

Anexo 3: Índice de potencial de empoderamiento

Porto Alegre	Montevideo	Santiago de Chile
Indicadores	Indicadores	Indicadores
4. Falando em política, o/a sr/a se interessa por política?	4. Hablando de la política, ¿usted se interesa por la política?	4. Hablando de política, ¿usted se interesa por la política?
5. O/a sr/a costuma se manter informado sobre assuntos políticos?	5. ¿Usted acostumbra a informarse sobre asuntos políticos?	5. ¿Usted acostumbra a informarse sobre asuntos políticos?
6. O/a sr/a conversa sobre política com familiares?	6. ¿Usted conversa sobre política con sus familiares?	6. ¿Usted conversa sobre política con sus familiares?
7. O/a sr/a conversa sobre política com amigos?	7. ¿Usted conversa sobre política con amigos?	7. ¿Usted conversa sobre política con amigos?
8. Com que frequência o/a sr/a fala dos problemas do país com amigos?	8. ¿Con qué frecuencia usted habla de los problemas del país con amigos?	8. ¿Con que frecuencia usted habla de los problemas del país con amigos?
9. Em relação ao funcionamento da democracia no Brasil, o/a sr/a está:	9. Con relación al funcionamiento de la democracia en Uruguay, usted está:	9. Con relación al funcionamiento de la democracia en Chile, usted está:
14. Quanto às Leis, o/a sr/a as obedece por: () Crer nas instituições () Obrigação () NS () NR (P=2)	14. Con respecto a las leyes, usted las obedece por: () Creer en las instituciones () Obligación () NS () NR (P=2)	14. Con respecto a las leyes, usted las obedece por: () Creer en las instituciones () Obligación () NS () NR (P=2)

*Fue establecido que para ser incluido en el índice el entrevistado debería responder a 90% de las preguntas.

**P = Peso 2, a las otras preguntas fueron atribuidas Peso = 1.

Democracia participativa, desarrollo y capital social

RODRIGO STUMPF GONZÁLEZ • HENRIQUE C. DE OLIVEIRA DE CASTRO

Resumen

En la década de los 80 hubo una ola de nuevas democracias en América Latina. Pasadas casi dos décadas las transformaciones sociales que se esperaban no siempre ocurrieron. Las instituciones democráticas reciben una baja nota de calificación por parte de la población. Este texto busca, trabajando con el concepto de capital social y datos de la última ola de la encuesta mundial de valores, discutir los límites de creación de nuevos espacios de participación para transformar la democracia y las condiciones de desarrollo.

Abstract

In the decade of 1980s started a new wave of democratization in Latin America. After almost two decades the expected social changes did not take place. Democratic institutions are poorly evaluated by civil society. This paper uses the concept of social capital and data from the World Values Survey to discuss the limits of the emergence of participation in order to transform democracy.

PALABRAS CLAVE: Capital social – Democracia – Participación – Desarrollo – Encuesta mundial de valores.

Introducción

Han pasado más de dos siglos desde el inicio de los procesos de independencia de los países de América Latina con relación a sus metrópolis europeas. Sin embargo, continúa presente una diferencia acentuada entre los niveles de desarrollo económico alcanzados por Europa Occidental y la mayoría de los Estados latinoamericanos, aunque muchos de estos últimos tuvieron expresivos crecimientos de su PIB y tasas de crecimiento económico razonables en la última década.

Estos resultados no fueron suficientes para reducir la pobreza de una parte significativa de sus poblaciones. Se constata inmediatamente que el continente no enfrenta un problema simplemente de crecimiento, sino más bien de los mecanismos de distribución de las riquezas nacionales.

Los mecanismos de una economía de mercado, ardientemente defendidos por el liberalismo clásico o renovado, son incapaces de dar una respuesta adecuada para los problemas de distribución de la renta. Ésta es una tarea que tiene que ser enfrentada a través de mecanismos políticos. Y la historia reciente o remota indica

que los gobiernos autoritarios, aun siendo encabezados por supuestos “déspotas iluminados” no son confiables. La respuesta debe ser buscada en la democracia.

Hace aproximadamente dos décadas, innumerables países de América Latina pasaron por procesos de transición hacia la democracia, dejando atrás años de dictaduras militares o guerras civiles. Una extensa literatura (Moisés y Albuquerque, 1989; Rouquié, Lamounier y Schvarzer, 1985; O'Donnell, Schmitter y Whitehead, 1988; Touraine, 1989, entre otros) discutió diversos aspectos de la creación de los nuevos regimenes, prestando una especial atención a la creación de nuevas instituciones.

Con el fin del autoritarismo, muchas esperanzas se depositaron en la formulación de las reglas democráticas. Se hicieron esfuerzos, ya sea para recuperar antiguas estructuras partidarias, debilitadas por la persecución, censura o ausencia de elecciones, ya sea para crear nuevas leyes electorales y fundar nuevos sistemas partidarios.

En el período más reciente, en tanto, se verifica que dichas estructuras son evaluadas de forma negativa por gran parte de la población. En algunos casos la declinación es provocada por crisis económicas o políticas pero, en general, la valoración negativa ha sido una constante.

Los datos del Latinobarómetro relativos a la década que va desde la mitad de los años 90 hasta la mitad de la primera década del nuevo siglo son uno de los indicativos de tal situación. La confianza en las instituciones políticas, como gobiernos y parlamentos, permanece baja durante todo el período. Las únicas instituciones que reciben un voto de confianza son la familia y las Iglesias. Por su parte, los datos del *World Values Survey* demuestran la misma tendencia en los países de América Latina que fueron objeto de la investigación (Latinobarómetro, 2004; WVS, 2006).

El descontento de las poblaciones con sus instituciones representativas puede ser asociado, en parte, a la incapacidad de los sucesivos gobiernos de enfrentar problemas históricos como pobreza y desigualdad. Otra explicación para esta situación es el hecho de que subsisten formas de autoritarismo veladas en las democracias latinoamericanas como la tecnocracia, con el dominio en los gobiernos de los “ministerios económicos” o bancos centrales, apartando a la población de la toma de decisiones; o la supervivencia de oligarquías, manteniendo prácticas tradicionales como el intercambio de favores. La acusación, en 2006, de la venta de votos por diputados a cambio de pagos mensuales en la Cámara de Diputados en Brasil es el tipo de situación que alimenta este descrédito.

