

Capítulo IV

Algunos factores subjetivos de la cohesión social: un enfoque basado en los sondeos de opinión



Como ya se ha mencionado, el concepto de cohesión social se refiere no solo a los mecanismos de inclusión y exclusión, sino también a cómo estos influyen y moldean las percepciones y conductas de los individuos frente a una sociedad o comunidad en particular. Como el concepto abarca la relación entre los individuos, la comunidad y la sociedad, es importante captar las valoraciones y percepciones de las personas acerca del grado de solidaridad que la sociedad les brinda y, a su vez, de cómo ellas definen su solidaridad hacia los demás. Ambas valoraciones forman parte de la dimensión intersubjetiva de esta relación entre individuo y sociedad, moldean y enriquecen su contenido, y contribuyen a definir predisposiciones y comportamientos.

En este capítulo se examina precisamente cómo los factores psicosociales —en su conjunto y en su interacción— dan señales sobre la capacidad de emprender un proyecto social común. Con ese objetivo, se analizan algunas percepciones, valoraciones y actitudes de los individuos relativas a la dinámica de los principales mecanismos de inclusión y exclusión social en la región y que, en último término, pueden conducir a comportamientos que favorecen o dificultan el logro de acuerdos sociales.

A. A manera de preámbulo

La permanencia de los mecanismos de exclusión social, la magnitud de la población excluida, así como la concurrencia de un gran número de factores adversos que afectan a un mismo grupo de personas —como

los que llevan a actitudes de discriminación étnica— llegan incluso a permear las percepciones de quienes no están afectados directamente por la exclusión social. De esta manera, tiende a difundirse una suerte de imaginario o representación negativa generalizada en la población respecto del funcionamiento de la sociedad, del poder y de quienes lo ejercen.¹ Por el contrario, las percepciones positivas de los ciudadanos sobre el funcionamiento de la justicia, el cumplimiento de normas mínimas en la sociedad y el control de condiciones que determinan su bienestar, influyen en conformar actitudes y predisposiciones que favorecen la cohesión social, como el pluralismo y la no discriminación, el sentimiento de confianza en los demás y en las instituciones, y la solidaridad.

Algunas de estas percepciones pueden describirse en términos del concepto de integración social en su sentido amplio, es decir, como el conjunto de mecanismos que permite a los miembros de la sociedad participar de un sistema compartido de esfuerzos y recompensas, que se caracteriza por ser igualador de oportunidades y meritocrático en las retribuciones, equitativo aunque no necesariamente igualitario. Por una parte, la percepción de que existe justicia legal y, sobre todo, social tiende a conformar en los individuos actitudes pluralistas y no discriminatorias, que propician la igualdad de oportunidades. Por otra, la percepción de controlar las condiciones de bienestar y una situación en que las retribuciones sean proporcionales al esfuerzo realizado (meritocracia), tiende a fortalecer el sentido de pertenencia.

Basándose en el análisis demoscópico realizado, cabe destacar que los poderes públicos y la sociedad en su conjunto son percibidos con mayor frecuencia como injustos y discriminatorios por quienes enfrentan situaciones de pobreza y de vulnerabilidad, sufren claras desigualdades de acceso a la educación y al consumo, carecen de canales de movilidad social o no son retribuidos de acuerdo con sus méritos, son marginados por su origen étnico, género o lugar de residencia, están más expuestos a la delincuencia y la corrupción o son víctimas del mal funcionamiento de la justicia. Estas personas perciben también más vívidamente que no se cumplen normas básicas de convivencia social y sienten que no controlan las condiciones que determinan su bienestar.²

Como se indicó en el capítulo anterior, la consolidación de estas percepciones parece depender de factores tales como la permanencia de los

¹ Resulta más complejo señalar cuáles condiciones se requieren para conformar mayorías que permiten introducir cambios sustantivos bajo reglas democráticas y con respeto a las minorías.

² Percibir la realidad como riesgosa o beneficiosa origina sensaciones y sentimientos de aceptación o de rechazo de los diversos procesos y hechos sociales que afectan a las personas, predisponiéndolas a actuar frente a ellos de una determinada manera, con indiferencia, rechazo, o apoyo.

principales mecanismos de exclusión social, la cantidad de habitantes afectados, y el grado en que un mismo grupo o grupos de individuos son aquejados por la mayor parte de esas condiciones adversas. En esas circunstancias, la concurrencia de factores de exclusión es particularmente relevante en los países que tienen una mayor población afrodescendiente o perteneciente a pueblos originarios. En esos países, los sondeos de opinión reflejan que pueden existir lazos estrechos de solidaridad y de confianza y un marcado sentido de pertenencia interna entre los miembros de un grupo étnico o comunidad, pero que esos lazos van acompañados de percepciones de clara distancia respecto de la sociedad como un todo.³ El mismo fenómeno puede ocurrir debido a otras segmentaciones sociales, como la basada en el lugar de residencia. Debido a las fuentes utilizadas, la segregación espacial en sus diversas dimensiones no pudo ser considerada en el presente análisis pero, sin duda, deberá ser parte vital de la agenda de investigación sobre cohesión social en la región.⁴

En las siguientes secciones se examinan varios componentes subjetivos de la cohesión social usando distintas fuentes de información. Una de ellas es Latinobarómetro, sondeo de opinión que cubre una amplia gama de temas. Considerando las limitaciones que presenta el análisis con este instrumento, que además fue concebido para otros propósitos, los resultados tienen un carácter estrictamente ilustrativo (véase el recuadro IV.1). Tampoco debe ignorarse que las personas muchas veces pueden “emplear discursos prestados”; por ejemplo los difundidos por los medios de comunicación, más aún cuando estos gozan de cierta legitimidad.⁵ Por último, cabe señalar que los agregados estadísticos contruidos a partir de encuestas realizadas con el fin de recoger las opiniones de ciertos sectores no deben llevar al error de creer que con ellos se están captando las opiniones de actores sociales o políticos plenamente identificados, porque se estaría cayendo en una riesgosa y grave simplificación.⁶

3 Como ya se mencionó, se ha utilizado el concepto de polarización para definir el antagonismo social entre grupos que internamente son homogéneos (Gasparini y Molina, 2006).

4 Ya que la subjetividad es parte sustancial de la cohesión social, resultaría interesante considerar el espacio físico no solo como expresión de las desigualdades y discriminaciones sociales, sino también porque contribuye a formar el “habitus” que condiciona la proximidad y lejanía de personas en el plano subjetivo, en el ámbito de las creencias, pensamientos, disposiciones y percepciones (Bourdieu, 2000a, pp. 119-124).

5 Contra una visión ingenua de los sondeos de opinión y del análisis de entrevistas véase Bourdieu, 2000b, pp. 9 y 10; Champagne, 2000a y 2000b, pp. 51-63 y pp. 187-192.

6 En primer lugar, porque dejaría de lado el efecto de las interpelaciones que permanentemente ejercen las diversas organizaciones y agrupaciones políticas y entidades como los medios de comunicación sobre los individuos y que, conjuntamente, terminan siendo determinantes en sus comportamientos políticos. En segundo término, porque normalmente la suma de identidades sociales para un análisis demoscópico se hace captando aspectos que resultan rudimentarios para identificar plenamente identidades sociales: por ejemplo, de una pertenencia a grupos indígenas que se infiere con el sondeo de opinión a partir del uso de sus lenguas o de la autodefinición del encuestado como indígena, no cabe inferir y postular cuáles son las características de una identidad indígena y de sus percepciones en términos generales. Entre otros elementos, porque quienes hablan una lengua indígena y participan en el sondeo de opinión están, sin embargo, sujetos a múltiples determinaciones en función de la pluralidad de sus otras afiliaciones individuales, que impiden definir las presuntas características y opiniones de todo un conglomerado social.

■ **Recuadro IV.1** ■

Alcances y limitaciones de los sondeos de opinión

Parte de la información que se utiliza en el presente capítulo proviene de Latinobarómetro, único sondeo de opinión de la población latinoamericana que, además de abarcar un amplio espectro de temas —economía, política, democracia, instituciones, entre otros— provee antecedentes comparables entre países, y tiene una periodicidad anual. Los datos se recolectan desde 1995 y cubren 17 países. Con un cuestionario único adaptado a cada país, se entrevista a alrededor de 18 mil personas en muestras representativas de algo más de mil individuos de 16 y más años de edad.

Sin embargo, ni este instrumento ni las preguntas que contiene —algunas de las cuales se han mantenido a lo largo de los últimos diez años, en tanto otras se han incorporado solo en algunas partes de la encuesta— fueron concebidos para investigar componentes o dimensiones complejas de la subjetividad de los individuos como, por ejemplo, la solidaridad, la confianza o el sentido de pertenencia a la sociedad. La construcción de índices o escalas que permitan clasificar a las personas en este tipo de dimensiones a partir de conjuntos estructurados de preguntas constituye, por sí mismo, un proceso de investigación. Como tal, supone una discusión teórica sobre el contenido de esas actitudes, valores o predisposiciones y requiere el despliegue de múltiples procedimientos metodológicos y de herramientas estadísticas que aseguren la validez y confiabilidad de las mediciones a partir de las preguntas seleccionadas, tomando en consideración, además, las particularidades de cada país.

Así como la medición de las variaciones del costo de vida no puede basarse en la evolución del precio de un número muy pequeño de bienes alimentarios solamente (medición que no sería necesariamente válida ni confiable), tampoco puede aseverarse que se ha medido integralmente la confianza en la policía, por ejemplo, sin considerar factores como la confianza en su rol preventivo, en su acción represiva, en su grado de transparencia, en las experiencias de las personas, entre otras.

Por lo anterior, algunos de los datos basados en el estudio de Latinobarómetro que se incluyen en este capítulo son solo ilustrativos. Los análisis y constataciones se basan la mayoría de las veces en una o en muy pocas preguntas seleccionadas de la serie 1996-2005 de esta encuesta regional y en cifras de 2006 publicadas a comienzos de diciembre del mismo año en el *Informe Latinobarómetro 2006*. Algunas de ellas no han sido diseñadas ni validadas dentro de un sistema teórico-conceptual pensado para el análisis de la cohesión social, aunque sí lo han sido para efectos de otros temas que desde su inicio han ocupado un lugar central en Latinobarómetro, como lo es, entre otros, el de las percepciones sobre la democracia. Por lo tanto, en estricto rigor, las evidencias que se ofrecen no son concluyentes, sino indicativas de factores subjetivos de la cohesión social. Se trata, en otras palabras, de indicadores cercanos de las percepciones, actitudes y predisposiciones de los encuestados, en relación con los cuales se establece la hipótesis de que guardan alguna relación con los componentes subjetivos de la cohesión social.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

En la reflexión que se desarrolla en este libro, los sondeos de opinión representan uno de los instrumentos que se utilizan para aproximarse a percepciones relacionadas con la cohesión social. Los resultados de las encuestas no se proponen como un espejo que refleja la pertinencia o el despropósito de las políticas públicas, lo cual implicaría una renuncia al liderazgo por parte de las autoridades y una supeditación a la opinión pública reflejada en los sondeos, que generalmente está sujeta a plazos muy cortos.

B. Percepciones sobre la justicia legal y social, el cumplimiento de normas sociales y el grado de control sobre las condiciones de bienestar

Experimentar personalmente la desigualdad de oportunidades, sobre todo la desigualdad basada en factores como el origen étnico y social, puede producir sentimientos de desapego y de no pertenencia a la sociedad, y la percepción de que la justicia legal y social no existen. También pueden influir el incumplimiento de las normas mínimas por parte de los connacionales, y la sensación por parte de la persona afectada de que no domina las condiciones que determinan su bienestar. Algunos ejemplos son el incumplimiento de la legislación laboral, la inestabilidad en el empleo o el esfuerzo individual que no se retribuye adecuadamente. Ahora bien, ¿cuán difundidas están las percepciones que tienden a forjar en los individuos la visión de que sus sociedades están integradas o, por el contrario, de que son excluyentes?

Respecto de la justicia, *Latinobarómetro* arroja una percepción muy generalizada⁷ sobre el sistema judicial como un sistema injusto, que discrimina a las personas, y que además no opera eficientemente. Solo poco más de un tercio de los entrevistados en 17 países (36% en 2001 y 35% en 2003) señala que está de acuerdo o muy de acuerdo con la afirmación “el sistema judicial castiga a los culpables sin importar quiénes son”. Parece prevalecer la percepción de que el sistema de justicia discrimina a favor de los ricos y en perjuicio de los pobres y que no existe, por lo tanto, un trato igualitario. Lo generalizado de esta percepción se manifiesta en las escasas diferencias de las respuestas entre personas de distinta edad, educación y origen socioeconómico. Hay, sin embargo, grandes diferencias entre los países. En Argentina y Paraguay, menos de una de cada cinco personas concuerda con dicha afirmación (18% en promedio), en tanto que en Nicaragua y en

⁷ En el estudio de *Latinobarómetro* se entrevista a la población de 16 y más años de edad, y las muestras correspondientes a 18 países de la región buscan ser representativas. Comprenden a alrededor de 1.200 entrevistados y se basan en diseños de muestras que permiten la comparación internacional.

