en la escala de control.

Veamos otras diferencias importantes con la regresión de la confianza en 1999. En primer lugar, la fe religiosa vuelve a ser una influencia en 2006, pero ahora con el signo invertido: las personas más religiosas *confían menos* –su odds se reduce a la mitad– que el resto de los entrevistados. Si examináramos la relación bivariada entre la confianza y la fe religiosa en las sucesivas ondas de la EMV, comprobaríamos que las personas que consideran a esta cualidad como importante para inculcar a los niños confían *más* que el resto en 1984 y 1999, *menos* que el resto en 1991 y 2006, y no presentan diferencias con los demás en 1995. Podemos atribuir esta inestabilidad a errores de medición o bien a causas más profundas. Como apunta Uslaner, la religión tiene una relación «incómoda» con la confianza. Si, por un lado, los valores religiosos promueven la preocupación por el prójimo, la solidaridad y la filantropía, por el otro implican una división entre creyentes y no creyentes, de modo que, en ciertos casos, pueden inducir desconfianza hacia los que se perciben como extraños a la propia fe.

Un punto nuevo en la Tabla 7.11 es que la lectura del diario influye positivamente sobre la confianza. Otras medidas de exposición a los medios carecen de significación (aunque no pudimos contrastar las horas de exposición a la televisión, pues no se relevaron en 2006).

También es de interés el vínculo que surge entre región del país y confianza interpersonal: controlando por los demás factores, los residentes del Interior confían más que los habitantes de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, pero especialmente que los de los Partidos del GBA. Vivir en esta última región reduce el odds de confiar a un tercio del que registran los residentes del Interior. Apenas un 7% de los habitantes de los Partidos del GBA dice confiar «en la mayoría de la gente», frente a un promedio nacional del 17%. En el año 2006, el indicador del cordón que rodea a la capital argentina resulta comparable a los de las sociedades con los niveles de confianza más bajos del mundo. Es posible que esto se relacione con el crecimiento del delito y el sentimiento de inseguridad que ha experimentado en ese periodo el conurbano

bonaerense. En efecto, el porcentaje de confianza de la región en 2006 es excepcional en el marco de la serie temporal disponible, pues en 1984, 1991 y 1995 no difiere del que se observa en el Interior argentino [Tabla 7.13].

**Tabla 7.13 – Confianza Interpersonal  
en Regiones Argentinas 1984 – 2006**

<b>Región</b>	<b>1984</b>	<b>1991</b>	<b>1995</b>	<b>2006</b>
Ciudad de Bs. As.	34	22	20	20
Partidos del GBA	15	23	16	7
Interior del País	14	23	18	21
Promedio Nacional	27	22	17	17

Porcentaje sobre el total de entrevistados.

Fuente: Cálculos propios a partir de las Bases Argentina 1984, 1991, 1995 y 2006 de la Encuesta Mundial de Valores.

Además, la Tabla 7.13 revela que en la Ciudad de Buenos Aires la confianza es superior al promedio nacional en todos los periodos excepto uno (1991), en el que iguala esa media. Esto parece abonar nuevamente la idea de que en las grandes urbes la confianza puede ser más elevada que en localidades de menor tamaño, si bien la relativa homogeneidad social de la capital argentina es otro aspecto a tener en cuenta. La EMV proporciona algunos indicadores adicionales [Tabla 7.14].

**Tabla 7.14 – Confianza en Grupos de Personas  
en Regiones Argentinas 2006**

<b>Grupo</b>	<b>Ciudad Bs. As.</b>	<b>Partidos del GBA</b>	<b>Interior del País</b>	<b>Promedio Nacional</b>
Gente que conoce por primera vez	40	25	27	28
Gente de otra nacionalidad	58	69	47	53
Gente de otra religión	57	65	54	58
El vecindario	56	66	72	69
Gente que conoce personalmente	83	83	86	85

Porcentaje sobre el total de entrevistados que confía «algo» o «completamente» en cada grupo.

Fuente: Cálculos propios a partir de la Bases Argentina 2006 de la Encuesta Mundial de Valores.



El 40% de los porteños dice confiar «algo» o «completamente» en «gente que conoce por primera vez», mientras que sólo lo hace el 27% de los argentinos del Interior y el 25% de los habitantes del conurbano. Los residentes de la Ciudad de Buenos Aires y de los Partidos del GBA confían más que el resto de los argentinos en las personas de otra nacionalidad. Por el contrario, los porcentajes de los que confían en «el vecindario» son 56% en la capital, 66% en el conurbano y 72% en el Interior. Estos resultados insinúan que, entre las fuentes de la confianza generalizada, el trato habitual con extraños tiene peso en las grandes urbes y el conocimiento personalizado en las localidades más chicas.<sup>40</sup>

Al abordar la regresión del asociacionismo [Tabla 7.12], debemos tener en cuenta que nuestro indicador ha cambiado respecto al que utilizamos en 1999. La onda 2006 pregunta por la «membresía» –activa o inactiva– en una lista de 10 tipos de organizaciones: religiosas, deportivas, culturales, sindicales, partidarias, medioambientales, profesionales, humanitarias, de consumidores y «otras». El modelo predice la membresía en organizaciones definida como dicotomía, con los valores «miembro» / «no miembro».

La confianza no figura, una vez más, entre los predictores. Un nivel alto de instrucción –pero no ya el nivel medio– sigue influyendo sobre la inserción en organizaciones medida de esta forma, igual que «hablar con amigos y colegas» (indicador que reemplaza aquí al de pasar tiempo con amigos en el modelo de 1999). El interés por la política es significativo en su conjunto, pero el odds de las personas interesadas es apenas mayor que el de las nada interesadas y no alcanza a tener significación por sí mismo. Al mismo tiempo, los «no muy interesados» se insertan menos en organizaciones que los «nada interesados». Si el interés por la política se introduce en la regresión como dicotomía («interesado» / «no interesado»), pierde toda significación. Ya habíamos visto en el Capítulo 6 que la «membresía» en organizaciones no específicamente políticas no mostraba relación en 2006 con el interés por la política. El gran peso que

40. El posmaterialismo y la educación pueden influir asimismo sobre la confianza en distintos grupos sociales. De acuerdo con el Índice de Posmaterialismo de 4 ítems de Inglehart, en 2006 hay un 25% de posmaterialistas en la capital, un 17% en el conurbano y un 11% en el Interior. Las personas con nivel alto de instrucción son 34% en la capital, 7% en el conurbano y 14% en el Interior. Cuando la relación entre la región del país y la confianza en gente de otra religión o nacionalidad, o que se conoce por primera vez, se controla por estas dos variables, algunas asociaciones –pero no todas– se debilitan o diluyen entre los posmaterialistas, los materialistas y las personas de educación alta.



tienen en este periodo las organizaciones religiosas y deportivas, las menos asociadas con el interés por la política, explica este resultado. Otra posible causa es el tipo de indicador: la pregunta de si se es «miembro» de un tipo de organización podría inducir más respuestas positivas que la que se formula con la palabra «pertenecer» —especialmente en el caso de las organizaciones religiosas—, y contribuir de esta forma a diluir algunas asociaciones. De todos modos, sí es significativo el activismo político no convencional, medido con el indicador de la firma de petitorios, igual que el sentimiento de libertad y control sobre la propia vida. El índice de posmaterialismo, a diferencia de lo ocurrido en el modelo de 1999, no se halla ahora en la lista de influencias. La fe religiosa, como cabe esperar, tiene un impacto positivo sobre la membresía, pero esta vez aparecen también los que mencionan la tolerancia como una cualidad deseable en la educación de los niños.

Además de contar con un bajísimo nivel de confianza, los residentes de los Partidos del GBA tienen en 2006 un odds de ser miembros de una organización inferior en un tercio al de los habitantes del Interior del país. En cambio, el odds de los porteños no difiere en forma significativa del que corresponde a los argentinos del Interior. El 45% de los habitantes de los Partidos del GBA es miembro de una asociación voluntaria, comparado con el 64% de los porteños y el 53% de quienes viven en el resto del país. La serie temporal de la Tabla 7.15 —afectada, quizás, por los cambios en los criterios de medición— no arroja empero un patrón claro de posibles contrastes regionales en materia de asociacionismo.

**Tabla 7.15** – Inserción en Organizaciones Voluntarias  
en Regiones Argentinas 1984 – 2006

<b>Región</b>	<b>1984<sup>1</sup></b>	<b>1991<sup>2</sup></b>	<b>1995<sup>1</sup></b>	<b>2006<sup>1</sup></b>
Ciudad de Bs. As.	31	24	59	64
Partidos del GBA	44	20	54	45
Interior del País	34	29	57	53
Promedio Nacional	33	23	57	52

Porcentaje sobre el total de entrevistados. <sup>1</sup> Miembro activo o inactivo de una organización. <sup>2</sup> Pertenencia a una organización.

Fuente: Cálculos propios a partir de las Bases Argentina 1984, 1991, 1995 y 2006 de la Encuesta Mundial de Valores.

## Conclusiones

Al examinar la evolución del capital social de los argentinos desde el retorno de la democracia, hemos observado que, mientras la participación en organizaciones voluntarias ha venido aumentando a partir de 1984, la confianza interpersonal sigue, por el contrario, una línea descendente. A pesar de su expansión, el nivel de inserción en asociaciones civiles sigue estando por debajo de los promedios internacionales. La participación se canaliza fundamentalmente a través de organizaciones voluntarias tradicionales. Las más importantes son las religiosas, las culturales y las deportivas, pero el mayor crecimiento ha sido experimentado por los grupos ecológicos.

La confianza interpersonal y la inserción en organizaciones no aparecen relacionadas entre sí. El análisis sugiere que la confianza entre las personas puede ser afectada negativamente por una percepción negativa de las instituciones políticas, debido a que esto reduce la confiabilidad percibida del entorno social.

Las formas desinstitucionalizadas de activismo político —especialmente los petitorios y las manifestaciones— están positivamente relacionadas tanto con la confianza como con la participación en asociaciones voluntarias. Las acciones políticas no convencionales parecen tener efectos favorables sobre el civismo, pero hay indicios de que no todos los activistas tienen orientaciones prodemocráticas.

La fe religiosa manifiesta una relación inestable con la confianza: unas veces su efecto es positivo; otras, negativo. En cambio, siempre tiene un impacto positivo sobre el asociacionismo. Otras características individuales relacionadas con la confianza son los valores democráticos, el sentimiento de libertad de elección y control sobre la propia vida, y el bienestar medido por diversos indicadores —el empleo, la clase social subjetiva, el estado civil, aunque éstos no son influencias relevantes en 2006—. La lectura de diarios es un predictor de confianza, mientras que una elevada exposición a la televisión podría estar ligada a una mayor desconfianza.

La pertenencia a organizaciones voluntarias —igual que el activismo político no convencional— está fuertemente influida por el nivel educativo, que no es un determinante de la confianza en los demás. El interés por la política se vincula en 1999 —pero no en 2006— con la participación en asociaciones.



El análisis proporcionó una primera aproximación a las diferencias regionales de capital social. Los Partidos del GBA surgen en 2006, frente al Interior y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, como un área con bajos niveles de confianza, probablemente asociada con el aumento de la inseguridad en esa región. La confianza generalizada, por otra parte, tiende a subir tanto en las localidades pequeñas como en las más populosas.



## CAPÍTULO 8

### LA CULTURA POLÍTICA EN EL GRAN LA PLATA Y ALGUNAS COMPARACIONES ENTRE REGIONES ARGENTINAS

#### La importancia de los estudios regionales

Las encuestas internacionales proporcionan información sobre la cultura política de la sociedad argentina en su conjunto y permiten comparar sus características con las de otras sociedades nacionales, pero su utilidad es más limitada para abordar las diferencias regionales y locales. Son bien conocidas las marcadas disparidades económicas, sociales y culturales de las regiones de nuestro país. La investigación de sus similitudes y contrastes representa, en consecuencia, una de las principales tareas que tienen por delante los estudiosos de la cultura política.

En este capítulo exponemos los resultados generales de un estudio por encuesta realizado durante los meses de junio y julio de 2008 como parte de un proyecto de investigación dirigido por el autor sobre la cultura política y los hábitos de información en la región del Gran La Plata, integrada por los partidos de La Plata, Berisso y Ensenada.<sup>1</sup> La Encuesta «Comunicación y Cultura Política» (en adelante ECCP) aplicó, mediante entrevistas domiciliarias, un cuestionario con preguntas estructuradas a una muestra de 400 personas de 18 y más años residentes en 40 radios censales

1. Se trata del proyecto PID-P001 «Comunicación y Cultura Política en el Gran La Plata», acreditado en el Programa de Investigación y Desarrollo (PID) de la Universidad Nacional de La Plata y ejecutado en el periodo 2006-2008.



de los tres distritos que componen la región.<sup>2</sup> Las entrevistas fueron realizadas por encuestadores seleccionados entre estudiantes del ciclo superior de las carreras de la Facultad de Periodismo y Comunicación Social de la Universidad Nacional de La Plata (UNLP).

La ECCP 2008 abordó tópicos relacionados con la implicación de los ciudadanos en la política, las actitudes hacia la democracia y las instituciones, los valores democráticos, la confianza interpersonal, la inserción en organizaciones voluntarias, las normas cívicas y los hábitos de información política y exposición a los medios de comunicación.

Con sus 730 mil habitantes,<sup>3</sup> el Gran La Plata constituye una zona con características peculiares, que difiere de los vecinos Partidos del GBA y del resto de los distritos del Interior bonaerense. Su epicentro, la ciudad de La Plata, es la capital de la provincia de Buenos Aires. Sede de la administración y de los poderes legislativo y judicial de la provincia más grande y compleja de la Argentina —que representa el 38% de la población del país y el 35% de su economía—, La Plata se distingue por una activa vida política y la notoria presencia de funcionarios, técnicos y personal administrativo. A esto se suma una intensa actividad académica, científica, cultural y profesional, producto de su Universidad Nacional —una de las más importantes de la Argentina, con más de 100 carreras, 10 mil docentes y casi 90 mil estudiantes, el 28% de ellos procedentes del interior bonaerense—, de las numerosas asociaciones profesionales que tienen su sede en la capital provincial y de centros artísticos como el Teatro Argentino.

2. La encuesta se basó en un muestreo aleatorio polietápico de áreas, estratificado con afijación proporcional, con selección final del entrevistado dentro de la vivienda según cuotas de sexo y edad. Este diseño permite generalizar los resultados al conjunto de la población del Gran La Plata con un error muestral máximo de  $\pm 5\%$  para las proporciones calculadas sobre el total de entrevistados, con un 95% de probabilidad. La muestra se basó en los datos de población y vivienda y en la cartografía digitalizada del Censo 2001, ambos a nivel de fracción y radio, que fueron proporcionados por la Dirección de Estadística de la Provincia de Buenos Aires. En forma complementaria, se emplearon mapas confeccionados por las Municipalidades de la región, fotografías satelitales y reconocimientos sobre el terreno. El universo comprende algo más del 96% de la población adulta de los partidos de La Plata, Berisso y Ensenada. Los radios censales no incluidos corresponden a las áreas rurales o de población sumamente dispersa. La muestra incluyó puntos del Casco Urbano de La Plata, Villa Elvira, San Lorenzo, Los Hornos, San Carlos, Melchor Romero, Etcheverry, Tolosa, Ringuelet, Hernández, Gorina, City Bell, Berisso y Ensenada.

3. Estimación del Instituto Nacional de Estadística y Censos para el tercer trimestre de 2008.



Igual que el resto del país, el Gran La Plata experimentó en las últimas tres décadas un fuerte aumento de la pobreza y la desigualdad, focalizado principalmente en las áreas que rodean al casco céntrico de La Plata, en las que se concentró el crecimiento poblacional. El casco –núcleo original de la ciudad, concebido en los planos y surcado por sus características diagonales– es el área más homogénea desde el punto de vista socioeconómico. Reúne más de la cuarta parte de la población de la región y en él predominan los estratos medios. En los barrios de la llamada zona norte del partido de La Plata –Gonnet, City Bell y Villa Elisa– se advierten fuertes contrastes sociales, mientras el resto del distrito –donde vive algo menos de la mitad de los habitantes de la región– cuenta con una elevada proporción de hogares pobres y con áreas de marginalidad social. La pobreza también es extendida en los vecinos partidos industriales de Berisso y Ensenada, asiento de alrededor del 20% de los residentes del Gran La Plata.

Según el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), en mayo de 2001 el 26% de la población de la región era pobre por ingresos. Dentro de este grupo, el 7% se hallaba por debajo de la línea de indigencia, pues no tenía ingresos suficientes para adquirir una canasta básica de alimentos. En octubre de 2002, en medio de la severa crisis económica y social que atravesaba la Argentina, la pobreza había subido al 44% y la indigencia al 17%. Ya en el primer semestre de 2008, según los datos del INDEC, la pobreza por ingresos había descendido al 14% y la indigencia al 3%, mientras los promedios nacionales eran del 18% y el 5% respectivamente. En el mismo periodo, en los Partidos del GBA la pobreza ascendía al 20% y la indigencia al 6%. En nuestra muestra, clasificados por la calidad de la vivienda, el 35% de los hogares encuestados fue de nivel socioeconómico bajo –incluyendo un 6% de carácter marginal–, el 53% de nivel medio y medio-bajo, y el 12% de nivel medio-alto y alto.

El autor desea expresar su agradecimiento a todas las personas que colaboraron en la realización de este estudio, especialmente a la Lic. Claudia Guidone y a los estudiantes –en su mayoría pertenecientes a nuestro Seminario de Cultura Política de la Facultad de Periodismo y Comunicación Social de la UNLP– que se desempeñaron como encuestadores: Luciana Martín, Nerea Ravea, Natalia Alonso, Valeria Moglie, Aldo Frutos, Belén Bolpe, Mercedes Saldaño, Luz Marina Chiavetto, Paula Castro, María

Mercedes Caldentey y Luz Lorenzo. A ellos se suman los docentes investigadores María de las Nieves Piovani, Gabriel Lamanna, Marcos Nápoli, Fabrizio Frisorger y Andrea Zubiría.

Los resultados de la ECCP 2008 que presentamos a continuación apuntan a describir las principales características de la cultura política del Gran La Plata, así como a efectuar comparaciones con los datos disponibles del contexto nacional y de algunas grandes subdivisiones de la sociedad argentina, procedentes de encuestas internacionales. Una investigación detallada de los nexos causales entre las variables de la ECCP 2008 será objeto de un trabajo ulterior.

### **Interés por la política, activismo y sentido de eficacia**

En el Capítulo 6 examinamos la evolución del interés por la política en nuestro país a lo largo del periodo 1984-2006. En este último año, el 22% de los argentinos se declaró «muy» o «bastante» interesado por la política, mientras un 8% consideraba a ésta «muy importante» en su vida. En 2008, los entrevistados del Gran La Plata que decían estar «muy» o «bastante» interesados por la política ascendían al 38%, al tiempo que un 14% la calificaba como «muy importante» en su vida [Tabla 8.1].

**Tabla 8.1** – Interés por la Política e Importancia de la Política  
Gran La Plata 2008 – En Porcentaje

<b>Interés por la Política</b>		<b>Importancia de la Política en la Vida del Entrevistado</b>	
Muy Interesado	12	Muy Importante	14
Bastante Interesado	26	Bastante Importante	29
No Muy Interesado	37	No Muy Importante	33
Nada Interesado	24	Nada Importante	23
No Sabe	1	No Sabe	1
Total	100	Total	100

Los dos indicadores de la región son más elevados que los promedios nacionales y muy similares a los registrados en 2006 por la EMV en la Ciudad de Buenos Aires: 39% de interesados por la política y 13% que la apreciaban como «muy importante».

**Tabla 8.2 – Interés por la Política**  
En Regiones Argentinas – En Porcentaje

Región	«Muy» o «Bastante» Interesado	La política es «Muy Importante»
Gran La Plata 2008	38	14
Ciudad de Bs. As. <sup>1</sup>	39	13
Partidos del GBA <sup>1</sup>	20	11
Interior del País <sup>1</sup>	20	7
Promedio Nacional <sup>1</sup>	22	8

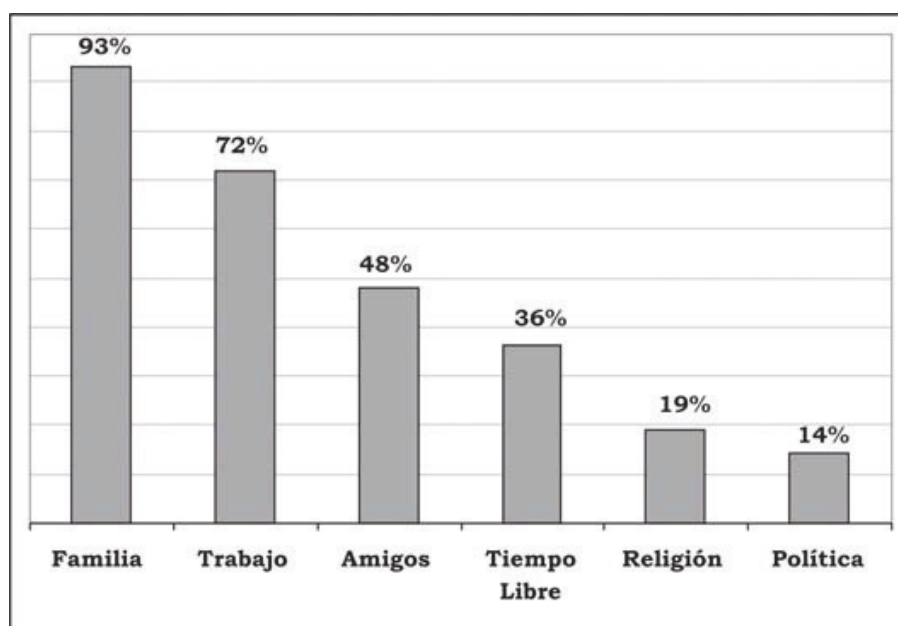
<sup>1</sup> Cálculos propios a partir de la Base Argentina 2006 de la Encuesta Mundial de Valores.

Tanto en los Partidos del GBA como en el resto del país los interesados se ubicaban en el 20%. La política era «muy importante» para el 11% de los habitantes de los Partidos del GBA y para el 7% de los residentes del interior argentino. La Tabla XXI del Anexo detalla la proporción de interesados por la política en capital, conurbano e Interior en periodos previos.<sup>4</sup>

A pesar de los altos porcentajes de implicación subjetiva en la política que se observan en el Gran La Plata, en la vida de la gran mayoría de sus ciudadanos –como ocurre en todas las sociedades– la política ocupa un lugar subalterno. La familia es «muy importante» para el 93% de los residentes de la región, el trabajo para el 72% y los amigos para el 48% [Figura 8.1].

4. La base 2006 de la EMV incluye Ciudad de Bs. As., 202 casos en la Ciudad de Buenos Aires, 300 en los Partidos del GBA y 500 en el Interior.

**Figura 8.1** - Aspectos «Muy Importantes» en la Vida del Entrevistado  
Gran La Plata 2008



Otro indicador analizado en páginas previas fue la frecuencia con que se habla de política. En todo el país, la proporción de argentinos que «nunca» habla de política con los amigos había subido del 21% en 1984 al 48% en 1999. En el Gran La Plata ese porcentaje fue en 2008 de sólo el 28%. Los que hablaban de política «con frecuencia» en la región ascendían al 27%. Por otro lado, el 66% de los adultos seguía las noticias políticas «todos los días».

**Tabla 8.3** – Hablar de Política y Seguir las Noticias Políticas  
Gran La Plata 2008 – En Porcentaje

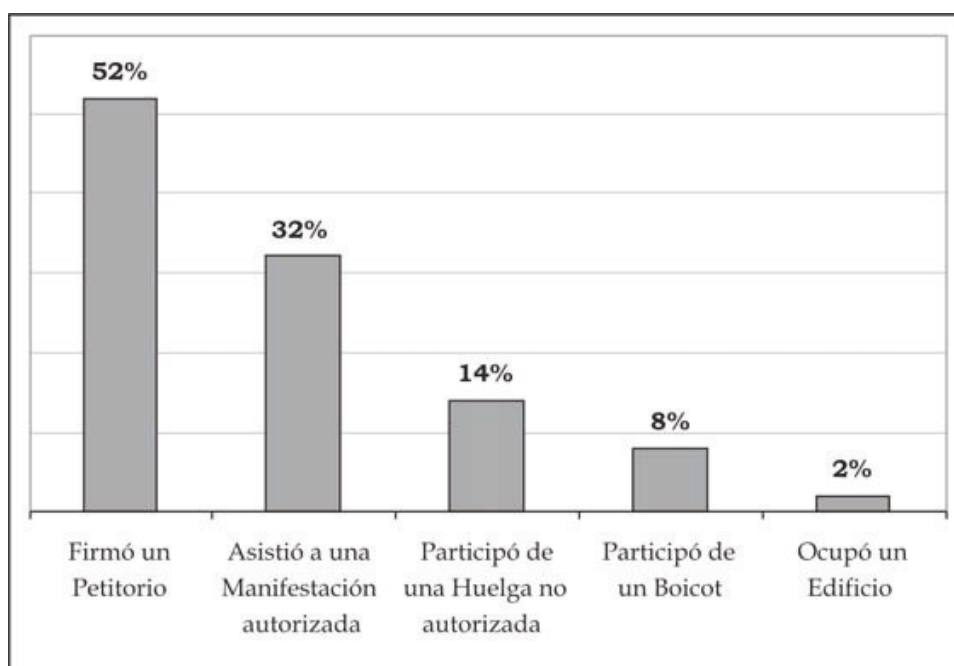
Habla de Política con Amigos		Sigue las Noticias Políticas	
Con frecuencia	27	Todos los días	66
En ocasiones	42	1 o más veces por semana	26
Nunca	28	Casi nunca / Nunca	8
No Sabe	3	No Sabe	—
Total	100	Total	100

En estos aspectos los platenses también se asemejan a los porteños. En 1995, el 32% de los entrevistados en la capital por la EMV dijo que conversaba de política «frecuentemente», mientras sólo lo hacía el 21% de los ciudadanos del conurbano y del Interior.