Existe una dificultad en las instituciones tradicionales de la democracia representativa –partidos, Parlamento o Congreso, Presidencia de la República– para mantener la legitimidad en el ejercicio de estas funciones, siendo desacreditadas por su ineficacia o por sospechas de corrupción.

La crítica a estos mecanismos clásicos de la democracia representativa llevó, en muchos países, a la proposición de alternativas de acuerdo que condujo a la construcción del concepto de democracia participativa (González, 2000). Diferentes mecanismos de participación fueron propuestos con el objeto de ampliar

la injerencia de la población y dotar de mayor legitimidad a las decisiones sobre la formulación y control de políticas públicas o en la distribución de los recursos del presupuesto público (Schmidt y Castro, 2000).

Tomando como ejemplo el caso brasileño, fueron creados innumerables mecanismos institucionales para la implantación de una democracia participativa. Se esperaba que su funcionamiento pleno permitiera rescatar la credibilidad política como medio legítimo para la expresión de las necesidades de la población, fortaleciendo la democracia.

No obstante, los resultados en la práctica no siempre corroboran la expectativa conforme indican algunos casos (González, 1997; González, 1998; González, 2000; González y Diniz, 2002) ¿Responsabilidad de las instituciones o de la cultura política local?

Esta situación trae a la superficie el debate, ya antiguo, de si para el funcionamiento de un régimen democrático son más importantes los factores institucionales o culturales (Welzel e Inglehart, 1999). Siguiendo la línea de pensamiento iniciada con Almond y Verba en los años 60, innumerables tentativas de construcción teórica que pretenden vincular la democracia a variables culturales han sido realizadas en los últimos años con una amplia recolección de datos, destacándose especialmente el trabajo de Ronald Inglehart y el *World Values Survey* (Castro, 2007; Castro, 1998; Inglehart, 2003).

Otra vertiente que busca relacionar tradiciones culturales y el funcionamiento de las instituciones se desenvuelve a partir del trabajo de Robert D. Putnam, con la utilización del concepto de capital social (Baquero, 2001).

Partiendo del supuesto que el enfrentamiento de los problemas sociales de América Latina solamente podrá ser hecho a través de un proceso democrático y que la creación de instrumentos de democracia participativa tiene un enorme valor en la construcción de instituciones democráticas, este trabajo analiza, desde el concepto de capital social, datos referentes a Argentina, Brasil, Chile y Uruguay, así como su posible influencia en el desarrollo de las instituciones democráticas.

En la primera parte se reconstruye el origen del concepto de capital social y se define según su uso en el ámbito de este trabajo. En seguida son analizados de manera comparativa los datos recientes del *World Values Survey* con referencia a los países seleccionados. Finalmente, se presentan algunas conclusiones preliminares y se anuncian ciertos temas para una futura investigación.

Arqueología del concepto de capital social

Relacionar instituciones y cultura no es algo nuevo en la teoría social. Muchos autores remontan la proposición de una relación entre las condiciones sociales y el funcionamiento de instituciones democráticas a la obra de Alexis de Tocqueville, *La democracia en América*. Otra referencia común en el debate sobre los lazos de solidaridad y el desarrollo de comunidades es la obra de Emile Durkheim.

Antes de la popularización del uso del concepto de capital social, otros conceptos como los de socialización política y cultura política también fueron ampliamente utilizados, particularmente en la ciencia política estadounidense.

Aunque no es nuevo, el concepto de capital social comenzó a ser más utilizado en la última década. Robert Putnam (2000) apunta como referencia más remota del uso del término el texto de L. J. Hanifan (1916), un supervisor de escuelas rurales de Virginia del Oeste. El propio Putnam, en tanto, emplea el término siguiendo a James Coleman (1990). Este último, por su parte, remite la formulación del concepto al economista Glen Loury, en sus textos de 1977 y 1981, ignorando de este modo la contribución de Pierre Bourdieu (Coleman, 1990: 301; Portes, 1998).

Aunque estén disponibles todos estos ejemplos respecto a la preocupación de diferentes autores por la discusión sobre lazos, confianza interpersonal o aceptación de reglas, se puede considerar que el concepto de capital social, tal como ha sido utilizado más recientemente, fue formulado paralelamente por dos autores: Pierre Bourdieu y James Coleman.

No obstante, el autor que probablemente más contribuyó a impulsar el uso del concepto en los años 90 fue Robert D. Putnam. La investigación de Putnam sobre Italia (Putnam, 1996) atrajo la atención, pero no tanto como su análisis sobre la declinación de la participación cívica en los Estados Unidos, publicado bajo el título *Bowling Alone: America's Declining Social Capital* (1995), tesis que fue posteriormente ampliada en el libro de igual nombre (Putnam 1995 y 2000).

Las posibilidades operativas del uso del concepto de capital social en la promoción del desarrollo llamaron la atención de organismos internacionales como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, que promovieron en los últimos años diversos estudios sobre el tema (Klikberg y Tomassini, 2000). La discusión sobre el capital social dejó de ser un debate académico para transformarse en una herramienta importante en proyectos de financiamiento para el desarrollo de países alrededor del mundo.

En este período, el debate sobre el concepto aumentó las divergencias sobre su conceptualización y uso. De ahí la necesidad de definir precisamente lo que será entendido como capital social en el ámbito de este trabajo. Para tal efecto, será brevemente retomada la trayectoria expuesta.

La definición de Pierre Bourdieu (1980) del término capital social es parte de su debate sobre las diversas formas de capital, incluyendo el capital económico y el cultural. Siguiendo una de sus primeras formulaciones: "Le capital social est l'ensemble des ressources actuelles ou potentielles qui sont liées à la possession d' un *réseau durable de relations* plus ou moins institutionnalisées d'interconnaissance et d'interreconnaissance" (Bourdieu, 1980: 2).