Uruguay casi la mitad (47% como promedio) manifiesta acuerdo con ella. Con excepción de Nicaragua, en todos estos países la percepción negativa acerca de la justicia se acentuó entre los años indicados, que coincidieron con crisis económicas. También se insinúan diferencias según el origen étnico de los entrevistados. En Bolivia, Guatemala y Perú el porcentaje de población indígena⁸ que concuerda con esa afirmación es significativamente más bajo (12, 7 y 17 puntos porcentuales, respectivamente). Es preciso retener esta constatación, porque las diferencias según el origen étnico de la población se hacen más significativas cuando se trata de actitudes y predisposiciones de las personas, que constituyen factores subjetivos más “cercaños” a los comportamientos.

En cuanto a la eficiencia del sistema judicial, el Informe sobre desarrollo humano de Chile de 1998 incluye resultados de una Encuesta nacional sobre seguridad humana (CEP/PNUD, 1997) que señalan que 89% del total de 1.504 personas entrevistadas afirmó tener poca o ninguna confianza en que ante un hecho delictivo grave el o los culpables serían condenados en un tiempo razonable. Sólo 9% expresó absoluta o bastante confianza al respecto (PNUD, 1998).

También es muy generalizada la percepción de que no todas las personas son iguales ante la ley. En efecto, frente a la pregunta de *Latinobarómetro* “¿Piensa usted que todos son iguales ante la ley o que no hay igualdad ante la ley en el país?”, solo 24% de los encuestados afirma que todos son iguales ante la ley. Cabe destacar la estabilidad de este porcentaje en los cuatro años en que ese sondeo de opinión incorporó esta pregunta (1996, 1997, 1998 y 2000), así como las escasas diferencias en las respuestas de acuerdo con la edad y la educación de los entrevistados, aunque los datos revelan una percepción de desigualdad ante la ley un poco más acentuada entre la población con más carencias.⁹ También se constatan diferencias significativas entre países; en Costa Rica y Uruguay un mayor porcentaje de entrevistados estima que hay igualdad ante la ley (37% y 45%, respectivamente), en tanto que en Argentina y en Brasil esos porcentajes son muy inferiores al promedio latinoamericano (13% y 11%, respectivamente).

Como se destaca más adelante, esta apreciación negativa acerca del sistema judicial coincide con la también extendida falta de confianza en

⁸ Sólo en el año 2003, *Latinobarómetro* introdujo una pregunta sobre el idioma hablado (“habla o no lengua autóctona”), que se utilizó para evaluar la pertenencia a poblaciones indígenas.

⁹ La información sobre posesión de ciertos bienes de consumo permitió identificar a dos grupos “extremos”: los carentes de ciertos bienes y servicios básicos muy difundidos (agua potable, refrigerador o televisor) y los que disponen de bienes de uso menos difundidos y suntuarios a los cuales accede un pequeño grupo de la población (computador, automóvil o segunda casa para vacaciones). El primer grupo incluyó al 28,5% de las personas de la muestra, y el segundo al 32,5%.

dicho poder y la percepción de que existe una brecha que no permite la igualdad jurídica (*de jure*) y la igualdad social (*de facto*). Esto debilita la cohesión social porque las personas perciben que las reglas del juego no son claras o benefician a “otros”.

En lo que se refiere al cumplimiento de las normas mínimas, Latinobarómetro arroja alguna luz a partir de dos preguntas que apuntan precisamente a la forma en que los latinoamericanos perciben este tema. Frente a la pregunta “¿Diría usted que las personas cumplen las leyes?”, solo uno de cada cinco entrevistados respondió “mucho o bastante”. Esta cifra corresponde al último año (2003) en el que se incluyó esta pregunta y es un promedio para 17 países. El haber incorporado esta pregunta en las seis rondas anteriores (1996, 1997, 1998, 2000, 2001 y 2002)¹⁰ permite examinar tendencias. En 13 de los 17 países disminuyó el porcentaje de personas que aprecian que se cumplen las leyes, con bajas muy pronunciadas a partir de 1997 en Argentina (de 20% a 9%), en Costa Rica (de 40% a 23%), en El Salvador (de 44% a 23%), en Chile (de 46% a 28%), en México (de 44% a 8%), en Paraguay (de 24% a 8%) y en Perú (de 17% a 9%). Según estos resultados, habría aumentado la percepción negativa de los individuos con respecto del cumplimiento de las leyes. Esta visión —compartida por jóvenes, adultos y adultos mayores, así como por las personas de distinto nivel educacional— no contribuye a crear confianza y a estrechar lazos, y es también un factor que debilita la cohesión social.

Esta apreciación se refuerza por la percepción que tienen las personas acerca de cuán conscientes de sus obligaciones y deberes son los connacionales. En 2003 solo 36% de los latinoamericanos respondió “mucho o bastante” a la pregunta “¿Diría usted que las personas son conscientes de sus obligaciones y deberes?”. En este caso es interesante constatar las diferencias entre países. Argentina, Bolivia, Guatemala, México y Perú son los países que a lo largo del período cubierto (1996 a 2003) registran los porcentajes más bajos, en tanto que el más alto corresponde a Uruguay (60% como promedio en el período). En toda la región, solo algo más de la tercera parte de los entrevistados considera que las personas son conscientes de sus obligaciones y deberes.

A diferencia de la pregunta sobre el cumplimiento de la ley, en que se registra una tendencia a tener cada vez menos confianza,¹¹ pero en que

¹⁰ Latinobarómetro no se realizó en 1999.

¹¹ La percepción cada vez más negativa sobre el cumplimiento de la ley podría atribuirse a que la pregunta evoca más directamente conductas punibles como la corrupción, que han impactado a la población por la jerarquía de las personas o de las instituciones involucradas y cuyo efecto se ha multiplicado por la atención que ha recibido de parte de los medios. La mayor estabilidad en el tiempo de las respuestas a la pregunta referente a la conciencia de las obligaciones y deberes podría atribuirse, en cambio, a que la pregunta se asocia con rasgos más permanentes de la sociedad, que normalmente remiten a derechos y que se ligan a actitudes y conductas de la población, como la discriminación.

las respuestas no muestran diferencias según la edad, en esta pregunta los entrevistados de entre 16 y 29 años tienen una visión algo más negativa.¹² Los jóvenes perciben con mayor frecuencia que se incorporan a sociedades donde hay un bajo grado de conciencia de las obligaciones y deberes, y sería difícil sostener que esta tendencia generacional contribuye a la cohesión e integración social.

La percepción acerca de la honradez de los individuos se relaciona con la del cumplimiento de normas mínimas e influye en la confianza en las personas, una de las actitudes que se asocia a la cohesión social. Entre 1996 y 2001, Latinobarómetro incluyó la siguiente pregunta: “¿Diría usted que las personas son honradas?”. El promedio de las cinco mediciones en los 17 países indica que solo 35% de los individuos respondió que las personas son “muy o bastante” honradas, lo que resulta coherente con la percepción sobre el cumplimiento de normas mínimas. Como en los demás casos, la percepción sobre la honradez también es generalizada y en la mayoría de los países las diferencias según grupos de edad y de acuerdo con el nivel de formación de los entrevistados están dentro de los márgenes de variación.

Las percepciones de los individuos sobre el grado de control de las condiciones que determinan su bienestar permiten un vínculo más directo con factores subjetivos que son importantes para la cohesión social: el sentido de pertenencia de los individuos a la sociedad, y la disposición a apoyar la democracia y a valorar positivamente los mecanismos establecidos de inclusión social (educación y empleo). Estas sensaciones tienen que ver con las retribuciones que se obtienen y si concuerdan o no con los esfuerzos desplegados por las personas. Se plasman principalmente en el mundo del trabajo, precisamente en el ámbito más ligado a la pérdida de cohesión social en los nuevos escenarios de globalización y de reordenamiento económico y productivo a escala mundial. En el capítulo anterior se abordó el tema de las restricciones en la esfera del trabajo que influirían en la percepción de pérdida de control de las condiciones de bienestar: el aumento del desempleo (especialmente de larga duración), el aumento de las brechas salariales y de la precarización del empleo como consecuencia de las formas predominantes de flexibilización laboral. Latinobarómetro ofrece algunas muestras de esta percepción y ambas hacen referencia al mundo del trabajo.

El 56% de los entrevistados respondió afirmativamente frente a la aseveración “Usted cree que el trabajo duro no es garantía de éxito”. Esta es una de las percepciones más difundidas entre la población latinoamericana, y ese elevado porcentaje prácticamente no varió en las cinco rondas en las

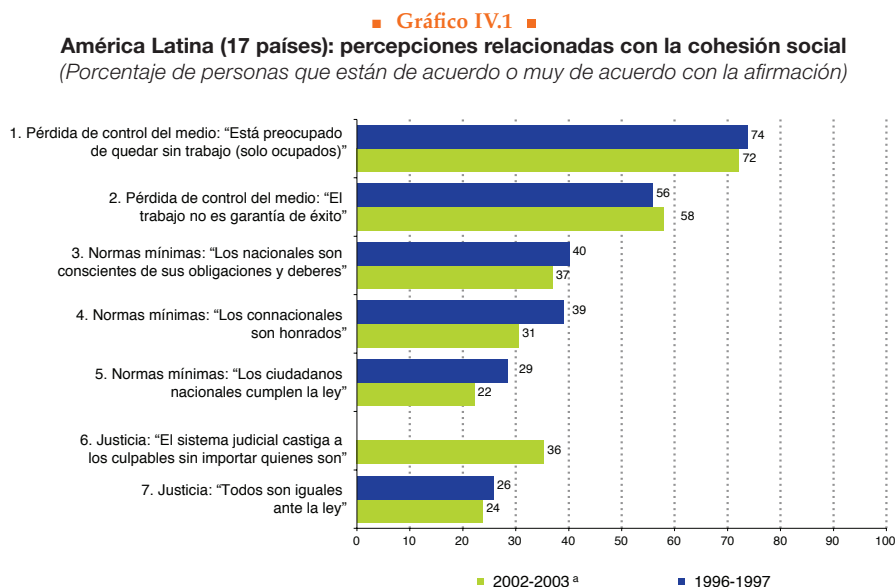
¹² Para facilitar la redacción se hace referencia a una visión o percepción “negativa”; con ello se quiere aludir al hecho de que esta percepción no contribuye a mejorar el nivel de la cohesión social.

que se introdujo la pregunta (1996 a 2000 y 2002), mientras que existen menos diferencias entre los países (los porcentajes varían en su mayoría entre 50% y 60%). Ni la edad (los jóvenes más que los adultos podrían tener más expectativas de que el esfuerzo en el trabajo rinde frutos) ni el nivel de formación (los más calificados podrían percibir un vínculo más estrecho entre esfuerzo y logro) influyen mayormente en el patrón de respuesta. De este resultado se desprende que las personas tienden a percibir las sociedades latinoamericanas como poco meritocráticas, que el esfuerzo no se retribuye adecuadamente (salarios bajos y relativamente estancados, jornadas más extensas, bloqueo o inexistencia de ascensos en el empleo) y que los factores de tipo adscriptivo (contactos sociales, origen de clase y apariencia física) son decisivos para el éxito laboral. Sin olvidar su carácter ilustrativo, esta percepción afecta negativamente el sentido de pertenencia a la sociedad, con efectos también negativos en la confianza y la solidaridad.

La preocupación que se expresa respecto de la posibilidad de perder el empleo actual en un futuro próximo es también muy elevada y parece no haber variado desde mediados de la década pasada. En 2005, tres de cada cuatro personas laboralmente activas¹³ respondieron estar “muy preocupadas o preocupadas” cuando se les preguntó “¿Cuán preocupado diría usted que está por quedar sin trabajo o de estar desempleado durante los próximos doce meses?”. El examen de la serie de Latinobarómetro para esta pregunta muestra un aumento de la preocupación por la eventual pérdida del trabajo, que alcanzó en la región un máximo de 80% en 2002 debido en parte al incremento que se registró en Argentina (de 72% en 2000 a 86% en 2002) y en Uruguay (de 63% a 74% en los mismos años). También se observaron aumentos en Brasil, Chile, Honduras y Panamá en los primeros años de la década. En la medida que esta pregunta interpela a las personas sobre un ámbito decisivo para ellas, las respuestas están más asociadas a las condiciones particulares que enfrentan en el trabajo. Esto es lo que podría explicar que en la mayoría de los países de la región la preocupación por la pérdida del empleo tiende a disminuir con el aumento del nivel educacional y a acrecentarse a la vez entre los más jóvenes que, no obstante sus mayores logros educativos, hoy afrontan una precariedad laboral más acentuada. Cabe señalar que en 2006 se percibe una baja en esta preocupación, que podría asociarse a la recuperación de varias de las economías de la región, particularmente las que habían registrado un fuerte aumento del desempleo como consecuencia del ciclo recesivo de comienzos de la década actual.

¹³ Esta pregunta ha tenido modificaciones a lo largo de los nueve años en los que se ha formulado, y desde 2004 se le hace solo a quienes tienen trabajo. Para hacer comparables los datos se utilizó la propia información del cuestionario sobre condición de actividad, y solo se consideraron las respuestas dadas por los entrevistados que se declaran ocupados.

En el gráfico IV.1 se resume la información utilizada en esta primera parte del capítulo.



Fuente: Base de datos del *Latinobarómetro* 1996-2005, y cifras publicadas en el *Informe Latinobarómetro 2006*.