Mientras «seguir las noticias políticas» o «hablar de política con los amigos» son formas poco demandantes de participación política, otras acciones requieren mayor esfuerzo y suponen, por lo tanto, un nivel superior de implicación. Entre los modos convencionales de participación política, la inserción en partidos políticos, siguiendo la tendencia nacional, es sumamente reducida en el Gran La Plata. Apenas el 2,8% de los encuestados afirmó «pertenecer» a un partido, en tanto que sólo un 1,8% dijo realizar «trabajo voluntario» en alguno.

En la mayoría de las democracias, la declinación de los modos convencionales de participación política se ha visto compensada por el crecimiento de formas de acción política no convencional. En el Gran La Plata, el 52% de los habitantes declaró haber firmado un petitorio; otro 32%, haber asistido a una manifestación; un 14%, haber participado de una huelga «no autorizada» y un 8% haber secundado un boicot [Figura 8.2].

**Figura 8.2 – Activismo Político No Convencional**  
Gran La Plata 2008 – En Porcentaje





Estos indicadores de activismo de la región se hallan por encima de los nacionales, en concordancia con los niveles también mayores de interés por la política, y son —como ocurre también con el interés— similares a los de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. El interior argentino, por su parte, muestra los índices de activismo más bajos de la Tabla 8.4. Para datos de periodos anteriores de estas tres subdivisiones, ver las Tablas XXII y XXIII del Anexo.

**Tabla 8.4 – Activismo Político No Convencional**  
En Regiones Argentinas – En Porcentaje

<b>Región</b>	<b>Firmó un petitorio</b>	<b>Asistió a una manifestación</b>	<b>Participó de un boicot</b>
Gran La Plata 2008	52	32	8
Ciudad de Bs. As. <sup>1</sup>	48	34	6
Partidos del GBA <sup>1</sup>	30	18	3
Interior del País <sup>1</sup>	20	13	2
Promedio Nacional <sup>1</sup>	25	16	3

<sup>1</sup> Cálculos propios a partir de la Base Argentina 2006 de la Encuesta Mundial de Valores.

El interés por la política depende, en parte, de la percepción que tiene la gente de su propia capacidad política. Este concepto de eficacia política del ciudadano posee dos dimensiones: la eficacia interna, es decir, el grado en que la persona se considera o no competente en política; y la eficacia externa, que alude a la idea que tiene el ciudadano sobre la disposición y capacidad de dirigentes e instituciones para responder a las demandas de la población.<sup>5</sup>

El 45% de la población del Gran La Plata no se consideraba competente en política, pues afirmó que «la política es tan complicada que no se entiende», mientras que el restante 55% creía que «no es tan complicada y se entiende». Estas cifras son similares al promedio nacional: según Latinobarómetro 2005, el 48% de los argentinos dijo que la política era complicada y no se entendía. La media de América Latina era más elevada: 55%.

En cuanto a la eficacia externa, sólo un 8% de los ciudadanos de la región consideraba que los dirigentes se preocupan «mucho» o «bastante»

5. Montero et al., 1998.

de lo que piensa «la gente como uno». El 44% dijo que se preocupan «poco» y otro 46% que no se preocupan «nada». Entre las medidas complementarias de eficacia externa, un 70% está «de acuerdo» o «totalmente de acuerdo» en que «la gente como yo no tiene ninguna influencia en lo que hace el gobierno». Otro 59% no cree que «el ciudadano común influye bastante en la vida política» [Tabla 8.5].

**Tabla 8.5** – Indicadores de Eficacia Externa  
Gran La Plata 2008– En Porcentaje

Indicador	Total acuer- do	Acuer- do	Desa- cuerdo	Total desa- cuerdo	No Sabe	Total
La gente como yo no tiene ninguna influencia en lo que hace el gobierno	19	51	26	3	2	100
Las elecciones hacen que los gobiernos presten atención a lo que piensa la gente	14	62	19	3	2	100
El ciudadano común influye bastante en la vida política	5	34	46	13	3	100

Estos resultados reflejan una baja percepción de eficacia externa por parte de los ciudadanos. Implican que la gran mayoría de la población del Gran La Plata no creía que los dirigentes e instituciones respondieran a sus demandas y preferencias. A pesar de todo, el 76% de los encuestados acordaba que «las elecciones son una buena forma de hacer que los gobiernos presten atención a lo que piensa la gente».

La educación surge como un factor singular que ejerce gran influencia sobre el interés por la política y sus variables relacionadas [Tabla 8.6]. Entre los entrevistados de instrucción alta<sup>6</sup>, hay un 55% de personas interesadas por la política. La cifra desciende al 37% en el grupo de educación media y al 23% en el de nivel bajo. Por otro lado, el interés es mayor entre los hombres (46%) que entre las mujeres (32%) –Tabla 8.9– y en el grupo

6. Los niveles educativos se definen como sigue: Alto: universitario completo o incompleto; Medio: de secundario completo hasta terciario completo; Bajo: hasta secundario incompleto.

de edad de 30 a 49 años (42%), frente a los jóvenes de 18 a 29 (38%) y a las personas de 50 y más años (33%), como se ve en la Tabla 8.8.

**Tabla 8.6 - Interés por la Política según Nivel Educativo**  
Gran La Plata 2008 – En Porcentaje

Interés	Nivel Educativo			
	Alto	Medio	Bajo	Total
Bastante / Muy Interesado	55	37	23	38
No Muy Interesado	34	36	40	37
Nada Interesado	10	26	36	24
No Sabe	1	1	1	1
Total	100	100	100	100

En el caso de la actividad de hablar «frecuentemente» de política con los amigos, la menciona el 35% de los entrevistados de educación alta, el 29% de los de educación media y el 19% de los de nivel bajo [Tabla 8.7]. Los hombres (33%) hablan «frecuentemente» de política más que las mujeres (23%), y las personas de 30 a 49 años (34%) superan a los jóvenes (24%) y a los encuestados de 50 y más años (23%).

**Tabla 8.7 - Activismo y Eficacia Política según Nivel Educativo**  
Gran La Plata 2008 – En Porcentaje

Indicador	Nivel Educativo			
	Alto	Medio	Bajo	Total
Habla de política frecuentemente	35	29	19	27
Firmó un petitorio	78	47	33	52
Asistió a una manifestación	49	29	21	32
La política «es complicada»	24	44	63	45
Los políticos no se preocupan "nada" por lo que piensa "la gente como uno"	39	43	54	46

**Tabla 8.8 - Interés, Activismo y Eficacia Política según Edad**  
Gran La Plata 2008 - En Porcentaje

Indicador	18-29	30-49	50 y +	Total
Esta "muy" o "bastante" interesado	38	42	33	38
Habla de política frecuentemente	24	34	23	27
Firmó un petitorio	50	60	43	52
Asistió a una manifestación	36	34	26	32
La política "es complicada"	47	40	48	45
Los políticos no se preocupan "nada" por lo que piensa "la gente como uno"	45	44	48	46

Los niveles educativos tienen una relación directa con el activismo político. Firmó un petitorio, por ejemplo, el 78% de las personas del grupo de educación alta, el 47% de quienes poseen instrucción media y el 33% de los entrevistados de instrucción baja. Los ciudadanos de 30 a 49 años firmaron más petitorios (60%) que los jóvenes (50%) y los mayores de 50 años (43%). La asistencia a manifestaciones también sube con el nivel educativo, pero en este tipo de acción las personas de 18 a 29 años (36%) superan levemente a los adultos de edad mediana (34%) y a los de edad madura (26%). En materia de firma de petitorios y asistencia a manifestaciones los varones superan por muy poco a las mujeres.

**Tabla 8.9 - Interés, Activismo y Eficacia: Diferencias de Género**  
Gran La Plata 2008 - En Porcentaje

Indicador	Varón	Mujer	Indicador	Varón	Mujer
Esta "muy" o "bastante" interesado por la política	46	32	Pertenece a un sindicato	5	1
La política es importante en la vida del entrevistado	52	37	Participó en una huelga	19	10
La religión es importante en la vida del entrevistado	37	48	Firmó un petitorio	54	50
Habla "frecuentemente" de política	33	23	Asistió a una Manifestación	35	30

Pertenece a un partido político	4	1	La política "es tan complicada que no se entiende"	39	50
Trabaja en un partido político	3	1	Los políticos no se preocupan "nada" por lo que piensa la gente	43	48

La percepción de la propia competencia política depende, como es previsible, de la educación recibida: sólo el 24% de las personas de instrucción alta afirma que la política es complicada, en contraste con el 44% de la gente de nivel medio y el 63% de los encuestados de educación baja. Además, la percepción de falta de competencia política es mayor entre las mujeres (50%) que entre los hombres (39%), igual que entre los jóvenes (47%) y las personas maduras (48%) en comparación con las de edad mediana (40%). Por otro lado, cuanto menores son los niveles educativos, mayor es el porcentaje de entrevistados que afirman que los dirigentes políticos no se preocupan "nada" por lo que piensa la gente. En este punto no hay, en cambio, grandes diferencias entre los grupos de edad y sexo.

Detengámonos por un momento en las diferencias de género. Cuando se pone en relación con los datos previos del contexto nacional, el grado de interés por la política que hallamos en el Gran La Plata es elevado, se trate de varones o mujeres. En 2006, se interesaba por la política a nivel país el 27% de los varones y el 17% de las mujeres. En la región esos porcentajes son en 2008 del 46% y el 32%. Los altos niveles educativos y el hecho de que la ciudad de La Plata constituye un centro político, universitario y profesional, explican el contraste con los promedios nacionales. Los datos de nuestra encuesta revelan, empero, que dentro de cada nivel de instrucción siguen existiendo desigualdades de género, aunque con matices significativos [Tabla 8.10].



**Tabla 8.10 - Personas "Muy" o "Bastante" Interesadas por la Política  
según Sexo y Nivel Educativo  
Gran La Plata 2008 - En Porcentaje**

Nivel Educativo	Varones	Mujeres	Total
Alto	65	45	55
Medio	45	32	37
Bajo	27	20	23
Total	46	32	38

La tabla destaca por un lado, en la columna de los totales, las fuertes disparidades entre las personas con distinto grado de instrucción, que ya habíamos notado en la Tabla 8.6. Las diferencias de género interactúan aquí con las educativas. Las mujeres de educación alta tienen capacidades políticas muy superiores a las de los hombres de educación baja. Entre las primeras, la proporción de interesadas por la política (45%) iguala prácticamente el promedio de los hombres en la población general, pero también es inferior en 20 puntos porcentuales a la de los hombres interesados de instrucción alta (65%). La distancia entre los géneros se reduce en el segmento de educación media y alcanza un mínimo de 7 puntos porcentuales entre las personas de baja instrucción. Esto significa que un nivel educativo bajo deprime el interés por la política en una magnitud tal que la influencia de otras variables, en este caso el género, se ve fuertemente acotada.

En conclusión, las personas de educación alta, con edades de entre 30 y 49 años y de sexo masculino, son las que se interesan más por la política, se sienten más competentes y se muestran más activas. La Tabla 8.9 pone en evidencia otras desigualdades entre los géneros. En el contexto de una baja participación política convencional, es mayor la proporción de hombres que pertenecen a partidos políticos y a sindicatos, que realizan trabajo partidario y que intervienen en huelgas. Hemos comprobado en cambio que la diferencia es muy pequeña en dos formas difundidas de activismo político no convencional: la firma de petitorios y la concurrencia a manifestaciones.



## La democracia y las instituciones

En el Capítulo 5 analizamos la crisis de confianza en las instituciones que vive la Argentina. La pérdida de credibilidad ha afectado particularmente a los partidos políticos y al Congreso. Otras instituciones públicas, como la justicia, la policía y los funcionarios, no han sido inmunes a esta caída de la confianza. El gobierno nacional, asociado a la figura presidencial, ha seguido una evolución distinta, con subas y bajas de la confianza que han acompañado las oscilaciones de la popularidad de los mandatarios. En cuanto a los medios de comunicación, si bien su credibilidad también disminuyó en los años que siguieron a la reinstauración de la democracia, han logrado recuperar en forma consistente algo del crédito público.

En la ECCP 2008 consultamos sobre la confianza en una lista detallada de instituciones nacionales, provinciales y locales. En un marco general de baja confianza, entre las instituciones nacionales, la prensa y la Iglesia son las que gozan de mayor credibilidad, con un 32% de personas que dicen confiar «bastante» o «mucho» en ellas. Un 29% de entrevistados confía en la televisión. Los partidos políticos muestran, con los sindicatos, los índices más bajos: les tiene confianza un 8% de los habitantes de la región. El Congreso Nacional está apenas en mejor situación, con un 13% de gente que confía.

**Tabla 8.11** - Población que Confía "Mucho" o "Bastante" en cada Institución  
Gran La Plata 2008 - En Porcentaje

Institución	%		
		El Gobierno Nacional	18
Los Diarios Locales	36	El Congreso Nacional	13
La Prensa	32	La Legislatura Provincial	13
La Iglesia	32	El Concejo Deliberante	12
La Televisión	29	La Policía	12
La Municipalidad	27	Los Partidos Políticos	8
El Gobierno Provincial	21	Los Sindicatos	8
La Justicia	20	Los Funcionarios Públicos	6

Esta falta de credibilidad de las instituciones políticas es un correlato lógico de lo que observamos antes sobre la percepción, por parte de los ciudadanos, de su propia eficacia política externa. Si las personas creen que «no tienen ninguna influencia en lo que hace el gobierno», que el hombre común «no influye en la vida política» y que los políticos «no se preocupan de lo que piensa la gente», su confianza en las instituciones no puede ser sino baja.

A la mayoría de las instituciones provinciales y regionales les caben las mismas consideraciones. Resulta notable la falta de credibilidad de los órganos legislativos –la Legislatura Provincial y el Concejo Deliberante, como antes el Congreso Nacional–, lo que habla de una crisis general de esta rama del gobierno –y de la práctica deliberativa en general, frente a la decisión ejecutiva– en todas las jurisdicciones. Además, en comparación con el Congreso, la Legislatura y el Concejo tienen una proporción más alta de desconocimiento (es decir, de personas que responden «no saber» a la pregunta sobre la confianza). Por otro lado, una vez más es la prensa –ahora representada por los diarios locales– la institución vinculada al sistema político que cuenta con más credibilidad. La justicia no queda al margen de la tendencia general de baja confianza, si bien la policía y, más aún, los funcionarios públicos, poseen incluso menos crédito.

Como dato adicional, un 75% de encuestados dicen confiar «mucho» o «bastante» en la Universidad Nacional de La Plata (UNLP). La universidad nacional es, según estos datos, la institución que goza de mayor confianza entre todas las instituciones relevadas, seguida –pero a distancia considerable– por los diarios locales. Este resultado es consistente con la credibilidad que posee entre los argentinos el sistema educativo: confía en éste, según la EMV 2006, el 44% de la población.

Es posible cotejar los resultados del Gran La Plata con los de las tres grandes subdivisiones de la sociedad nacional proporcionados por la EMV 2006 [Tabla 8.12]. En el Interior argentino, la confianza en las instituciones es más elevada que en cualquier otra de las regiones de la tabla y se halla siempre por encima de los promedios nacionales. Los indicadores más bajos de confianza se observan en la Ciudad de Buenos Aires.

**Tabla 8.12 - Confianza en las Instituciones en Regiones Argentinas**

<b>Institución</b>	<b>Gran La Plata 08</b>	<b>Ciudad Bs. As.<sup>1</sup></b>	<b>Partidos del GBA<sup>1</sup></b>	<b>Interior del País<sup>1</sup></b>	<b>Promedio Nacional<sup>1</sup></b>
La Iglesia	32	29	43	62	55
La prensa	32	28	31	38	35
La televisión	29	21	29	35	33
La municipalidad	27	12	29	35	32
La justicia	20	17	17	21	20
El congreso	13	8	10	15	13
La policía	12	12	18	23	21
Los partidos	8	6	5	9	8
Los funcionarios	6	3	6	9	8
Promedio <sup>2</sup>	20	15	21	27	25

Porcentaje que confía «mucho» o «bastante» en cada institución. 1. Cálculos propios a partir de la Base Argentina 2006 de la Encuesta Mundial de Valores. 2. Porcentaje promedio sobre las 9 instituciones de la tabla.

Entre las instituciones gubernamentales, los mayores contrastes regionales se presentan con la policía y las municipalidades. Confía en la policía el 23% de los habitantes del Interior y el 18% de quienes viven en los Partidos del GBA, pero sólo el 12% de los platenses y porteños. La EMV 2006 preguntó por la confianza en «los municipios» y nuestra encuesta lo hizo por la confianza en «la municipalidad». Esta institución local goza de la credibilidad más alta en el Interior (35%) y de la más baja en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (12%). Como sucede en el interior del país, las municipalidades constituyen la institución gubernamental más confiable en el conurbano bonaerense (29%) y en el Gran La Plata (27%).

Los porcentajes de las cuatro regiones tienden a igualarse en el caso de las instituciones con menor credibilidad –los funcionarios, los partidos y el Congreso–, aunque manteniendo la tendencia de una confianza algo más elevada en el Interior y más baja en la capital federal. La confianza en la justicia también es relativamente homogénea entre las distintas zonas.

La Iglesia muestra fuertes disparidades entre las regiones. En el Interior argentino su credibilidad es excepcionalmente alta: el 62% de los ciudadanos confía «mucho» o «bastante» en ella. Aunque en medida menor, tam-

bién es la institución más confiable entre los residentes de los Partidos del GBA (43%). La confianza en la institución religiosa disminuye –aunque sigue siendo elevada en términos relativos– en el Gran La Plata (32%) y en la capital federal (29%).

En todas las regiones, la prensa resulta más confiable que cualquiera de las instituciones de gobierno de la Tabla 8.12, si bien en el Interior, en los Partidos del GBA y en el Gran La Plata los indicadores de las municipalidades son apenas inferiores a los del periodismo e igualan a los de la televisión.

Aunque el Interior del país se diferencia claramente de las otras regiones en la dimensión de la confianza institucional, es de esperar un grado importante de heterogeneidad entre las áreas que lo componen. En el balance, el Gran La Plata, la Ciudad de Buenos Aires y los Partidos del GBA presentan características regionales distintivas. La sociedad platense tiene algunas similitudes remarcables con la porteña –especialmente el moderado nivel de confianza en la Iglesia y la gran desconfianza en la policía–, pero en la credibilidad de los municipios y la televisión se parece más a los Partidos del GBA. Los habitantes de la capital federal son los más desconfiados hacia todas las instituciones, mientras que, tomados globalmente, los argentinos que viven en el Interior son los que confían más.<sup>7</sup> Los ciudadanos del Gran La Plata y los partidos del conurbano ocupan un lugar intermedio entre esas dos subdivisiones de la sociedad nacional.

A pesar de la muy baja credibilidad que tienen los partidos políticos y el Congreso entre los platenses, el 67% de los ciudadanos de la región no cree que pueda existir la democracia sin partidos y el 74% que pueda haberla sin Congreso. Estos resultados son muy similares a los obtenidos en el orden nacional por Latinobarómetro 2008 (70% y 75% respectivamente).

La democracia ha arraigado como la forma de gobierno en que los argentinos desean vivir, y ello se refleja en los indicadores de apoyo al sistema que estudiamos en el Capítulo 4. Este respaldo no se ha visto afectado por la baja confianza en las instituciones ni por la insatisfacción con el funcionamiento de la democracia, dos tendencias que emergieron al frus-

7. Según los datos de la EMV, en 1991 y 1995 las tres subdivisiones no difieren de un modo significativo en el porcentaje promedio de confianza calculado sobre la totalidad de las instituciones de la Tabla 8.12. (Para estos periodos no hay datos de las municipalidades. En 1991 tampoco hay información sobre los partidos y la televisión). En el Interior, sin embargo, la confianza en la Iglesia sigue siendo más alta que en la capital y el conurbano.

trarse las altas expectativas creadas en 1983, y que se acentuaron con las sucesivas crisis económicas, políticas y sociales vividas por el país desde fines de los años ochenta.

Que el apoyo a la democracia y la satisfacción con su funcionamiento vayan por carriles separados, es señal del carácter incondicional que va asumiendo la adhesión al sistema y que contribuye a darle solidez. Uno de los indicadores más importantes de apoyo a la democracia es la respuesta a la pregunta de la Tabla 8.13.

**Tabla 8.13 - Apoyo a la Democracia**  
Gran La Plata 2008

<b>Frase</b>	<b>%</b>
La democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno	70
En algunas circunstancias, un gobierno autoritario puede ser preferible a uno democrático	12
A la gente como uno, le da lo mismo un gobierno democrático que uno no democrático	12
No Sabe / No Contesta	6
Total	100

Cuando consultamos a los encuestados del Gran La Plata con cuál de las tres frases del cuadro está más de acuerdo, el 70% eligió «la democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno». En el orden nacional, este indicador registró un promedio anual de 73% entre los años 1988 y 2000, para descender al 65% en el periodo 2001-2008 (ver Capítulo 4 y Tabla VII del Anexo). Según Latinobarómetro, en 2008 el 60% de los argentinos dijo que la democracia es preferible a otra forma de gobierno, un porcentaje muy próximo al piso de 58% –que se alcanzó en 2001– de toda la serie temporal. Algunos indicadores complementarios son los de la Tabla 8.14. Las personas que poseen valores democráticos muy arraigados tienden a estar en desacuerdo con las tres frases de este cuadro.

**Tabla 8.14 - Actitudes hacia la Democracia**  
Gran La Plata 2008 - En Porcentaje

Indicador	Total acuerdo	Acuer- do	Desa- cuerdo	Total desa- cuerdo	No sabe	Total
En democracia, el sistema económico funciona mal	7	37	42	11	4	100
Las democracias son indecisas y hay mucha disputa	9	59	22	5	5	100
Las democracias no son buenas para mantener el orden	4	21	44	27	5	100

Obsérvese que el 71% de los encuestados está en desacuerdo con que «las democracias no son buenas para mantener el orden». El desacuerdo es menor –del 53%– cuando se dice que «en democracia, el sistema económico funciona mal». Finalmente, el acuerdo supera al desacuerdo (68% frente a 27%) para la afirmación «las democracias son indecisas y hay mucha disputa». Las respuestas vinculadas con el funcionamiento del sistema económico y la supuesta «indecisión» de la democracia reflejan, más que nada, la turbulencia del escenario político y las crisis económicas experimentadas por los argentinos en estos 25 años de democracia. En cuanto a la idea de la democracia como un valor opuesto al «orden», no supera entre los platenses el 25% de aceptación. La EMV no incluyó estas medidas en su onda 2006, pero los porcentajes de las posiciones prodemocráticas en el Gran La Plata parecen ser un poco más altos que la media argentina. En 1999, el 59% de los argentinos se declaró en desacuerdo con la frase «las democracias no son buenas para mantener el orden». En 1995 había estado en desacuerdo el 67%, pero en la capital federal la cifra crecía al 76%, mientras que rechazaba la frase el 68% en el Interior y el 62% en los Partidos del GBA.

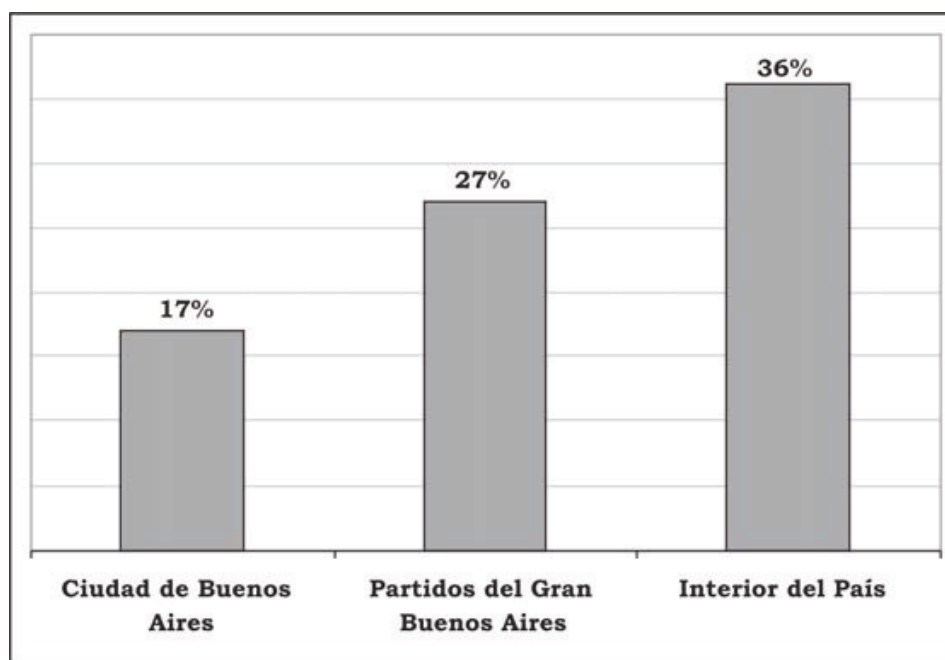
Dados a optar entre la afirmación de que «la democracia permite que se solucionen los problemas del país» y la proposición contraria –«la democracia no soluciona los problemas»–, los encuestados del Gran La Plata que eligen la primera (46%) superan por poco a quienes se inclinan por la segunda (42%). Ello refleja más una evaluación objetiva del desempeño del sistema en nuestra historia reciente que un grado de adhesión al sistema mismo.



En 2005, de acuerdo con Latinobarómetro, el 53% de los ciudadanos del subcontinente opinaba que la democracia podía solucionar los problemas.