Para Bourdieu el capital social es una forma más de capital, poseída por determinados individuos, que los auxilia en la defensa de sus objetivos, colaborando en su colocación estratégica dentro de la sociedad. La mantención de la red de relaciones, por ende, está ligada a la búsqueda de los objetivos personales de sus participantes como un mecanismo más, al lado de la acumulación de capital cultural y

capital financiero. No se vislumbra en la conceptualización del autor una preocupación por la motivación de la acción colectiva. Esta formulación del concepto de capital social puede dar cuenta de relaciones privadas o de la ascensión personal de figuras públicas, pero no de procesos colectivos de transformación social.

Basándose en diferentes autores como Glen Loury, James Coleman formuló el concepto de capital social de la siguiente manera:

"Social capital is defined by its function. It is not a single entity but a variety of different entities having two characteristics in common: They all consist of some aspect of a social structure, and they facilitate certain action of individuals who are within the structure" (Coleman, 1990: 302).

La definición de Coleman es menos precisa que la de Bourdieu. Enfatiza, sin embargo, un aspecto similar: la creación de facilidades para la acción de individuos dentro de una estructura social. Siguiendo una línea semejante, Alejandro Portes (1998: 8) conceptualiza el capital social como "ability to secure benefits through membership in networks and other social structures".

Aunque se referencia en Coleman, Robert Putnam formuló un concepto con un mayor grado de especificidad. Para Putnam (1993: 1) "social capital refers to features of social organization, such networks, norms, and trust, that facilitate coordination and cooperation for mutual benefit".

Woolcock y Narayan (2000) definen capital social de forma parecida: "For us, social capital refers to the norms and networks that enable people to act collectively". Para Schmidt (2004) más allá de las normas y redes se deben incluir valores.

El concepto de capital social desarrollado por Putnam busca explicar no sólo el comportamiento individual, sino también la cooperación y coordinación necesarias para el éxito de la acción colectiva. Éstas son obtenidas debido a la existencia de confianza interpersonal, la cual es desarrollada en la convivencia cotidiana dentro de redes de relaciones comunitarias.

Dependiendo del tipo de red de relaciones, algunos autores como Putnam (2000) y Woolcock y Narayan (2000), pasaron a diferenciar dos tipos de capital social: *lazos* (*bond*) o *puentes* (*bridge*). El primer tipo, hace referencia a las relaciones dentro de la comunidad, las cuales serían horizontales y fuertes. El segundo, alude a las relaciones verticales y más débiles de los miembros de la comunidad con otros segmentos.

Siguiendo en la línea de análisis de Woolcock y Narayan (2000), es posible combinar de diferentes formas los dos tipos de vínculos. Basándose en esta lógica, proponemos la caracterización de cuatro tipos de posturas de acción individual que pueden derivarse de las combinaciones de lazos y puentes fuertes y débiles de los individuos, dentro y fuera de la comunidad.

De las combinaciones propuestas resultan cuatro perfiles. El autosuficiente o aislado que desprecia o no consigue mantener lazos fuertes ni dentro de la co-

Cuadro 1. Tipos de vínculos y posturas individuales

extracomunitario	débil	autosuficiente o aislado	localista
	fuerte	corporativo	militante o articulador
		débil	fuerte
		intracomunitario	

munidad ni en sus relaciones externas con otros segmentos; esto es, el individuo depende prácticamente de sus fuerzas para buscar resultados en su acción. El segundo perfil, el individuo localista, con un fuerte lazo dentro de la comunidad pero sin vínculos externos; el sujeto puede captar el apoyo de sus vecinos y hasta ser un líder local, pero no consigue captar apoyos externos. El tercero, titulado como corporativo, es el del individuo que mantiene fuertes vínculos verticales, con grupos tales como asociaciones de clase, sindicatos u otras instituciones de carácter corporativo, pero que carece de enraizamiento local. Finalmente, el militante o articulador, quien mantiene tanto vínculos horizontales como verticales. Este último perfil correspondería, en principio, al individuo con mayor capacidad de acción política, teniendo diferentes estructuras de relaciones sobre las que apoyarse en caso de necesidad.

Siguiendo la propuesta de este trabajo, el éxito del funcionamiento de las instituciones democráticas sufriría el impacto del tipo de perfil predominante en una determinada sociedad y del tipo necesario al modelo institucional propuesto. Los modelos institucionales basados en personas de tipo articulador o militante tendrán dificultad en funcionar en sociedades o comunidades preponderantemente pobladas por individuos autosuficientes. ¿Cómo podría, entonces, verificarse la distribución en determinada sociedad? Esta ciertamente no es una tarea fácil. Pero una primera aproximación puede ser hecha sobre la base de los datos del *World Values Survey*, lo que se verá a continuación.

Confianza, participación y democracia: algunos datos de la última ola del *World Values Survey* en el Cono Sur

No existe un consenso entre los diversos autores que tratan el tema sobre si es posible medir el capital social y, en caso positivo, sobre la mejor forma de hacerlo. Pero algunos de los elementos que normalmente se incluyen como componentes del capital social pueden ser evaluados a través de *surveys*. Estos últimos se presentan en la forma de análisis como aquel conocido como *World Values Survey* (WVS), que engloba cuestiones como los niveles de confianza interpersonal, el asociacionismo y la valoración dada a la participación y formas democráticas de la toma de decisiones.

Buscando maximizar las semejanzas en el proceso de comparación son analizados los casos de Brasil, Argentina, Uruguay y Chile. Haciendo el movimiento

contrario de ampliación de las diferencias para verificar el contraste de algunas variables con relación a otros padrones económicos y culturales fueron escogidos otros dos países del continente americano, Canadá y Estados Unidos de América, y dos países europeos con tradiciones culturales diferentes, Suecia e Italia.