^a Los datos finales del indicador 1 corresponden al promedio 2004-2005, los del indicador 2 a 2002, los del indicador 4 a 2000-2001, los del indicador 6 a 2001 y 2003, y los del indicador 7 a 1998 y 2000.

C. La confianza social, el multiculturalismo y la discriminación, y la solidaridad

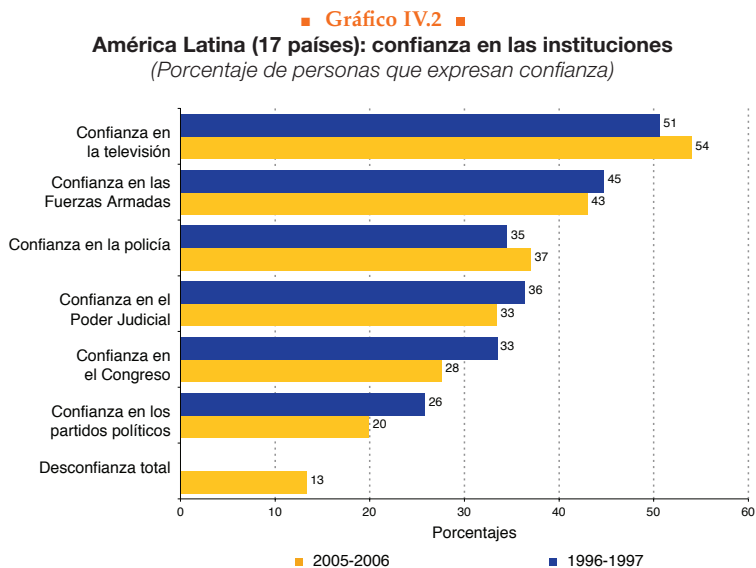
1. La confianza social

La confianza social es clave para que existan posibilidades de cohesión y para lograr acuerdos amplios. Es percibida a la vez como uno de los soportes y como fruto de la democracia. El concepto de confianza social ha sido desarrollado principalmente desde la ciencia política y la teoría de juegos, y también ha sido retomado por los teóricos del capital social, como eje del análisis de las redes sociales y comunitarias.

Puede entenderse como confianza social la creencia en que una persona o grupo será capaz y deseará actuar de manera adecuada en una determinada situación, lo cual supone un cierto grado de regularidad y predictibilidad de las acciones que facilitan el funcionamiento de la sociedad. Como tal, es una predisposición hacia el otro que se aprende, y

desde la perspectiva del capital social, incluye un juicio moral acerca del grado de confianza que puede tenerse respecto de personas desconocidas. Se distingue entre “confianza generalizada” o confianza social respecto de personas o instituciones desconocidas sobre las cuales se dispone de insuficiente información o experiencias para hacer un juicio, y la “confianza particularizada” o interpersonal, referida a la confianza en personas que se conoce a partir de “lazos débiles”.¹⁴ En esta perspectiva, un elemento básico para el desarrollo de la confianza interpersonal es la participación en organizaciones y asociaciones cuyos miembros solo comparten algunos intereses, es decir, en grupos de personas que tienen características heterogéneas. Esta participación se propone como la base del aprendizaje de la confianza social, porque al confiar en personas que solo se conoce relativamente, el juicio moral involucrado puede hacerse extensivo a los desconocidos (Herreros, 2004).

La desconfianza social, *contrario sensu*, se origina fundamentalmente en la experiencia personal o ajena de que los otros no hacen lo esperado, que no cumplen con las normas básicas. De ahí la extrema relevancia del análisis del apartado anterior, que muestra evidentes fracturas —mayores en algunos



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales a partir de los microdatos del *Latinobarómetro* 1996-2005, y cifras publicadas en el *Informe Latinobarómetro 2006*.

¹⁴ La conceptualización de este tipo de confianza excluye los clásicos “lazos fuertes” basados en la consanguinidad y relaciones de parentesco, la amistad o la convivencia prolongada, que suponen un conocimiento global de las personas.

países que en otros— precisamente en las bases de la confianza social, sobre todo en lo referido a la percepción del grado de justicia.

En el gráfico IV.2 se resume la confianza que tienen los encuestados en 17 países frente a las instituciones. Como puede apreciarse, una proporción relativamente alta confía en el principal medio de comunicación de masas: la televisión. Esta tendencia no es de extrañar, porque a través de ese medio regular de obtención de información se construye una suerte de lazo a distancia con los emisores, que se refuerza en la cotidianidad de la exposición.

Respecto de la confianza en los sistemas de control social (en este caso las Fuerzas Armadas y la policía), el patrón no es el mismo. La confianza en las fuerzas armadas (43%) se reduce a 37% respecto de la policía, patrón que es relativamente sistemático en los países.

Los grados de confianza bajan abruptamente conforme se evalúan las instituciones más directamente ligadas al poder político: el poder judicial (33%, oscilando entre 52% y 15% del 2004 al 2005 entre países), el congreso (28%, con oscilaciones similares) y los partidos políticos (20%, en este caso con una evaluación más homogénea entre países). Estos patrones de desconfianza pudieran ser una respuesta principalmente basada en la experiencia (véase el recuadro IV.5 en p. 102), más que en una suerte de cultura de la desconfianza. Sin embargo, y como se muestra en el gráfico IV.2, 13% de los sujetos encuestados expresó desconfianza en todas las personas e instituciones, un patrón que se acentúa entre las personas de origen indígena— aún más en las mujeres que en los hombres— y las más pobres.

La CEPAL también investigó sobre las percepciones por diferencia de género, utilizando cálculos especiales. En ese sentido, cabe destacar que las diferencias de género no resultaron significativas por sí mismas en cuanto a las percepciones sobre grados de confianza y sobre la justicia, el cumplimiento de normas mínimas, los grados de solidaridad y la valoración de la democracia. En general, la distinción entre hombres y mujeres no muestra patrones claramente definidos en estas percepciones y valoraciones, y queda subsumida a los diversos niveles educacionales y de bienestar de los encuestados, además del origen étnico.

Como ya se destacó anteriormente, un elemento que socava la confianza en las instituciones es el uso discrecional o excesivo del poder y la influencia. El Informe sobre desarrollo humano en Chile de 2004, con base en una encuesta de opinión pública de 1.804 casos realizada el mismo año por el PNUD (2004a), mostraba que un 59,6% opinaba que los empresarios tienen poder excesivo, un 55,9% opinaba lo mismo en el

caso de los partidos políticos, y 55,1% hacía esta afirmación en el caso de los senadores y diputados. Le siguen los medios de comunicación (55%) y los jueces (53%).¹⁵

Finalmente, también es importante destacar que las tendencias que manifiestan estos indicadores son constantes a lo largo del tiempo, especialmente en el grupo de países cuyos encuestados muestran los menores niveles de confianza. Al parecer, la tendencia tiende a coincidir por una parte con el ciclo económico —los mayores niveles de confianza se dan entre 1996 y 1997, cuando la mayoría de los países había alcanzado los niveles de PIB más altos de la década— y en diversos países con períodos de crisis institucionales, principalmente entre 2000 y 2002. Los países donde los encuestados muestran los menores niveles de confianza son, la mayoría de las veces, los que tienen una alta proporción de población indígena o afrodescendiente.

2. Multiculturalismo y discriminación

Los términos multiculturalismo y pluriculturalismo se utilizan cada vez más frecuentemente —a veces como sinónimos— para referirse a países en cuyo territorio coexisten distintos grupos étnicos, que pueden o no concentrarse en espacios relativamente delimitados, y que son portadores y representantes de identidades, orientaciones y valores —de una cultura— diferentes a los que predominan en el Estado nacional. Por lo general, sus integrantes tienen posiciones subordinadas dentro de la sociedad y, vistos como “los otros”, son discriminados; su influencia dentro del total de la población varía. Tal es el caso de los pueblos originarios de América Latina (véase el cuadro IV.1).

El multiculturalismo, entendido como una manifestación de la diversidad y de la presencia en una misma sociedad de grupos con diferentes códigos culturales, se vincula con dos hechos sociales relativamente nuevos e interrelacionados que influyen en la cohesión social de los países: el surgimiento de los pueblos indígenas como actores sociales, y el consiguiente rápido aumento de los conflictos vinculados a su mayor visibilidad y a las demandas que plantean a los Estados nacionales¹⁶ (Cobo, 1999). La novedad no es la presencia activa de los pueblos originarios y de sus ya históricas reivindicaciones, sino que la persistente falta de integración política y económica y de un efectivo reconocimiento cultural de estos pueblos hoy agudiza la fractura social.

¹⁵ Aquí se destacan solamente las instituciones que fueron evaluadas de esta manera por más de 50% de los entrevistados. En sentido contrario, más de 40% de las personas señala que los sindicatos y las organizaciones sociales tienen menos poder del que deberían tener (PNUD, 2004a).

¹⁶ En esa perspectiva cabe analizar la Asamblea Constituyente recientemente instalada en Bolivia.

América Latina (18 países): población indígena c. 1993-2000, tratados internacionales y derechos multiculturales y lingüísticos, 2002

Cuadro IV.1

País	Población estimada		Porcentaje del total		Convención de Pueblos Indígenas y Tribales (OIT No 169, 1989) a		Derechos constitucionales		
	Est. inferior (Millones)	Est. superior	Est. inferior (Porcentajes)	Est. superior	Indígenas y Tribales (OIT No 169, 1989) a	Constitución	Derechos multiculturales	Derechos lingüísticos	
Argentina	0,36	0,37	1,0	1,1	Si	1853/1994	Débiles	No	
Bolivia	4,12	5,65	55,6	76,2	Si	1967/1994	Si	No	
Brasil	0,25	0,33	0,2	0,2	Si	1988	No	No	
Chile ^b	0,99	1,19	7,0	8,3	No	1980	No	No	
Colombia	0,62	0,82	1,6	2,1	Si	1991	Si	Si	
Costa Rica	0,02	0,06	0,7	1,8	Si	1949	No	No	
Ecuador	2,63	5,24	23,0	45,7	Si	1998	Si	Si	
El Salvador	0,09	0,60	1,6	10,6	No	1983/1992	No	No	
Guatemala	4,95	7,13	49,6	71,5	Si	1985	Si	Si	
Honduras	0,63	0,96	11,2	17,0	Si	1982	No	No	
México	8,70	13,42	9,5	14,7	Si	1917/1992	Si	No	
Nicaragua	0,16	0,33	3,6	7,4	No	1987/1995	Si	Si	
Panamá	0,13	0,23	5,0	8,8	No	1972/7863/9394	Si	No	
Paraguay	0,09	0,16	2,0	3,3	Si	1992	Si	Si	
Perú	8,79	11,66	37,4	49,5	Si	1983	Si	Si	
República Dominicana	No	
Uruguay	0	0,001	0,0	0,0	No	1967/97	No	No	
Venezuela (Rep. Bol. de)	0,32	0,47	1,4	2,1	Si	1999	Si	Si	
América Latina	32,87	48,60	7,4	11,0	-	-	-	-	

Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudades y ciudadanos*, Buenos Aires, Altaguara, 2004.

^a Se refiere a la ratificación del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes.

^b La ley indígena 19.253 del 5 de octubre de 1993 establece la promoción de las culturas e idiomas indígenas y sistemas de educación intercultural bilingüe (art. 39), y garantiza el uso de lenguas indígenas en juicios (art. 74).

Se puede concluir que los indígenas sufren la exclusión social y la discriminación en mayor medida que otros grupos o categorías de la población, ya que gran parte de las desventajas que marginan del consumo y del bienestar material en general se concentra en los pueblos originarios. Sin embargo, esto no implica que las políticas socioeconómicas sean las únicas, o las que deberían ocupar el lugar central en una estrategia de integración social. Sin desconocer la importancia de esas políticas, el *Informe sobre desarrollo humano 2004* del PNUD de 2004 señala que “rectificar la exclusión cultural de las minorías y de otros grupos marginados requiere más que el solo hecho de otorgar libertades civiles y políticas mediante instrumentos de democracia mayoritaria y políticas socioeconómicas equitativas” (PNUD, 2004b, cap. 3). Los Estados, señala el Informe, deben formular políticas multiculturales explícitas que aseguren el reconocimiento de los pueblos indígenas, y esto significa acordar intervenciones en cinco áreas prioritarias para la integración social: participación política de los grupos minoritarios; religión y prácticas religiosas; derecho consuetudinario y pluralismo jurídico; uso de múltiples lenguas; y rectificación de la exclusión socioeconómica.

El multiculturalismo que caracteriza a los países —particularmente a Bolivia, Ecuador, Guatemala, México y Perú— ha sido señalado como un factor que explica la ciudadanía trunca y uno de los principales obstáculos para el avance de la ciudadanía efectiva. Se ha llegado a plantear que el desconocimiento oficial y en los hechos del mundo indígena significa negar a sus integrantes toda posibilidad de ser ciudadano (Barros, 2005, p.71).