Los indicadores de la EMV 2006 son diferentes a los que utilizamos en nuestra encuesta del Gran La Plata, de modo que no podemos efectuar comparaciones directas entre las regiones. El hecho de «tener un sistema político democrático» fue considerado «muy» o «bastante bueno» por el 88% de los porteños, el 89% de los argentinos del Interior y el 83% de los residentes del conurbano. Pero las actitudes hacia la democracia no son idénticas en todas las regiones. La Figura 8.3 señala algunos contrastes sugestivos. El 17% de los porteños cree que sería «bastante» o «muy bueno» tener «un líder fuerte que no moleste con Congreso y elecciones». La proporción sube al 27% entre los residentes del conurbano bonaerense y al 36% en el resto del país.<sup>8</sup>

**Figura 8.3 - Actitudes hacia la Democracia: sería «Bastante» o «Muy bueno» tener «un líder fuerte que no moleste con Congreso y elecciones» - Argentina 2006**



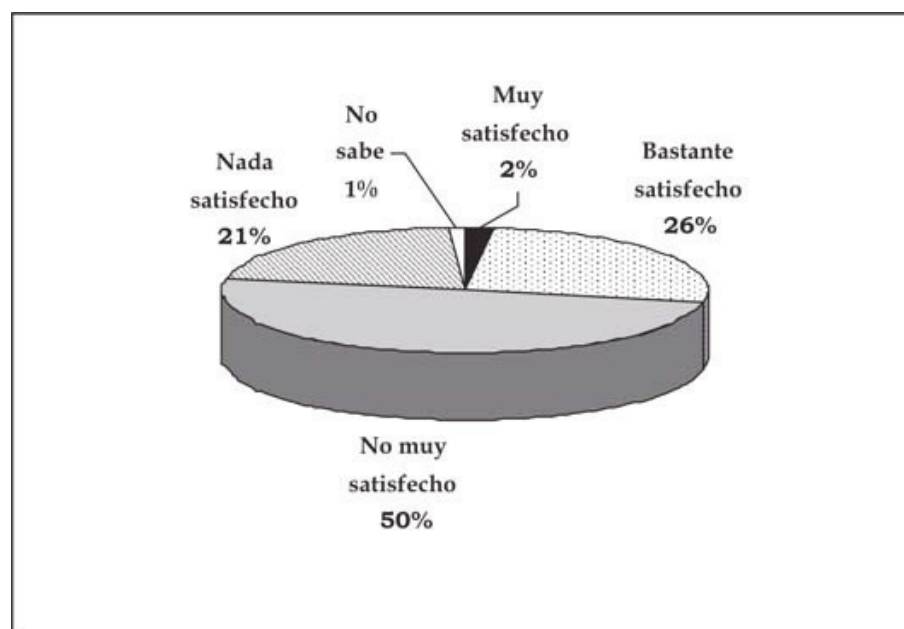
Porcentaje sobre el total de entrevistados en cada región.

Fuente: Cálculos propios a partir de la Base Argentina 2006 de la Encuesta Mundial de Valores.

8. Casi un 20% de los entrevistados en todo el país se clasifican en esta pregunta en la categoría «no sabe». En 1999 el porcentaje fue del 14%.

En cuanto a la satisfacción con el funcionamiento de la democracia, vimos que el porcentaje de argentinos satisfechos ha oscilado en los últimos años entre el 51% y el 34%, con un piso de sólo el 8% en 2002 [ver Capítulo 4 y Tabla VII del Anexo]. Estas oscilaciones han guardado correspondencia con la evolución de la situación económica y política. En el Gran La Plata, apenas el 28% de los habitantes se manifestó en 2008 «muy» o «bastante» satisfecho, mientras que, según Latinobarómetro, lo hacían ese mismo año el 34% de los argentinos.

**Figura 8.4** - Satisfacción con el Funcionamiento de la Democracia - Gran La Plata 2008.



Este bajo nivel de satisfacción se correspondía con la evaluación que hacían los entrevistados del Gran La Plata de la coyuntura política y económica. En 2008, sólo el 11% de los platenses calificaba a la situación política del país como «buena» o «muy buena», en tanto el 40% afirmaba que era «mala» o «muy mala». Respecto a la situación económica, el 16% consideraba que era «buena» y el 44% la calificaba negativamente.

Un indicador relacionado es la corrupción percibida. El 39% de los residentes en el Gran La Plata creía que «casi todos los funcionarios públicos» estaban involucrados en casos de corrupción. Otro 46% pensaba que «la mayoría» estaban involucrados. Recordemos que el grupo de los «funcio-

narios públicos» ocupaba el último lugar en el ránking de confianza en las instituciones.

Hay otros dos indicadores en los que la ECCP 2008 coincide con la EMV 2006. Son cotejados en la Tabla 8.15. Apenas el 32% de los platenses creía que en el país se respetan «mucho» o «bastante» los derechos humanos. El 48% consideraba que hay «poco respeto» y otro 18% que no hay «ningún respeto». Esta cifra se halla próxima a la de los Partidos del GBA. En la Ciudad de Buenos Aires y en el Interior la percepción de que los derechos humanos se respetan es un poco más elevada.

**Tabla 8.15** - Evaluación de la Democracia en Regiones Argentinas

<b>Indicador</b>	<b>Gran La Plata 08</b>	<b>Ciudad Bs. As.<sup>1</sup></b>	<b>Partidos del GBA<sup>1</sup></b>	<b>Interior del País<sup>1</sup></b>	<b>Promedio Nacional<sup>1</sup></b>
Hay "mucho" o "bastante" respeto por los DDHH (%)	32	40	34	38	37
Democraticidad en el país (escala 1 a 10) 2	5.9	6.2	7.2	7.1	7.1

1. Cálculos propios a partir de la Base Argentina 2006 de la Encuesta Mundial de Valores. 2. La pregunta en nuestra encuesta fue «¿cuán democrática es la Argentina en su opinión». La de la EMV 2006: «¿en qué medida este país está gobernado democráticamente en la actualidad?».

Por otra parte, al evaluar en una escala de 1 a 10 el grado en que la Argentina es democrática, el puntaje promedio en el Gran La Plata fue 5,9. Preguntados por la EMV 2006 en qué medida el país estaba «gobernado democráticamente», el puntaje más bajo correspondió a la capital federal (6,2), frente a un promedio nacional de 7,1.

Otras orientaciones importantes son las de la Tabla 8.16. Dados a elegir por nuestra ECCP 2008 entre cuatro objetivos, dos «materialistas» –mantener el orden y combatir la inflación– y dos «posmaterialistas» –aumentar la participación y proteger la libertad de expresión–, el 30% de los ciudadanos del Gran La Plata da prioridad al orden y otro 29% a la participación. El 22% apunta al alza de los precios y el 17% a la libertad de expresión.

**Tabla 8.16 - Otras Orientaciones en Regiones Argentinas**

<b>Indicador</b>	<b>Gran La Plata 08</b>	<b>Ciudad Bs. As.<sup>1</sup></b>	<b>Partidos del GBA<sup>1</sup></b>	<b>Interior del País<sup>1</sup></b>	<b>Promedio Nacional<sup>1</sup></b>
Objetivo: Aumentar la participación de la gente	29	22	22	25	24
Objetivo: Proteger la libertad de expresión	17	23	15	10	12
Objetivo: Mantener el orden de la nación	30	28	38	30	31
Objetivo: Combatir el alza de los precios	22	23	23	35	31
Religión «Muy Importante» en la vida del entrevistado	19	20	34	35	33

Porcentaje sobre el total de entrevistados de cada región.

<sup>1</sup> Cálculos propios a partir de la Base Argentina 2006 de la Encuesta Mundial de Valores.

El perfil de los platenses se aproxima una vez más al de los porteños, sólo que estos últimos priorizan más la libertad de expresión que la participación. En los residentes del conurbano crece la opción de mantener el orden, asociada quizás a la problemática de la inseguridad. En el Interior, cae a un mínimo el objetivo de la libertad de expresión y se vuelve predominante la cuestión de la inflación. La religión es mucho menos importante en la vida de los ciudadanos del Gran La Plata y de la Ciudad de Buenos Aires que en la de los argentinos de las otras dos subdivisiones.

En la sociedad del Gran La Plata, el indicador más importante de apoyo a la democracia –Tabla 8.17– está asociado con el nivel educativo. El 84% de las personas de educación alta elige la opción «la democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno». Esta proporción disminuye al 71% entre los encuestados de instrucción media y al 56% entre los de instrucción baja. Del total de estos últimos, los que piensan que «un gobierno autoritario puede ser preferible» o les da lo mismo una cosa que la otra suman un 37%. Entre las personas de 50 y más años, sólo el 64% afirma que la democracia es preferible. La cifra asciende al 70% entre los jóvenes y al 75% en el grupo de edad mediana.

**Tabla 8.17 - Apoyo a la Democracia según Nivel Educativo**  
Gran La Plata 2008

Indicador	Nivel Educativo			
	Alto	Medio	Bajo	Total
La democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno	84	71	56	70
En algunas circunstancias, un gobierno autoritario puede ser preferible a uno democrático	5	11	20	12
A la gente como uno, le da lo mismo un gobierno democrático que uno no democrático	5	13	17	12
No Sabe / No Contesta	6	5	7	6
Total	100	100	100	100

La satisfacción con el funcionamiento de la democracia exhibe una distribución más uniforme. Dice estar «nada» o «no muy» satisfecho el 76% de los platenses de instrucción alta, el 71% de los que poseen educación media y el 68% de las personas de instrucción baja.

## Capital social

Hemos definido el capital social como la reserva de asociaciones voluntarias, confianza y normas cívicas de las que dispone la sociedad para solucionar sus problemas colectivos. En la ECCP 2008 indagamos la presencia de estos componentes del capital social en la sociedad del Gran La Plata. El 39% de la población declara «pertenecer» a algún tipo de organización voluntaria. Una proporción menor, el 27%, realiza «trabajo voluntario gratis». A nivel nacional, el último dato disponible con el mismo tipo de indicador corresponde a la EMV 1999. Según esta encuesta, los argentinos que «pertenecen» a alguna organización voluntaria crecieron del 23% en 1991 al 42% en 1999. En el mismo periodo, los que «trabajan» en forma voluntaria pasaron del 16% al 23%. Los niveles de participación que encontramos en el Gran La Plata no se alejan de esas mediciones previas.



La mayoría de los residentes de la región que participan en el ámbito cívico –sea perteneciendo o haciendo voluntariado– lo hacen en una sola organización. El 10% de la población pertenece a dos o más organizaciones y el 5% hace voluntariado en dos o más [Tabla 8.18]. Las afiliaciones múltiples –es decir, la inserción simultánea de las personas en varias organizaciones voluntarias– son beneficiosas para la vida cívica y política, pues tienden a establecer puentes entre distintos grupos y sectores sociales.

**Tabla 8.18** - Cantidad de Organizaciones Voluntarias a las que Pertenece y en las que Trabaja - Gran La Plata 2008 - En Porcentaje

Indicador	Cantidad de Organizaciones			
	Ninguna	Una	Dos o más	Total
Pertenece	61	29	10	100
Hace Trabajo Voluntario	73	22	5	100

Los porcentajes superiores de pertenencia se presentan en el Casco Urbano de La Plata, donde el 52% de los entrevistados afirmó pertenecer a una asociación, frente a un promedio regional de 39%. Por el contrario, la proporción de voluntarios entre los que viven en el centro –30%– apenas se distancia de la media de la región (27%).

Existe una relación entre la pertenencia a organizaciones y la educación del entrevistado: entre los habitantes del Gran La Plata con un nivel de instrucción bajo, el 30% pertenece a una asociación. La proporción crece al 38% entre las personas de educación media y al 50% entre las de educación alta. Las diferencias desaparecen en materia de trabajo voluntario [Tablas 8.19 y 8.20].

**Tabla 8.19** - Pertenencia a Organizaciones según Nivel Educativo Gran La Plata 2008 - En Porcentaje

Pertenencia	Nivel Educativo			
	Alto	Medio	Bajo	Total
Pertenece	50	38	30	39
No Pertenece	50	62	70	61
Total	100	100	100	100



**Tabla 8.20** - Trabajo Voluntario según Nivel Educativo  
Gran La Plata 2008 - En Porcentaje

Trabajo	Nivel Educativo			
	Alto	Medio	Bajo	Total
Trabaja	28	26	28	27
No Trabaja	72	74	73	73
Total	100	100	100	100

Aunque se observa una débil asociación bivariada entre pertenencia a organizaciones y nivel socioeconómico –cuanto más alto es el nivel, mayor es el porcentaje de personas que pertenecen–, este vínculo se diluye cuando se introduce la educación como variable de control.

Las personas que pertenecen a organizaciones voluntarias se interesan por la política en mayor proporción que aquellas que no se interesan [Tabla 8.21]. En el grupo de quienes pertenecen a dos o más asociaciones, el 51% de los encuestados está «bastante» o «muy interesado» por la política. Esta proporción desciende al 37% entre los que pertenecen a una sola o a ninguna.

**Tabla 8.21** - Cantidad de Organizaciones a las que Pertenece e Interés por la Política - Gran La Plata 2008 - En Porcentaje

Interés por la Política	Cantidad de Organizaciones			
	Dos o más	Una	Ninguna	Total
Bastante / Muy interesado	51	37	37	38
No muy interesado	32	44	34	37
Nada interesado	15	20	28	24
No sabe / No contesta	2	--	1	1
Total	100	100	100	100

En la ECCP 2008 relevamos también los tipos de organización a los que pertenecen y en los que trabajan los ciudadanos del Gran La Plata [Tabla 8.22]. La lista está encabezada por las organizaciones educativas y culturales, a las que pertenece el 9,5% de los entrevistados. Esta es una diferencia importante con los datos del contexto nacional, donde las asociaciones que concentran la

mayor participación son las de carácter religioso. Los altos niveles educativos de la población de la región, con una fuerte presencia de profesionales y universitarios, explican el predominio de las organizaciones de tipo cultural.<sup>9</sup>

**Tabla 8.22** - Tipos de Organizaciones Voluntarias  
Gran La Plata 2008 - En Porcentaje

<b>Tipo de Organización</b>	<b>Pertenece</b>	<b>Trabaja</b>
Educativas o Culturales	9,5	6,0
Deportiva	8,8	5,0
Religiosa	7,0	6,3
Acción Local o Barrial	5,5	4,3
Tercera Edad	4,3	3,3
Sindicato	3,3	0,8
Partido o Grupo Político	2,8	1,8
Ecológica	2,3	1,0
Profesional	2,3	0,5
De Colectividades	2,3	0,0
Juvenil	2,0	1,3
De Derechos Humanos	1,5	0,5
De la Salud	1,5	2,3
De la Mujer	0,5	0,3
Otra	1,8	1,5
Pertenece o trabaja	39	27

Los porcentajes suman más de 100% debido a que cada entrevistado puede pertenecer o trabajar en más de un tipo de organización

El segundo lugar corresponde a las asociaciones deportivas –a las que declara pertenecer el 8,8% de los platenses– y, en tercer lugar, aparecen las religiosas (7%). Un peso destacado, en la cuarta ubicación, tienen las orga-

9. En la EMV 2006 –recordemos una vez más que el indicador, la membresía activa o inactiva, es diferente al de la ECCP 2008– las asociaciones religiosas, seguidas por las deportivas, encabezan los porcentajes de membresía en las tres regiones –capital, conurbano e interior–. Entre las pocas diferencias regionales, en los Partidos del GBA las organizaciones de caridad desplazan del tercer lugar a las educativas y culturales, mientras que en la Ciudad de Buenos Aires los grupos profesionales ascienden al cuarto lugar.

nizaciones de acción local o barrial, a las que pertenece el 5,5% de los residentes del Gran La Plata; lo mismo ocurre con las de la tercera edad (4,3%). Entre las asociaciones no tradicionales resaltan las ecológicas, con una pertenencia del 2,3%, seguidas por las de Derechos Humanos (1,5%) y las de la Mujer (0,5%).

La lista de tipos de organización en los que se realiza trabajo voluntario muestra una variación interesante respecto a la anterior, pues ahora las asociaciones religiosas comparten el primer lugar con las educativas y culturales, al atraer en ambos casos un 6% de voluntarios entre los habitantes de la región.

Las relaciones sociales informales constituyen también una forma de capital social, que genera beneficios para los individuos que participan y para la misma comunidad. El 76% de la población del Gran La Plata pasa tiempo todas las semanas con familiares y el 51% lo hace con amigos [Tabla 8.23]. Entre un 13% y un 15% de residentes se reúnen semanalmente con compañeros de trabajo fuera del ámbito laboral y con otras personas en los clubes o en la Iglesia.

**Tabla 8.23 - Sociabilidad Informal**  
Gran La Plata 2008 - En Porcentaje

Frecuencia	Pasa tiempo con:				
	Padres o familiares	Amigos	Compañeros de Trabajo <sup>1</sup>	Gente en la Iglesia	Gente en Clubes
Todas las semanas	76	51	15	13	15
1 o 2 veces por mes	13	33	19	8	13
Algunas veces al año	9	9	11	6	9
Nunca	2	7	52	72	60
No sabe / No Contesta	--	--	3	1	3
Total	100	100	100	100	100

1. Fuera del trabajo.

La ECCP 2008 planteó a los habitantes del Gran La Plata la pregunta estándar para medir la confianza interpersonal. El 18% respondió que «se puede confiar en la mayoría de la gente». Esta cifra se halla en línea con los

datos previos del contexto nacional: 14% en Latinobarómetro 2007 y 17% en la EMV 2006. En el Casco Urbano de La Plata la confianza sube al 24%, para bajar a un 16% en el resto de la región. Las condiciones de relativa seguridad y la mayor homogeneidad social del centro de la ciudad, en comparación con la mayoría de los barrios del cinturón urbano, explican esta diferencia. También, como vimos en el Capítulo 7, en la Ciudad de Buenos Aires el porcentaje de las personas que confían fue 22% en 1991 y 20% en 1995 y 2006.

Una de las ideas más debatidas del concepto de capital social es si la confianza está relacionada con la participación en organizaciones voluntarias, sea cual fuere la causa y el efecto. El 53% de los platenses que confían «en la mayoría de la gente» pertenece a alguna asociación voluntaria, en oposición a un 36% de los que no confían. Algo similar ocurre con el trabajo voluntario. Entre quienes confían, el 40% hace voluntariado. Entre quienes no confían, el 24% [Tabla 8.24].

**Tabla 8.24** - Atributos de las Personas que Confían  
«en la mayoría de la gente» - Gran La Plata 2008 - En Porcentaje

Indicador	Confía	No Confía
Pertenece a una organización voluntaria	53	36
Hace trabajo voluntario	40	24
Piensa que la democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno	83	67
Esta «bastante» o «muy» interesado por la política	50	36
Firmó un petitorio	67	48
Asistió a una manifestación	46	29

La confianza aparece vinculada con otro conjunto de «virtudes» cívicas y políticas. Por ejemplo, sostiene que «la democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno» el 83% de los residentes de la región que confían y el 67% de quienes no confían. Está interesado por la política el 50% de los encuestados que confían y el 36% de quienes no confían. El 67% de las personas que confían firmó un petitorio y el 46% asistió a una manifestación; entre quienes no confían, las cifras bajan respectivamente al 48% y al 29%.

Para obtener indicadores de tolerancia, incluimos en la ECCP 2008 una lista de grupos sociales que padecen o han padecido discriminación, y preguntamos a los entrevistados a cuáles de esos grupos «no le gustaría tener como vecinos». El 32% de las personas mencionó a «los drogadictos» y el 22% a «los alcohólicos». Con porcentajes menores, pero no irrelevantes, están los «coreanos y chinos» (9%) y los homosexuales (6%). Le siguen los «inmigrantes que vienen a trabajar» (5%) y las «personas con SIDA» (4%). Además, el 48% de los entrevistados estuvo de acuerdo en que «cuando hay poco trabajo, los argentinos deberían tener prioridad sobre los inmigrantes para conseguir empleo». En los indicadores comparables con los de la EMV 2006, el Gran La Plata surge como una sociedad más tolerante que la media nacional [Tabla 8.25]. Por ejemplo, el porcentaje de platenses que mencionó a los homosexuales entre las personas a las que no querría como vecinos (6%) es más bajo que el registrado en la capital federal (9%) y en el conurbano (10%). El promedio nacional (16%) se ve afectado por la gran proporción de argentinos del interior (20%) que menciona a los homosexuales. Los porcentajes de intolerancia en el Gran La Plata también son inferiores a los de las otras regiones en el caso de los alcohólicos y las personas con SIDA, y muy levemente superiores en relación a los trabajadores inmigrantes.

**Tabla 8.25 - Indicadores de Tolerancia en Regiones Argentinas**

<b>No querría como vecinos:</b>	<b>Gran La Plata 08</b>	<b>Ciudad Bs. As.<sup>1</sup></b>	<b>Partidos del GBA<sup>1</sup></b>	<b>Interior del País<sup>1</sup></b>	<b>Promedio Nacional<sup>1</sup></b>
Alcohólicos	22	53	36	35	37
Homosexuales	6	9	10	20	16
Trabajadores inmigrantes	5	4	3	2	3
Personas con SIDA	4	8	6	8	7

Porcentaje sobre el total de entrevistados de cada región.

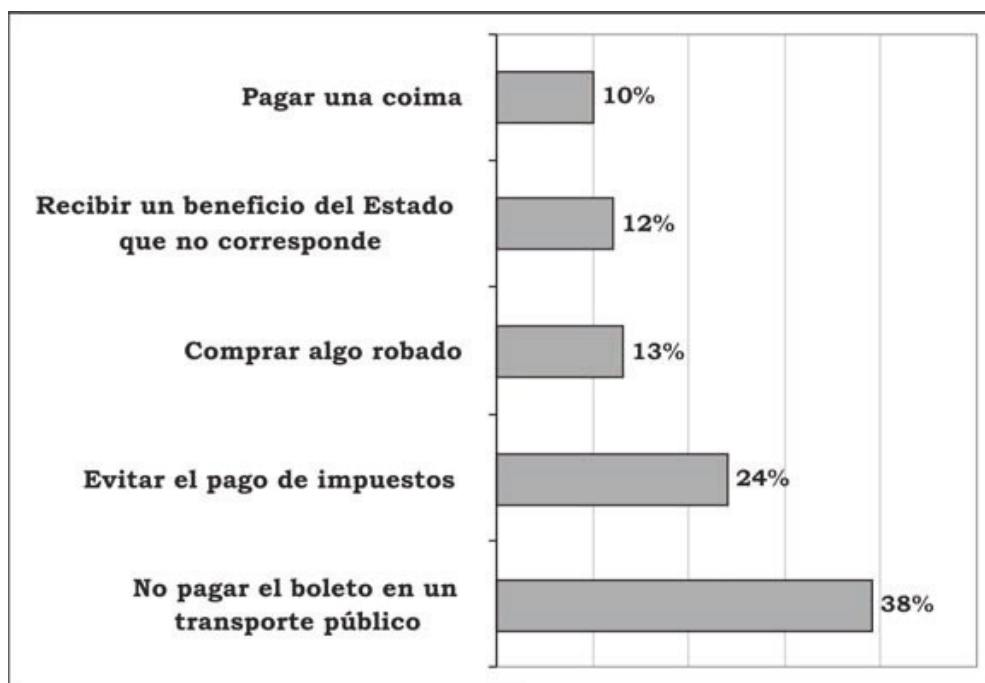
1. Cálculos propios a partir de la Base Argentina 2006 de la Encuesta Mundial de Valores.

En la sociedad del Gran La Plata, entre las personas que manifiestan confiar «en la mayoría de la gente» la proporción de los que no querrían como vecinos a los grupos mencionados es, en casi todos los casos, inferior

a la del resto de los encuestados. Pero la relación entre confianza y tolerancia es aún más clara cuando se pregunta si «los argentinos deberían tener prioridad sobre los inmigrantes para conseguir empleo». Está en desacuerdo con esta frase el 47% de los entrevistados que confían y el 28% de los que no confían.

A fin de indagar la presencia de normas cívicas, preguntamos a los entrevistados del Gran La Plata en qué medida consideraban que podían justificarse una serie de acciones, desde no abonar el boleto en un transporte público, hasta pagar una coima o comprar algo robado. Se presentaba una escala de 1 a 10, donde 1 significa que la acción no se justifica «nunca» y 10 que se justifica «siempre». El encuestado debía señalar un número en algún punto de la escala. En la Figura 8.5, el porcentaje que justifica las acciones corresponde a los que eligieron un número entre 2 y 10.

**Figura 8.5** - Normas Cívicas: Porcentaje de la Población que Justifica las Siguietes Acciones - Gran La Plata 2008





El 38% de los ciudadanos de la región justifica en mayor o menor grado no abonar el boleto en un transporte público. El 24%, evitar pagar los impuestos, si se puede. Las restantes acciones son aprobadas por entre un 10% y un 13%. Los jóvenes —especialmente los de 18 a 24 años y, en medida algo menor, los de 25 a 34 años— son los que más justifican todas las acciones. En cambio, las personas de 50 años o más son las que menos las aprueban.

La Tabla 8.26 compara dos de estos indicadores con los de las subdivisiones de la EMV 2006. Los platenses tienden a justificar las acciones de evadir el pago de impuestos y no abonar el boleto en un transporte público en mayor medida que la media nacional. Los que menos aprueban engañar con los impuestos son los residentes del conurbano, mientras los argentinos del Interior son los que más rechazan no pagar el transporte.

**Tabla 8.26** - Normas Cívicas en Regiones Argentinas

<b>Justifica engañar con:</b>	<b>Gran La Plata 08</b>	<b>Ciudad Bs. As.<sup>1</sup></b>	<b>Partidos del GBA<sup>1</sup></b>	<b>Interior del País<sup>1</sup></b>	<b>Promedio Nacional<sup>1</sup></b>
Pago de Impuestos	24	18	11	15	14
Transporte público	38	33	34	27	29

Porcentaje sobre el total de entrevistados de cada región.