Uno de los elementos identificados como componente de la formación del capital social por la mayoría de los autores citados es la confianza interpersonal. Aunque esta última pueda no ser suficiente para la creación de lazos, sin ella éstos serían más difíciles de ser concretizados. Una de las cuestiones que el WVS busca identifi-

Tabla 1. Confianza en las personas en general en los países seleccionados 2005¹

	Brasil		Argentina		Uruguay		Chile	
	n	%	n	%	n	%	n	%
La mayoría de las personas son de confianza	136	9,2	166	16,9	246	28,4	122	12,4
Es preciso ser muy cuidadoso	1342	90,8	817	83,1	619	71,6	862	87,6
Total	1478	100,0	983	100,0	865	100,0	984	100,0

	Canadá		EUA		Italia		Suecia	
	n	%	n	%	n	%	n	%
La mayoría de las personas son de confianza	879	42,0	491	39,6	278	29,2	655	68,0
Es preciso ser muy cuidadoso	1212	58,8	750	60,4	675	70,8	308	32,0
Total	2091	100,0	1241	100,0	953	100,0	963	100,0

Fuente: World Values Survey, 2005.

car es el nivel general de confianza, a través de la evaluación de si para los encuestados la mayoría de las personas son de confianza, tal como se presenta en la tabla 1. Puede notarse una gran variación entre los países seleccionados de América Latina. Pero es aún mayor la distancia si la comparación es efectuada con algunos países industrializados de Europa y América del Norte. En los extremos se encuentra Brasil, con el 9,2% de los entrevistados respondiendo que la mayoría de las personas son de confianza contra 68,0% de los suecos. Uruguay presenta un porcentaje más alto, muy próximo al de Italia por ejemplo.

No obstante, la respuesta a si las personas son de confianza o si es necesario ser cuidadoso puede indicar apenas una actitud más reservada respecto a personas extrañas que podría no ser reproducida con personas más próximas.

Para verificar si esta diferencia existe se analiza el nivel de confianza con relación a los vecinos. La existencia de altos niveles de confianza en los vecinos es un elemento que potencialmente facilitaría la búsqueda de intereses comunitarios y su defensa colectiva. En este caso la cuestión permite una graduación, no

¹ Los números absolutos y los porcentajes excluyen los que no supieron o no quisieron responder. La muestra total: Brasil = 1500; Argentina = 1002; Uruguay = 1000; Chile = 1000; Canadá = 2148; Suecia = 1003; Italia 1014; EUA = 1249.

Tabla 2. ¿Usted confía en sus vecinos? Países seleccionados 2005

	Brasil		Argentina		Uruguay		Chile	
	n	%	n	%	n	%	n	%
Totalmente	121	8,1	224	23,0	317	32,0	122	12,4
En parte	706	47,2	449	46,0	434	43,8	432	43,9
Poco	445	29,7	224	23,0	146	14,7	302	30,7
No confía	225	15,0	79	8,1	93	9,4	127	12,9
Total	1497	100,0	976	100,0	990	100,0	983	100,0

	Canadá		EUA		Italia		Suecia	
	n	%	n	%	n	%	n	%
Totalmente	472	22,3	139	11,4	107	10,9	394	40,5
En parte	1324	62,7	853	70,0	572	58,1	482	49,6
Poco	259	12,3	197	16,2	242	24,6	81	8,3
No confía	58	2,7	29	2,4	63	6,4	15	1,5
Total	2113	100,0	1218	100,0	984	100,0	972	100,0

Fuente: World Values Survey, 2005.

realizando simplemente una dicotomía entre confiar/desconfiar como puede ser visto en la tabla.

Se podría esperar que las personas que respondieron que se puede confiar en la mayoría de las personas confiaran totalmente en sus vecinos, pero no es el caso. Entre los países estudiados, Uruguay es el segundo con más alto grado de confianza en los vecinos con 32,0% de los casos, debajo de Suecia (40,5%) pero encima de Argentina (23,0%) y Canadá (22,3%). Es importante ver que en ningún caso la suma de evaluaciones negativas (confía poco/no confía) supera las positivas (confía totalmente o en parte). Los datos indican que las personas en países como Uruguay y Argentina mantienen fuertes lazos con sus vecinos, lo cual puede ser un elemento movilizador para acciones conjuntas.

Una sociedad con tolerancia al pluralismo, que acepta como naturales las diferencias, también podría ser considerada un factor importante en la cooperación interpersonal. Para analizar esta característica fueron tomadas dos variables: diferencia de religión y de país de origen. En la tabla 3 son presentados a continuación los datos de confianza en personas de otras religiones.

Los mayores niveles de confianza en otras religiones se encuentran presentes en Suecia, seguido por Canadá y Estados Unidos de América. Era posible esperar que un país como Italia, con una fuerte tradición católica, tuviese un bajo nivel de confianza en personas de otras religiones con 59% de las personas informando que no confía o confía poco.

Esta mayoría católica constituye tal vez la raíz de la desconfianza de países como Chile, en donde la posición negativa es de 63,2% de las personas, y Brasil con 49,3%. En los demás casos, existe una cierta mayoría que confía en personas de otras religiones: 57,3% en Uruguay y 64,9% en Argentina. Los niveles relativa-

Tabla 3. ¿Usted confía en personas de otras religiones? Países seleccionados 2005

	Brasil		Argentina		Uruguay		Chile	
	n	%	n	%	n	%	n	%
Totalmente	85	5,7	118	13,1	122	12,7	33	3,7
En parte	668	44,9	467	51,8	428	44,6	295	33,1
Poco	497	33,4	215	23,9	233	24,3	384	43,1
No confía	237	15,9	101	11,2	176	18,4	179	20,1
Total	1487	100,0	901	100,0	959	100,0	891	100,0

	Canadá		EUA		Italia		Suecia	
	n	%	n	%	n	%	n	%
Totalmente	110	5,4	90	7,2	6	0,7	155	16,2
En parte	1550	75,5	889	71,2	359	40,4	690	72,2
Poco	293	14,3	179	14,3	382	43,0	83	8,7
No confía	100	4,9	45	3,6	142	16,0	28	2,9
Total	2053	100,0	1203	100,0	889	100,0	956	100,0

Fuente: World Values Survey, 2005.