Al analizar la importancia de fortalecer la ciudadanía, el informe nacional de desarrollo humano de Bolivia de 2004, plantea que una comunidad de ciudadanos supone: la aceptación de distintas identidades (étnicas, religiosas, de minorías sexuales, entre otras) en un plano de igualdad como requisito para que desarrollen sus proyectos individual y colectivamente; que las diversas identidades reconozcan la cultura ciudadana, que implica el respeto hacia quienes son distintos y su funcionamiento como identidades particulares, y que cada grupo reconozca a los otros como ciudadanos con iguales derechos y obligaciones, con quienes, en conjunto, debe construir un “nosotros” que es la nación (PNUD, 2004d, p. 101). Por eso, un pacto de integración social que reconozca y otorgue ciudadanía efectiva a los pueblos indígenas es condición indispensable para lograr acuerdos amplios que hagan viable y den estabilidad a la democracia y al desarrollo.

Lo anterior supone encarar las formas y mecanismos mediante los cuales se reproduce la desigualdad social, es decir, la discriminación hacia distintos grupos o categorías sociales, especialmente hacia las personas pertenecientes a los pueblos originarios. Sin duda, la discriminación es uno de los mayores obstáculos para la integración social y el fortalecimiento del sentido de pertenencia a una misma sociedad. Su enraizamiento en el modo de ser hace de esta actitud de falta de reconocimiento, menosprecio y no valoración del otro una barrera muy difícil de remover (véase el recuadro IV.2).

■ Recuadro IV.2 ■

Indígenas y mujeres: su discriminación en México

Para investigar la percepción de los ciudadanos y ciudadanas con respecto de la discriminación, en 2004 se llevó a cabo en México la primera *Encuesta Nacional sobre Discriminación (END)*. El estudio se basó en una muestra probabilística con representación urbana y rural, que incluyó 1.400 entrevistas efectivas a la población en general. La encuesta incluyó adicionalmente cuestionarios específicos para seis grupos comúnmente afectados por prácticas de exclusión y discriminación (700 casos para adultos mayores, indígenas y minorías religiosas, 600 para personas con discapacidad, 900 para mujeres y 200 para personas no heterosexuales).

El sondeo demostró que para el mexicano o mexicana promedio discriminar significa principalmente “tratar diferente o negativamente a las personas” (dos de cada tres personas otorgan este significado a la discriminación) y que las tres causas principales son el ser indígena, las diferencias religiosas y la posición económica, medida por la cantidad de dinero que se posee. Se constató además que nueve de cada diez personas pertenecientes a los seis grupos mencionados manifestaron que existe discriminación por su condición; uno de cada tres entrevistados señaló que en el último año había sufrido un acto de discriminación y también uno de cada tres indicó que en alguno de sus trabajos lo o la habían discriminado por su condición.

Se mostró también que existen marcados patrones de diferenciación e intolerancia hacia grupos específicos de la población. Estos patrones no siempre se expresan abiertamente, sino que hay una ambivalencia entre un discurso de consideración por un lado (por ejemplo, hacia los adultos mayores y las mujeres) y de rechazo y de exclusión por otro, que se manifiesta en prácticas culturales y en el comportamiento cotidiano. Sin embargo, en el caso de los indígenas, de las personas no heterosexuales y las minorías religiosas, las prácticas de discriminación y rechazo son particularmente abiertas.

En una primera impresión los mexicanos *no* dan un trato discriminatorio hacia los indígenas^a y predominaría una actitud de consideración. Frente a la pregunta “¿Usted a quiénes considera más desprotegidos en México?”, el segundo grupo (después de los adultos mayores) y con solo 16% de las menciones son los indígenas. Sin embargo, la END indica que 43% de los mexicanos y mexicanas opina que los indígenas tendrán siempre una limitación social por sus características como pueblo; 40% está dispuesto a organizarse con otras personas para solicitar que no se permita a un grupo de indígenas establecerse cerca de su lugar de residencia, y uno de cada tres opina que lo único que tienen que hacer los indígenas para salir de la pobreza es *no* comportarse como indígenas. Esto es coherente con lo que opinan los indígenas mismos: 90% siente que tiene menos oportunidades para conseguir trabajo que el resto de la población; tres de cada cuatro consideran que tienen menos oportunidades para ir a la escuela que el resto de las personas; dos de cada tres opinan que tienen pocas o nulas posibilidades para mejorar sus condiciones de vida; 45% afirma que no se le han respetado sus derechos por su condición; uno de cada tres ha sido sujeto de discriminación en el último año, y a uno de cada cinco le han negado trabajo por el simple hecho de ser indígena.

En síntesis, la END muestra la fuerte discriminación de varios grupos y categorías sociales, particularmente hacia los indígenas y las mujeres. Esta discriminación se manifiesta en tradiciones y prácticas cotidianas en los mercados laborales, los servicios públicos y, lo que es más preocupante, dentro de los mismos hogares, lo que genera y reproduce las prácticas discriminatorias. Esto

Recuadro IV.2 (conclusión)

refleja la imagen de una sociedad fragmentada, con poco sentido de pertenencia e inclusión, indicio de un inadecuado nivel de cohesión social.

Según la encuesta, nueve de cada 10 mujeres opinan que hay discriminación contra las mujeres. Los derechos que menos sienten respetados son el de tener un trabajo con pago justo y el de un trato igual ante la ley, y se perciben también como objeto específico de violencia. Los dos principales obstáculos son la discriminación por embarazos o por tener hijos y la falta de empleos. Los dos espacios donde perciben una mayor discriminación son el trabajo y la familia, y cabe destacar que para una de cada cuatro, el mayor sufrimiento se da precisamente dentro del hogar. Un 20% de las mujeres opina que las propias mujeres son responsables de la discriminación, y dentro de la familia, la discriminación también se presenta por la asignación de papeles distintos dentro del hogar y por la diferencia de oportunidades.

Un análisis econométrico señala que al mejorar el nivel educativo de las personas, la intensidad de la discriminación y la intolerancia que demuestran contra otros disminuye de manera significativa. Al mismo tiempo, el análisis de los datos de la END indica que quienes tienen un mayor nivel de formación sienten en menor medida los efectos de la discriminación cuando la sufren. Por lo tanto, la política educativa puede ser un mecanismo eficaz para crear condiciones favorables al logro de acuerdos en la sociedad.

Fuente: Miguel Székely, "Un nuevo rostro en el espejo: Percepciones sobre la discriminación y la cohesión social en México", *serie Políticas sociales*, N° 128 (LC/L.2643-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2006. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.06.II.G.169.

^a Se consideraron indígenas a las personas hablantes de lengua indígena y a las que se autoidentificaron como tales. Datos del último censo de población de México del año 2000 indican que según el criterio de autodefinición de pertenencia, cerca de 6,1 millones de personas pertenecerían a pueblos indígenas (6,3% de la población total).

Las prácticas de exclusión y de discriminación contra distintos grupos sociales (las mujeres, las poblaciones indígenas, los pobres, los adultos mayores, los discapacitados, las minorías religiosas o étnicas, los que no son heterosexuales) definidas por características casi siempre adscriptivas, en términos de representaciones simbólicas y culturales sobre lo que constituye la "diferencia", fracturan la identidad de una sociedad, afectan el sentido de pertenencia a ella de quienes son marginados y, en consecuencia, socavan la cohesión social. Se trata de un fenómeno complejo —con claras raíces históricas y culturales en el caso de la discriminación contra los pueblos indígenas— que se manifiesta subjetivamente en representaciones socioculturales, estereotipos, tradiciones y estigmas, así como en expresiones simbólicas de inequidad, que no necesariamente tienen un vínculo directo con las condiciones materiales de vida de las personas y además lo trascienden (Székely, 2006).¹⁷

¹⁷ Sigue vigente la siguiente afirmación sobre la región hecha hace una década y que, desde un sentido más genérico, se entrecruza con los laberintos desde los cuales Octavio Paz se había planteado el problema de la identidad mexicana: "Por nuestra propia precariedad "sustancial" nos hemos construido basados en la negación del otro; y esta negación del otro es un cimiento en el imaginario latinoamericano: signo, estigma, fantasma. La identidad basada en esta negación siempre es una identidad postergada: el criollo es no-indio, pero eso no lo hace europeo; su compulsión a huir de la diferencia le impide ver la diferencia fuera y dentro de sí, con lo cual niega parte de su propio ser. En el caso del indio, la diferencia queda también bloqueada en su subjetividad, pues se la padece como agresión, privación o avasallamiento. La dialéctica de integrados y excluidos, tan mentada en las sucesivas crisis de modernización, parecería encontrar su tronco materno en esa originaria negación del otro" (Calderón, Hopenhayn y Ottone, 1996, p. 71).

En cuanto a la discriminación, sería un error pensar que estas actitudes y sus prácticas se dan con mayor intensidad y solo o principalmente en los países con una mayor proporción de población indígena, como Perú, México, Bolivia y Guatemala. El mestizaje hace más complejo el panorama: la discriminación ocurre también en países en que una fracción más reducida de su población pertenece a pueblos originarios. A veces por medios más sutiles (y otras veces no tan sutiles), la discriminación también afecta a los mestizos quienes, principalmente en razón de su apariencia física, ven limitadas sus oportunidades de reconocimiento, estatus y acceso al bienestar en condiciones de igualdad con la población blanca. Asimismo, el origen africano constituye en varios países la base de la discriminación contra otra parte de la población.

3. La solidaridad social

La solidaridad, como concepto simple, expresa “la adhesión [circunstancial] a una causa o a la empresa de otros”, “especialmente aquella que se presta en situaciones difíciles”.¹⁸ Desde las ciencias sociales, varios investigadores han teorizado sobre este concepto y sus funciones, vinculándolo desde distintas perspectivas a la problemática de la cohesión social, el poder y la influencia, y el funcionamiento de las democracias modernas (véase el recuadro IV.3).

■ Recuadro IV.3 ■

La solidaridad social: ¿atributo individual o colectivo?

A fines del siglo XIX, ya Émile Durkheim abordó el concepto de la solidaridad social, concebida como un hecho moral no observable directamente, asociado con la dinámica de la división del trabajo. Distinguió dos formas de solidaridad social: la mecánica, propia de las sociedades primitivas, que surge de la conciencia colectiva y se basa en la total competencia de cada individuo en la mayoría de los trabajos (con una mínima diferenciación según edad y sexo); y la orgánica, típica de sociedades modernas con una más débil conciencia colectiva (menor regulación moral), que surge de las diferencias producidas por la división social del trabajo. De esta manera, el sociólogo francés concibió las formas de solidaridad como un atributo de la sociedad en su conjunto, un mecanismo de articulación y cohesión que se origina en el simple sentido de pertenencia a la sociedad o de la dependencia entre individuos para su supervivencia.

Posteriormente, Ferdinand Tönnies complementó la visión de Durkheim desde otra perspectiva, distinguiendo dos tipos de agrupaciones sociales: la *Gemeinschaft* (comunidad), que se refiere a grupos basados en sentimientos

¹⁸ Real Academia Española.

Recuadro IV.3 (conclusión)

de pertenencia, y la *Gesellschaft* (sociedad), que apunta a grupos unificados a partir de una meta instrumental. El sociólogo alemán basó esta distinción en el supuesto de que existían dos formas básicas de voluntad de los agentes: la voluntad esencial (*Wesenwille*), donde el sujeto se ve —subconscientemente— como medio al servicio de los objetivos de la comunidad (la forma moral), y la voluntad arbitraria (*Kürwille*), donde el individuo ve su participación en la sociedad como un medio o instrumento para conseguir sus propios objetivos (la forma instrumental). En otras palabras, la solidaridad sería una forma de expresión de la voluntad del sujeto, un atributo individual.

Casi medio siglo más tarde, Talcott Parsons cuestionó la visión dicotómica excluyente de Durkheim, al plantear que ambas formas de solidaridad pueden existir simultáneamente en partes del sistema social, y que no hay ninguna tendencia general para que una reemplace a la otra; la primera forma de solidaridad (mecánica) se centra en la legitimación de las instituciones económicas y la otra en las instituciones políticas (Parsons, 1967). Así, Parsons plantea una suerte de multidimensionalidad del principio de integración normativa, porque se cruzarían en ella formas de integración universalista, entendidas como solidaridad orgánica, pero al mismo tiempo patrones de una solidaridad mecánica, de corte más particularista. Entendida como una “colectividad de colectividades”, en la que participan una serie de grupos, actores y movimientos distintos, la moderna comunidad societal debe producir múltiples formas de solidaridad, en función de lealtades basadas en el consenso ético que rige en el grupo de pertenencia. La solidaridad sería así un atributo relacional entre individuos y grupos, y entre ambos y las normas y valores (“instituciones” en el lenguaje sociológico).

Desde la perspectiva religiosa cristiana, la solidaridad es una relación entre seres humanos, derivada de la justicia, fundamentada en la igualdad, en la cual uno de ellos toma por propias las cargas del otro y se responsabiliza junto con éste de dichas cargas. Según el jesuita Alberto Hurtado, se puede distinguir entre la solidaridad social (el vínculo que une a todos los miembros de una sociedad), el sentido social (la actitud de colocarse desde el punto de vista del otro, indefenso), y la responsabilidad social (la obligación de hacer el bien y a trabajar por un mundo mejor) (véase “moral social”). Esta perspectiva ha recibido críticas por ser una acepción originalmente cargada de concepciones paternalistas y asistencialistas asociadas a la caridad como “una práctica social caracterizada por donar recursos en forma poco comprometida” (Dockendorff, 1993).