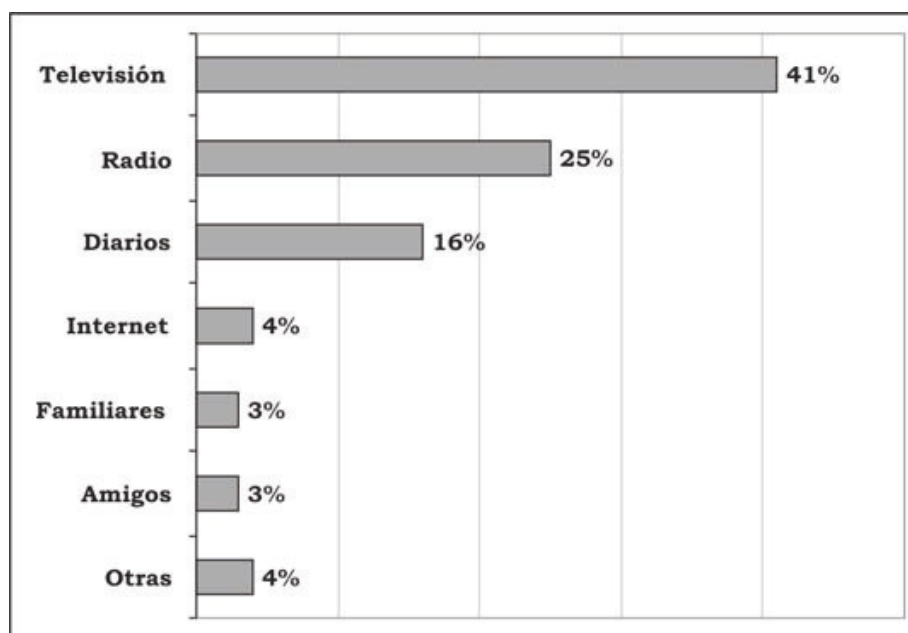
1. Cálculos propios a partir de la Base Argentina 2006 de la Encuesta Mundial de Valores.

## Hábitos de información política

La fuente en la que más confían los ciudadanos del Gran La Plata para informarse sobre política es la televisión, que fue mencionada por el 41% de los entrevistados, seguida de lejos por la radio (25%) y los diarios (16%). También es importante, por tratarse de un medio emergente, el 4% que elige a Internet.



**Figura 8.6 - Fuente en la que Más Confía para Informarse de Política  
Gran La Plata 2008**

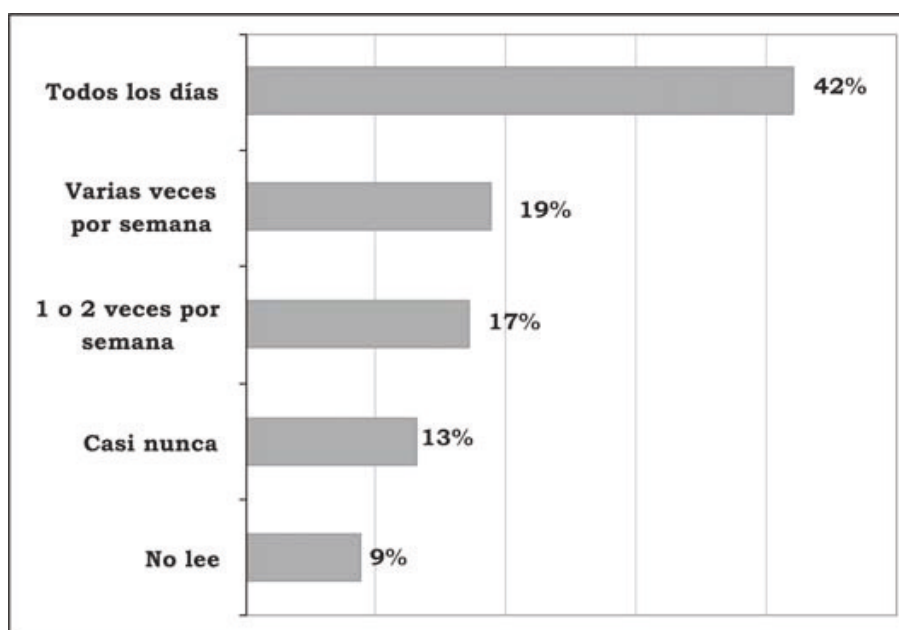


Estos resultados son similares a otros observados en todo el país, aunque con un peso mayor de los diarios entre los platenses. Según Latinobarómetro 2003, en el conjunto de la Argentina la televisión fue señalada como la fuente más confiable de información política por el 42% de los encuestados. Seguían en importancia la radio (27%), los amigos y parientes (16%) y los diarios (8%).

Aunque en el Gran La Plata la televisión también es la fuente de información política predominante entre las personas de instrucción alta, sólo confía en ella el 33% de los platenses de ese grupo, cuando lo hacen el 44% de los que poseen educación media y el 46% de los que cuentan con baja instrucción. Entre los ciudadanos del sector más educado el 20% elige al diario como la fuente más confiable y el 12% señala a Internet –dos cifras muy superiores al promedio general–. Los jóvenes de 18 a 29 años son prácticamente los únicos que mencionan a los familiares como fuente de información política y son además el grupo etario que más elige a Internet.

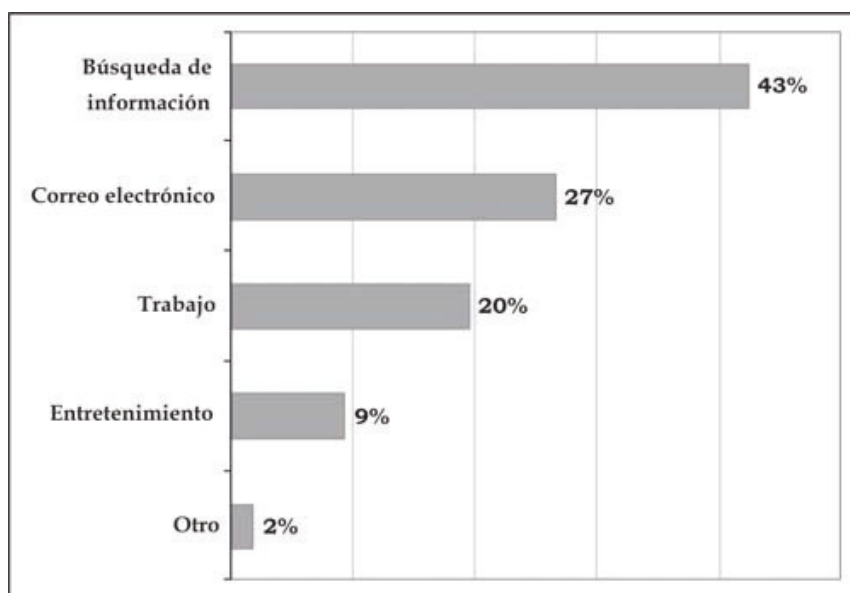
Sólo un 4% de los residentes del Gran La Plata no mira televisión. El 27% declaró que ésta era su «principal forma de entretenimiento». El televidente promedio mira en total 28 horas de lunes a viernes, es decir, 5,6 horas por cada día de semana. El grupo de los que no escuchan radio asciende al 22% de la población. El radioyente promedio escucha 33 horas durante los 5 días de semana, equivalentes a 6,6 horas por día. El 42% de la población del Gran La Plata lee el diario todos los días y sólo un 9% no lo lee, aunque hay otro 13% que dice no usarlo «casi nunca» [Figura 8.7].

**Figura 8.7 - Frecuencia de Lectura de Diarios**  
Gran La Plata 2008



En cuanto a Internet, un 48% de la población no la utiliza. El usuario promedio la emplea durante 23 horas de lunes a viernes, esto es, 4-6 horas por día. El principal uso de Internet corresponde a la búsqueda de información, señalada por el 43% de los encuestados. Le siguen el correo electrónico y la aplicación en el trabajo [Figura 8.8]. El impacto de la red se observa asimismo en la lectura de los diarios, pues el 24% de los lectores acceden a los periódicos «principalmente» por Internet y no a través de la edición en papel.

**Figura 8.8 - Principales Usos de Internet**  
Gran La Plata 2008



Las diferencias educativas pesan especialmente en el uso de Internet. Entre las personas de instrucción alta hay un 88% de usuarios de la red, porcentaje que cae al 56% en el grupo de educación media y a apenas un 15% entre los que tienen baja instrucción [Tabla 8.27]. Estos últimos leen menos diarios y lo hacen con menor frecuencia que las personas de educación alta y media. Además, escuchan más horas de radio y miran un poco más de televisión.

**Tabla 8.27 - Exposición a Medios según Nivel Educativo**  
Gran La Plata 2008

Indicador	Nivel Educativo			
	Alto	Medio	Bajo	Promedio
Lectores de Diarios	96%	90%	88%	91%
Leen el Diario todos los días	44%	47%	35%	42%
Televidentes	95%	96%	99%	96%
Horas de TV Semanales	27	25	32	28
Oyentes de Radio	73%	81%	79%	78%
Horas de Radio Semanales	26	34	39	33
Usuarios de Internet	88%	56%	15%	52%
Horas de Internet Semanales	29	18	13	23

Los jóvenes de 18 a 24 años son quienes menos leen diarios, pero entre ellos se encuentra la mayor proporción de usuarios de Internet (66%). La frecuencia de lectura de periódicos alcanza su pico en el grupo de 55 y más años –el 59% lo lee todos los días–, pero también en este segmento llegan al mínimo (18%) los usuarios de Internet.

El interés por la política parece estar relacionado con una pauta general de elevada exposición a todos los tipos de medios, pero algunos medios en particular surgen como especialmente relevantes [Tabla 8.28].

**Tabla 8.28** - Exposición a Medios según Interés por la Política  
Gran La Plata 2008

Indicador	Interés por la Política			
	Bastante/Muy Interesado	No Muy Interesado	Nada Interesado	Promedio
Lectores de Diarios	97%	91%	79%	91%
Leen el Diario todos los días	55%	32%	36%	42%
Televidentes	96%	97%	97%	96%
Horas de TV Semanales	30	29	24	28
Oyentes de Radio	82%	80%	69%	78%
Horas de Radio Semanales	35	31	34	33
Usuarios de Internet	68%	45%	36%	52%
Horas de Internet Semanales	23	24	23	23

Entre los ciudadanos interesados por la política hay más lectores de diarios y mayor proporción de personas que los leen todos los días, así como muchos más usuarios de Internet. En comparación con los «nada interesados», en el grupo de los interesados –y en el de los «no muy interesados»– es superior asimismo el porcentaje de radioyentes y algo mayor la cantidad de horas que se mira televisión.

Los datos del Gran La Plata sugieren asimismo una relación entre la lectura de diarios y algunos de los indicadores de capital social. Lee el periódico todos los días el 54% de las personas que confían «en la mayoría de la gente» y sólo el 39% de las que no confían. Practica la lectura diaria el 52% de los platenses que hacen trabajo voluntario y el 38% de los que no lo hacen.

Aunque hay una lógica asociación entre el interés por la política y la frecuencia con que se siguen las noticias políticas, también es muy elevada la proporción de no interesados que se expone a la información política. Esto se debe en parte a una exposición involuntaria, debida al mero hecho de tener la televisión o la radio encendidas. En el grupo de personas «muy» o «bastante interesadas», los que dicen seguir las noticias políticas todos los días llegan al 80%, pero incluso entre los «nada interesados» este porcentaje alcanza el 55% –y es del 59% entre los «no muy interesados»– [Tabla 8.29].

**Tabla 8.29** - Frecuencia con que sigue las Noticias Políticas e Interés por la Política - Gran La Plata 2008 - En Porcentaje

<b>Sigue las Noticias Políticas:</b>	<b>Interés por la Política</b>			
	<b>Bastante/ Muy interesado</b>	<b>No muy interesado</b>	<b>Nada intere- sado</b>	<b>Total</b>
Todos los días	80	59	55	66
1 o más veces por semana	19	33	24	26
Casi nunca / Nunca	1	8	21	8
Total	100	100	100	100

Al analizar las pautas de exposición a medios de quienes siguen las noticias políticas, encontramos que la relación más fuerte es con la lectura de diarios. En el grupo de los que siguen las noticias todos los días, el 53% también lee el periódico diariamente. Esta proporción baja al 22% entre quienes siguen las noticias una o más veces por semana y al 9% en el grupo de los que no las siguen «nunca» o «casi nunca» [Tabla 8.30]. Entre estos últimos se halla además el menor porcentaje de lectores de diarios (70%).



**Tabla 8.30** - Exposición a Medios según Frecuencia con que sigue las Noticias Políticas - Gran La Plata 2008

Indicador	Frecuencia con que sigue las Noticias			
	Todos los días	1 o más veces por semana	Casi nunca/ Nunca	Pro-medio
Lectores de Diarios	94%	89%	70%	91%
Leen el Diario todos los días	53%	22%	9%	42%
Televidentes	97%	97%	88%	96%
Horas de TV Semanales	31	24	19	28
Oyentes de Radio	80%	79%	55%	78%
Horas de Radio Semanales	35	28	31	33
Usuarios de Internet	51%	56%	49%	52%
Horas de Internet Semanales	25	19	22	23

Entre los expuestos a las noticias políticas hay más televidentes –que miran más horas–, así como más radioyentes –que también escuchan más horas–. Por el contrario, las diferencias se diluyen en Internet, un medio en el que, debido al alto poder de elección del usuario, la exposición involuntaria a la información que no interesa es mucho menos probable que en la radio y la televisión.

## Conclusiones

La sociedad del Gran La Plata muestra niveles elevados de implicación en la política cuando se compara con el contexto nacional. Aunque para la mayoría de la gente la política no ocupa un lugar importante en su vida frente a aspectos como la familia, el trabajo o los amigos, el 38% de la población de la Región se declara «interesado» por la política, el 27% habla de política «con frecuencia» y el 66% sigue las noticias políticas «todos los días». La participación política convencional es muy pequeña: tan sólo el 2,8% de la población afirma «pertenecer» a un partido y apenas un 1,8% dice realizar «trabajo voluntario» en alguno. Son significativas, en cambio, otras formas de participación política no convencional. El 52% de los ciu-

dadanos de la región declara haber firmado un petitorio. Otro 32%, haber asistido a una manifestación.

Los claroscuros surgen al considerar la percepción que tienen las personas sobre su propia capacidad política. El 45% de la población dice que la política «es tan complicada que no se entiende». Otro 46%, que los políticos no se preocupan «nada» de «lo que piensa la gente como uno». Un 70% cree que «la gente como yo no tiene ninguna influencia en lo que hace el gobierno». De todos modos, el 76% de los encuestados acuerda que «las elecciones son una buena forma de hacer que los gobiernos presten atención a lo que piensa la gente». Las personas que se interesan más por la política, se sienten más competentes y son políticamente más activas son los varones de educación alta, con edades de entre 30 y 49 años.

La percepción que tiene la población del Gran La Plata de que el sistema político no presta atención a sus demandas y necesidades se traduce en una baja confianza en las instituciones. Apenas el 8% de los habitantes del Gran La Plata confía en los partidos políticos. También se encuentran en los escalones más bajos de la fe pública los órganos legislativos de las tres jurisdicciones—Congreso Nacional, Legislatura Provincial y Concejo Deliberante—, con niveles de confianza que no superan el 13% de la población. Esto habla de una grave crisis general de esta rama del gobierno, así como de la práctica deliberativa en general frente a la decisión ejecutiva. A pesar de lo anterior, el 67% de los ciudadanos no cree que pueda existir la democracia sin partidos. El 74% tampoco piensa que pueda existir sin Congreso.

En este marco general de baja confianza, los medios de comunicación emergen como las instituciones más creíbles: el 36% de la población confía en los diarios locales, el 32% en la prensa en general y el 29% en la televisión. Recién entonces aparece una institución gubernamental: la municipalidad, en la que confía el 27% de los ciudadanos de la región. Otra institución con credibilidad es la Iglesia: confía en ella el 32% de los platenses.

Más allá de la baja confianza en las instituciones políticas y de la misma insatisfacción con el funcionamiento de la democracia, son claros los indicadores de apoyo al sistema. El 70% de la población cree que «la democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno». Adicionalmente, otro 71% de los encuestados está en desacuerdo con la frase: «las democracias no son buenas para mantener el orden». Que el apoyo a la democracia se ha vuelto en gran

medida incondicional —una característica de las democracias consolidadas— se manifiesta en que sólo el 28% de los habitantes del Gran La Plata se declara «muy» o «bastante» satisfecho con su funcionamiento.

La insatisfacción con el desempeño de la democracia se relaciona con otro conjunto de indicadores. El 40% de la población evalúa negativamente la situación política y el 44% la económica. En cuestiones menos coyunturales, un 39% de los residentes en la región cree que «casi todos los funcionarios públicos» están involucrados en casos de corrupción; otro 46%, que «la mayoría» están involucrados. El 48% de la población considera que en el país hay «poco respeto» por los derechos humanos; otro 18%, que no hay «ningún respeto».

El 39% de los ciudadanos de la región declara «pertenecer» a algún tipo de organización voluntaria, mientras el 27% realiza «trabajo voluntario gratis». La inserción en asociaciones voluntarias alcanza un pico en el Casco Urbano de La Plata: el 52% de los habitantes dice pertenecer a alguna. La participación en asociaciones civiles parece estar asociada, como postula la teoría del capital social, por el interés por las cuestiones públicas: en el grupo de quienes pertenecen a dos o más asociaciones, el 51% de los encuestados está «bastante» o «muy interesado» por la política, frente a un promedio general del 38%. La participación cívica se canaliza en determinados tipos de organizaciones voluntarias. La lista es encabezada por las organizaciones educativas y culturales, a las que pertenece el 9,5% de la población. El segundo lugar corresponde a las asociaciones Deportivas (8,8%) y el tercero a las Religiosas (7%). Un peso destacado, en la cuarta ubicación, tienen las organizaciones de Acción Local o Barrial (5,5%). La lista de organizaciones en las que se realiza trabajo voluntario muestra una variación interesante: las asociaciones religiosas pasan a compartir el primer lugar con las educativas y culturales, al atraer en ambos casos un 6% de voluntarios entre los habitantes del Gran La Plata.

Un capítulo especial en el análisis del capital social corresponde al fenómeno de la confianza interpersonal. El 18% de la población del Gran La Plata dijo confiar «en la mayoría de la gente». Esta cifra refleja un bajo nivel de confianza, que se halla, de todos modos, en línea con los indicadores que caracterizan a la Argentina y a América Latina en general. En el Casco Urbano de La Plata, la confianza sube al 24%, frente a un 16% en el resto



de la región. La confianza aparece vinculada con un conjunto de «virtudes» cívicas y políticas. Las personas que confían pertenecen en mayor proporción que los demás a organizaciones voluntarias, hacen más trabajo voluntario, creen más en la democracia, se interesan más por la política, firman más petitorios y participan más en manifestaciones.

Entre los indicadores de tolerancia, el 32% de los ciudadanos del Gran La Plata mencionó a «los drogadictos» entre los grupos sociales a los que no querría tener como vecinos. El 22% señaló a «los alcohólicos». Con porcentajes menores están los «coreanos y chinos» y los homosexuales. El 48% de los encuestados estuvo de acuerdo en que «cuando hay poco trabajo, los argentinos deberían tener prioridad sobre los inmigrantes para conseguir empleo». Entre las personas que manifiestan confiar «en la mayoría de la gente», el porcentaje de los que discriminan a estos grupos es casi siempre inferior al promedio. En materia de normas cívicas, el 38% de la población justifica en mayor o menor grado no pagar el boleto en un transporte público y el 24% eludir el pago de impuestos.

El 41% de la población señala que la televisión es su fuente de información política más confiable. Un 25% menciona a la radio y otro 16% a los diarios. Internet emerge como medio de información política, con un 4% de menciones. El 42% de la población lee el diario todos los días. El impacto de Internet se observa en la lectura de los diarios: casi la cuarta parte de los lectores —el 24%— accede al periódico por Internet. El interés por la política está vinculado con una exposición elevada a todos los tipos de medios, aunque hay, en particular, más lectores de diarios y mayor proporción de personas que los leen todos los días. También las personas que hacen trabajo voluntario y confían en la mayoría de la gente son más lectores de diarios que el resto. Esto apoya las teorías que señalan que la lectura de diarios está asociada tanto con el interés por la política como con el compromiso cívico.

En aquellos aspectos en que pudimos efectuar comparaciones con algunas grandes subdivisiones de la sociedad argentina, la cultura política del Gran La Plata guarda una serie de semejanzas con la Ciudad de Buenos Aires. El nivel de interés por la política, la importancia de la política en la vida de la gente, la intensidad de las formas de activismo no convencional y la prioridad asignada a objetivos posmaterialistas se hallan entre las principales similitudes. Pero en lo que hace a la confianza institucional, los

platenses aparecen, junto con los ciudadanos de los Partidos del GBA, en un lugar intermedio entre los que más confían –los argentinos del Interior– y los más desconfiados, que en este periodo son los porteños. Los residentes del Gran La Plata y los de la capital federal tienen en común, sin embargo, un grado extremadamente bajo de confianza en la policía. Además, si bien en estos dos distritos la confianza en la Iglesia es relativamente alta, no llega a los muy elevados niveles que alcanza en el Interior y el conurbano.



## EPÍLOGO

### **PARA QUE LA DEMOCRACIA FUNCIONE, HACEN FALTA DEMÓCRATAS**

La historia de las últimas décadas ha demostrado que las instituciones democráticas no necesitan condiciones previas para ser instauradas y empezar a andar, pero también que su calidad no está garantizada por la sola vigencia de los mecanismos electorales. Es la cultura política la que crea una base sólida para el consenso procedimental y la convivencia política y social. Para muchas sociedades que salen del autoritarismo, la democracia implica aprender a convivir de una manera distinta. Se trata de aceptar y aún de valorar la diversidad —de opiniones, de proyectos de vida, de intereses—, preservando al mismo tiempo el sentido de ciudadanía y la búsqueda de la equidad en el goce de esos derechos. Podríamos sintetizarlo de esta manera: para que la democracia funcione, hacen falta demócratas. No alcanza con la acción ciega de los dispositivos institucionales.

Donde una parte importante de la población se compone de personas tolerantes, que confían en los demás, respetan las normas cívicas —no por temor a un tercero, sino como parte de la cultura de convivencia—, valoran su autonomía y la de los otros, se interesan por los asuntos públicos y la marcha de la sociedad, sienten que pueden influir sobre éstos y están dispuestas a actuar con ese fin, la democracia encuentra su cimiento más firme. No hay duda de que esta enumeración constituye un modelo ideal, que en la práctica encontraremos sólo de manera parcial e imperfecta. Esta distancia entre el ideal y lo real es también —quizás por la misma razón— una



característica de la propia democracia. Tampoco es casual que la democracia sea un hecho sumamente raro en la historia de la humanidad: es una forma de convivencia extremadamente difícil. La democracia, por otra parte, no supone un estado de perpetua armonía. El conflicto está presente en mayor o menor grado, debido a la misma diversidad y a la necesidad de equilibrar el poder de los distintos actores sociales en la búsqueda de esa diversidad (y, eventualmente, a la posible existencia de grupos que violan o no aceptan las reglas del sistema). Ese conflicto se encauza normalmente por las vías institucionales aceptadas, pero la historia de la democracia no está exenta de turbulencias, especialmente cuando ha avanzado en la extensión de los derechos a un universo más amplio de actores sociales.

En la conformación de la cultura política parecen confluir al menos tres grandes procesos: la herencia cultural, el desarrollo económico y el aprendizaje individual y social. Aunque tiene una inercia considerable, la cultura política cambia como producto de la modernización, del cambio generacional, de la adaptación cultural y de la experiencia política de los individuos y grupos. El estudio de la socialización política adulta —del grado en que las personas pueden cambiar sus orientaciones políticas a lo largo de su vida— es una cuestión clave, que puede arrojar luz sobre el peso relativo del aprendizaje político dentro del conjunto de influencias.

Al analizar algunos aspectos relevantes de la cultura política de nuestro país, comprobamos que la democracia ha arraigado como el sistema en que los argentinos desean vivir, más allá de la insatisfacción con su funcionamiento y de la persistencia de algunas actitudes autoritarias: un tercio de la población piensa aún que las democracias no son buenas para mantener el orden y no vería mal un líder fuerte que gobernara sin Congreso ni elecciones. La gran mayoría de la gente cree que en el país no se respetan los derechos humanos, que está administrado por grandes intereses y que la corrupción es una práctica generalizada. Aunque los argentinos que se sienten capaces de entender la política son un poco más de los que piensan lo contrario, también parece —basándonos en los resultados del Gran La Plata— que sólo una pequeña proporción cree que tiene influencia como ciudadano en las decisiones de gobierno y en la vida política en general, excepto el día de las elecciones.

Estas percepciones se traducen en una elevada desconfianza en las instituciones. Entre las que integran el sistema político, sólo los medios de



comunicación y las municipalidades gozan de un nivel moderado y estable de confianza, mientras que la credibilidad del gobierno nacional exhibe bruscas oscilaciones siguiendo la evolución de la popularidad de los presidentes. Los partidos políticos y todos los cuerpos legislativos —el Congreso Nacional, así como la Legislatura Provincial y los Concejos Deliberantes en el caso de la Región del Gran La Plata— atraviesan una grave crisis de confianza pública. La justicia y la policía se hallan apenas un poco mejor: confía en ellas alrededor de una quinta parte de la población.

En estos veintisiete años de democracia, los argentinos pasaron de un intenso interés por la política durante el periodo inicial de restauración de las instituciones, a una situación de extendida apatía hacia fin de siglo, tendencia que aparenta haber encontrado un punto de inflexión en fecha más reciente. Las comparaciones internacionales sugieren que la pérdida del interés por la política no es un fenómeno asociado a la rutina del ejercicio democrático. De los modelos de regresión surge que la caída del interés entre los argentinos se debe, en buena medida, a la extensión de las percepciones negativas sobre el sistema político. Entre las influencias no coyunturales, el interés está fuertemente relacionado con la educación y, en un grado menor, con el género, los valores democráticos y la lectura de diarios y libros. En forma más inestable —pues depende del periodo considerado— existe un vínculo con la edad, la participación en organizaciones voluntarias, los encuentros con amigos, la confianza en los demás, la región en la que se vive y el tipo de ocupación.

Los modos tradicionales de participación política —como la inserción en partidos y sindicatos— han ido cediendo lugar, igual que en casi todas las democracias, a formas de activismo autodirigidas, principalmente petitorios y manifestaciones. Estas últimas también experimentaron una tendencia declinante luego del pico alcanzado en 1984, pero en medio de fluctuaciones que registran ascensos en los años 1995 y 2006.