Tabla 4. ¿Usted confía en personas de otros países? Países seleccionados 2005

	Brasil		Argentina		Uruguay		Chile	
	n	%	n	%	n	%	n	%
Totalmente	36	2,4	93	10,4	118	12,3	36	4,0
En parte	361	24,4	469	52,6	420	43,8	249	27,8
Poco	427	28,9	229	25,7	250	26,0	386	43,1
No confía	654	44,2	100	11,2	172	17,9	225	25,1
Total	1478	100,0	891	100,0	960	100,0	896	100,0

	Canadá		EUA		Italia		Suecia	
	n	%	n	%	n	%	n	%
Totalmente	64	3,1	69	5,7	13	1,4	183	19,0
En parte	1491	72,9	855	70,9	387	43,0	692	71,8
Poco	384	18,8	227	18,8	371	41,2	70	7,3
No confía	106	5,2	55	4,6	130	14,4	19	2,0
Total	2045	100,0	1206	100,0	901	100,0	964	100,0

Fuente: World Values Survey, 2005.

mente bajos de aceptación de personas de otras religiones pueden ser comparados con la aceptación de personas de otros países, lo cual es presentado en la tabla 4.

Sería una cuestión normal el que países formados por procesos de inmigración, como los situados en el continente americano presentaran un nivel de confianza mayor respecto de personas provenientes de otros países. Sin embargo, este no es el resultado encontrado en todas las situaciones. El mayor nivel de confianza en los extranjeros está entre los suecos con un total de 90,8%, seguido por Estados Unidos (76,6%) y Canadá (76,0%).

Lo sorprendente es el bajo nivel de confianza encontrado en países como Brasil (26,8%) y Chile (31,8%). Llama la atención la intensidad en el caso brasileño, con 44,2% de entrevistados informando que no confía en las personas de otros países. Argentina y Uruguay están en una posición intermedia con 63% y 56,1% de confianza total o parcial respectivamente, encontrándose ambos países por encima de Italia (44,4%).

Este último dato puede ser considerado un obstáculo importante para la creación de lazos de confianza y cooperación. Sobre todo, si tomamos casos como el de Brasil en el que la inmigración no sólo forma parte de un proceso de formación histórica sino que continúa ocurriendo, existiendo comunidades importantes de inmigrantes en periodos recientes como coreanos, bolivianos, peruanos y uruguayos, entre otros.

Por su parte, los datos sobre asociacionismo dan cuenta de un nivel muy bajo de participación tanto en instituciones intracomunitarias como extracomunitarias. En la tabla 5 se analizan los casos de participación activa o filiación inactiva² en asociaciones deportivas, culturales, humanitarias, profesionales, sindicatos, partidos políticos e iglesias.

Las formas asociativas normalmente más ligadas al proceso político, partidos, sindicatos y asociaciones profesionales, tienen baja participación activa, quedando entre el 2 y el 5%, llegando al 8,7% como máximo. Igualmente si consideramos la afiliación inactiva los porcentajes no son tanto mayores, siendo más elevados en Chile donde bordean el 12%. Con relación a otras formas asociativas, deportivas, artísticas, de consumidor o humanitarias éstas movilizan un número mayor de afiliados y miembros activos, pero aun así en porcentajes bajos.

Las Iglesias son las únicas organizaciones que consiguen movilizar un número significativo de miembros activos e inactivos. En Brasil los miembros activos alcanzan el 51,5% y los inactivos el 25,0%, sumando 76,6% las asociaciones a alguna Iglesia. En Chile, el 22,5% se declara activo y 20,6% inactivo y en Argentina los porcentajes llegan al 17,1% y 23,0% respectivamente. En Uruguay las Iglesias movilizan menos a la población con 14,6% de miembros activos y 12,8% de inactivos.

Aunque la participación activa en organizaciones culturales, deportivas, educacionales, profesionales, partidos y sindicatos sea en general baja, hay un porcentaje mayor de no miembros entre personas con menor escolaridad, con excepción

Tabla 5. ¿Usted participa o pertenece a alguna de estas organizaciones/asociaciones?

MIEMBROS ACTIVOS

	Brasil		Argentina		Uruguay		Chile	
	n	%	n	%	n	%	n	%
Iglesias	772	51,6	171	17,1	146	14,6	225	22,5
Asociaciones Deportivas	183	12,3	84	8,4	78	7,8	145	14,5
Asociaciones Artísticas y Culturales	151	10,2	75	7,5	83	8,3	125	12,5
Asociaciones Humanitarias	210	14,2	59	5,9	40	4,0	86	8,6
Asociaciones de Consumidores	30	2,0	5	0,5	3	0,3	10	1,0
Sindicatos	129	8,7	14	1,4	34	3,4	43	4,3
Partidos Políticos	78	5,3	24	2,4	29	2,9	20	2,0
Organizaciones profesionales	129	8,7	33	3,3	17	1,7	39	3,9

MIEMBROS INACTIVOS

	Brasil		Argentina		Uruguay		Chile	
	n	%	n	%	n	%	n	%
Iglesias	374	25,0	230	23,0	128	12,8	206	20,6
Asociaciones Deportivas	96	6,5	119	11,9	53	5,3	158	15,8
Asociaciones Artísticas y Culturales	64	4,3	97	9,7	50	5,0	130	13,0
Asociaciones Humanitarias	87	5,8	90	9,0	32	3,2	134	13,4
Asociaciones de Consumidores	27	1,8	69	6,9	11	1,1	106	10,6
Sindicatos	151	10,2	84	8,4	36	3,6	127	12,7
Partidos Políticos	74	5,0	84	8,4	51	5,1	119	11,9
Organizaciones profesionales	81	5,5	76	7,6	17	1,7	112	11,2

Fuente: World Values Survey, 2005.

de las organizaciones religiosas donde la afiliación está distribuida entre todos los niveles de escolaridad.

Pero, ¿cuál sería el nivel de asociacionismo³ compatible con el desarrollo de capital social necesario para el funcionamiento de las instituciones democráticas? Si fueran consideradas solamente las instituciones de la democracia representativa, los porcentajes existentes de personas con participación activa en grupos sociales, formando vínculos intra o extra comunitarios, podrían ser vistos como suficientes para la constitución de una élite política que ocupa los espacios de representación.

Si se considera la necesidad de una sociedad movilizada como parte del control democrático de los representantes o si se propone la construcción de una democracia participativa, estos porcentajes quedarían por debajo de lo deseable. Con relación a los perfiles presentados en el cuadro 1, los datos sobre asociacionismo y nivel de confianza interpersonal indican el predominio de personas de tipo autosuficiente, cuyos lazos de confianza y relaciones tienden a no salir del

² Para efectos de la encuesta se separa la situación en que el entrevistado frecuenta actividades o simplemente mantiene una afiliación formal con la institución.