Otras reflexiones sobre el comportamiento y la estructura social incluyen el concepto de solidaridad, entre las cuales se destaca la de Hilary Silver (1995 y 1994), quien teorizó sobre tres posibles paradigmas explicativos de la exclusión social: la especialización, el monopolio y la solidaridad. Bajo este último, los procesos de exclusión se producen por un deterioro de los lazos sociales entre los individuos y la sociedad.

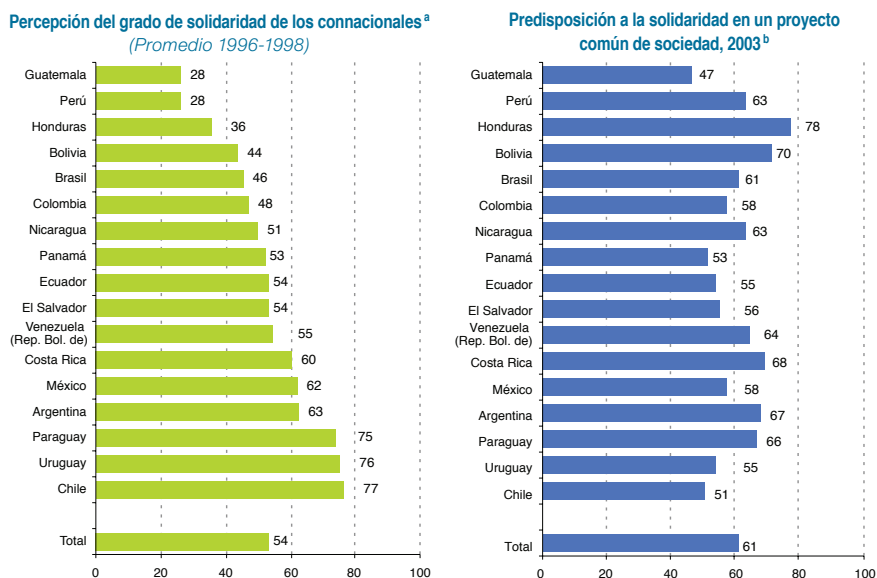
Actualmente, diversos autores plantean modelos de solidaridad social sustentados necesariamente en la acción colectiva, ajustados a las situaciones y necesidades reales de cada comunidad o sociedad en un momento determinado. En este sentido, podría entenderse la solidaridad como un modelo de comportamiento contrapuesto al éxito, al logro, al bienestar individual, que se fundan en lo material y el consumo, elementos fundacionales de las sociedades industriales modernas (Dockendorff, 1993).

No puede entenderse la actitud y el comportamiento solidario de las personas sin comprender su confianza en los demás. Es razonable distinguir entre la solidaridad hacia las personas cercanas (en las cuales se tiene confianza personal) y la solidaridad social, que asume cargas y responsabilidades de desconocidos con base en la confianza social (“carga compartida”) y espera reconocimiento y retribución moral. En este sentido, el comportamiento solidario tiene fundamentos en la reciprocidad, es decir, en la percepción de que los demás, ya sea individual o colectivamente, son capaces de ser solidarios con cada individuo.

En el gráfico IV.3 se muestra la percepción de las personas respecto del grado de solidaridad que exhiben sus connacionales y, a la vez, se ilustra la valoración de la gente sobre la necesidad de ser más solidaria socialmente. Como puede apreciarse en la figura izquierda, si bien en promedio más de la mitad de la población encuestada considera que sus compatriotas tienden a ser solidarios, es notorio el mayor porcentaje de personas con percepción negativa en sociedades más afectadas por la pobreza y con mayor presencia de pueblos originarios o afrodescendientes, habitualmente más excluidos de los mecanismos de solidaridad institucional, tales como políticas sociales activas y la presencia de organizaciones de voluntarios.

■ Gráfico IV.3 ■

América Latina (17 países): percepciones sobre la solidaridad, 1996/1998 y 2003
(En porcentajes)



Fuente: Latinobarómetro, 1996 a 1998 y 2003.

^a Se grafica la suma de las respuestas “muy solidario” y “bastante solidario” a la pregunta “¿diría usted que los (nacionalidad) son muy, bastante, poco o nada solidarios?”.

^b Se grafica la suma de las respuestas “muy de acuerdo” y “de acuerdo” a la pregunta “por el bien del país, ¿la gente debería estar preparada para sacrificar su interés personal?”.

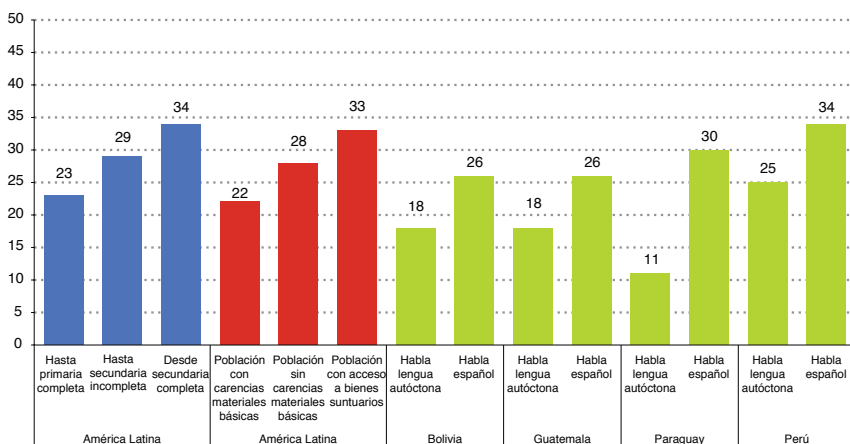
Por otro lado, los países donde la población percibe mayor solidaridad social de los demás son los más fortalecidos en la institucionalidad de la política social, con una lucha más activa contra la pobreza y donde se expresa, en general, más confianza.¹⁹ Sin embargo, no queda claro que la percepción positiva sobre el grado de solidaridad de los demás vaya acompañada por una valoración favorable de la subordinación de los intereses propios al bien común.

A la luz de la información descrita sobre confianza y solidaridad, cabría preguntarse si alguna “fractura social” está minando la solidaridad social o la confina exclusivamente a la colaboración en comunidad, y si esta fractura está ligada específicamente con la exclusión social y la discriminación.

En el gráfico IV.4 se ilustra una tendencia contraria a lo que el sentido común esperaría en cuanto a una actitud favorable a la solidaridad social, valiéndose del indicador de rechazo a la frase: “Los impuestos deberían ser lo más bajos posible, aun si disminuye el gasto social”. Dado que el indicador corresponde en sí a la valoración de un juicio sobre los impuestos, cabría esperar que el mayor rechazo a esta afirmación debería encontrarse entre la población más excluida (con menor nivel de instrucción, con menor acceso a bienes, más discriminada), y mayor apoyo entre las personas en mejor posición social.

■ Gráfico IV.4 ■

América Latina (17 países): opiniones respecto de la carga tributaria,^a 2002
(En porcentajes)



Fuente: Latinobarómetro 2002.

^a Se grafica la suma de las respuestas “en desacuerdo” y “muy en desacuerdo” a la afirmación “los impuestos deberían ser los más bajos posibles, aunque con esto se tenga que disminuir el gasto social”.

¹⁹ Cabe mencionar que en 1997 el PNUD en Chile y el Centro de Estudios Públicos (CEP) realizaron la Encuesta nacional sobre seguridad humana, sobre la base de una muestra representativa de 1.504 personas. El 63,8% estuvo de acuerdo con la afirmación “Es difícil que hagan algo por los demás sin esperar algo a cambio”, y un 76,1% estuvo de acuerdo con que “Las personas no consideran a los demás con tal de conseguir sus objetivos” (PNUD, 1998). Tras esto subyace una percepción del alto grado de orientación instrumental de la conducta de los demás, contraria a la gratuidad, a la solidaridad.

Sin embargo, se aprecia una situación inversa: las personas con mayor nivel de instrucción son relativamente más favorables al gasto social o a los impuestos: 34% entre quienes completaron la educación de segundo o mayor nivel, frente a solo 23% de quienes terminaron de cursar la enseñanza primaria. Las personas con mayor acceso a bienes son más favorables (33% de quienes tienen bienes suntuarios frente a solo 22% de quienes tienen carencias materiales básicas). La población de origen no indígena es más favorable que la indígena; en promedio para los países donde se hizo esta distinción, es de 29% frente a 18%.

En este sentido, es notable el bajo sentimiento solidario en la región cuando están en juego recursos materiales propios (28%), explicable en parte por el rechazo mismo a los impuestos. Por otro lado, es probable que las tendencias observadas se asocien precisamente a la exclusión social, porque esta exclusión se expresa también en la no participación, como beneficiario, de los mecanismos de solidaridad institucional, de movilidad social, y de deliberación pública y política. Muchas veces el Estado no está presente, o solo lo está para recaudar (aunque sea con impuestos indirectos). Así, los más pobres, las personas con un menor nivel de formación, y los más discriminados tenderían a tener menos confianza y a ser menos solidarios hacia su sociedad, al menos en lo referido a impuestos, lo que reforzaría su individualidad y su pertenencia comunitaria. Por su parte, una visión activa acerca de la injerencia en el medio social²⁰ —capacidad de influir— y mayor nivel de bienestar familiar —y en menor medida la educación, relacionada a su vez con el primero— son factores importantes que influyen en la predisposición favorable a los impuestos. Otro factor, que está en alguna medida asociado, sería la confianza social hacia las personas. Por último, es interesante constatar que la mejor predisposición frente a los impuestos se asocia con la valoración positiva de la democracia (véase modelos estadísticos utilizados en el recuadro IV.5).

D. Las condiciones subjetivas para lograr un acuerdo social

El cumplimiento efectivo de los principios democráticos crea confianza social en las personas y la confianza potencia la solidaridad. Uno de los problemas más complejos de todo sistema democrático, y en particular los de nuestra región, es que debe resolver diversos dilemas (sociales y económicos) con

²⁰ Medida por el rechazo a la frase “Entre elección y elección lo único que puede hacer alguien como yo es mirar y esperar”.

un equilibrio que garantice la libertad y la justicia a partir de una racionalidad instrumental.²¹

No obstante, aunque esta racionalidad instrumental es el recurso más confiable para resolver esos dilemas, puede ser insuficiente para crear una cultura donde se ejerza la solidaridad y existan canales para expresarla, que es la base para una cultura del desarrollo (Errázuriz, 2001). Esta lógica puede llevar a que las personas renuncien al esfuerzo de asumir un compromiso personal y directo con el interés público o el proyecto social. Esta falta de compromiso social también puede presentarse cuando las contradicciones de los individuos se exageran, lo que los puede llevar a centrarse estrictamente en su propia libertad e intereses individuales, al margen de cualquier consideración y pertenencia.

Suele ocurrir, sin embargo, que más que un equilibrio entre dos polos (dos grupos con intereses opuestos, como los empresarios y los trabajadores) hay un desequilibrio favorable a uno de ellos, según el peso de cada grupo y sus capacidades para influir en poderes fácticos o directamente en los poderes institucionalizados. Se extiende así una forma de desconfianza social hacia los desconocidos y las organizaciones básicas del sistema democrático, susceptible en la práctica de ser influida por diversos grupos de poder. Por extensión, se fraccionan los sentimientos y las conductas solidarias, que se orientan con mayor exclusividad a las redes de lazos fuertes —familia y amistades— y lazos débiles, tales como asociaciones en las que se participa y comunidad entre semejantes. Así, hoy se habla de sociedades fragmentadas por la diversidad, donde se expresa escaso interés por los asuntos públicos, con personas centradas en su individualidad y en lo que les es propio, en su pertenencia miniaturizada.

La falta de confianza social y especialmente de sentido de solidaridad desincentiva la acción colectiva y la participación ciudadana. Ambas carencias se expresan en un escaso interés por los asuntos públicos y en una baja valoración de la democracia como sistema de representación de los intereses colectivos, así como de las organizaciones que pueden establecer el nexo entre esos intereses y los de la sociedad en su conjunto. La actitud con respecto de los partidos políticos y su reconocimiento como instancias mediadoras válidas y hacia los mecanismos instituidos de elección de los representantes de los poderes del Estado —participación en elecciones—, junto con las visiones o posturas político-ideológicas —de centro o más ubicadas en los extremos de izquierda y de derecha—, son indicativas del

²¹ En palabras de Weber, a partir de una racionalidad con arreglo a fines y no a valores, a pesar de estar en juego los valores mencionados de la libertad y la justicia.

tipo de comportamiento de las personas en la esfera pública, e inciden en el mayor o menor grado de aceptación de propuestas desde el Estado que implican el logro de acuerdos políticos amplios y estables.

Una alta proporción de los entrevistados en sondeos de opinión parece no estar dispuesta a participar en los mecanismos de intermediación entre los intereses propios y de los demás, y además manifiesta su rechazo a la democracia como sistema político, adhiriendo a posiciones político-ideológicas que conllevan o implican ese rechazo. Esto tiende a constituirse en un escollo para lograr un pacto social, y por eso son importantes las actitudes y comportamientos que pueden facilitar o dificultar esos acuerdos.