La participación en organizaciones voluntarias y la confianza interpersonal, dos de los componentes centrales del capital social, siguieron estos años trayectorias divergentes: el asociacionismo aumenta, pero la confianza disminuye. Gran parte de la participación social se canaliza por medio de tres tipos de organizaciones tradicionales: religiosas, deportivas y educativo-culturales. El mayor crecimiento corresponde sin embargo a una clase

de asociaciones vinculadas con la «nueva política»: las ecológicas. Utilizando nuevamente técnicas de regresión, hallamos que la inserción en organizaciones tiene una intensa asociación con la educación de las personas. También hay una relación con el activismo político no convencional, la fe religiosa y los encuentros con amigos. Existe un vínculo más esporádico con el interés por la política, la tolerancia y el sentimiento de libertad y control sobre la propia vida.

La participación en asociaciones voluntarias y la confianza interpersonal no se hallan relacionadas entre sí en nuestros modelos. La confianza está ligada con una serie de características individuales, sociales e institucionales. Una conclusión importante es que la confianza en «la mayoría de las personas» aparece vinculada con la percepción del ambiente institucional: una apreciación negativa de las instituciones políticas –en especial, la creencia de que no se respetan los derechos de los individuos– podría deprimir la confianza entre los mismos ciudadanos. Los valores democráticos, el activismo político no convencional y la lectura de diarios también predicen la confianza, mientras que el nexo con la fe religiosa cambia de signo según el periodo. Son más inestables las influencias del sentimiento de libertad y control, el tiempo de exposición a la televisión y una serie de indicadores de bienestar del individuo.

Nuestros resultados apoyan la hipótesis de que el activismo político no convencional, cuando adopta formas pacíficas, tiene efectos positivos sobre el civismo. Además de estar asociado a la vez con la confianza interpersonal y con la participación en organizaciones voluntarias, tiene nexos con la tolerancia y el altruismo. Por lo demás, igual que el asociacionismo, se halla muy influido por el nivel educativo.

El hecho de que la educación constituya un factor determinante tanto de la inserción en asociaciones como del activismo, nos recuerda que las capacidades y la participación políticas se hallan desigualmente distribuidas entre los miembros de la sociedad. Con toda la importancia que tienen los valores y hábitos participativos para la calidad de la democracia, el sufragio universal sigue siendo –particularmente en sociedades muy inequitativas– el instrumento menos imperfecto de igualación política. De esto se desprende que profundizar la democracia supone también mejorar la equidad en la distribución de los recursos –humanos, sociales, institucionales, materiales– que ha-



cen posible la participación ciudadana. Una fuente distinta de desigualdad está representada por el género. Aunque no se trata de diferencias dramáticas, la mujer se interesa por la política menos que el varón, se siente menos capaz de entenderla y participa menos en partidos y sindicatos.

La evolución de una serie de indicadores demuestra que en las últimas dos décadas la sociedad argentina se ha vuelto mucho más tolerante hacia diversos grupos sociales. Estas actitudes de tolerancia parecen haberse difundido entre los argentinos de un modo que apoya la hipótesis de la socialización política adulta. Al mismo tiempo, algunos comportamientos no cívicos —como eludir el pago de los impuestos o del transporte público— son justificados por una proporción no desdeñable de los ciudadanos.

Los resultados de la ECCP 2008, nuestro estudio por encuesta en la Región del Gran La Plata, proporcionaron, al ser comparados con los datos de sondeos internacionales para el conjunto del país y algunas grandes subdivisiones de la sociedad argentina, una primera aproximación a las diferencias regionales de cultura política. Esta es una línea de trabajo en la que es necesario profundizar. Los posibles contrastes y similitudes entre la cultura política general y la subcultura de la elite, así como nuevos análisis causales sobre las principales variables de nuestro campo de estudio —entre ellas, las referidas al papel de los medios de comunicación en la conformación de la cultura política—, son otros temas que demandan ulterior investigación.



## ANEXO

### BASES DE DATOS

#### Encuesta Mundial de Valores (EMV o WVS)

##### *Base de Datos de la Onda 2005-2008:*

World Values Survey 2005 Official Data File v.20081015, 2008. World Values Survey Association ([www.worldvaluessurvey.org](http://www.worldvaluessurvey.org)). Aggregate File Producer: ASEP/JDS, Madrid.

##### *Base de Datos Integrada de las cuatro primeras ondas (1981-2004):*

Four Wave WVS/EVS Official Integrated Dataset. European and World Values Surveys four-wave integrated data file, 1981-2004, v.20060423, 2006. Surveys designed and executed by the European Values Study Group and World Values Survey Association. File Producers: ASEP/JDS, Madrid, Spain and Tilburg University, Tilburg, the Netherlands. File Distributors: ASEP/JDS and GESIS, Cologne, Germany.

Las Bases Argentina 1984, 1999, 1995, 1999 y 2006 citadas en el texto han sido extraídas por el autor de estas bases generales.

##### *Notas aclaratorias:*

Todos los datos fueron procesados utilizando la variable de ponderación S017, que preserva los pesos originales de cada encuesta nacional. Las respuestas «No Sabe» y «No Contesta» se consideran casos válidos, excepto para el cálculo de los modelos de regresión, de las pruebas de significación y coeficientes de asociación, y de las tabulaciones cruzadas que se presentan en el Capítulo 6.



Onda WVS	N° de Casos	Argentina - Año	N° de Casos
1981-1984	25.249	1984	1.005
1989-1993	62.771	1991	1.002
1994-1999	78.678	1995	1.079
1999-2004	101.172	1999	1.280
2005-2008	76.303	2006	1.002
Total	344.173	Total	5.368

## Proyecto Polity IV

Political Regime Characteristics and Transitions - Annual Polity IV Time-Series 1800-2007. Disponible en <http://www.systemicpeace.org/polity/polity4.htm> (consultado en noviembre de 2008).

## Clasificación Dicotómica de Regímenes Políticos. Serie de Cheibub y Gandhi

Norris, Pippa (2008): «Democracy Timeseries Data Release 2.0, Revised Spring 2008», disponible en <http://ksghome.harvard.edu/~pnorris/Data/Data.htm> (consultado en noviembre de 2008). Datos originales: Cheibub, José and Gandhi, Jennifer: «A six-fold measure of democracies and dictatorships», Annual Meeting of the American Political Science Association, 2004 (inédito).



## TABLAS

**Tabla I – Proyecto Polity IV  
Puntajes 1972-2007**

Año	Puntaje	Año	Puntaje	Año	Puntaje
1972	-2,55	1984	-1,65	1996	2,34
1973	-2,49	1985	-1,41	1997	2,32
1974	-2,38	1986	-1,29	1998	2,47
1975	-2,33	1987	-1,27	1999	2,70
1976	-2,58	1988	-0,99	2000	2,94
1977	-2,61	1989	-0,51	2001	3,14
1978	-2,15	1990	0,59	2002	3,25
1979	-1,71	1991	1,27	2003	3,28
1980	-1,89	1992	1,96	2004	3,43
1981	-1,91	1993	2,17	2005	3,65
1982	-1,79	1994	2,47	2006	3,72
1983	-1,58	1995	2,44	2007	3,69

Fuente: Cálculos propios a partir de la Base de Datos 2008 del Proyecto Polity IV.

**Tabla II – Proyecto Polity IV  
Tipos de Regímenes 1972-2007**

Año	Dem.	Anoc.	Autoc.	Año	Dem.	Anoc.	Autoc.	Año.	Dem.	Anoc.	Autoc.
1972	33	22	80	1984	43	18	80	1996	77	44	39
1973	35	18	82	1985	44	20	77	1997	78	44	38
1974	34	23	79	1986	45	21	75	1998	77	49	34
1975	36	20	84	1987	45	22	74	1999	78	51	31
1976	36	16	88	1988	47	22	72	2000	80	51	29
1977	35	16	89	1989	49	27	65	2001	82	51	27
1978	38	22	81	1990	56	33	55	2002	85	48	28
1979	41	24	76	1991	66	48	44	2003	84	50	27
1980	41	22	78	1992	74	43	41	2004	90	43	28
1981	40	24	77	1993	75	46	40	2005	93	43	25
1982	41	21	79	1994	78	45	37	2006	95	44	24
1983	43	20	78	1995	76	48	36	2007	92	45	25

Dem.: Democracia. Anoc.: Anocracia. Autoc.: Autocracia.

Fuente: Cálculos propios a partir de la Base de Datos 2008 del Proyecto Polity IV.

**Tabla III - Cheibub y Gandhi**  
**Tipos de Regímenes 1972-2002**

Año	Democracias	Dictaduras	Países	Año	Democracias	Dictaduras	Países
1972	38	97	135	1988	64	93	157
1973	38	98	136	1989	66	91	157
1974	40	98	138	1990	71	89	160
1975	42	103	145	1991	87	92	179
1976	41	106	147	1992	96	87	183
1977	40	108	148	1993	105	82	187
1978	42	108	150	1994	109	79	188
1979	49	104	153	1995	108	80	188
1980	49	105	154	1996	109	79	188
1981	50	106	156	1997	107	81	188
1982	51	105	156	1998	109	79	188
1983	55	102	157	1999	110	79	189
1984	58	99	157	2000	114	75	189
1985	58	99	157	2001	115	74	189
1986	61	96	157	2002	114	75	189
1987	61	96	157				

Fuente: Norris (2008).

**Tabla IV - Freedom House**  
**Estados Libres 1972-2007**

Año	Estados Libres	Año	Estados Libres	Año	Estados Libres
1972	44	1985	56	1997	81
1973	44	1986	57	1998	87
1974	42	1987	58	1999	85
1975	40	1988	59	2000	86
1976	42	1989	61	2001	85
1977	44	1990	65	2002	89
1978	48	1991	76	2003	88
1979	51	1992	75	2004	89
1980	51	1993	72	2005	89
1981/82	52	1994	76	2006	91
1982/83	52	1995	76	2007	90
1984	53	1996	79		

Fuente: Freedom House.



**Tabla V – Pobreza e Indigencia  
Argentina 1974-2006 (%)**

Año	Pobreza	Indigencia	Año	Pobreza	Indigencia
1974	4,7	2,1	1994	19,0	3,5
1980	8,3	1,8	1995	24,8	6,3
1983	19,1	5,4	1996	27,9	7,5
1984	14,9	5,0	1997	26,0	6,4
1985	17,7	3,6	1998	25,9	6,9
1986	12,7	3,5	1999	26,7	6,7
1987	20,6	6,2	2000	28,9	7,7
1988	32,3	10,7	2001	35,4	12,2
1989	47,3	16,5	2002	54,3	24,7
1990	33,7	6,6	2003	46,2	18,9
1991	21,5	3,0	2004	37,7	14,0
1992	17,8	3,2	2005	30,9	10,3
1993	16,8	4,4	2006	25,5	8,0

Fuente: EPH-INDEC.

**Tabla VI – Tasas de Desocupación  
Argentina 1974-2007 (%)**

Año	Tasa	Año	Tasa	Año	Tasa
1974	2,5	1986	4,5	1998	13,3
1975	2,8	1987	5,2	1999	14,4
1976	4,1	1988	5,7	2000	14,7
1977	2,2	1989	7,0	2001	19,0
1978	1,7	1990	6,0	2002	18,8
1979	2,0	1991	5,3	2003	15,6
1980	2,3	1992	6,7	2004	13,0
1981	5,0	1993	9,6	2005	11,0
1982	3,7	1994	13,1	2006	9,8
1983	3,1	1995	17,4	2007	7,7
1984	3,6	1996	18,8		
1985	4,9	1997	14,3		

Fuente: EPH-INDEC.

**Tabla VII – Apoyo a la Democracia**

Año	Apoyo (%)	
	Argentina	América Latina
1988	74	--
1995	76	58
1996	71	61
1997	75	63
1998	73	62
2000	71	57
2001	58	48
2002	65	56
2003	68	53
2004	64	53
2005	65	53
2006	74	58
2007	63	54
2008	60	57

Fuente: Latinobarómetro, excepto 1988: Montero *et al.*, 1998.

**Tabla VIII – Satisfacción con el Funcionamiento de la Democracia**

Año	Satisfacción (%)	
	Argentina	América Latina
1995	51	38
1996	34	27
1997	42	41
1998	49	37
2000	46	36
2001	20	25
2002	8	32
2003	34	29
2004	34	29
2005	34	31
2006	50	38
2007	33	37
2008	34	37

Fuente: Latinobarómetro.



**Tabla IX**  
**Confianza en la Prensa en Países Seleccionados**

País	1981-1984	1989-1993	1994-1999	1999-2004	2005-2008
Alemania		32	21	35	29
Argentina	46	27	33	37	35
Australia	29		17		11
Bélgica	33	44		37	
Brasil		55	61		43
Bulgaria		35	41	23	48
Canadá	44	46		35	
Chile		43	51	47	44
Corea del Sur	69	66	65	65	64
Dinamarca	30	31		32	
EEUU	49	56	27	27	23
Eslovaquia		39	41	47	
Eslovenia		49	42	61	27
España	46	48	42	40	41
Estonia		63	54	41	
Finlandia		36	30	36	33
Francia	31	37		35	39
Hungría	81	39	30	30	
India		64	52	60	63
Irlanda	44	36		33	
Islandia	16	20		39	
Italia	30	39		35	25
Japón	54	55	73	70	73
Letonia		59	49	44	
Lituania		67	68	72	
México		48	51	39	49
Moldavia			34	43	40
Noruega	41	43	32		
Países Bajos	27	36		56	32
Perú			28	23	18
Polonia		46	43	45	36
Reino Unido	29	14		16	14
Rep. Checa		36	43	37	
Rumania		27	34	36	40
Rusia		42	39	29	36
Sudáfrica		53	49	61	57
Suecia	27	32	29	45	33
Turquía		42	49	34	30
Ucrania			41	45	44

Porcentaje de entrevistados que confía «mucho» o «bastante» en el parlamento.  
Fuente: Fuente: Cálculos propios a partir de la Base Integrada 1981-2004 y de la Base 2005-2008 de la Encuesta Mundial de Valores.



**Tabla X - Activismo Político No Convencional 2005-2008**

País	Firmó un Petitorio	Asistió a una Manifestación	Participó en un Boicot
Alemania	48	30	9
Argentina	25	16	3
Australia	79	20	15
Brasil	56	18	8
Bulgaria	10	11	2
Chile	17	17	3
Colombia	15	14	2
Corea del Sur	34	11	6
EEUU	69	15	19
Eslovenia	29	12	6
España	22	34	6
Finlandia	49	10	15
Francia	67	37	14
India	23	15	12
Italia	52	34	19
Japón	55	8	6
México	20	16	3
Países Bajos	43	19	12
Perú	24	24	5
Polonia	23	10	5
Reino Unido	66	16	16
Rusia	8	15	2
Sudáfrica	11	12	9
Suecia	78	31	28
Turquía	12	6	5
Promedio	28	16	8

Porcentaje de la población que realizó cada acción.

Fuente: Cálculos propios a partir de la Base 2005-2008 de la Encuesta Mundial de Valores.

**Tabla XI- Activismo Político No Convencional 1984-2006**

Tipo de acción	1984	1991	1995	1999	2006
Petitorios	35	21	29	22	25
Manifestaciones	23	15	16	13	16
Huelgas no autorizadas	9	7	6	5	s/d
Boicots	3	3	1	2	3
Ocupación de edificios	4	3	3	2	s/d

Porcentajes sobre los entrevistados de cada año.

Fuente: Cálculos propios a partir de la Bases Argentina 1984, 1991, 1995, 1999 y 2006 de la Encuesta Mundial de Valores.

**Tabla XII - Interés por la Política según Género  
en Países Seleccionados 2005-2008**

País	Varón	Mujer	Dif.	País	Varón	Mujer	Dif.
India	49	27	-22	Bulgaria	47	37	-10
China	67	48	-19	Corea del Sur	46	36	-10
Uganda <sup>1</sup>	60	41	-19	Argentina	27	17	-10
Rumania	42	23	-19	Marruecos	36	26	-10
Turquía	48	29	-19	Polonia	45	36	-9
Bélgica <sup>1</sup>	48	30	-18	Ghana	53	44	-9
Italia	46	29	-17	Argelia <sup>1</sup>	28	19	-9
Grecia <sup>1</sup>	51	34	-17	Sudáfrica	48	40	-9
Austria <sup>1</sup>	75	59	-16	EEUU	62	54	-9
Francia	45	29	-16	Nueva Zelanda	60	51	-8
Indonesia	43	27	-16	Colombia	26	18	-8
Ucrania	59	44	-15	Malasia	38	30	-8
Indonesia <sup>1</sup>	43	28	-15	Etiopía	68	61	-8
Eslovenia	53	38	-15	Venezuela <sup>1</sup>	28	21	-7
Portugal <sup>1</sup>	37	22	-14	México	37	30	-7
Egipto	43	29	-14	Moldavia	40	34	-7
Irlanda <sup>1</sup>	49	37	-13	Perú	25	19	-6
Países Bajos	57	45	-13	Suiza	75	69	-6
Australia	64	52	-12	Rep. Checa <sup>1</sup>	72	67	-6
Reino Unido	50	38	-12	Brasil	51	46	-5
Canadá <sup>1</sup>	54	43	-12	Jordania	42	37	-5
Dinamarca <sup>1</sup>	66	54	-12	Chile	25	20	-5
Alemania	67	56	-12	Irán	48	43	-5
Japón	70	58	-11	Tailandia	85	82	-3
Rusia	44	33	-11	Filipinas <sup>1</sup>	51	48	-3
Suecia	64	53	-11	Finlandia	39	36	-3
España	38	27	-10	<b>Promedio</b>	<b>50</b>	<b>39</b>	<b>-11</b>

<sup>1</sup> Datos de la Onda 1999-2004.

Fuente: Cálculos propios a partir de las Bases 1981-2004 y 2005-2008  
de la Encuesta Mundial de Valores.

## Niveles de significación y coeficientes de asociación de las Tablas 6.5 a 6.21

Los niveles de significación están calculados aplicando la prueba de la Chi Cuadrada. El coeficiente D de Somers corresponde a la medida asimétrica, con «interés por la política» como variable dependiente. **Tabla**

**6.5:** Sig. 0.000, Gamma: 0.524, D de Somers: 0.348. **Tabla 6.6:** Sig. 0.000, Gamma: 0.339, D de Somers: 0.218. **Tabla 6.7:** Sig. 0.000, Gamma: 0.242, D de Somers: 0.151. **Tabla 6.8:** Sig. 0.000, Gamma: 0.22, D de Somers: 1.41. **Tabla 6.9:** Sig. 0.000, Gamma: 0.236, D de Somers: 0.152. **Tabla 6.10:** Sig. 0.000, Gamma: 0.203, D de Somers: 0.125. **Tabla 6.11:** Sig. 0.000, V de Cramer: 0.131. **Tabla 6.12:** Sig. 0.000, Gamma: 0.283, D de Somers: 0.179. **Tabla 6.13:** Sig. 0.001, Gamma: 0.145, D de Somers: 0.09. **Tabla 6.14:** Sig. 0.001, Gamma: -0.077, D de Somers: -0.048. **Tabla 6.15:** Sig. 0.000, Gamma: 0.203, D de Somers: 0.126. **Tabla 6.19:** Sig. 0.000, V de Cramer: 0.193. **Tabla 6.20:** Sig. 0.000, V de Cramer: 0.199. **Tabla 6.21:** Sig. 0.000, V de Cramer: 0.118.

**Tabla XIII - Interés por la Política según Confianza en los Partidos Políticos (2006)**

Interés por la política	Confianza en los Partidos			Total
	Ninguna	No mucha	Bastante / Mucha	
Nada interesado	55	36	21	44
No muy interesado	29	42	25	34
Bastante / Muy interesado	16	23	54	22
Total	100 (451)	100 (445)	100 (76)	100 (972)

Porcentaje sobre el total de entrevistados. Sig.: 0.000. Gamma: 0,358. D de Somers: 0.237. Fuente: Cálculos propios a partir de la Base Argentina 2006 de la Encuesta Mundial de Valores.

**Tabla XIV - Interés por la Política según Nivel Educativo (2006)**

Interés por la política	Nivel Educativo			Total
	Bajo	Medio	Alto	
Nada interesado	53	39	18	44
No muy interesado	31	40	34	34
Bastante / Muy interesado	16	20	49	22
Total	100 (537)	100 (315)	100 (140)	100 (992)

Porcentaje sobre el total de entrevistados. Sig.: 0.000. Gamma: 0,378. D de Somers: 0.252. Fuente: Cálculos propios a partir de la Base Argentina 2006 de la Encuesta Mundial de Valores.

**Tabla XV - Interés por la Política según Confianza Interpersonal (2006)**

Interés por la política	¿Confía en la mayoría de las personas?		Total
	Confía	No confía	
Nada interesado	36	45	44
No muy interesado	31	35	34
Bastante / Muy interesado	34	20	22
Total	100	100	100
	(172)	(806)	(978)

Porcentaje sobre el total de entrevistados. Sig.: 0.000. V de Cramer: 0,132.  
Fuente: Cálculos propios a partir de la Base Argentina 2006 de la Encuesta Mundial de Valores.

**Tabla XVI - Interés por la Política según Sexo (2006)**

Interés por la política	Sexo		Total
	Varón	Mujer	
Nada interesado	40	48	44
No muy interesado	33	35	34
Bastante / Muy interesado	27	17	22
Total	100	100	100
	(467)	(525)	(992)

Porcentaje sobre el total de entrevistados. Sig.: 0.000. V de Cramer: 0,125.  
Fuente: Cálculos propios a partir de la Base Argentina 2006 de la Encuesta Mundial de Valores.

**Tabla XVII – Interesados por la Política según Confianza en el Parlamento 1984-2006**

Confianza	1984	1991	1995	1999	2006
Mucha / Bastante	43	34	39	36	29
No Mucha	44	32	29	21	25
Ninguna	36	26	19	12	17
Promedio	43	30	26	18	22
Significación ( $\chi^2$ ) <sup>a</sup>	0.690	0.000	0.000	0.000	0.000
Gamma <sup>a</sup>	0.007	0.165	0.383	0.415	0.215

Porcentaje de entrevistados interesados por la política. <sup>a</sup> Nivel de significación y coeficiente de asociación calculados con las variables «Confianza en el Parlamento» e «Interés por la Política» transformadas en tricotomías.

Fuente: Cálculos propios a partir de las Bases Argentina 1984, 1991, 1995, 1999 y 2006 de la Encuesta Mundial de Valores.

**Tabla XVIII – Afiliaciones múltiples en Organizaciones Voluntarias  
Participación en más de una Organización Voluntaria 1991-1999**

Cantidad	Pertenece			Trabaja		
	1991	1999	Dif.	1991	1999	Dif.
Una	72	74	2	74	78	4
Dos	17	19	2	14	15	1
Tres o más	11	7	-4	12	7	-5
Total	100	100		100	100	

**Miembro (Activo o Inactivo) de más de una Organización  
Voluntaria 1984-2006**

Cantidad	1984	1995	2006	Dif. 06-84	Dif. 06-95
Una	73	56	53	-20	-3
Dos	21	28	20	-1	-8
Tres o más	6	16	27	21	11
Total	100	100	100		

**Miembro Activo de más de una Organización Voluntaria 1984-2006**

Cantidad	1984	1995	2006	Dif. 06-84	Dif. 06-95
Una	77	65	66	-11	-1
Dos	17	24	25	8	1
Tres o más	6	10	10	4	0
Total	100	100	100		

Porcentajes sobre el total de entrevistados.

Fuente: Cálculos propios a partir de las Bases Argentina 1984, 1991, 1995, 1999 y 2006 de la Encuesta Mundial de Valores.

**Tabla XIX - Evolución de la distribución del ingreso en América Latina  
Coeficiente de Gini - CEPAL**

País	Inicio de los 90s <sup>1</sup>	Inicio de los 00s <sup>2</sup>
Argentina	0,501	0,590
Brasil	0,627	0,639
Chile	0,554	0,559
Colombia	0,601	0,575
Ecuador	0,461	0,513
México	0,536	0,514
Paraguay	0,447	0,570
Uruguay	0,492	0,455
Venezuela	0,471	0,500

<sup>1</sup>Datos de 1990, excepto Colombia (1994) y México (1989). <sup>2</sup>Datos de 2002, excepto Brasil (2001), Paraguay (2001) y Chile (2000). Los cálculos para Argentina corresponden al Gran Buenos Aires

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Panorama Social de América Latina 2002-2003.

**Tabla XX - Evolución de la distribución del ingreso en América Latina  
Coeficiente de Gini – Banco Mundial**

País	Primeros 90s	Mediados de los 90s	Primeros 00s	Variación
Argentina	0,43	0,46	0,50	7.7
Bolivia	0,54	0,56	0,56	1.6
Brasil	0,60	0,58	0,57	-2.3
Chile	0,55	0,55	0,56	1.4
Colombia	0,56	0,54	0,56	-0.1
México	0,54	0,53	0,53	-1.2
Perú	0,46	0,46	0,48	2.0
Uruguay	0,41	0,41	0,43	1.7
Venezuela	0,42	0,45	0,46	3.8
Promedio	0,51	0,51	0,51	0.9

Fuente: David de Ferranti, Guillermo Perry, Francisco H. G. Ferreira and Michael Walton: Inequality in Latin America & the Caribbean: Breaking with History? World Bank, 2003.



**Tabla XXI – Personas «Muy» o «Bastante» Interesadas por la Política en Regiones Argentinas 1984 – 2006 – En Porcentaje**

Región	1984	1991	1995	2006
Ciudad de Bs. As.	47	31	41	39
Partidos del GBA	51	30	21	20
Interior del País	31	30	23	20
Promedio Nacional	43	30	26	22

Fuente: Cálculos propios a partir de las Bases 1984, 1991, 1995 y 2006 de la Encuesta Mundial de Valores. La Base 1999 no incluye datos por región.

**Tabla XXII – Personas que Firmaron un Petitorio en Regiones Argentinas 1984 – 2006 – En Porcentaje**

Región	1984	1991	1995	2006
Ciudad de Bs. As.	39	24	39	48
Partidos del GBA	35	18	24	30
Interior del País	25	25	29	20
Promedio Nacional	35	21	29	25

Fuente: Cálculos propios a partir de las Bases 1984, 1991, 1995 y 2006 de la Encuesta Mundial de Valores. La Base 1999 no incluye datos por región.