³ Entendemos por asociacionismo el formar parte de formas colectivas de organización cuya pertenencia sea voluntaria.

ámbito de la familia, aproximándose cuando más a la convivencia religiosa. Los niveles bajos de confianza interpersonal y la poca participación en asociaciones voluntarias pueden ser considerados como dificultades para crear vínculos dentro o fuera de la comunidad, en tanto partes del proceso de generación del capital social necesario para una democracia participativa.

No obstante, en la construcción de un régimen democrático no basta la existencia de capital social (Ranincheski *et al.*, 2006). Éste puede ser utilizado tanto para objetivos democráticos como para lo contrario. Para que el capital social sea útil a la democracia es necesario que haya, por parte de la población, una valorización de los canales democráticos como forma de toma de decisiones y solución de los conflictos.

Para evaluar la importancia dada a los procedimientos democráticos, fue efectuada una comparación entre las respuestas acerca de dos cuestiones del WVS. La primera, el apoyo a un tipo de autoridad centralizada que no requiera consultar a un Congreso o Parlamento o someterse a elecciones, lo que identificaría un modo de gobernar autoritario; la segunda, el apoyo a un gobierno de técnicos que sustituyese las instancias políticas, lo cual fue cualificado aquí como un modo de gobernar tecnocrático, según se presenta en las tablas 6 y 7.

Tabla 6. Modo de Gobernar Autoritario

Tener un líder fuerte que no precise consultar a diputados y senadores o someterse a elecciones

	Brasil		Argentina		Uruguay		Chile	
	n	%	n	%	n	%	n	%
Óptimo	284	19,5	54	6,9	58	7,2	52	5,9
Bueno	651	44,6	241	30,6	254	31,6	233	26,6
Malo	363	24,9	253	32,1	331	41,1	331	37,8
Pésimo	161	11,0	240	30,5	162	20,1	260	29,7
Total	1459	100,0	788	100,0	805	100,0	876	100,0

Fuente: World Values Survey, 2005.

En primer lugar, se puede considerar que una evaluación positiva (óptimo/bueno), por parte de la mayoría, de la existencia de un modo de gobernar autoritario indicaría una escasa valorización de procedimientos electorales e instituciones representativas esenciales para la democracia como el Congreso o Parlamento. El fenómeno de las democracias delegativas, expuesto por O'Donnell (1994), puede explicar parte de la respuesta sin que deba olvidarse la tradición caudillista de América Latina.

La transferencia de poder a un líder que toma decisiones de manera autónoma sin necesidad de consulta a otros poderes es todo lo contrario de la democracia participativa. Los números destacan el caso brasileño donde el porcentaje de aquellos que consideran positivo un líder fuerte llega a 64,1%. En los demás países, aunque dicho porcentaje es relativamente alto no llega a ser mayoría, alcanzando cerca de un tercio de las preferencias.

Debe destacarse que, en algunos casos, el porcentaje de personas que se inclinaron por la opción "no sabe" o "no responde" fue relativamente alto: 21,4% en Argentina y 19,5 % en Uruguay contra 12,4% en Chile y apenas 2,7% en Brasil, lo cual podría identificar una relación dudosa con el pasado autoritario.

A continuación se analiza el apoyo a un gobierno que delega la toma de decisiones en técnicos en lugar de políticos, cuestión que se presenta en la siguiente tabla.

Tabla 7. Modo de Gobernar Tecnocrático

Tener técnicos especializados en lugar de políticos que tomen decisiones consideradas las mejores para el país.

	Brasil		Argentina		Uruguay		Chile	
	n	%	n	%	n	%	n	%
Óptimo	304	21,0	49	6,1	71	8,3	83	9,5
Bueno	821	56,8	316	39,5	338	39,6	364	41,5
Malo	266	18,4	248	31,0	287	33,6	291	33,1
Pésimo	55	3,8	186	23,3	158	18,5	140	15,9
Total	1446	100,0	799	100,0	854	100,0	878	100,0

Fuente: World Values Survey, 2005.

Nuevamente Brasil presenta el mayor porcentaje de apoyo a un gobierno tecnocrático, donde 76,8% considera positiva dicha posibilidad. En los demás casos la división es prácticamente de medio a medio, indicando una menor resistencia a la propuesta tecnocrática en relación a la autoritaria⁴.

Puede advertirse que el enorme descrédito de los políticos y de las instituciones representativas tradicionales no genera directamente una mayor defensa hacia reformas que garanticen la democracia o aumenten la participación popular. Al contrario, parcelas importantes de la población están dispuestas a apoyar soluciones que restringen la participación, sea creyendo en un líder que gobierne de forma autónoma, sea aceptando el mito de la neutralidad y superioridad de la técnica sobre la política.

Otra cuestión que permite evaluar la valorización dada a la democracia y a la participación está relacionada con la prioridad que cada encuestado identifica para su país. Entre las cuatro opciones, dos se refieren a metas que envuelven participación y derechos individuales y dos aluden a políticas relacionadas con la seguridad y la economía, conforme muestra la tabla 8.

Las dos primeras metas pueden considerarse más vinculadas a la democracia, en tanto sólo pueden ser alcanzadas en dicho régimen, mientras que las otras dos son compatibles con una organización política autoritaria. Analizando la defensa

⁴ También en este caso hubo altos porcentajes de no respuesta en Argentina (20,3%), Uruguay (14,6%) y Chile (12,2%). En cambio, apenas 3,6% de los brasileños no respondió.

Tabla 8. ¿Cuál debe ser la prioridad para el país?