1. Participación social y comunitaria

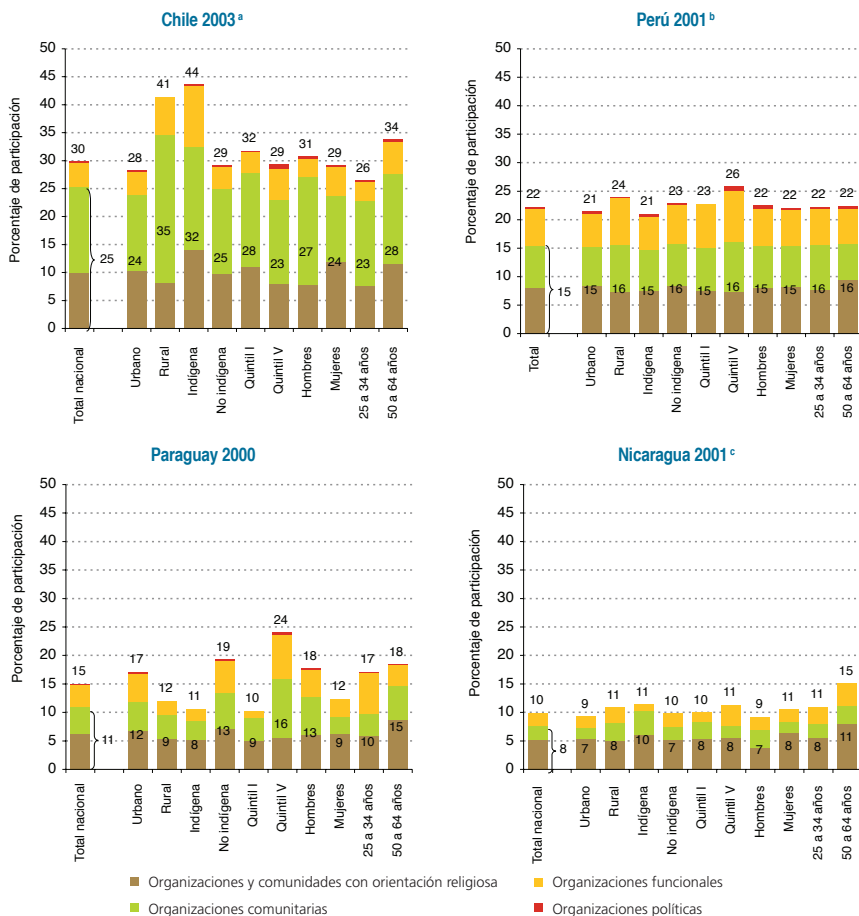
En términos simples, la participación puede entenderse como toda acción colectiva de individuos orientada a satisfacer determinados objetivos. Así, la consecución de tales objetivos supone la existencia de una identidad colectiva anclada en la presencia de valores, intereses y motivaciones compartidas que sustentan la existencia de un “nosotros” (Bango, 1996). En cuanto a la participación comunitaria, puede entenderse como la organización racional, consciente y voluntaria de las personas que habitan un espacio determinado, con el propósito de proponer iniciativas que satisfagan sus necesidades, de definir intereses y valores comunes, colaborar en la realización de obras y prestación de servicios públicos e influir en la toma de decisiones de los grupos de poder de ese espacio (CEPAL/SEGIB, 2006).

La participación social desarrolla la conciencia cívica de las personas, refuerza los lazos de solidaridad, hace más comprensible la noción de interés general, y permite que los individuos y grupos más activos intervengan en la gestión pública. La participación es a la vez un medio y un objetivo democrático, que reconoce el derecho de todos los ciudadanos, produce conocimientos, nuevas modalidades de acción colectiva, y persigue fines igualitarios para la sociedad. Además, puede ser expresión y defensa de esa sociedad, al cumplir una función crítica de la posible particularización de los asuntos públicos (concentración de la toma de decisiones en una elite). Finalmente, la participación permite establecer una identificación entre necesidades y soluciones a los problemas que se enfrentan, aprovechar mejor los recursos con los que cuenta la comunidad, comprometer a los ciudadanos, y evitar el paternalismo al interesarlos en el mantenimiento de obras construidas con su propio esfuerzo, con lo que se favorece el desarrollo comunitario (CEPAL/SEGIB, 2006).

■ Gráfico IV.5 ■

América Latina (17 países): participación social, alrededor de 2001

(Personas de 15 años o más que participan en organizaciones según tipo)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas realizadas en hogares de los respectivos países. Los países están ordenados de acuerdo con su nivel de PIB per cápita. El valor superior de la barra indica el porcentaje de personas que participan, y el inferior el porcentaje de personas que participan en organizaciones comunitarias y en organizaciones y comunidades con orientación religiosa.

^a En este país se solicita a los entrevistados que indiquen cuál es el tipo de organización a la que dedican más tiempo; en los restantes casos, se indaga por la participación simultánea en diferentes organizaciones. En estos casos, se privilegió en primer lugar la participación en comunidades religiosas, luego en otro tipo de organizaciones comunitarias (juntas de vecinos, centros de madres, clubes deportivos, entre otros), después en organizaciones funcionales (sindicatos, asociaciones gremiales, asociaciones de regantes, cooperativas, entre otros) y finalmente en organizaciones políticas. Por ejemplo, en Nicaragua, las personas que participan exclusivamente en organizaciones funcionales son el 2,4%; si se considera el total de personas que participan en estas organizaciones, independiente de sus otras participaciones, el valor llega a 3,3%. En Paraguay, estos valores son de 3,9% y 4,6% respectivamente, y en Perú de 6,0% y 7,3%.

^b Tanto en 2001 como en 2003 se pregunta sobre la participación social. Sin embargo, la encuesta de 2003 no incluyó información sobre origen étnico ni participación en comunidades religiosas. En 2001 no se indagó sobre la participación en organizaciones políticas. En el gráfico se imputó la proporción de participantes en estas últimas organizaciones a partir de la información de 2003.

^c En este país no se indaga la participación política.

Es preciso distinguir entre distintas formas de participación social y comunitaria. En primer lugar, está la participación formal, asociada normalmente al reconocimiento constitucional del ejercicio de derechos ciudadanos civiles y políticos —principalmente referida a la participación electoral. Por otra parte, se puede identificar la participación espontánea, que se presenta habitualmente en situaciones de emergencia, tales como inundaciones, incendios y sismos, cuando las personas se organizan voluntariamente para realizar acciones colectivas de carácter solidario. Finalmente, está la participación organizada —la tendencia a asociarse para realizar acciones de beneficio colectivo del propio grupo o de la comunidad en general.

En el gráfico IV.5 se muestra los niveles de participación social y comunitaria de carácter asociativo en cuatro países, clasificados a partir de la pertenencia a organizaciones comunitarias —clubes deportivos, centros de madres, comunidades con orientaciones religiosas, centros culturales, entre otros—, organizaciones funcionales —asociaciones de productores, cooperativas, sindicatos y gremios, entre otros— y organizaciones políticas.

Los niveles de participación varían significativamente según el nivel de desarrollo y de pobreza de cada sociedad, y su ordenamiento también coincide con la actitud solidaria, medida por la predisposición frente a los impuestos: en Chile, donde habría un 30% de participación, 42% de los entrevistados expresó una opinión desfavorable a bajar los impuestos; en Perú, con 22% de participación,²² 33% rechaza una eventual baja de impuestos; en Paraguay, que registró 15% de participación, solo 22% de las personas está en desacuerdo con eventuales bajas de la carga impositiva; y en Nicaragua solo 16% de las personas rechaza una posible baja de los impuestos.

Por otro lado, existen diferencias en la composición de la participación tanto entre los cuatro países analizados como al interior de ellos. En primer lugar, en Chile existe la mayor participación en organizaciones comunitarias (84% del total de personas que participan), mientras que en los restantes países este porcentaje se sitúa en alrededor de 70% a 76%. Sin embargo, en el primer país, menos de 40% de los que participan en organizaciones comunitarias lo hace en comunidades religiosas,²³ mientras que en Perú

²² En el año 2003, la encuesta de Perú también registró la participación voluntaria de las personas en la gestión de programas a nivel local (alrededor de 1% de la población gestiona a nivel local programas como Vaso de Leche, Comedores Populares, A Trabajar Urbano y A Trabajar Rural, Comités Locales Administrativos de Salud, entre otros), tanto en su calidad de dirigentes como de ejecutores directos. Es interesante señalar que este rol lo ejercen en mayor proporción las personas más pobres, las mujeres, los más jóvenes y los residentes en zonas rurales.

²³ En general, las personas que participan en comunidades religiosas lo hacen por necesidades espirituales, aunque muchas de estas comunidades se orientan también a la acción social solidaria. El Informe sobre desarrollo humano en Chile de 2004 señala que 19,6% de las personas participa en grupos religiosos, y 2,3% en partidos políticos.

esta participación involucra a 53% de las personas, en Paraguay a 56% y en Nicaragua a 68%, lo que indicaría un mayor predominio —en la medida que los países son más pobres— de la participación en función de la búsqueda de una cosmovisión que otorgue un sentido trascendente respecto de la realidad y sus dificultades.

Otro aspecto interesante es que, salvo en Chile, alrededor de un tercio de las personas que participan lo hacen en organizaciones funcionales, que apuntan principalmente a la defensa y promoción de los intereses de sus participantes, una situación que es menos frecuente entre la población indígena.

Un estudio del PNUD sobre organizaciones de la sociedad civil en Argentina (PNUD/BID/GADIS, 2004) señala, con fuentes de una encuesta Gallup, que el porcentaje de personas que realizan trabajos voluntarios pasó de 20% en 1997 a 26% en 2000 y a 32% en 2001, una tendencia que habría seguido aumentando. De acuerdo con cifras para el año 2000, en Argentina existían unas 105.000 organizaciones de voluntarios, que producían bienes y servicios sociales equivalentes a 2,6% del PIB. De estas agrupaciones, 67,2% serían organizaciones de 'afinidad' (funcionales), 19,1% organizaciones de base territorial, 12% serían organizaciones de apoyo (prestación de servicios sociales, promoción y desarrollo) y las restantes serían fundaciones empresariales y redes solidarias (1,7%). Por otro lado, 76% de sus miembros serían voluntarios, de los cuales alrededor de 17% son profesionales —considerando voluntarios y trabajadores remunerados, representarían alrededor de 10,3% de la población económicamente activa del país. La gran mayoría de estas agrupaciones son autogestionadas y, a nivel agregado, menos de 17% de sus recursos financieros proviene de aportes del Estado u organismos de cooperación.

También es interesante considerar el hallazgo del informe del PNUD (2004c),²⁴ en cuanto a que la mayoría de los habitantes de la región no está desvinculada de la vida política y social de sus países: solo alrededor de 7% de las personas consultadas no había participado en ninguna actividad ciudadana en los últimos años, y 22% solo tuvo participación electoral. Casi cuatro de cada diez personas participan además contactando autoridades para enfrentar diversos problemas, toman parte en manifestaciones públicas, o colaboran con tiempo, trabajo o dinero en actividades de tipo solidario. Son, según el mencionado informe, ciudadanos que ejercen activamente sus derechos.

²⁴ Es el informe más completo y reciente sobre la democracia en la región preparado en el PNUD por el equipo del Informe de la democracia en América Latina.

2. Valoración de la democracia

En el capítulo “Cómo ven los latinoamericanos a su democracia” (PNUD, 2004c), se afirma que el apoyo que los ciudadanos dan a la democracia es un componente clave de la sustentabilidad del sistema. Ese apoyo, que se manifiesta en la aceptación voluntaria por parte de los ciudadanos de las principales instituciones democráticas, de los procedimientos de renovación del poder político y de las formas de lograr acuerdos mediante ellos, es un componente importante de la cohesión social, porque refleja el acuerdo básico sobre los mecanismos que permiten alcanzar otros acuerdos (o pactos) en cuanto a las reglas aceptadas mayoritariamente, y que les otorgan legitimidad.

El grado de preferencia por la democracia frente a otros sistemas de gobierno y la satisfacción general de las personas con respecto de ella y a su funcionamiento influyen en la capacidad de los Estados para concertar voluntades frente a acuerdos que alteran de manera significativa y estable la distribución de los recursos entre distintos grupos de la sociedad, entre los “contribuyentes” netos y los “beneficiarios”. Tanto el documento mencionado como Latinobarómetro y Eurobarómetro ofrecen importantes indicios de estas actitudes y percepciones.

La primera de las fuentes mencionadas analiza la fragilidad de la preferencia por la democracia frente a otros sistemas de gobierno en los países latinoamericanos. Utilizando una batería de indicadores incorporados en la ronda 2002 de Latinobarómetro y datos para 1996, el estudio destaca en primer lugar una disminución de 61% a 57% en el total de entrevistados que manifestaron preferir la democracia frente a cualquier otro régimen. Esta preferencia por la democracia por parte de solo algo más de la mitad de los ciudadanos no necesariamente implica un firme apoyo a esta forma de gobierno. A partir de varias preguntas, que fueron incorporadas especialmente a Latinobarómetro en 2002, se puede afirmar que “buena parte de las personas que manifiestan su preferencia por la democracia tiene actitudes contrarias a algunas reglas básicas de este régimen. Aproximadamente una de cada tres opina que la democracia puede funcionar sin instituciones como el parlamento y los partidos políticos” (PNUD, 2004c, p. 132).