**Tabla XXIII – Personas que Asistieron a una Manifestación en Regiones Argentinas 1984 – 2006 – En Porcentaje**

Región	1984	1991	1995	2006
Ciudad de Bs. As.	26	18	30	34
Partidos del GBA	21	13	13	18
Interior del País	15	15	12	13
Promedio Nacional	23	15	16	16

Fuente: Cálculos propios a partir de las Bases 1984, 1991, 1995 y 2006 de la Encuesta Mundial de Valores. La Base 1999 no incluye datos por región.



## Bibliografía de prólogo

- Banco mundial, *En el umbral del siglo XXI. Informe sobre el desarrollo mundial, 1999-2000*, Madrid: Banco Mundial/ Mundi-Prensa, 2000.
- Bauman, Zygmunt (1995), *Legisladores e intérpretes. Sobre la modernidad, la posmodernidad y los intelectuales*. Buenos Aires, Universidad Nacional de Quilmes, 2005.
- Bell, Daniel, *El advenimiento de la sociedad posindustrial*. Madrid, Alianza, 1976.
- Bourdieu, Pierre, *Esquisse d'une théorie de la pratique*. Ginebra, Droz, 1972.
- — —, 1984, *Homo Academicus*. París, Minuit. Traducción del Prefacio de Ana Mará Tello, 2003, Universidad Nacional de San Luis.
- — —, 1984[a], *Questions de sociologie*. París, Éditions du Minuit.
- Castells, Manuel, *La era de la información. Economía, sociedad y cultura. Vol. 1: La sociedad red*. Madrid, Alianza, 1996.
- — — (editor), «Informacionismo, Redes y Sociedad Red: Una Propuesta Teórica» en *La Sociedad Red: Una Visión Global*. Madrid, Editorial Alianza, 2006, pp. 27-75.
- Costa, Ricardo L. y Mozejko Danuta T., 2001, *El discurso como práctica. Lugares desde donde se escribe la historia*. Rosario, Homo Sapiens Ediciones.
- Cosude, Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación, «El empoderamiento es de crucial importancia», 2007, Consulta realizada el 19/03/2009 en la página web de la COSUDE en América Latina: <http://www.deza.ch/index.php?navID=21734&langID=3>
- De Vylder, Stefan, *Sustainable human development and macroeconomics, strategic links and implications*. Nueva York, UNDP Discussion Paper, 1995.
- Enzer, Selwyn, «New Directions in Futures Methodology» en *Applying Methods and Techniques of Futures Research*. Editores: Morrison, J.L et al. Washington, Jossey-Bass Inc., 1983 pp. 69-83.
- Fazio Vengoa, Hugo, «La caída del muro: el magno acontecimiento de final de siglo» en Hugo Fazio Vengoa y William Ramírez, Editores, 10 años después del muro. Visiones desde Europa y América, Santa Fe de Bogot

- tá: Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales –IEPRI– de la Universidad Nacional de Colombia, Departamento de Historia de la Universidad de los Andes y Friedrich Ebert Stiftung en Colombia – FESCOL–, 2000.
- Fornoni, Mariel y Perfeito, Juarez, «La internacionalización de la educación superior: El caso de los académicos latinoamericanos expatriados» en *Aportes al debate sobre la gestión universitaria II*, Efrón, Marcelo y Vega, Roberto I. (compiladores). Buenos Aires, De los cuatro vientos editorial, 2005, pp. 45-65
- Friedman, John, *Empowerment. The Politics of Alternative Development*. Oxford, Blackwell Publishers, 1992.
- Fuentes, Carlos, «Creatividad y Empoderamiento» en *Nuestra diversidad creativa*. Informe de la Comisión Mundial de Cultura y Desarrollo de la UNESCO, Madrid: Fundación Santa María, 1997, pp. 51-67.
- Hannerz, Ulf, *Conexiones transnacionales. Cultura, gente, lugares*. Traducción de María Gomis, Madrid, Ediciones Cátedra Universitat de Valencia, 1998.
- Kliksberg, Bernardo, «Prólogo» en *La comunicación cosificada, Apariencias – Realidades – Dilemas*. de Saturnino Herrero Mitjans. Buenos Aires, Temas Grupo Editorial., 2008, pp. XV-XXI.
- Martine, George, *Estado de la Población Mundial*, New York, Fondo de Población de las Naciones Unidas -UNFPA-, 2007.
- Rist, Gilbert, «La cultura y el capital social: ¿cómplices o víctimas del «desarrollo» en *Capital Social y Cultura: Claves estratégicas para el Desarrollo*. Compiladores: Bernardo Kliksberg y Luciano Tomassini, Buenos Aires: BID, Fundación Felipe Herrera, Universidad de Maryland, Fondo de Cultura Económica, pp. 129-150, 2000.
- Rowlands, John, *Questioning Empowerment: working with women in Honduras*. Oxford, Oxfam, 1997.
- Satterthwaite, David, «Outside the Large Cities: The Demographic Importance of Small Urban Centers and Large Villages in Africa, Asia and Latin America» en *Human Settlements Discussion Paper Urban 03*, pp. 34. Londres, International Institute for Environment and Development, 2006.
- Segato, Rita, «Alteridades históricas/Identidades Políticas: una crítica a las certezas del pluralismo global» en *Serie Antropología N° 234*, Bra-

silia, Departamento de Antropología de la Universidad de Brasilia, pp. 2-28, 1997.

Stuhlman, Luis, «Marketing y comunicación de gobierno» en *Comunicación gubernamental*, compilador Oscar De Masi, Buenos Aires, Editorial Paidós, Estudios de Comunicación, 2001 pp. 61-81.

Yúdice, George, *El Recurso de la Cultura: Usos de la cultura en la era global*. Barcelona, Gedisa, 2003.

## Bibliografía de la obra

Ackeson, Nick, «Social cohesion, welfare and civil society: Some implications of the case of Northern Ireland», paper for the annual Irish Social Policy Association Conference, Dundalk Institute of Technology, October, 2006.

Adam, Frane and Roncevic, Borut, «Social capital: recent debates and research trends», *Social Science Information*, 2003, Vol. 42, N° 2, pp. 155-183.

Almond, Gabriel, (1996) «The Civic Culture: Prehistory, Retrospect, and Prospect», Conference at the Center for the Study of Democracy (CDS), University of California, Irvine, November 1995, CDS Paper 96-01.

Almond, Gabriel, «The Intellectual History of the Civic Culture Concept», in Almond, Gabriel and Verba, Sidney (eds.), *The Civic Culture Revisited*. Sage Publications, Newbury Park, 1989.

Almond, Gabriel, and Sidney Verba, *The Civic Culture. Political attitudes and democracy in five nations*. Princeton Princeton University Press, 1963.

Altamirano, Carlos, «'La lucha por la idea': el proyecto de la renovación peronista», en Novaro, Marcos y Palermo, Vicente (comps.) *La historia reciente. Argentina en democracia*. Buenos Aires, Edhasa, 2004, pp. 59-74.

Amaral, Samuel y Susan Strokes (comps.), *Democracia Local*. Buenos Aires Eduntref, 2005.

Arroyo, Daniel (Coord.) «Evaluación de los niveles de participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil en los Consejos Consultivos y la capacidad de aprovechamiento de los recursos locales», FLACSO / CENOC / SIEMPRO / Consejo Nacional de Coordinación de las Políticas Sociales, mimeo, 2003.

- Atria, Raúl; Siles, Marcelo; Arriagada, Irma; Robison, Lindon J.; Whiteford, Scott (comps.). *Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe y Universidad del Estado de Michigan, Santiago de Chile, 2003.
- Badescu, Gabriel, «Social Trust and Democratization in the Post-Communist Societies», in Badescu, Gabriel and Uslaner, Eric (eds.). *Social Capital and the Transition to Democracy*. London, Routledge, 2003, pp. 120-139.
- Baer, Douglas; Curtis, James and Grabb, Edgard. «Has Voluntary Association Activity Declined? Cross-national Analyses for Fifteen Countries», *The Canadian Review of Sociology and Anthropology*, 2001, 38.3, pp. 249-274.
- Bamyeh, Mohammed A. «Civil Society and the Islamic Experience», *ISIM Review* 15, Spring, 2005.
- Banfield, Edward C., *The Moral Basis of a Backward Society. The Free Press*. New York, 1958.
- Bauman, Zygmunt, *Modernidad líquida*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2005a.
- - -, *Comunidad. En busca de seguridad en un mundo hostil*. Buenos Aires, Siglo Veintiuno Editores, 2005b.
- - -, *En busca de la política*. Buenos Aires. Fondo de Cultura Económica, 2003.
- Bailey, Michael and Braybrooke, David «Robert Dahl's Philosophy of Democracy, Exhibited in His Essays», *Annual Review of Political Science* 6, pp. 99-118, 2003.
- Benedicto, Jorge, «La construcción de la ciudadanía democrática en España, 1977-2004», en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* 114, pp.103-136, 2006.
- Berezin, Mabel, «Politics and Culture: A Less Fissured Terrain», *Annual Review of Sociology*, Vol. 23, pp. 361-383, 1997.
- Berman, Sheri, «Civil Society and the Collapse of the Weimar Republic», *World Politics*, 1997, 49.3, pp. 401-429.
- Bertolotto, María Isabel y Clemente, Adriana (editoras) *Espacios Multiactorales y Políticas Públicas. De la experiencia a la conceptualización*, CENOC / Consejo Nacional de Coordinación de las Políticas Sociales / Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo, Buenos Aires, 2004.



- Beugelsdijk, Sjoerd and Smulders, Sjak, «Bridging and Bonding Social Capital: Which type is good for economic growth?», European Regional Science Association Conference Papers Series, 2003.
- Binzer Hobolt, Sara and Klemmensen, Robert, «Responsive Government? Public Opinion and Government Policy Preferences in Britain and Denmark», *Political Studies*, 2005, Vol. 53, pp. 379-402.
- Bombarolo, Félix, «Mitos, miserias y epopeyas de las organizaciones sociales», Seminario «Perspectivas Latinoamericanas sobre el Tercer Sector», Buenos Aires, 2001.
- Bourdieu, Pierre, «The forms of capital», in Richardson J. (ed.), *Handbook of theory and research for the sociology of education*, Westport, Greenwood Press, 1985, pp. 241-258.
- Bowler, Shaun; Donovan, Todd, and Hanneman, Robert, «Art for Democracy's Sake? Group Membership and Political Engagement in Europe», *The Journal of Politics*, 2003, Volume 65, Issue 4.
- Bowles, Samuel and Gintis, Herbert, «Social Capital and Community Governance», *Economic Journal*, 2002, Vol. 112, pp. 419-436.
- Bowman, Shayne and Willis, Chris, *We Media. How audiences are shaping the future of news and information*, The Media Center at The American Press Institute, 2003.
- Bowman, Kirk; Lehoucq, Fabrice, and Mahoney, James, «Measuring Political Democracy. Case Expertise, Data Adequacy, and Central America», *Comparative Political Studies*, 2005, Vol. 38, No. 8, pp. 939-970.
- Bruner, José Joaquín, «Notes on Modernity and Postmodernity in Latin American Culture», *Boundary 2*, 1993, Vol. 60, N° 3, pp.34-54.
- Bunce, Valerie, «Comparative democratization. Big and bounded generalizations», *Comparative Political Studies*, 2000, Vol. 36, N° 6/7, August/September.
- Carballo, Marita, *Valores Culturales al Cambio del Milenio*. Buenos Aires, Nueva Mayoría, 2005.
- Carothers, Thomas, «The 'sequency' fallacy», *Journal of Democracy*, 2007, Vol. 18:1.
- , «The End of the Transition Paradigm», *Journal of Democracy* 13:1, 2002.
- Castells, Manuel, *La Era de la Información*. México Siglo Veintiuno Editores, 1999a. Vol. II.



- , «El poder de la identidad» en *La era de la información*. México, Siglo Veintiuno Editores, 1999b. Vol. II.
- Cavarozzi, Marcelo, «Beyond transitions to democracy in Latin America», *Journal of Latin American Studies*, 1992, Vol. 24, N° 3, pp. 665-684.
- , *Autoritarismo y democracia (1955-1983)*. Buenos Aires, Centro ditor de América Latina, 1983.
- Center for the Digital Future / USC Annenberg School (2004): *Surveying the Digital Future. The Digital Future Report Year Four*, University of South California, September.
- Centro Nacional de Organizaciones de la Comunidad. Organizaciones de la Sociedad Civil en Argentina. Similitudes y divergencias, CENOC / Consejo Nacional de Coordinación de las Políticas Sociales, Buenos Aires, 2007.
- Centro Nacional de Organizaciones de la Comunidad. Acerca de la Constitución del Tercer Sector en la Argentina. Las actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil Inscriptas en el CENOC, CENOC, Buenos Aires, 2003.
- Cheresky, Isidoro, *La política después de los partidos*. Buenos Aires, Prometeo, 2007.
- Cheresky, Isidoro e Inés Pousadela (comp.), *Política e instituciones en las nuevas democracias latinoamericanas*. Buenos Aires, Paidós, 2001.
- Chu Yun-han; Bratton, Michael; Lagos, Marta; Shastri, Sandeep, and Tessler, Mark (2008): «Public Opinuin and Democratic Legitimacy», *Journal of Democracy*, Vol. 19, N° 2, pp. 74-87.
- Coleman, James, *Foundations of Social Theory*. Cambridge, Harvard University Press, 1994.
- , «Social Capital in the Creation of Human Capital», *American Journal of Sociology*, Vol. 94, Supplement, 1988, pp. S95-S120.
- Collier, David and Adcock, Robert, «Democracy and Dichotomies. A Pragmatic Approach to Choices About Concepts», *Annual Review of Political Science* 2, 1999, pp. 537-565.
- Collier, David, and Levitsky, Steven, «Democracy with adjectives: conceptual innovation in comparative research», *World Politics*, Vol. 49, N° 3, pp. 430-451. 1997.
- Collier, Paul, «Social Capital and Poverty», *The World Bank: Social Capital Initiative*, Working Paper N° 4, November, 1998.



- Colombo, Ariel H. y Palermo, Vicente, *Participación política y pluralismo en la Argentina contemporánea*. Buenos Aires, Centro Editor de América Latina, 1985.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (): *Panorama Social de América Latina 2002-2003*, Santiago de Chile, 2004.
- Coppedge, Michael, «Defining and measuring democracy», International Political Science Association, Committee on Concepts and Methods, Working Paper Series, April, 2005.
- Corporación Latinobarómetro: Informes 1995, 1996, 1997, 1998, 1999-2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, Santiago de Chile. Disponibles en <http://www.latinobarometro.org>.
- Crozier, Michel J., Huntington, Samuel P. and Watanuki, Joji, *The Crisis of Democracy. Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*. New York, University Press, 1975.
- Curtis, James E; Baer, Douglas E.; Grabb, Edgard G.: «Nation of Joiners: Explaining Voluntary Association Membership in Democratic Societies», *American Sociological Review*, Vol. 66, N° 6, 2001, pp. 783-805.
- Dahl, Robert, *La poliarquía. Participación y oposición*. Madrid, Tecnos, 1971.
- Dalton, Russell, J., «The Two Faces of Citizenship», *Democracy & Society*, Vol. 3, Issue 2, The Center for Democracy and the Third Sector, Georgetown University, 2006 pp. 21-23.
- - -, «The Social Transformation of Trust in Government», *International Review of Sociology*, Volume 15, Issue 1, 2005, pp. 133 -154.
- - -, «Citizen Attitudes and Political Behavior», *Comparative Political Studies*, Vol. 33 No. 6/7, August-September, 2000, pp. 912-940.
- Dasgupta, Parsa, «Social Capital and Economic Performance: Analytics», University of Cambridge and Beijer International Institute of Ecological Economics, Stockholm, 2002 (mimeo).
- Dawkins, Casey, «Reflections on Diversity and Social Capital: A Critique of Robert D. Putnam's 'E Pluribus Unum: Diversity and Community in the Twenty-First Century The 2006 Johan Skytte Prize Lecture'», *Housing Debate*, Vol. 19, Issue 1, The Metropolitan Institute at Virginia Tech, 2008, pp. 208-217.
- Dealy, Glen, «Prolegomena in the Spanish American Political Tradition», *The Hispanic American Historical Review*, Vol. 48, N° 1, 1968, pp. 37-58.

- De Kadt, Emanuel, «Paternalism and populism: Catholicism in Latin America», *Journal of Contemporary History*, Vol. 2 N° 4, 1967, pp. 89-106.
- De Souza Briggs, Xavier, «On Half-Blind Men and Elephants: Understanding Greater Ethnic Diversity and Responding to ‘Good-Enough’ Evidence», *Housing Debate*, Vol. 19, Issue 1, The Metropolitan Institute at Virginia Tech, 2008, pp. 218-229.
- De Ferranti, David, Guillermo Perry, Francisco H. G. Ferreira and Michael Walton, *Inequality in Latin America & the Caribbean: Breaking with History?*, World Bank, 2003.
- De Montmollin, Germaine, «El cambio de actitud», en Moscovici, Serge (comp.), *Psicología Social I*. Barcelona, Paidós, 1985, pp. 117-173.
- De Riz, Liliana, «Argentina. Ni democracia estable ni régimen militar», en Oscar Oszlak y otros, «*Proceso*», *crisis y transición democrática* / 2. Buenos Aires, Centro Editor de América Latina, 1984, pp. 7-28.
- De Tocqueville, Alexis, *La democracia en América* (2 tomos). Madrid, Sarpe, 1984.
- Dekker, Paul, «Political Cynicism: a hard feeling or a n easy way to maintain distance?», ECPR General Conference, Budapest, 8-11 September, 2005.
- Delhey, Jan, and Newton, Kenneth, (2004) «Social Trust: Global Pattern or Nordic Exceptionalism?», Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB), Berlin.
- Delhey, Jan, and Newton, Kenneth, (2002) «Who Trusts? The Originis of Social Trust in Seven Nations», Social Science Research Center Berlin, Berlin.
- Diamond, Larry, «Thinking about hybrid regimes», *Journal of Democracy*, Vol. 13, N° 2, 2002.
- - -, «Political culture and democratic consolidation», Working Paper N° 118, Instituto Juan March, Madrid, 1998.
- - -, «Is the Third Wave of Democratization Over?», Workings Papers N° 236 and N° 237, The Helen Kellogg Institute for International Studies, University of Notre Dame, March, 1997.
- Díez Nicolás, Juan, «Posición social, información y posmaterialismo», *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*. N° 57, 1992, pp. 21-35.
- Di Stefano, Roberto; Sábato, Hilda; Romero, Luis Alberto; Moreno, José Luis, *De las cofradías a las organizaciones de la sociedad civil. Histo-*

- ria de la iniciativa asociativa en Argentina. 1776-1990*. Buenos Aires Grupo de Análisis y Desarrollo Institucional y Social, 2002.
- Dobbin, Frank «The sociological view of the economy», in Dobbin, Frank (comp.) en *The New Economic Sociology. A Reader*. Princeton, Princeton University Press, 2004, pp. 1-47.
- Durston, John, «¿Qué es el capital social comunitario?», CEPAL, Santiago de Chile, 2000.
- Ebel, Roland H. and Taras, Raymond, «The Latin American Tradition», en Wiarda, Howard J. and MacLeish Mott, Margaret, *Politics and Social Change in Latin America. Still a Distinct Tradition?*, Greenwood Publishing Group, 2003, pp. 55-69.
- Eckstein, Harry, «A Culturalist Theory of Political Change», *The American Political Science Review*, Vol. 82, No. 3, 1988, pp. 789-804.
- Eek, Daniel and Bo Rothstein, «Exploring a Causal Relationship between Vertical and Horizontal Trust», *The Quality of Government Institute Working Paper Series*, Göteborg University, 2005.
- Epstein, David L.; Bates, Robert; Goldstone, Jack; Kristensen, Ida and O'Halloran, Sharyn, «Democratic Transitions», *American Journal of Political Science*, Vol. 50, No. 3, 2006, pp. 551-569.
- Farrell, Henry and Knight, Jack, «Trust, Institutions and Institutional Change: Industrial Districts and the Social Capital Hypothesis», *Politics & Society*, XXI, 4, 2003, pp. 537-566.
- Fiorina, Morris P., «Extreme Voices: A Dark Side of Civic Engagement», Skocpol, Theda, and Fiorina, Morris (eds.), en *Civic Engagement in American Democracy*. Washington, The Brookings Institution / Russell Sage Foundation, 1999, pp. 395-425.
- Formisano, Ronald P., «The Concept of Political Culture», *Journal of Interdisciplinary History*, Vol. 31, No. 3, 2001, pp. 393-426.
- Forni, Pablo y Leite, Lucimeire Virgilio, «El desarrollo y legitimación de las organizaciones del tercer sector en la Argentina. Hacia la definición de un isomorfismo periférico», *Sociologías*, Porto Alegre, Año 8, N° 16, julio-diciembre, 2006, pp. 216-249.
- Fournier, Dominique, «The Alfonsín administration and the promotion of democratic values in the Southern Cone and the Andes», *Journal of Latin American Studies*, Vol. 31, N° 1, 1999, pp. 39-74.

- Foweraker, Joe and Krznaric, Roman, «The uneven performance of Third Wave democracies. Electoral politics and the imperfect rule of law in Latin America», *Latin American Politics and Society*, Vol. 44, N° 3, 2002, pp. 29-60.
- Foweraker, Joe, «Institutional design, party systems, and governability – Differentiating the presidential regimes of Latin America», *British Journal of Political Science*, Vol. 28, N° 4, 1998, pp. 651-676.
- Fox, Jonathan, «How Does Civil Society Thicken? The Political Construction of Social Capital in Rural Mexico», in Evans, Meter (ed.) *State-Society Synergy: Government and Social Capital in Development*, California, University of California Press, 1997, pp. 119-149.
- Franck, Thomas, «The emerging right to democratic governance», *The American Journal of International Law*, Vol. 86, N° 1, 1992, pp. 46-91.
- Fried, Amy, «The Forgotten Lindsay Rogers and the Development of American Political Science», *American Political Science Review*, Vol. 100, N° 4, 2006, pp. 555-561.
- Fukuyama, Francis, *La construcción del Estado. Hacia un nuevo orden mundial en el Siglo XXI*. Barcelona, Ediciones B, 2004.
- - -, «Social Capital», in en Lawrence Harrison and Samuel P. Huntington, *Culture Matters: How Values Shape Human Progress*. New York, Basic Books, 2000, pp. 98-112.
- - -, *Confianza. Las virtudes sociales y la capacidad de generar prosperidad*. Buenos Aires, Atlántida, 1996.
- - -, *La gran ruptura. La naturaleza humana y la reconstrucción del orden social*. Buenos Aires, Atlántida, 1999.
- - -, «The End of History», *The National Interest*, issue No. 16, Summer, 1989.
- Gallup Argentina, «Perfil de los Trabajadores Voluntarios». Buenos Aires, 2002 (mimeo).
- Galtung, Johan, *Teoría y Método de la Investigación Social* (2 tomos). Buenos Aires, Eudeba, 1973.
- García Delgado, Daniel y De Piero, Sergio, «Articulación y relación Estado-Organizaciones de la Sociedad Civil. Modelos y prácticas en la Argentina de las reformas de segunda generación», FLACSO / CENOC, Buenos Aires, 2002 (mimeo).



- García Delgado, Daniel, *Raíces cuestionadas: la tradición popular y la democracia*. Buenos Aires, Centro Editor de América Latina, 1989.
- García Escribano, Juan José y Frutos Balibrea, Lola, «Mujeres, hombres y participación política. Buscando las diferencias», *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, N° 86, 1999, pp. 307-329.
- Gerchunoff, Pablo y Fajgelbaum, Pablo, *¿Por qué Argentina no fue Australia? Una hipótesis sobre un cambio de rumbo*. Buenos Aires, Siglo XXI, 2006.
- Gerring, John; Bond, Philip; Barndt, Eilliam, and Moreno, Carola «Democracy and economic growth. A historical perspective», *World Politics* N° 57, 2005, pp. 323-364.
- Gibson, James O.; Kingsley, Thomas G. and McNeely, Joseph B., *Community Building. Coming of Age, The Development Training Institute / The Urban Institute*, 1997.
- Giner, Salvador (coord.), *La cultura de la democracia: el futuro*. Barcelona, Ariel, 2000.
- González Bombal, Inés, «La Figura de la Desaparición en la re-fundación del Estado de Derecho», en Novaro, Marcos y Palermo, Vicente (comps.), *La historia Reciente. Argentina en Democracia*. Buenos Aires, Edhasa, 2004<sup>a</sup>, pp. 115-131.
- González Bombal, Inés (comp.), *Fortaleciendo la relación Estado – Sociedad Civil para el Desarrollo Local*, CEDES / CENOC / Universidad Nacional de General Sarmiento, Buenos Aires, 2004b.
- González Bombal, Inés y Roitter, Mario, «Prácticas y representaciones del voluntariado. Una investigación cualitativa sobre perfiles en Argentina», CEDES / CENOC, 2002 (mimeo).
- Grootaert, Christiaan; Narayan, Deepa; Nyhan-Jones, Verónica; y Woolcock, Michael, «Cuestionario integrado para la medición del capital social», Banco Mundial, 4 de marzo de 2002 (mimeo).
- Grootaert, Christiaan, and Van Bastelaer, Thierry, «Understanding and Measuring Social Capital. A Synthesis of Findings and Recommendations from the Social Capital Initiative», The World Bank: Social Capital Initiative, Working Paper N° 24, April, 2001.
- Grootaert, Christiaan, «Social Capital. The Missing Link?», The World Bank: Social Capital Initiative, Working Paper N° 3, April, 1998.