	Brasil		Argentina		Uruguay		Chile	
	n	%	n	%	n	%	n	%
1. Aumentar la participación del pueblo en las decisiones importantes del Gobierno	386	26,4	235	24,0	304	31,6	290	29,3
2. Proteger la libertad de expresión	119	8,1	137	14,0	206	21,4	95	9,6
3. Mantener el orden en el País	578	39,5	315	32,2	315	32,8	365	36,9
4. Combatir el aumento de los precios	381	26,0	291	29,8	136	14,2	239	24,2
Total	1464		978		961		989	

Fuente: World Values Survey, 2005.

de estos objetivos desde una perspectiva dicotómica, se verifica que sólo en Uruguay existe una estrecha mayoría que defiende la participación y la libertad de expresión sobre las otras dos prioridades. En los demás países, la mayoría se inclina por la búsqueda de resultados en la seguridad y en la economía. Con todo, cabe destacar que esta diferencia se da principalmente por la mayor valorización de la libertad de expresión en Uruguay. En todos los casos la opción más escogida es el mantenimiento del orden, quedando la participación en segundo o tercer lugar.

Igualmente el apoyo a la prioridad de aumentar la participación del pueblo en las decisiones puede ser relativizada por una contradicción: de aquellos que escogieron esta opción en Brasil, el 59,7% cree óptimo o bueno un gobernante fuerte y el 75,0% apoya un gobierno tecnocrático. Aunque en porcentajes menores dicha contradicción se repite en Argentina con 32,9% y 43,3%; Uruguay con 43,7% y 70,0%; y Chile con 32,5% y 48,7%, respectivamente. Lo anterior significa que aunque estas personas priorizan supuestamente la participación, consideran dicha opción compatible con un gobierno fuerte sin Congreso ni elecciones o un gobierno de técnicos sin políticos. Aparentemente, en esta visión el concepto de democracia no se encuentra basado en procedimientos e instituciones.

Conclusión

Frente a estos datos surge la siguiente pregunta: ¿cuáles son las posibilidades de desarrollo de la democracia participativa? Haciendo una rápida recapitulación, se puede concluir que las instituciones participativas funcionarían mejor si fuese posible combinar dos tipos de elementos. Por una parte, un gran stock de capital social de perfil localista en el que estuviesen fortalecidos los vínculos comunitarios. Y, por otra, la presencia de un número menor, aunque razonable, de personas

que combinasen el vínculo local con la red de relaciones verticales, definidos como corporativos o articuladores.

El resultado ideal sería la emergencia de líderes con capacidad de articulación pero que al mismo tiempo mantengan la confianza y la responsabilidad con relación a sus comunidades de origen. Todo ello en el contexto de sociedades que valoren los procedimientos de participación como la mejor forma de la toma de decisiones.

Los datos indican que ésta no es, en general, la situación de los países analizados. Si bien pueden existir excepciones en ciertos grupos localizados, los niveles de confianza interpersonal y de participación en asociaciones de diferentes naturalezas son bajos, indicando dificultades para el desarrollo de capital social. Junto con ello, se advierte que la participación directa en la toma de decisiones no parece ser una prioridad, aceptándose formas no democráticas de delegación de poder. Lo anterior alerta sobre iniciativas de reformas institucionales como la creación de órganos de participación popular, con la expectativa de transformación inmediata de la democracia, las cuales pueden fracasar si no se evalúan las condiciones sociales para su funcionamiento.

Pero, ¿aquello significa que las sociedades y comunidades que no consiguen llegar al padrón considerado como ideal estarían eternamente condenadas a los caudillos o a la sumisión?, ¿es posible generar capital social donde no existe?

Se puede discutir la objeción al concepto presentado por Portes (1998), según el cual existe una lógica circular que sugiere que donde hay capital social las instituciones funcionan y su funcionamiento genera, a su vez, capital social. Esta aparente contradicción puede ser superada si subvertimos una explicación basada en una causalidad lineal por una relación dialéctica, de influencia recíproca y concomitante entre los factores cultural e institucional.

Si por un lado ha sido aceptado que factores culturales, como la presencia de capital social, interfieren en el funcionamiento de las instituciones no se puede negar que nuevas instituciones, aunque creadas por decisiones externas a una comunidad, pueden provocar cambios en los padrones de comportamiento existentes.

Los individuos pueden desarrollar un padrón de comportamiento individualista y autosuficiente no sólo por la desconfianza respecto a sus posibles compañeros locales, sino por el desconocimiento de las posibilidades de interacción. La imposición externa, por ejemplo, de la necesidad de creación de un consejo local puede fomentar el contacto y el desarrollo de las capacidades de articulación o inclusive la satisfacción por el propio proceso de participación, independientemente de sus resultados (Hirschman, 1983).

Otra constatación es que el capital social es uno de los pocos recursos que pueden ser movilizados por las comunidades más pobres para interferir en las decisiones políticas. Otros segmentos de la sociedad pueden tener menos interés en participar de estos mecanismos democráticos por contar con otras formas de capital para lograr que sus intereses prevalezcan en las acciones gubernamentales. Por ejemplo, los segmentos empresariales cuentan con abundantes recursos finan-

cieros para apoyar campañas electorales y elegir candidatos que los representen. Inclusive, en muchos casos efectúan contribuciones a todos los candidatos en competencia en las campañas presidenciales, buscando contar con el beneplácito de aquel candidato que resulte elegido.

Otra forma de presión disponible para las élites económicas o intelectuales es el uso de los medios de comunicación. La opinión basada en la autoridad de los argumentos de los detentadores de capital cultural, divulgada ampliamente por la prensa, puede barrer o acelerar decisiones gubernamentales.

Esta constatación, lejos de despreciar el concepto, puede introducir otra valoración a su empleo. Si partimos de la teoría hegemónica de Gramsci y ante la verificación que la clase dominante tiende a transformar en sentido común su visión de mundo y sus prácticas culturales, la movilización de una contra hegemonía pasa necesariamente por la construcción de prácticas culturales alternativas.

El fortalecimiento de los vínculos entre los segmentos más desfavorecidos de la sociedad latinoamericana es un elemento que no sólo debe ser considerado en estrategias de desarrollo, sino también como parte de un proceso más amplio de democratización y transformación social que lleve a la desaparición de los inaceptables niveles de desigualdad que existen hoy en día. No es un resultado que pueda esperarse en el corto plazo. Pero hay que empezar.