Entre las conclusiones se destacan las orientaciones hacia la democracia en la región, basadas en un índice de apoyo al sistema democrático que considera tres factores y 11 indicadores.²⁵ Mediante este índice se identificaron tres orientaciones principales en torno a las cuales se agrupan las opiniones de los latinoamericanos: los “demócratas”, los “ambivalentes” y los “no

²⁵ Para una breve descripción de los indicadores que componen el índice, véase PNUD (2004c), notas 75 y 76 de las páginas 132 y 133.

demócratas”. Los primeros son quienes en todos los asuntos consultados dan respuestas favorables a la democracia y la prefieren ante cualquier otra forma de gobierno, al tiempo que apoyan las reglas democráticas en la gestión de gobierno, incluso en épocas de dificultades. Los segundos tienen opiniones ambiguas, si no contradictorias. Son en general coherentes con concepciones “delegativas” de la democracia. Están en principio de acuerdo con ella, pero creen válido que se tomen decisiones antidemocráticas en la gestión de gobierno si, a su juicio, las circunstancias lo ameritan. En consecuencia, en algunos temas comparten las opiniones de los demócratas y en otros, las de los no demócratas. Los no demócratas son quienes en todos los asuntos consultados expresaron opiniones contrarias a la democracia. En particular, opinan que el desarrollo del país es una meta más importante que preservar la democracia, y no creen que el sistema democrático sea indispensable para alcanzar el desarrollo económico.

De acuerdo con dicho índice, 43% de los latinoamericanos se clasificó como “demócrata”; 26,5% como “no demócrata” y 30,5% como “ambivalente”. Dos conclusiones son particularmente relevantes a los efectos de proponer y concretar pactos sociales. La primera es que si los pactos han de basarse necesariamente en una aprobación mayoritaria y especialmente en la disposición a apoyarlo de parte de quienes valoran más positivamente la democracia (los clasificados en el estudio como “demócratas”), entonces hay que tener en cuenta que los demócratas “fueron la orientación más extendida entre los latinoamericanos, pero no alcanzaron a formar una mayoría. Sumaron el 43% de los consultados en los 18 países de América Latina”. Por eso, “la existencia de una mayoría que respalde a la democracia depende de la capacidad de los demócratas para atraer a sus posiciones a los ambivalentes” (PNUD, 2004c, p. 140).

El estudio brinda señales acerca de la importancia que tienen los logros educacionales y las posibilidades de movilidad social ascendente en las percepciones sobre la democracia. La inserción social de las personas que sustentan una orientación determinada es heterogénea, ya que no pertenecen mayoritariamente a un grupo o clase social. Las valoraciones y orientaciones hacia la democracia son también heterogéneas, pero hay ciertas características de las personas que se asocian a una orientación positiva hacia la democracia y otras a una más negativa. En efecto, el estudio constató que: las personas con educación superior (completa o incompleta) son más proclives a ser “demócratas” y que no hay, en cambio, mayores diferencias entre las personas con educación primaria y secundaria; los “demócratas” han experimentado mayor movilidad educativa en relación con sus padres; hay una mayor presencia relativa de jóvenes entre los “no demócratas”; los “no demócratas” son, en promedio, personas que perciben haber registrado

una movilidad económica descendente más intensa que los otros grupos en relación con sus padres; los “no demócratas” tienden a creer que sus hijos tendrán una menor movilidad económica ascendente. Por último, como era de esperar, los “no demócratas” tienden a estar menos satisfechos con la democracia que los demócratas y los ambivalentes —sólo 19% de ellos está satisfecho, frente a más de 40% en los otros dos grupos.

Este estudio sobre la democracia hace, por lo tanto, un llamado de atención y una constatación importante sobre los factores que influyen en mayor medida en la valoración y en la satisfacción de los ciudadanos con la democracia. El llamado de atención es que “una proporción sustancial de latinoamericanos valora el desarrollo económico por sobre la democracia y estaría dispuesta a dejar de lado la democracia en caso de que un gobierno no democrático pudiera solucionar sus problemas económicos.” (PNUD, 2004c, p.132). La constatación, por su parte, alude a la importancia que tiene la percepción de éxito en la vida (básicamente expresado en las oportunidades de movilidad social ascendente respecto de la generación de los padres) y su asociación con el logro educativo. Así, la satisfacción con la democracia está estrechamente asociada con las oportunidades de bienestar relativo, en “cómo me ha ido en comparación con los demás”.

Por otra parte, Latinobarómetro y Eurobarómetro proveen indicios de que tanto en América Latina como en los países europeos solo algo más de la mitad de la gente entrevistada manifiesta estar satisfecha con la democracia en su país, aunque en Latinoamérica el porcentaje de los satisfechos con la democracia disminuyó en 10 puntos porcentuales entre 1996-1997 y 2004-2005 (de 62 a 52%) mientras que en la Unión Europea (15 países) aumentó en ocho puntos porcentuales (de 48 a 56%).²⁶

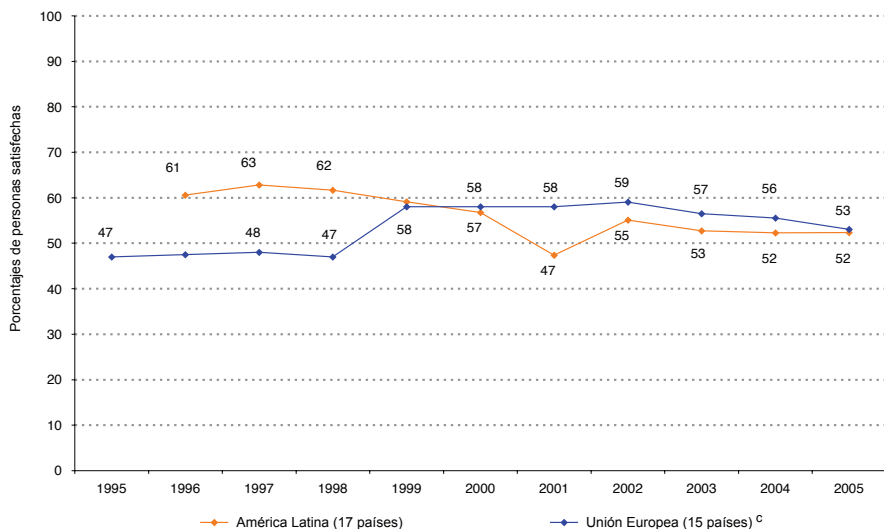
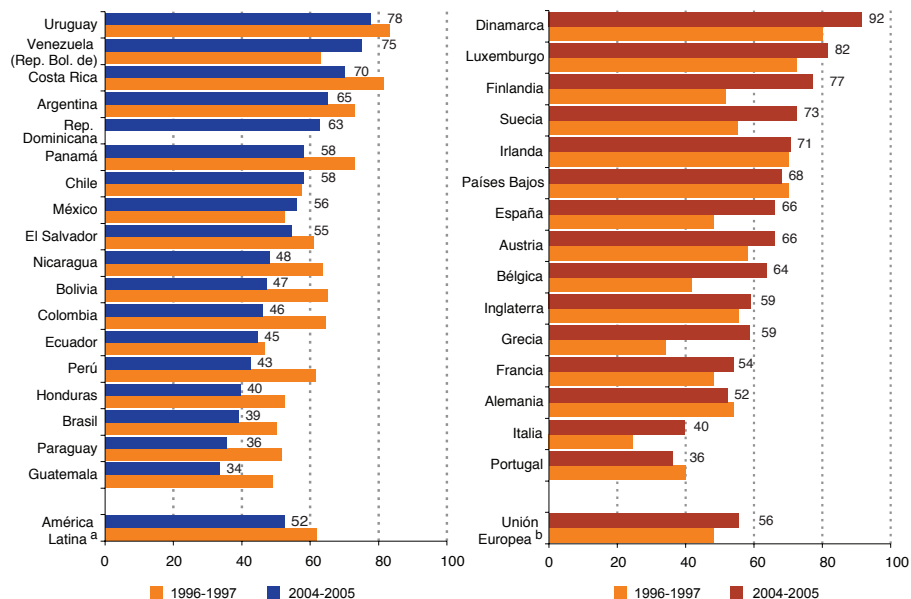
Por último, es preocupante la tendencia a la baja de la satisfacción con la democracia en América Latina en la última década, precisamente porque opiniones afines se han expresado en encuestas en la gran mayoría de los países, aún cuando sean diferentes las circunstancias políticas o económicas que pudieran haber influido en ellas. No obstante, las cifras recientemente publicadas en el *Informe Latinobarómetro 2006* muestran en el último año un aumento de 5 puntos porcentuales de personas satisfechas con la democracia.

²⁶ Tanto en América Latina como en Europa el porcentaje de satisfacción con la democracia presenta diferencias muy apreciables entre los países: más de 40 puntos porcentuales entre Uruguay y Guatemala (78% y 34%, respectivamente) y más de 50 puntos porcentuales entre Dinamarca y Portugal (92% y 36%).

■ Gráfico IV.6 ■

**América Latina (18 países) y Unión Europea (15 países):
valoración de la democracia, 1995-2005**

(Porcentaje de personas que declaran estar satisfechas con la democracia en su país)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulados de *Latinobarómetro* 1996-2005 y *Eurobarómetro* 1995-2005.

^a El promedio regional no incluye República Dominicana.

^b Los datos iniciales corresponden al promedio de los años 1995 y 1997.

^c Promedio de mediciones de otoño y primavera en 1999, 2000, 2003 y 2004.

3. El desinterés por la política y el rechazo a los partidos: la pasividad ciudadana como obstáculo a la cohesión social

En el primer capítulo se señaló que la disposición a participar en espacios de deliberación y en proyectos colectivos se cuenta entre los comportamientos y valoraciones que aportan a la cohesión social. La participación ciudadana en la política, expresada como un mero interés en ella o por medio de la adhesión a partidos políticos —desde la expresión de simpatía por alguno hasta la participación activa o militante—, es una de las formas principales en que se manifiesta esa disposición a participar en los regímenes democráticos.

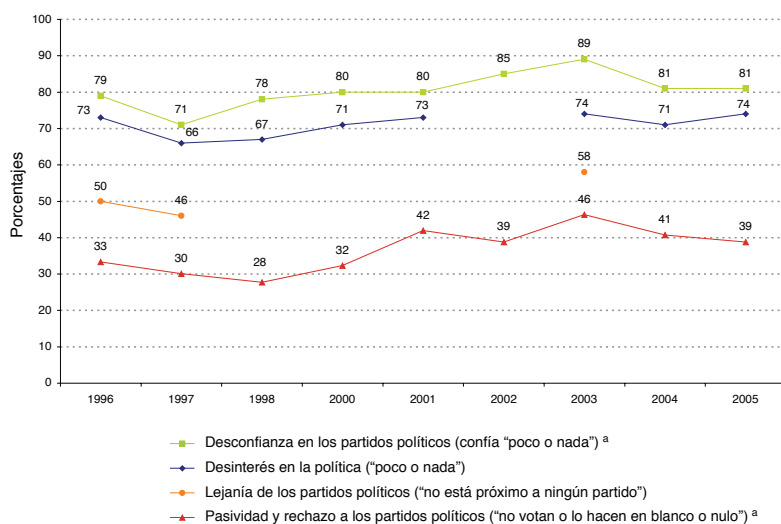
Respecto de la política, hay indicios contundentes acerca de la falta de interés. Aunque las respuestas a la pregunta “¿Cuán interesado está usted en la política?” podrían responder a motivaciones distintas que se expresan en una misma valoración negativa, el hecho es que desde mediados de la década pasada entre dos tercios y tres cuartas partes de los entrevistados por Latinobarómetro han respondido que se encuentran “poco o nada interesados” en la política (véase el gráfico IV.7). Los datos para el año 2005 indican que 74% de la población manifestó ese escaso interés. Esta percepción es consistente con la baja frecuencia con que participa políticamente la población. En efecto, sólo el 27% de la población señala que habla frecuente o muy frecuentemente de política; 17% afirma que frecuente o muy frecuentemente trata de convencer a alguien de lo que piensa políticamente y apenas 6% indica que trabaja o ha trabajado para un partido político o candidato. En ese sentido se afirma que parecería que “la gran mayoría de los latinoamericanos se margina voluntariamente de la arena política” (Barros, 2005).

En Latinobarómetro también se aborda un factor que está relacionado con el anterior y es muy significativo para el logro de acuerdos políticos: el grado de aceptación o rechazo a los partidos. Desde 1996 este sondeo de opinión incluye la siguiente pregunta “¿Por cuál de los siguientes partidos políticos votaría usted si hubiese elecciones el próximo domingo?”. A partir de las respuestas es posible construir un indicador de reconocimiento, aceptación o rechazo a los partidos e, indirectamente, de disposición frente a la participación en elecciones. Esto último, en virtud de que entre las alternativas de respuesta a dicha pregunta se contemplan: i) la no inscripción; ii) la abstención, es decir, las personas que manifiestan que no votarían, a pesar de estar inscritas en el padrón electoral, y iii) el voto nulo o en blanco. Quienes dan como respuesta alguna de estas alternativas manifiestan una visión de inutilidad de los mecanismos eleccionarios, de desinterés en la política en general o, incluso, de rechazo a los partidos

políticos.²⁷ En el año 2005 dos de cada cinco latinoamericanos encuestados no mencionaron a algún partido político entre sus preferencias, clasificándose en alguna de las tres alternativas ya mencionadas. Más aún, entre 1996 y 2005 el porcentaje de rechazo a los partidos aumentó en cinco puntos, de 35 a 40% como promedio en los 17 países considerados²⁸ (véase el gráfico IV.7). Es significativo que este elevado porcentaje no difiera mayormente de la abstención (especialmente de jóvenes) que viene registrándose en elecciones presidenciales y legislativas en la región.