- Guerra, Francois-Xavier, «The Spanish-American tradition of representation and its European roots», *Journal of Latin American Studies*, Vol. 26, N° 1, 1994, pp. 1-35.
- Gunther, Richard, José Ramón Montero and José Ignacio Wert, «The Media and Politics in Spain. From Dictatorship to Democracy», Working Paper N° 176, Institut de Ciències Polítiques i Socials, Barcelona, 1999.
- Gurevitch, Michael y Blumler, Jay J., «Relaciones entre los medios de comunicación de masas y la política: modelo para el análisis de sistemas de comunicaciones políticas», en Curran, James; Gurevitch, Michael y Woollacot, Janet, *Sociedad y Comunicación de Masas*, FCE, México, 1981, pp. 307-329.
- Hadenius, Axel, and Teorell, Jan, «Pathways from authoritarianism», *Journal of Democracy*, tomo 18, volumen 1, 2007, pp. 143-156.
- Hadenius, Axel, and Teorell, Jan, «Assessing Alternative Indices of Democracy», International Political Science Association, Committee on Concepts and Methods, Working Paper Series, August, 2005.
- Harrison, Lawrence and Samuel Huntington (eds.), *Culture Matters. How Values Shape Human Progress*. New York, Basic Books, 2000.
- Harriss, John and De Renzio, Paolo, «Missing link or analytically missing?: The concept of social capital. An introductory bibliographic essay», *Journal of International Development*, Volume 9, Issue 7, November, 1997, pp. 919-937.
- Hassner, Pierre, «Russia's Transition to Autocracy», *Journal of Democracy* N° 2, volumen 19, 2008, pp. 5-15.
- Healy, Kevin, «Building Networks of Social Capital for Grassroots Development among Indigenous Communities in Bolivia and Mexico», paper for the Middlebury College Conference on Social Capital, April, 2000.
- Healey, Tom, «Social Capital: Challenges for its Measurement at International Level», paper for the Tilburg University Anniversary Conference on Sustainable Ties in the Information Society, Tilburg, 26-28 March, 2003.
- Healey, Tom, «The Measurement of Social Capital at International Level», paper for the OECD International Conference «Social capital: The challenge of international measurement», London, 25-27 September, 2002.
- Heifetz, Ronald A., *Liderazgo sin respuestas fáciles. Propuestas para un nuevo diálogo social en tiempos difíciles*. Barcelona, Paidós, 1997.



- Hewitt, Christopher «The effect of political democracy and social democracy on equality in industrial societies: a cross-national comparison», *American Sociological Review* N° 3, volumen 42, 1977, pp. 450-464.
- Hino, Airo, and Ryosuke, Imai, «Ranking versus Rating. A Critical Re-examination of Post-materialist Values», *International Political Science Association, Committee on Concepts and Methods, Working Paper Series*, September, 2008.
- Hovland, Carl I.; Harvey, O. J. y Sherif, Muzafer, «Los efectos de contraste y asimilación en las reacciones ante una comunicación y los cambios de actitud», en Proshansky, Harold y Seidenberg, Bernard, *Estudios Básicos de Psicología Social*, Tecnos, Madrid, 1973, pp. 234-247.
- Hovland, Carl L. y Weiss, Walter, «La influencia de la credibilidad de la fuente sobre la eficacia de la comunicación», en Proshansky, Harold y Seidenberg, Bernard, *Estudios Básicos de Psicología Social*. Madrid, Tecnos, 1973, pp. 220-233.
- Howard, Marc Morjé, «American Civic Engagement in Comparative Perspective», *Democracy & Society*, Vol. 3, Issue 2, The Center for Democracy and the Third Sector, Georgetown University, Spring, 2006, pp. 17-20.
- - - , «The Weakness of Postcommunist Civil Society», *Journal of Democracy*, Vol. 13, N° 1, Jan., 2002, pp. 157-169.
- Huber, Evelyne; Rueschemeyer, Dietrich, and Stephens, John D., «The paradoxes of contemporary democracy: formal, participatory and social dimensions», *Comparative Politics* N° 3, volumen 29, 1997, pp. 323-342.
- Hudson, Lisa and Chapman, Chris, «The Measurement of Social Capital in the United States», paper for the the OECD Internacional Conference «Social capital: The challenge of internacional measurement», London, 25-27 September, 2002.
- Huntington, Samuel P., «How Countries Democratize», *Political Science Quarterly* N° 4, volumen 106, 1991, pp. 579-616.
- Ingenieros, José, *La evolución de las ideas argentinas* (5 tomos). Buenos Aires, Elmer Editor, 1957.
- Inglehart, Ronald, Miguel Basañez, Jaime Díez-Medrano, Loek Halman and Ruud Luijkx (ed.), *Human Beliefs and values. A cross-cultural sourcebook based on the 1999-2002 values surveys*. México, Siglo XXI Editores, 2004.

- Inglehart, Ronald, «How Solid Is Mass Support for Democracy: And How Can We Measure It?», *Political Science and Politics*, Vol. 36, No. 1, January, 2003, pp. 51-57.
- Inglehart, Ronald and Norris, Pippa, *Rising Tide: Gender Equality and Cultural Change Around the World*, Cambridge University Press, New York, 2003.
- Inglehart, Ronald; Norris, Pippa and Welzel, Christian, «Gender equality and democracy», *Comparative Sociology*, 1 (3-4), 2003, pp. 321-346.
- Inglehart, Ronald and Welzel, Christian, «Political Culture and Democracy: Analyzing Crosslevel Linkages», *Comparative Politics* 36 (1), 2003, pp. 61-79.
- Inglehart, Ronald and Catterberg, G. (2002): «Trends in Political Action: The Developmental Trend and the Post-Honeymoon Decline», Disponible en <http://www.worldvaluessurvey.org> (consultado 23/9/05).
- Inglehart, Ronald, Welzel, C. and Klingemann, H., «Human Development as a Theory of Social Change: A Cross-Cultural Perspective», Disponible en <http://wvs.isr.umich.edu/> (consultado 2/10/05), 2001.
- Inglehart, Ronald, «Culture and Democracy», en Lawrence Harrison and Samuel P. Huntington, *Culture Matters: How Values Shape Human Progress*. New York, Basic, 2000a, pp. 80-97.
- Inglehart, Ronald and Baker, Wayne E., «Modernization, Cultural Change and the Persistence of Traditional Values», *American Sociological Review*, Vol. 65, February, 2000, pp. 19-51.
- Inglehart, Ronald and Klingemann, Hans-Dieter, «Genes, Culture, Democracy, and Happiness», in Diener, Ed and Suh, Eunkook M. (eds.), *Culture and Subjective Well-Being*, MIT Press, 2000, pp. 165-183.
- Inglehart, Ronald, «Political Culture and Democratic Institutions: Russia in Global Perspective», paper for the Annual Meeting of the American Political Science Association, Washington, August 31-September 3, 2000b.
- Inglehart, Ronald, «Globalization and Postmodern Values», *The Washington Quarterly*, 23:1, 2000c, pp. 215-228.
- Inglehart, Ronald, «Trust, well-being and democracy», en Mark E. Warren (ed.), *Democracy and Trust*. Cambridge, Cambridge University Press, 1999, pp. 88-120.

- - - , *Modernization and Postmodernization. Cultural, Economic, and Political Change in Forty-Three Societies*. Princeton, Princeton University Press. 1997.
- - -, *Culture Shift in Advanced Industrial Society*. Princeton, Princeton University Press, 1990.
- - -, «The Renaissance of Political Culture», *The American Political Science Review*, Vol. 82, No. 4, 1988, pp. 1203-1230.
- Instituto de Altos Estudios Sociales (IDAES) de la Universidad Nacional de General San Martín, «Informe CENOC», IDAES / CENOC, 2001 (mimeo).
- Ireland, Rowand, «Popular Religions and the Building of Democracy in Latin America: Saving the Tocquevillian Parallel», *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Vol. 41, N° 4, 1999, pp. 111-136.
- Jorge, José Eduardo, «Comunicación y Cultura Política en el Gran La Plata», *Anuario de Investigaciones* 2006, La Plata, Facultad de Periodismo y Comunicación Social, Universidad Nacional de La Plata, 2009, pp. 158-163.
- - - , «Actitudes hacia la política y la democracia, capital social y uso de medios en la Región del Gran La Plata. Los resultados de la Encuesta Comunicación y Cultura Política 2008», *Revista Question* N° 20, Facultad de Periodismo y Comunicación Social, Universidad Nacional de La Plata, diciembre, 2008a.
- - - , «Radiografía del Capital Social en Argentina», *Revista Question* N° 19, Facultad de Periodismo y Comunicación Social, Universidad Nacional de La Plata, agosto, 2008b.
- - - , «Factores que influyen en el interés por la política entre los argentinos. Un análisis basado en evidencia empírica», *Revista Question* N° 17, Facultad de Periodismo y Comunicación Social, Universidad Nacional de La Plata, marzo, 2008c.
- - - , «La confianza en las instituciones políticas, la crisis de los partidos y el rol de los medios», *Revista Question* N° 16, Facultad de Periodismo y Comunicación Social, Universidad Nacional de La Plata, diciembre, 2007a.
- - - , «Encuestas, democracia y políticas públicas», *Revista Question* N° 14, Facultad de Periodismo y Comunicación Social, Universidad Nacional de La Plata, junio, 2007b.

- - -, «La confianza interpersonal en Argentina», *Revista Question* N° 12, Facultad de Periodismo y Comunicación Social, UNLP, diciembre, 2006.
- Jorge, José E.; Censi, Florencia; Bertucci, Juliana, «Capital social y pobreza: casos y métodos en la construcción comunitaria», Ediciones Simbióticas, marzo de 2005, en <http://www.edicionessimbioticas.info/spip.php?article281> (Original: revista electrónica Cambio Cultural), 2002.
- Jouve, Bernard, «La democracia local: entre el espejismo neotocquevillista y la globalización», *Revista de Ciencia Política*, Vol. XXIV, N° 2, Santiago, 2004, pp. 116-132.
- Ju Kim, Kyong, «South Korea as Alternative Modernity. Effective State and Transformative Civil Society», Social Transformation in the Asia Pacific Region Conference, Victoria University of Wellington, New Zeland, 4-6 December, 2000.
- Justel, Manuel, «Edad y cultura política», *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, N° 58, 1992, pp. 57-96.
- Katz, Elihu; Blumler, Jay G. y Gurevitch, Michael, «Usos y gratificaciones de la comunicación de masas», en Moragas Spa, Miguel, *Sociología de la Comunicación de Masas*. Barcelona, Gustavo Pili, 1984, pp. 252-285.
- Katz, Elihu, «El flujo de la comunicación en dos fases: un informe al día sobre una hipótesis», en Proshansky, Harold y Seidenberg, Bernard, *Estudios Básicos de Psicología Social*. Madrid, Tecnos, 1973, pp. 248-263.
- Key, V. O., *Opinión Pública y Democracia* (2 tomos). Buenos Aires, Bibliográfica Omeba, 1967.
- Knack, Stephen, and Keefer, Philip, «Does Social Capital Have an Economic Payoff? A Cross Country Investigation», *The Quarterly Journal of Economics*, MIT Press, Vol. 112(4), November 1997, pp. 1251-88.
- Knack, Stephen and Zak, Paul J.: «Trust and Growth», *Economic Journal* 111 (470), 2001, pp.295-321.
- Knack, Stephen, «Social Capital and the Quality of Government: Evidence from the US Status», *The World Bank: Policy Research Working Papers*, December, 2000a.
- - -, «Trust, Associational Life and Economic Performance», paper for the HRDC-OECD International Symposium on The Contribution of Investment in Human and Social Capital to Sustained Economic Growth and Well-Being, Quebec, 19-21 March, 2000b.



- Kourvetaris, George A., and Dobratz, Betty A., «Political Power and Conventional Political Participation», *Annual Review of Sociology*, Vol. 8, 1982, pp. 289-317.
- Kriekhaus, Jonathan, «Democracy and Economic Growth: How Regional Context Influences Regime Effects», *British Journal of Political Science* 36, 2006, pp. 317-340.
- Krishna, Anirudh, and Elizabeth Shrader, «Social Capital Assessment Tool», Conference on Social Capital and Poverty Reduction, The World Bank, Washington, June 22-24, 1999.
- Krosnick, Jon A., and Alwin, Duane F., «Aging and Susceptibility to Attitude Change», *Journal of Personality and Social Psychology*, Vol. 57, N° 3, 1989, pp. 416-425.
- Krouse, Richard W., «The Changing Democratic Theory of Robert Dahl», Vol. 14, N° 3, 1982, pp. 441-463.
- Kurzman, Charles; Werum, Regina; and Burkhardt, Ross, «Democracy's Effect on Economic Growth: A Pooled Time-Series Analysis, 1951-1980», *Studies in Comparative International Development*, Vol. 37, No. 1, 2002, pp. 3-33.
- Kurzman, Charles, «Waves of Democratization», *Studies of Comparative International Development*, Vol. 33, N° 1, 1998a, pp. 42-64.
- , «Not Ready for Democracy? Theoretical and Historical Objections to the Concept of Prerequisites», *Sociological Analysis*, I(4), 1998b, pp. 1-12.
- Lago Martínez, Silvia; Pastrana, Ernesto; Palomino, Héctor; Di Francesco, Verónica; Mauro, Mirta; Causa, Adriana, «Construcción de una tipología de organizaciones sociales», Instituto Gino Germani / CENOC, Buenos Aires, 2005 (mimeo).
- Lagos, Marta, «Las razones de la ingobernabilidad», *Foreign Affairs en Español*, Octubre-Diciembre, 2005.
- Laitin, David D., and Wildavsky, Aaron, «Political Culture and Political Preferences», *The American Political Science Review*, Vol. 82, N° 2, 1988, pp. 589-597.
- Landi, Oscar, *Reconstrucciones. Las nuevas formas de la cultura política*. Buenos Aires Punto Sur, 1988.
- La Porta, Rafael; López-de-Silanes, Florencio; Shleifer, Andrei and Vishny, Robert W., «Trust in Large Organizations», *The American Economic*



- Review, Vol. 87, No. 2, Papers and Proceedings of the Hundred and Fourth Annual Meeting of the American Economic Association, 1997, pp. 333-338.
- Lechner, Norbert, «La (problemática) innovación de la sociedad civil», *Perfiles Latinoamericanos* N° 5, 1994, pp. 131-144.
- Letki, Natalia (s/f): «Investigating the Roots of Civic Morality: Trust, Social Capital, and Institutional Performance», University of Oxford.
- Levine, Daniel H., «The transition to democracy: are there lessons from Venezuela?», *Bulletin of Latin America Research*, Vol. 4, N° 2, 1985, pp. 47-61.
- Levitsky, Steven, and Way, Lucien, «International Linkage and Democratization», *Journal of Democracy*, Vol. 16, N° 3, 2005, pp. 20-34.
- - -, «The Rise of Competitive Authoritarianism», *Journal of Democracy*, Vol. 13, N° 2, 2002, pp. 51-65.
- Lindstedt, Catharina and Naurin, Daniel, «Transparency and Corruption. The Conditional Significance of a Free Press», *The Quality of Government Institute Working Papers Series*, Göteborg University, December, 2005.
- Linz, Juan J., «Transiciones a la Democracia», *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* N° 51, 1990, pp. 7-33.
- Lipset, Seymour Martin, «Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy», *The American Political Science Review*, Vol. 53, N° 1, 1959, pp. 69-105.
- Llano, Alejandro, *Humanismo cívico*. Barcelona Ariel, 1990.
- Llanos, Mariana y Margheritis, Ana, «Liderazgo presidencial y dinámica institucional durante el primer periodo presidencial de Menem. El caso de las privatizaciones», *Política y Gobierno*, Vol. VI, N° 2, 1999, pp. 441-475.
- López de la Roche, Fabio, «Aproximaciones al Concepto de Cultura Política», en *Revista Convergencia*, mayo-agosto, Año 7 N° 22, Universidad Autónoma del Estado de México, México, 2000, pp. 93-123.
- López-Pintor, Rafael y Wert Ortega, José Ignacio, «La otra España. Insolidaridad e intolerancia en la tradición político-cultural española», *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* N°19, 1982, pp. 7-25.
- Luna Félix, *De Perón a Lanusse 1943/1973*. Buenos Aires, Planeta, 1975.



- Mafud, Julio, *Psicología de la Viveza Criolla*. Buenos Aires, Americalee, 1965.
- Mahoney, James, «Path-Dependent Explanations of Regime Change: Central America in Comparative Perspective», *Studies in Comparative International Development*, Vol. 36, N° 1, Spring, 2001, pp. 111-141.
- Mainwaring, Scott y Pérez Liñán, Aníbal, «Nivel de desarrollo y democracia: el excepcionalismo latinoamericano, 1945-1996», *América Latina Hoy* 36, 2004, pp. 189-248.
- Maloney, William; Smith, Gram., and Stoker, Ferry, «Social Capital and Urban Governance: Adding a More Contextualized ‘Top-down’ Perspective», *Political Studies*, Vol. 48, 2000, pp. 802-820.
- Manza, Jeff and Cook, Fay L., «Policy Responsiveness to Public Opinion. The State of the Debate», *Institute for Policy Research Working Papers*, Northwestern University, WP-01-06, July, 2001.
- Maquiavelo, Nicolás, *Discursos sobre la primera década de Tito Livio*. Buenos Aires, Losada, 2003.
- Markoff, John, «Where and when was democracy invented?», *Comparative Studies in Society and History*, Vol. 41, N° 4, 1999, pp. 660-690.
- McKay, David, *American Politics & Society*, Blackwell Publishing Limited, 2005.
- McLaren, Lauren M. and Baird, Vanessa A., «Of Time and Causality: A Simple Test of the Requirement of Social Capital in Making Democracy Work in Italy», paper for the Annual Meeting of the American Political Science Association, Philadelphia, 28-31 August, 2003.
- Millán, René y Gordon, Sara, «Capital social: una lectura de tres perspectivas clásicas», en *Revista Mexicana de Sociología*, Año 66, N° 4, México, octubre-diciembre, 2004, pp. 711-747.
- Minier, Jenny A., «Is democracy a normal good? Evidence for democratic movements», *Southern Economic Journal*, 67(4), 2001, pp. 996-1009.
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos / Oficina Anticorrupción: «Estudio exploratorio sobre transparencia en la Administración Pública Argentina 1998-1999», Agosto de 2000, mimeo.
- Mitlin, Diana, «Civil society and urban poverty. Examining complexity», *Environment & Urbanization*, Vol 13, N° 2, October, 2001.
- Mizrahi, Esteban (comp.), *La Reforma Política Argentina. Aportes para una Discusión Integral*. Buenos Aires, Konrad Adenauer-Stiftung / Editorial Polemos, 2002.

- Moisés, José Álvaro, «Elecciones, participación y cultura política: cambios y continuidades», *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* 50, 1990, pp. 61-109.
- Montero, José R.; Gunther, Richard y Torcal, Mariano, «Actitudes hacia la democracia en España. Legitimidad, descontento y desafección», *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* 83, 1998, pp. 9-49.
- Montero, José R. y Torcal, Mariano, «Cambio cultural, conflictos políticos y política en España», *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, N° 89, Julio-Septiembre, 1995, pp. 9-34.
- Montero, José Ramón y Morlino, Leonardo, «Legitimidad y democracia en el Sur de Europa», *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* N° 64, 1993, pp. 7-40.
- Morales Diez de Ulzurrun, Laura, «Ever less engaged citizens? Political participation and associational membership in Spain», Institut de Ciències Polítiques i Socials, Working Paper 220, Barcelona, 2003.
- Morán, María Luz, «Los estudios de cultura política en España», *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* N° 85, 1999, pp. 97-129.
- - -, «Algunas reflexiones en torno a la influencia de los medios de comunicación en la formación y características de la cultura política de los españoles», *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* N° 57, 1992, pp. 37-59.
- Moreno, Alejandro and Patricia Méndez (s/f): «Attitudes Toward Democracy: Mexico in Comparative Perspective», en <http://www.worldvaluessurvey.com>.
- Munck, Gerardo L. and Verkuilen, Jay, «Conceptualizing and Measuring Democracy. Evaluating Alternative Indices», *Comparative Political Studies*, Vol. 35, N° 1, 2002, pp. 5-34.
- Munck, Gerardo L., and Skalnik Leff, Carol, «Modes of transition and democratization: South America and Eastern Europe in comparative perspectives», *Comparative Politics*, Vol. 29, N° 3, 1997, pp. 343-362.
- Mustapic, Ana M., «*Oficialistas y Diputados*: las relaciones Ejecutivo-Legislativo en la Argentina», *Desarrollo Económico*, Vol. 39, N° 156, 2000.
- Narayan, Deepa, «Bonds and Bridges: Social Capital and Poverty», World Bank, July, 1999 (mimeo).



- Newton, Kenneth, «Political Support: Social Capital, Civil Society, and Political and Economic Performance», Center for the Study of Democracy, University of California, Irving, 2006 (mimeo).
- - -, «Support for Democracy – Social Capital, Civil Society and Political Performance», Discussion Paper SP IV 2005-402, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB), 2005.
- - -, «Social Trust: Individual and Cross-National Approaches», Portuguese Journal of Social Sciences, Vol 3, N° 1, 2004, pp. 15-35.
- - -, «Social Trust and Political Disaffection: Social Capital and Democracy», EURESCO Conference on Social Capital: Interdisciplinary Perspectives, Exeter, 15-20 September, 2001.
- - -, «Mass Media Effects: Mobilization or Media Malaise?», British Journal of Political Science, 29, 1999, pp. 577-599.
- Norris, Pippa, «Democracy Timeseries Data Release 2.0, Revised Spring 2008», disponible en <http://ksghome.harvard.edu/~pnorris/Data/Data.htm> (consultado en noviembre de 2008).
- Norris, Pippa and Davis, James: «Continental divide: Social capital in the US and Europe», in Jowell, Roger C; Fitzgerald Roberts, R. and Eva, G. (eds.): Measuring attitudes cross-nationally: Lessons from the European Social Survey, Sage, London, 2007, pp. 239-265.
- Norris, Pippa, «Political activism: New challenges, new opportunities», in T Boix, Carles and Stokes, Susan (eds.): The Oxford Handbook of Comparative Politics, Oxford University Press, Oxford, 2007, pp. 628-652.
- Norris, Pippa and Inglehart, Ronald, Sacred and Secular: Religion and Politics Worldwide, Cambridge University Press, Cambridge, 2004a.
- Norris, Pippa, and Inglehart, Ronald, «Religious Organizations and Social Capital», The International Journal of Not-For-Profit Law, Vol. 6, Iss. 4, September, 2004b.
- Norris, Pippa; Walgrave, Stefaan, and Van Aelst, Meter, «Who demonstrates? Anti-state rebels, conventional participants, or everyone?», Comparative Politics 37(2), 2004, pp. 189-206.
- Norris, Pippa and Sanders, David, «Message or Medium? Campaign learning during the 2001 British general election», Political Communication. 20(3), 2003, pp. 233-262.

- Norris, Pippa and Inglehart, Ronald, «Gendering Social Capital: Bowling in Women's Leagues?», paper for the conference on Gender and Social Capital, St. John's College, University of Manitoba, 2-3 May, 2003.
- Norris, Pippa, *Democratic Phoenix: Reinventing Political Activism*, Cambridge University Press, Cambridge, 2002a.
- Norris, Pippa and Sanders, David, «Does Balance Matter? Experiments in TV News», paper for the Annual Meeting of the American Political Science Association, Boston, 3-6 September, 1998.
- Norris, Pippa, «Do Campaign Communications Matter for Civic Engagement? American Elections from Eisenhower to George W. Bush», in Farrell, David and Schmitt-Beck, Rudiger (eds): *Do Political Campaigns Matter? Campaign effects in elections and referendums*, Routledge / ECPR Studies in European Political Science, Routledge, London, 2002b, pp. 127-144.
- , «The Bridging and Bonding Role of Online Communities», *The Harvard International Journal of Press-Politics*, 7(3), 2002c, pp. 3-8.
- , «Social Capital and the News Media», *The Harvard International Journal of Press-Politics*, 7(2), 2002d, pp. 3-8.
- , *A Virtuous Circle: Political Communications in Post Industrial Societies*, Cambridge University Press, Cambridge, 2000.
- , «Does television erode social capital? A reply to Putnam», *Political Science and Politics*, Vol. 29, N° 3. September, 1996, pp. 474-480.
- Novaro, Marcos, *Historia de la Argentina contemporánea. De Perón a Kirchner*. Buenos Aires, Edhasa, 2006.
- Novaro, Marcos y Vicente Palermo (comps.), *La historia reciente. Argentina en democracia*. Buenos Aires, Edhasa, 2004.
- O'Donnell, Guillermo, «Democracy, Law and Comparative Politics», *Studies in Comparative International Development*, Vol 36, N° 1, 2001, pp. 7-36.
- , «Polyarchies and the (Un)Rule of Law in Latin America», in *The Rule of Law and the Underprivileged in Latin America*, eds. Juan Méndez, Guillermo O'Donnell, and Paulo Sérgio Pinheiro. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 1998a, pp. 303-337.
- , «Horizontal accountability in new democracies», *Journal of Democracy* 9(3), 1998b, pp. 112-126.
- , «Illusions about consolidation», *Journal of Democracy* 7(2), 1996, pp. 34-51.

- - -, «¿Democracia Delegativa?», en Cuadernos del CLAEH, 61, Montevideo, 1992.
- - -, «Democracia en la Argentina. Micro y Macro», en Oszlak, Oscar, «Proceso», crisis y transición democrática / 1, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires, 1984, pp. 13-30.
- - -, *El estado burocrático autoritario 1966-1973*. Belgrano, Buenos Aires, 1982.
- - -, «Estado y Alianzas en Argentina, 1955-1976», Documento CEDES / FLACSO N° 5, 1976.
- O'Donnell, Rory, «Ireland's Economic Transformation. Industrial Policy, European Integration and Social Partnership», Center for West European Studies, European Union Center, Working Paper N° 2, 1998.
- Olken, Benjamin A., «Do Televisión and Radio Destroy Social Capital? Evidence for Indonesian Villages», Harvard University, DfID-World Bank, 2006.
- Olson, Mancur, *The Logic of Collective Action*. Cambridge, Harvard University Press, 1965.
- O'Mahony, Joan, «Trust in Organisations: Religious Elites and Democracy in the Post-Communist Czech Republic», Center for Civil Society Working Paper N° 22, The London School of Economics and Political Science, 2005.
- Ostrom, Elinor y Ahn, T. K., «Una perspectiva del capital social desde las ciencias sociales: capital social y acción colectiva», en *Revista Mexicana de Sociología*, Año 65, N° 1, México D. F., enero-marzo, 2003.
- Ostrom, Elinor, «Social Capital: A Fad or a Fundamental Concept?», in Dasgupta, Partha and Serageldin, Ismail (eds): *Social Capital: A Multifaceted Perspective*, The World Bank, Washington D.C., 1999, pp. 172-214.
- Page, Benjamin I. and Shapiro, Robert Y., *The Rational Public. Fifty Years of Trends in Americans' Policy Preferences*. Chicago, The University of Chicago Press, 1992.
- Parish, Randall, and Peceny, Mark, «Kantian liberalism and the collective defense of democracy in Latin America», *Journal of Peace Research*, Vol. 39, N° 2, 2002, pp. 229-250.
- Parsons, Talcott and Shills, Edward, A., *Hacia una teoría general de la acción*. Buenos Aires Kapelusz, 1968.