Bibliografía

- BAQUERO, MARCELLO. 2000. *A vulnerabilidade dos partidos políticos e a crise da democracia na América Latina*. Porto Alegre: UFRGS.
- BAQUERO, MARCELLO. 2001. "Alcances e limites do capital social na construção democrática". En Marcello Baquero (ed.) *Reinventando a Sociedade na América Latina. Cultura política, gênero, exclusão e capital social*. Porto Alegre: UFRGS, 19-49.
- BAQUERO, MARCELLO. 2001. "Capital social na América Latina". En Marcello Baquero (ed.) *Reinventando a sociedade na América Latina. Cultura política, gênero, exclusão e capital social*. Porto Alegre: UFRGS, 50-70.
- BOBBIO, NORBERTO. 1986. *O futuro da democracia. Uma defesa das regras do jogo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- BOBBIO, NORBERTO. 1992. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Campus.
- BOURDIEU, PIERRE. 1980. "Le capital social: notes provisoires". *Actes de la Recherche en Sciences Sociales* 31 (1): 2-3.
- CASTRO, HENRIQUE CARLOS DE O. DE. 1998. "Cultura política, democracia e hegemonia: Uma tentativa de explicação do comportamento político não-democrático". En Rodrigo Gonzalez, Marcello Baquero, Henrique de Castro (eds.) *A construção da democracia na América Latina: Estabilidade democrática, processos eleitorais, cidadania e cultura política*. Porto Alegre: UFRGS, 30-49.
- CASTRO, HENRIQUE CARLOS DE O. DE. 2007. *Cultura Política, democracia e mudanças econômicas: Brasil, Argentina e Chile* (no prelo). Brasília: Editora da UnB.
- COLEMAN, JAMES S. 1988. "Social Capital in the Creation of Human Capital". *American Journal of Sociology Supplement* 94: S95-S120.
- COLEMAN, JAMES S. 1990. *The Foundations of Social Theory*. Cambridge: Harvard University Press.
- EUROPEAN AND WORLD VALUES SURVEYS FOUR-WAVE INTEGRATED DATA FILE, 1981-2004, v.20060423. 2006. The European Values Study Foundation and World Values Survey Association. Aggregate File Producers: ASEP/JDS, Madrid, Spain/Tilburg University, Tilburg, the Netherlands. Aggregate File Distributors: ASEP/JDS and ZA, Cologne, Germany.
- GONZÁLEZ, RODRIGO STUMPF. 1997. "Avaliação da implantação do Estatuto da Criança e do Adolescente em Porto Alegre". En Rodrigo Gonzalez Stumpf, Solon Eduardo Annes Viola (eds.) *Educação e Direitos: Experiências e Desafios na Defesa de Crianças e Adolescentes*. Porto Alegre/Canoas. MNMMR/CELES, 69-95.
- GONZÁLEZ, RODRIGO STUMPF. 1998. "Participação popular, cultura política e ação coletiva: uma análise do orçamento participativo em Porto Alegre". En Rodrigo Gonzalez, Marcello Baquero, Henrique de Castro (eds.) *A construção da democracia na América Latina: Estabilidade democrática, processo eleitorais, cidadania e cultura política*. Porto Alegre: UFRGS, 190-214.
- GONZÁLEZ, RODRIGO STUMPF. 2000. *Democracia e conselhos de controle de políticas públicas: Uma análise comparativa*. Tese de Doutorado. Porto Alegre: UFRGS.
- GONZÁLEZ, RODRIGO STUMPF. 2001. "Capital social, ação coletiva e orçamento participativo". En Marcello Baquero (ed.) *Reinventando a sociedade na América Latina. Cultura política, gênero, exclusão e capital social*. Porto Alegre: UFRGS, 150-172.
- GONZÁLEZ, RODRIGO STUMPF y DINIZ, FERNANDO MONTARDO. 2002. "Instrumentos legais para a prática da cidadania no Brasil: voto, plebiscito, referendo e iniciativa popular". *Estudos Jurídicos* 35 (94): 51-72.
- HIRSCHMAN, ALBERT O. 1983. *De consumidor a cidadão: atividade privada e participação na vida pública*. São Paulo: Brasiliense.
- KLIKSBERG, BERNANDO y TOMASSINI, LUCIANO (comp.). 2000. *Capital social y cultura: claves estratégicas para el desarrollo*. Buenos Aires: Fondo de Cultura.
- LATINOBARÓMETRO. *Informe-resumen Latinobarómetro 2004*. Una década de mediciones. Santiago do Chile, Corporación Latinobarómetro.
- MOISÉS, JOSÉ ALVARO e ALBUQUERQUE J.A. GUILHON. 1989 (eds.) *Dilemas da Consolidação da Democracia*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- O'DONNELL, GUILLERMO, SCHMITTER, PHILIPPE C. e WHITEHEAD, LAURENCE (eds.) 1988. *Transições do Regime Autoritário*. Rio de Janeiro: Vértice.
- O'DONNELL, GUILLERMO. 1994. "Delegative Democracy". *Journal of Democracy* 5 (1): 55-69.
- PORTES, ALEJANDRO. 1998. "Social Capital: Its origins and applications in modern sociology". *Annual Review of Sociology* 24: 1-24.
- PUTNAM, ROBERT D. 1993. "The prosperous community". *The American Prospect* 4 (13): 35-42.
- PUTNAM, ROBERT D. 1995. "Bowling Alone: America's Declining Social Capital". *Journal of Democracy* 6 (1): 65-78.
- PUTNAM, ROBERT D. 1996. *Comunidade e Democracia: a experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.
- PUTNAM, ROBERT D. 2000. *Bowling Alone: The Collapse and Revival of the American Community*. New York: Simon & Schuster.
- RANINCHESKI, SONIA; WALTER, MARIA INEZ MACHADO TELLES; MARINHO, DANILLO NOLASCO CORTES; CASTRO, HENRIQUE CARLOS DE O. DE. 2006. "Capital social e políticas públicas no Brasil". En Rosana Kátia Nazzari; Elizabeth Maria Lazzaroto (eds.) *Capital social, comportamento político e desenvolvimento*. Cascavel: Coluna do Saber, 107-128.
- ROUQUIÉ, ALAIN; LAMOUNIER, BOLIVAR e SCHWARZER, JORGE (eds.) 1985. *Como renascer as democracias*. São Paulo: Brasiliense.