■ Gráfico IV.7 ■

América Latina (17 países): desinterés en la política y rechazo a los partidos
(Porcentaje de personas)



Fuente: Latinobarómetro 1996-2005.

^a Excluye 'NS/NR'.

Como era de esperar, la escasa valoración de los partidos políticos —principal instancia mediadora entre las aspiraciones e intereses de los ciudadanos y la posibilidad de expresarlos en el Estado— guarda una estrecha asociación con la manifestación de muy poca cercanía a ellos. En 2003 el 58% de los latinoamericanos señaló que no se siente próximo a ningún partido político, cifra que aumentó en 12 puntos porcentuales con respecto de 1997, cuando había alcanzado su nivel más bajo.

²⁷ En la encuesta se presenta una cartilla a los entrevistados con la lista de todos los partidos políticos reconocidos en su país.

²⁸ Solo en seis de 17 países se registró una baja de ese porcentaje y en dos de esos seis (Colombia y República Bolivariana de Venezuela) la disminución fue significativa: en ambos el porcentaje de abstención, el voto nulo o blanco y la no inscripción bajó de un porcentaje comprendido entre 50 y 60% en 1996 a entre 30 y 40% en 2005.

Según estudios recientes, la abstención (véase el recuadro IV.4) y el nivel de participación de la población en elecciones generales depende mucho menos de las características de las personas (salvo la edad, porque los jóvenes votan menos) que de factores de índole política, como el nivel de satisfacción con la situación política y económica del país, el grado de valoración positiva de la democracia, el poder de convocatoria de los partidos, el nivel de *asociativismo* y capital social y de las distorsiones a la representación que imponen las leyes electorales (Boix y Riba, 2000).

■ **Recuadro IV.4** ■

Democracia: la abstención y el voto en blanco como exteriorización del desencanto y la protesta

La abstención electoral (y la no inscripción) suele relacionarse con la apatía cívica, así como el voto en blanco con la protesta. Este último es en sí un voto positivo e importante. La posibilidad de convertir la abstención en votos en blanco depende en gran medida de si se logra o no concretar la protesta en un reclamo. El voto en blanco sería, visto así, un voto responsable de ciudadanos que por diferentes razones de conciencia no se sienten representados por los candidatos que se postulan para ejercer los cargos de gobierno o con las plataformas que ofrecen los partidos políticos que los proponen. Aunque en los sistemas electorales actuales el voto en blanco se ignora, el elector que vota así es alguien insatisfecho con el funcionamiento de la democracia que escoge

América Latina (18 países): participación electoral^a
(Porcentajes)

País	Año	Procedimiento de registro automático	Votantes registrados respecto de la población en edad de votar	Concurrencia en relación con...		Votos válidos en relación con...	
				Votantes registrados	Población en edad de votar	Total votos	Población en edad de votar
Argentina	2001	Sí	98,8	72,9	72,0	77,5	55,8
Bolivia	2002	No	87,5	72,1	63,1	92,8	58,5
Brasil	2002	No	94,1	82,3	77,4	92,4	71,5
Chile	2001	No	78,6	87,1	68,5	87,3	59,8
Colombia	2002	Sí	89,0	43,5	38,7	86,8	33,6
Costa Rica	2002	Sí	87,0	68,8	59,9	97,0	58,1
Ecuador	2002	Sí	102,3	65,0	66,4	86,2	57,3
El Salvador	2000	No	89,4	38,1	34,1	97,4	33,2
Guatemala	1999	No	81,9	53,8	44,0	88,4	38,9
Honduras	2001	Sí	101,1	66,3	67,0	91,4	61,2
México	2000	No	98,0	63,6	62,4	97,7	60,9
Nicaragua	1996	No	102,2	77,1	78,8	92,5	76,0
Panamá	1999	Sí	99,5	74,8	74,4	94,1	70,0
Paraguay	1998	No	74,0	80,5	59,5	96,7	57,6
Perú	2001	No	93,9	80,5	75,6	78,6	59,4
Rep. Dominicana	2002	No	88,2	51,1	45,0	96,2	43,3
Uruguay	1999	No	102,9	91,3	93,9	98,0	91,9
Venezuela (Rep. Bol. de)	2000	Sí	80,5	56,6	45,5	68,1	31,0

Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Buenos Aires, Argentina, 2004, 2ª edición.

^a Los datos se refieren a las elecciones legislativas para la cámara baja o única, salvo Ecuador, que registra la primera ronda de elecciones presidenciales. Las cifras de México son de los distritos de representación proporcional de la cámara baja.

Recuadro IV.4 (conclusión)

esa manera de expresarlo. En el cuadro anterior se muestra la relación entre población en edad de votar, población inscrita, población que votó y votos válidamente emitidos (descontados los votos en blanco y nulos).

Casos recientes

Nicaragua, 2004. En las elecciones municipales en Nicaragua la participación electoral bajó desde el 47% en 2000 hasta el 42% en 2004.

Chile, 2005. En la primera ronda de la última elección presidencial, la suma de no inscritos en los registros electorales más los inscritos que no votaron y los votos nulos y blancos alcanzó a 34,5% del total de personas en edad de votar.

Unión Europea, 2004. Los datos muestran una tasa de participación estancada en el 45,3% en el conjunto de los 25 países. Si se tiene en cuenta que en la Unión Europea de 15 miembros el índice es del 49%, queda patente que de los ciudadanos de los nuevos 10 países miembros solo votaron 26,4%. Polonia, el país de mayor peso entre estos últimos, tuvo una participación de 21,1%, mientras que en Eslovaquia fue de un 20%.

España, 2005 (voto por la Constitución Europea). Un 6% de las papeletas fue en blanco. Respecto de la participación, la cifra rondó el 42%.

Inglaterra, 2005. Los votos emitidos en las elecciones generales, según un recuento provisional parcial, alcanzarían al 61,19% del padrón de votantes. La concurrencia electoral viene disminuyendo: en las elecciones parlamentarias de 1992 alcanzó al 76,6%, pero en 2001 registró su mínimo histórico con solo un 59,4%.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), "La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos", Buenos Aires, 2004 [en línea] <http://www.paralibros.com/catalogo/31181.htm>, <http://www.cne.gov.ve/estadisticas/e001.pdf>, [http://www.participa.cl/Documentos/ABSTENCION%202005.pdf](http://centralamerica.ms.dk/articles/Spanish/abstencion.htm).

Las actitudes de rechazo a los partidos políticos y de abstención electoral tienden a reforzarse, e indican que existe una falta de identificación cívica en un factor que es importante para la participación social.²⁹ ¿Son estas actitudes consecuencia de la fragmentación social que tiene su base en la exclusión y la discriminación, y que se expresa en una baja valoración de la democracia³⁰ y en una sensación de malestar, cuyos efectos se potencian en sociedades pobres con elevadas tasas de desigualdad? Los antecedentes presentados en el capítulo anterior indican que la respuesta es afirmativa. La exclusión social y la falta de ciudadanía que reflejan esas actitudes de rechazo y automarginación de la política no contribuyen a fortalecer el sentido de pertenencia a la sociedad. Ambas dificultan la gobernabilidad democrática y el logro de acuerdos o pactos sociales estables.

²⁹ Como se señala en un estudio reciente, el interés por la cohesión social no puede desvincularse del interés por construir ciudadanía al interior de las sociedades latinoamericanas (Barros, 2005, p.116).

³⁰ Cabe notar que entre los países que presentan un menor grado de satisfacción con la democracia (muy por debajo del promedio regional) se encuentran los que tienen una mayor proporción de población indígena. Asimismo, los países de la región andina son los que registran un menor porcentaje de población que se clasifica como *demócrata* (PNUD, 2004c, gráfico 6).

■ Recuadro IV.5 ■

Dos ejemplos de modelos estadísticos para medir variables subjetivas

a) La confianza social, ¿un patrón cultural?

Una pregunta básica al analizar el problema de la confianza es si se trata de un fenómeno vinculado específicamente a las experiencias propias o de los cercanos, o es de carácter cultural, producto del aprendizaje de valores que permiten juzgar el comportamiento de los demás y moldean u orientan las percepciones de la fiabilidad de los demás, ya sean personas o instituciones. Esta última situación se expresaría en un aumento mecánico de la desconfianza respecto de las personas e instituciones a medida que se presentan más lejanas al sujeto, o bien en un “síndrome” de desconfianza o de confianza total.

Para verificar lo anterior, se utilizó la técnica de escalograma de Guttman que, bajo la noción de unidimensionalidad del sistema de medida, trata de establecer si se produce un ordenamiento entre los indicadores según la distancia —que plantea cada uno— del sujeto con respecto de un objeto específico. La técnica se utilizó como una suerte de prueba de hipótesis: si la confianza como concepto depende de cada estímulo específico, es un fenómeno multidimensional y, por tanto, está asociada a la experiencia del sujeto con ese estímulo. Por el contrario, si ella depende fundamentalmente de la distancia cognitiva con respecto de cada estímulo y el conjunto de indicadores se comporta escalarmente (la respuesta negativa en uno más cercano permite predecir respuestas similares en los más lejanos), se trataría de una representación más uniforme, producto de la cultura o subcultura en que el sujeto se desenvuelve.

Dos medidas principales son las que indican si el conjunto de indicadores es efectivamente escalable: a) el coeficiente de reproducibilidad (que indica el grado en que el puntaje general de la escala permite predecir un patrón específico de respuestas), y b) el coeficiente de escalabilidad, que indica si la escala es efectivamente unidimensional y, por tanto, acumulativa.

Sea m = número total de indicadores i (con valores 0,1); n = número de casos; e = número de respuestas mal predichas del indicador i ; y f = frecuencia marginal de cada categoría del indicador i

$$\begin{array}{l} \text{Coeficiente de reproducibilidad: a) } CR = \frac{\sum_{i=1}^m n_i - e_i}{\sum_{i=1}^m n_i} \\ \text{Coeficiente de escalabilidad: b) } = \frac{CR - RMM}{1 - RMM} \end{array} \quad \text{donde } RMM = \frac{\sum_{i=1}^m \max(f_i)}{\sum_{i=1}^m n_i}$$

Las pruebas sucesivas incluyeron la incorporación y eliminación de diversos indicadores que miden la confianza hacia personas o instituciones, y se obtuvo un coeficiente máximo de reproducibilidad de 0,82, inferior a 0,9, valor aceptable para una escala válida. Asimismo, el coeficiente de escalabilidad fue de 0,337, bastante menor a 0,60, valor mínimo de una escala verdaderamente unidimensional. Pero alrededor de 20% de la muestra tuvo respuestas escalables, indicando que algunos grupos poblacionales (notoriamente las mujeres indígenas) tendrían un patrón cultural de desconfianza. Dado el diseño del instrumento, este resultado no podría ser atribuible al *responset*.

Recuadro IV.4 (conclusión)

b) Un modelo estadístico de predicción de la predisposición negativa o positiva frente a una posible baja de los impuestos

Para establecer la relación que hay entre la predisposición a pagar impuestos (vista como una posible manifestación de la solidaridad social) y las características y situaciones objetivas que viven los sujetos (en este caso la información disponible sobre sexo, edad, origen étnico, nivel de bienestar y nivel educativo) y otros aspectos subjetivos (como la confianza interpersonal y social, entre otros), se aplicó un modelo de regresión logística, debido a que todos los indicadores son por categoría, en su mayoría dicotómicos.

Regresión
logística: 1) $\log \frac{p}{1-p} = \beta_0 + \beta_1 \chi_1 + \beta_2 \chi_2 \dots + \beta_n \chi_n$ ó 2) $p = \frac{\exp(\beta_0 + \beta_1 \chi_1 + \beta_2 \chi_2 \dots + \beta_n \chi_n)}{1 + \exp(\beta_0 + \beta_1 \chi_1 + \beta_2 \chi_2 \dots + \beta_n \chi_n)}$

Desafortunadamente, no toda la información señalada en Latinobarómetro está disponible para el mismo año en que se registró el indicador que ilustraría esta actitud, en particular el indicador de la percepción del grado de solidaridad de los demás, complemento clave en la reciprocidad de este tipo de acción social (el factor que más directamente explicaría la predisposición a pagar impuestos). Por ese motivo, el modelo otorga un nivel de explicación relativamente reducido (medidas de asociación D de Somers de 0,233, Gama de Goodman y Kruskal de 0,237 y coeficiente C de 0,616). Sin embargo, el estudio permitió hacer afirmaciones respecto de algunos factores covariantes con la predisposición frente a los impuestos. Finalmente, aunque aparentemente hay una fuerte asociación entre la pertenencia a un grupo étnico específico y la predisposición frente a los impuestos, la evidencia es contundente al señalar la fuerte correlación entre pertenencia étnica y nivel de bienestar y, en menor medida, el nivel educativo (chi cuadrado de Mantel-Haenszel y otras medidas resultaron altamente significativas).

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