- Paxton, Pamela, «Social Capital and Democracy: An Interdependent Relationship», *American Sociological Review*, Vol. 67, N° 2, 2002, pp. 254-277.
- Pérez-Díaz, Víctor, *El malestar en la democracia*. Barcelona, Crítica, 2008.
- Perloff, Richard, «Psychological Dynamics of Political Advertising Effects», *Political Communication and Persuasion* 8 (4), 1991, pp. 213-219.
- Peruzzotti, Enrique y Catalina Smulovitz (eds.), *Controlando la política. Ciudadanos y Medios en las nuevas democracias latinoamericanas*. Buenos Aires, Temas, 2002.
- Petras, James, and Vieux, Steve, «The transition to authoritarian electoral regimes in Latin America», *Latin American Perspectives*, Vol. 21, N° 4, 1994, pp. 5-20.
- Pierson, Paul, «Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics», *American Political Science Review*, Vol. 94, N° 2, June, 2000a, pp. 251-267.
- - -, «Not Just What, but When: Timing and Sequence in Political Processes», *Studies in American Political Development*, 14, Spring, 2000b, pp. 72-92.
- PNUD, *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Buenos Aires, 2004.
- PNUD / BID *El Capital Social. Hacia la construcción del Índice de Desarrollo Sociedad Civil de Argentina*. Buenos Aires, s/f, (mimeo).
- PNUD / BID / GADIS, *Índice de Desarrollo Sociedad Civil de Argentina*. Total País, Buenos Aires, 1998.
- Ponthieux, Sophie, «The concept of social capital: a critical review», paper for the 10th ACN Conference, Paris, 21-23 January, 2004.
- Portantiero, Juan Carlos, «Condiciones para un nuevo pacto institucional en la Argentina», en Oszlak, Oscar y otros en *Proceso. Crisis y transición democrática*, Vol. 2, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina, 1984, pp. 133-144.
- Portes, Alejandro, «The Two Meanings of Social Capital», *Sociological Forum*, Vol. 15, N° 1, 2000, pp. 1-12.
- Potash, Robert, *El Ejército y la política en la Argentina 1962-1973. De la caída de Frondizi a la restauración peronista* (2 tomos). Buenos Aires, Sudamericana, 1994a.



- , *El Ejército y la política en la Argentina 1945-1962. De Perón a Frondizi*. Buenos Aires Sudamericana, 1994b.
- Pretty, Jules and Wessler, Gesa, «Social capital and connectedness: Issues and implications for agriculture, rural development and natural resource management in ACP countries», Technical Centre for Agricultural and Rural Cooperation ACP-EU (CTA) Annual Report 2003, December, 2003, pp. 1-14.
- Przeworski, Adam; Alvarez, Michael; Cheibub, José A. and Limongi, Fernando, «What Makes Democracy Endure?», *Journal of Democracy*, Vol. 7, No. 1, 1996, pp. 39-56.
- Przeworski, Adam and Limongi, Fernando, «Political Regimes and Economic Growth», *The Journal of Economic Perspectives*, Vol. 7, N° 3, 1993, pp. 51-69.
- Putnam, Robert D., «E Pluribus Unum: Diversity and Community in the Twenty-first Century. The 2006 Johan Skytte Prize Lectura», *Scandinavian Political Studies*, Vol. 30, N° 2, 2007, pp. 137-174.
- , *Better Together: Restoring the American Community*. New York, Simon & Schuster, 2003.
- , «Bowling Together», *The American Prospect*, Vol. 13, N° 3, February 11, 2002.
- , *Bowling Alone. The Collapse and Revival of American Community*. New York, Simon & Schuster, 2000a.
- , «The Strange Disappearance of Civic America», *The American Prospect*, Vol. 7, N° 24, December 1, 1996.
- , «Bowling Alone: America's Declining Social Capital». *Journal of Democracy*, Vol. 6, N° 1, 1995, pp. 65-78.
- , *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton, Princeton University Press, 1993a.
- , «The Prosperous Community», *The American Prospect*, Vol. 4, N° 13, March 21, 1993b.
- Putnam, Robert D. and Pharr, Susan J., «Why Is Democracy More Popular Than Democracies?», *The Chronicle of Higher Education*, May 26, 2000b.
- Quiroga, Hugo, *La Argentina en emergencia permanente*, Buenos Aires, Edhasa, 2005a.

- - -, «La reconstrucción de la democracia argentina», en Suriano, Juan (dirección de tomo), *Nueva Historia Argentina. Dictadura y democracia (1976-2001)*. Buenos Aires, Editorial Sudamericana.
- - -, «La democracia posible: un cruce entre procedimiento, valores y políticas», en Cheresky, Isidoro Cheresky, Isidoro y Pousadela, Inés (comp.), *Política e instituciones en las nuevas democracias latinoamericanas*, Paidós, Buenos Aires, 2001, pp. 236-248.
- Rabkin, Rhoda, «The Aylwin government and ‘tutelary’ democracy: A concept in search of a case?», *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Vol. 34, N° 4, 1992, pp. 119-194.
- Rankin, Katharine N., «Social Capital, Microfinance, and the Politics of Development», *Feminist Economics*, Vol. 8, N° 1, 2002, pp. 1-24.
- Remmer, Karen L., «Theoretical Decay and Theoretical Development The Resurgence of Institutional Analysis», *World Politics* 50:1, 1997, pp. 34-61.
- Roberts, Kenneth, and Wibbels, Erik, «Party systems and electoral volatility in Latin America: A test of economic, institutional, and structural explanations», *American Political Science Review*, Vol. 93, N° 3, 1999, pp. 575-590.
- Robinson, James A., «Economic development and democracy», *Annual Review of Political Science* 9, 2006, pp. 503-527.
- Roitter, Mario M. y González Bombal, Inés (comps.), *Estudios sobre el sector sin fines de lucro en Argentina*, Buenos Aires, CEDES, 2000.
- Rojo, Teresa, «Los supuestos de la ‘Nueva Cultura Política’ respecto al comportamiento de voto. Una aplicación al caso de Madrid», *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* 58, 1992, pp. 143-161.
- Romero, José Luis, *Las ideologías de la cultura nacional y otros ensayos* (2 tomos), Buenos Aires, Centro Editor de América Latina, 1994.
- Romero, Luis Alberto, «Veinte años después, un balance», en Novaro, Marcos y Palermo, Vicente (comps.), *La historia Reciente. Argentina en Democracia*. Buenos Aires, Edhasa, 2004, pp. 271-282.
- - - , «Participación política y democracia, 1880-1984», en Gutiérrez, Leandro H. y Romero, Luis Alberto, *Sectores Populares. Cultura y Política. Buenos Aires en la entreguerra*. Buenos Aires, Sudamericana, 1995, pp. 107-152.



- Rothstein, Bo (2000): «Trust, social dilemmas, and the strategic construction of collective memories», *Journal of Theoretical Politics* 12, pp. 477-501.
- Rothstein, Bo and Stolle, Dietlind, «The Quality of Government and Social Capital: A Theory of Political Institutions and Generalized Trust», *The Quality of Government Institute Working Paper Series* 2007-2, Göteborg University, 2007.
- Rothstein, Bo and Stolle, Dietlind, «Introduction: Social Capital in Scandinavia», *Scandinavian Political Studies*, Vol. 26, N° 1, 2003.
- Rothstein, Bo and Uslaner, Eric, «All For All: Equality, Corruption and Social Trust», *The Quality of Government Institute Working Paper Series*, Göteborg University, 2006.
- Rothstein, Bo and Teorell, Jan, «What is Quality of Government? A Theory of Impartial Political Institutions», *The Quality of Government Institute Working Paper Series*, Göteborg University, 2005.
- Rothstein, Bo and Stolle, Dietlind, «How Political Institutions Create and Destroy Social Capital: An Institutional Theory of Generalized Trust», paper for the 98th Meeting of the American Political Science Association in Boston, August 29 - September 2, 2002.
- Rouquette, Michel-Louis, «La comunicación de masas», en Moscovici, Serge (comp.), *Psicología Social II*. Barcelona Paidós, 1985, pp. 627-647.
- Routledge, Bryan R., and Von Amsberg, Joachim, «Social Capital and Growth», *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy*, March, 2002.
- Rovira Mas, Jorge, «Transición a la democracia y su consolidación en Centroamérica: un enfoque para su análisis», *Anuario de Estudios Centroamericanos*, Vol. 28, N° 1-2, 2002, pp. 9-56.
- Saba, Andrea, *El modelo italiano. La especialización flexible y los distritos industriales*. La Plata, Editorial de la Universidad Nacional de La Plata, 1997.
- Saborido, Jorge y Berenblum, Rubén (Comps.), *Los Pactos de la Moncloa y la Argentina de Hoy*. Buenos Aires, Macchi, 2002.
- Saguaro Seminar at John F. Kennedy School of Government, Harvard University, Social Capital Benchmark Survey 2006 Codebook and National Results, 2006.
- Saguaro Seminar at John F. Kennedy School of Government, Harvard University, Social Capital Benchmark Survey 2000 Codebook, National Results and Dataset, 2000.

- Sánchez, Pedro, *La presidencia de Illia*. Buenos Aires, Centro Editor de América Latina, 1983.
- Sartori, Giovanni, *¿Qué es la democracia?* Buenos Aires, Tauro, 2003.
- - -, «Concept misinformation in comparative politics», *The American Political Science Review*, Vol. 64, N° 4, 1970, pp. 1.033-1.053.
- Schedler, Andreas, and Sarsfield, Rodolfo, «Democrats with Adjectives Linking Direct and Indirect Measures of Democratic Support», *International Political Science Association, Committee on Concepts and Methods, Working Paper Series*, April, 2005.
- Schedler, Andreas, «Measuring Democratic Consolidation», *Studies in Comparative International Development*, Vol. 36, N° 1, 2001, pp. 66-92.
- - -, «What is Democratic Consolidation?», *Journal of Democracy* 9(2), 1998, pp. 91-107.
- - -, «Concepts of democratic consolidation», *Meeting of the Latin American Studies Association (LASA)*, Guadalajara, April, 1997.
- Schmitter, Philippe C., and Santiso, Javier, «Three temporal dimensions of the consolidation of democracy», *International Political Science Review*, Vol. 19, N° 1, 1998, pp. 69-92.
- Schmitter, Philippe C. and Karl, Terry L., «What democracy is... and is not», *Journal of Democracy*, Summer, 1991, pp. 67-73.
- Schumpeter, Joseph A., *Capitalismo, Socialismo y Democracia*, Aguilar, México, 1963.
- Schwartz, Herman (s/f): «Down the Wrong Path: Path Dependence, Increasing Returns, and Historical Institutionalism», mimeo, disponible en <http://people.virginia.edu/~hms2f/Path.pdf> (consultado en febrero de 2009).
- Scwartzman, Kathleen C., «Globalization and democracy», *Annual Review of Sociology*, Vol. 24, 1998, pp. 159-181.
- Sebreli, Juan José, *Crítica de las ideas políticas argentinas*. Buenos Aires, Sudamericana, 2002.
- Seligson, Mitchell A., and Carrión, Julio F., «Political support, political skepticism, and political stability in new democracies. An empirical examination of mass support for coups d'état in Peru», *Comparative Political Studies*, Vol 35, N° 1, 2002, pp. 58-82.

- Seligson, Mitchell A., «Toward A Model of Democratic Stability: Political Culture in Central America», *Estudios Interdisciplinarios de América Latina y el Caribe*, Vol. 11, N° 2, julio-diciembre, 2000.
- Shaw, Greg M. and Stephanie L. Reinhart, «Devolution and Confidence in Government», *Public Opinion Quarterly*, Vol. 65, N° 3, 2001, pp. 369-388.
- Sides, John, «It Takes Two: The Reciprocal Relationship Between Social Capital and Democracy», *Institute of Governmental Studies Working Papers*, UC Berkeley, 1999.
- Silver, Brian D. and Dowley, Kathleen M., «Measuring Political Culture in Multi-Ethnic Societies. Reaggregating the World Values Survey», *Comparative Political Studies* 33, 2000, pp. 517-550.
- Sirianni, Carmen and Friedland, Lewis, *Civic Innovation in America. Community Empowerment, Public Policy, and the Movement for Civic Renewal*. University of California Press, 2001.
- Skocpol, Theda, and Fiorina, Morris (eds.), *Civic Engagement in American Democracy*, The Brookings Institution / Russell Sage Foundation, Washington, 1999.
- Skocpol, Theda, «How Americans Became Civic», in Skocpol and Fiorina, op. Cit., 1999, pp. 27-80.
- - -, «Unraveling from above», *The American Prospect* 25, 1996, pp. 20-25.
- Slemrod, Joel, «Trust in Public Finance», paper for the Conference Public Finances and Public Policy in the New Millennium, CES, Munich, January 12-13, 2001.
- Smith, Aaron and Rainie, Lee, «The Internet and the 2008 Election», *Pew Internet & American Life Project Report*, June 15, en <http://www.pewinternet.org> (consultado en enero de 2008).
- Solt, Frederick, «Civics or Structure? Revisiting the Origins of Democratic Quality in the Italian Regions», *British Journal of Political Science*, 34, 2004, pp. 123-135.
- Stiglitz, Joseph E., *El malestar en la globalización*, Taurus, Buenos Aires, 2002.
- Stimson, James A.; Mackuen, Michael B.; Erikson, Robert S., *Dynamic Representation*, *The American Political Science Review*, Vol. 89, No. 3, 1995, pp. 543-565.
- Stolle, Dietlind with Jane Lewis, «Social Capital: An Emerging Concept,» in Hobson, B., Lewis, J., and Siim B. (eds.): *Contested Concepts in*



- Gender and European Social Politics, Edward Elgar Press, Cheltenham, 2002, pp. 195-229.
- Stolle, Dietlind and Hooghe, Marc, «Preparing for the Learning School of Democracy. The Effects of Youth and Adolescent Involvement on Value Patterns and Participation in Adult Life», paper for the European Consortium for Political Research Joint Sessions 2002, Torino, 22-27 March, 2002.
- Strasser, Carlos, «América Latina: participación cívica, instituciones democráticas, buen gobierno. Los obstáculos y las cuestiones», en Carlos Sojo y otros: Desarrollo Social en América Latina: temas y desafíos para las políticas públicas, FLACSO, Costa Rica, 2002.
- Students for a Democratic Society, «The Port Huron Statement», Office of Sen. Tom Hayden, en <http://coursesa.matrix.msu.edu/~hst306/documents/huron.html>, (consultado en noviembre de 1008), 1962.
- Suárez, Francisco M.; Pecci, María C. y Christensen, Adriana, «Vulnerabilidad y Fortalecimiento de las Organizaciones de la Sociedad Civil», CENOC, Buenos Aires, 2001, (mimeo).
- Suárez, Josefa M.; Jorge, José E.; Cicocciopo, Laura; Rezzano, María del Carmen; Antúnez, Cristina y Perdoni, Sergio, Programas de empleo transitorio. La experiencia de Barrios Bonaerenses. Aspectos conceptuales, metodológicos y operativos, Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires / PNUD, La Plata, 1999.
- Sullivan, John L.; Borgida, Eugene; Jackson, Melinda S.; Riedel, Eric; Oxendine, Alina; Gangl, Amy, «Social Capital and Community Electronic Networks: For-Profit vs. For-Community Approaches», American Behavioral Scientist, Vol. 45, No. 5, 2002, pp. 868-886.
- Tarrow, Sidney, «Putnam in America», paper for the Workshop on Social Capital and Civil Involvement, Cornell University and the University of Turin, September 13-14, 2002.
- - - , «Making Social Science Work Across Space and Time: A Critical Reflection on Robert Putnam's Making Democracy Work», American Political Science Review, 90, 1996, pp. 389-397.
- Temple, Jonathan, «Growth effects of education and social capital in the OECD», paper for the HRDC-OECD International Symposium on the Contribution of Human and Social Capital to Sustained Economic Growth and Well-Being, Quebec, 19-21 March, 2000.





- Teorell, Jan, «Corruption as an Institution: Rethinking the Nature and Origins of the Grabbing Hand», The Quality of Government Institute Working Paper Series, Göteborg University, 2007.
- The Economist, «The Latinobarómetro Poll. Democracy's low-level equilibrium». Aug 12<sup>th</sup>, 2004.
- The Economist, «The Latinobarómetro Poll. The stubborn survival of frustrated democrats», Oct 30<sup>th</sup>, 2003.
- Thelen, Kathleen, «Historical Institutionalism in Comparative Politics», Annual Review of Political Science 2, 1999, pp. 369-404.
- Tiepoh, M. Geepu Nah, and Reimer, Bill, «Social capital, information flows, and income creation in rural Canada: a cross-community analysis», Journal of Socio-Economics 33, 2004, pp. 427-448.
- Tilly, Charles, «Inequality, democratization, and de-democratization», Sociological Theory, Vol. 21, N° 1, 2003, pp. 37-43.
- Torcal, Mariano, «El origen y la evolución del apoyo a la democracia en España. La construcción del apoyo incondicional en las nuevas democracias», Revista Española de Ciencia Política, N° 18, Abril 2008, pp. 29-65.
- - -, (2006), «Desafección institucional e historia democrática en las nuevas democracias», Revista SAAP, Vol. 2, N° 3, Agosto, pp. 591-569 [2002].
- Torcal, Mariano and Montero, José R., «Facets of Social Capital in New Democracies. The Formation and Consequences of Social Capital in Spain», Kellogg Institute, Working Paper N° 259, 1998.
- Torcal, Mariano, «Análisis dimensional y estudio de valores: el cambio cultural en España», Revista Española de Investigaciones Sociológicas 98, 1992, pp. 97-122.
- Torcal, Mariano, «La dimensión materialista / posmaterialista en España. Las variables del cambio cultural», Revista Española de Investigaciones Sociológicas 47, 1989 pp. 227-254.
- Touraine, Alain, ¿Qué es la democracia?, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 1998.
- Triandis, Harry C., *Actitudes y cambios de actitudes*. Barcelona, Ediciones Toray, 1974.
- Trigiglia, Carlo, «Social Capital and Local Development», European Journal of Social Theory, 4 (4), 2001.

- Ulanovsky, Carlos, *Parent las rotativas. Diarios, revistas y periodistas* (2 tomos). Buenos Aires, Emecé, 2005.
- Uslaner, Eric, «Trust and Corruption», in Lambsdorff, Johann G.; Taube, Markus and Schramm, Matthias (eds.): *Corruption and the New Institutional Economics*, Routledge, London, 2005a.
- , «The Bulging Pocket and the Rule of Law: Corruption, Inequality, and Trust», paper for the Conference, «The Quality of Government: What It Is, How to Get It, Why It Matters», The Quality of Government Institute, Göteborg University, November 17-19, 2005b.
- , «Tax Evasion, Trust, and the Strong Arm of the Law», paper for the Conference on «Tax Evasion, Trust, and State Capacity», University of St. Gallen, St. Gallen, Switzerland, October 17-19, 2003.
- , *The Moral Foundations of Trust*. Cambridge University Press, 2002a.
- , «Civic Associations: Democratic Elixir or Democratic Illusion?», paper for the Joint Sessions of the European Consortium for Political Research, Torino, March 22-27, 2002b.
- , «Trust, Democracy, and Governance», paper for the European Consortium for Political Research, Copenhagen, April, 2000.
- , «Democracy and Social Capital», en Warren, Mark E. (ed.): *Democracy and Trust*. Cambridge University Press, Cambridge, 1999, pp. 121-150.
- Van Schaik, Teo, «Social Capital in the European Values Study Surveys», OECD-ONS International Conference on Social Capital Measurement, London, 2002.
- Vázquez García, Rafael, «Creating Social Capital and Civic Virtue: Historical Legacy and Individualistic Values. What Civil Society in Spain?», European Consortium for Political Research, Uppsala, 2004.
- Verba, Sydney, «The citizen as respondent: simple surveys and American democracy», *American Political Science Review*, Vol. 90, N° 1, 1996, pp. 1-7.
- Vitullo, Gabriel E., «Transitologia, consolidología e democracia na América Latina. Uma revisão crítica», *Revista de Sociologia e Política* N° 17, Curitiba, 2001, pp. 53-60.
- Wang, Zhengxu, «Before the Emergence of Critical Citizens: Economic Development and Political Trust in China», *International Review of Sociology*, Volume 15, Issue 1, 2005, pp. 155-171.
- Warren, Mark E., *Democracy and Association*. Princeton, Princeton University Press, 2001.

- Warren, Mark E. (ed.), *Democracy and Trust*. Cambridge, Cambridge University Press,. 1999.
- Welzel, Christian and Inglehart, Ronald, «The Role of Ordinary People in Democratization», *Journal of Democracy*, Vol. 19, N° 1, January, 2008, pp. 126-140.
- Welzel, Christian, «Democratization as an Emancipative Process: The Neglected Role of Mass Motivations», *European Journal of Political Research* 45, 2006, pp. 871-896.
- Welzel, Christian; Inglehart, Ronald and Deutsch, Franziska, «Social Capital, Voluntary Associations and Collective Action: Which Aspects of Social Capital Have the Greatest ‘Civic’ Payoff?», *Journal of Civil Society*, Vol. 1, N° 2, September, 2005, pp. 121-146.
- Welzel, Christian and Inglehart, Ronald, «Liberalism, Postmaterialism, and the Growth of Freedom», *International Review of Sociology*, Vol. 15, N° 1, March, 2005, pp. 81-108.
- Welzel, Christian; Inglehart, Ronald and Klingemann, Hans-Dieter, «The theory of human development: A cross-cultural analysis», *European Journal of Political Research*, 42, 2003, pp. 341–379.
- Welzel, Christian, «Effective democracy, mass culture, and the quality of elites: the human development perspective», *International Journal of Comparative Sociology*, Vol. 43, No. 3-5, 2002, pp. 317-349.
- Whitely, Paul, «Economic Growth and Social Capital», *Political Studies*, Vol. 48, N° 3, 2000, pp. 443-466.
- Wiarda, Howard, J., and Haynes, Keith A., «Authoritarianism, Democracy, and Development: the corporative theory of Howard J. Wiarda», *Latin American Perspectives*, Vol. 15, N° 3, 1998, pp. 131-150.
- Wildavsky, Aaron, «Choosing preferences by constructing institutions. A cultural theory of preferences formation», *American Political Science Review*, Vol 81, N° 21, March, 1987, pp. 3-21.
- Wilson, Richard W., «The many voices of political culture. Assessing Different Approaches», *World Politics* 52, January, 2000, pp. 246–273.
- Wleizien, Christopher and Christopher Carman, «Ideological Placements and Political Judgements of Government Institutions», *Public Opinion Quarterly*, Vol. 65, N° 4, 2001, pp. 550-561.
- Wolton, Dominique, *Pensar la Comunicación*. Buenos Aires, Prometeo, 2007.

- Wood, Richard, «Religious Culture and Political Action», *Sociological Theory* 17:3, November, 1999, pp. 307-32.
- Woolcock, Michael, and Narayan, Deepa, «Social Capital: Implications for Development Theory, Research and Policy», *The World Bank Research Observer*, Vol. 15, N° 2, 2000, pp. 225-249.
- Zak, Paul J. and Knack, Stephen, «Building Trust: Public Policy, Interpersonal Trust, and Economic Development», SSRN Working Paper, November 30, 2001.
- Zmerli, Sonja, «Bonding and Bridging Social Capital. A Relevant Concept for Political Participation?», paper for the European Consortium for Political Research Joint Sessions, Torino, March 22-27, 2002.

ESTA PUBLICACIÓN SE TERMINÓ DE IMPRIMIR  
EN EL MES DE NOVIEMBRE DE 2010,  
EN LA CIUDAD DE LA PLATA,  
BUENOS AIRES,  
ARGENTINA.









El optimismo que despertara en su momento la expansión global de la democracia ha dado paso, más de treinta años después, a la idea de que es preciso trabajar para mejorar su desempeño. Hoy es necesario superar una visión estrecha de la democracia, que la entiende solo como un método para elegir y controlar a los gobernantes.

La cultura política forma parte de las cuestiones que es indispensable abordar, pues ejerce una influencia en el funcionamiento de las instituciones que no ha recibido atención suficiente. La cultura es una dimensión fundamental de la democracia, entendida como una forma de convivencia que permite la diversidad de los proyectos de vida preservando el sentido de ciudadanía.

El establecimiento de una democracia electoral no abre el paso automáticamente a instituciones efectivas que den respuesta a las demandas y preferencias de la gente y actúen eficazmente para solucionar los problemas del país. Es en la estabilidad, profundidad y efectividad de la democracia, más allá del periódico ejercicio electoral, que la cultura política cumple un rol prominente.

La primera parte del libro aborda el fenómeno de difusión mundial de la democracia, los modelos utilizados en su análisis y las principales perspectivas teóricas sobre la cultura política. La segunda parte enfoca la cultura política argentina: el apoyo a la democracia y la satisfacción con su desempeño, la crisis de confianza en las instituciones, la evolución del interés por la política, la participación en asociaciones civiles y la confianza interpersonal. Finalmente el texto ofrece una aproximación al estudio de las diferencias regionales de cultura política en el país.

