

Cómo hacer funcionar la democracia

Robert D. Putnam, con Robert Leonardi y Raffaella Y. Nanetti. Making Democracy Work. Civic traditions in modern Italy (Princeton University Press, 1993)

Por José Eduardo Jorge
Director de Cambio Cultural

¿Por qué algunos gobiernos democráticos son exitosos mientras otros fracasan? Esa es la pregunta central que Robert D. Putnam intenta responder en *Making Democracy Work*, un libro que ha recibido gran atención en EEUU y el resto del mundo. Basado en un estudio de campo realizado en Italia durante dos décadas, el trabajo ofrece una amplia evidencia empírica sobre la importancia del capital social representado por la "comunidad cívica" en el desarrollo y el desempeño de las instituciones democráticas.

Nacido en 1940 en Port Clinton, Ohio, Putnam, que actualmente se desempeña como profesor de Política Pública y director del Saguaro Seminar en Harvard, es el principal exponente de la utilización del concepto de capital social en ciencias políticas (1). Entre nosotros la noción ha sido difundida casi exclusivamente a través del trabajo de Francis Fukuyama (*Confianza*, 1995), donde en rigor se exploran sus relaciones con el desarrollo económico.

Putnam alcanzó notoriedad adicional a partir de su artículo *Bowling Alone* (*Journal of Democracy*, 1995), en el que sostenía que el capital social de EEUU estaba declinando desde hacía 25 años. Presentó allí cifras elocuentes de disminución de la participación política, pertenencia a asociaciones locales y vecinales, lectura de periódicos y confianza en el gobierno, que contribuían a explicar la creciente proporción de ciudadanos que cuestionaban la efectividad de las instituciones públicas. Posteriormente profundizó el análisis en un libro con el mismo nombre (2000). Allí señalaba como una de las causas más importantes del fenómeno al proceso de recambio generacional: los baby boomers y la Generación X estaban menos comprometidos que sus mayores en la vida comunitaria. Sus trabajos le valieron ser invitado por Bill Clinton y Tony Blair a exponer sus ideas en Camp David y Downing Street.

La experiencia italiana de descentralización

En *Making Democracy Work* el autor realiza un estudio sistemático del desarrollo y adaptación de las instituciones públicas a su entorno social, a partir del experimento italiano de creación de gobiernos regionales, que se puso en marcha en 1970 rompiendo con una larga tradición de centralización política.

El cambio en las instituciones formales ¿produce una transformación de las prácticas políticas y de los modos de gestión de gobierno? ¿Depende la efectividad de una institución gubernamental de su entorno social, económico y cultural? Valiéndose de un vasto conjunto de estudios por encuesta, entrevistas cualitativas, ingeniosos experimentos y datos secundarios, Putnam encontró al cabo de 20 años de investigación que el desempeño de los nuevos gobiernos regionales en el Norte y el centro de Italia era muy superior al de los localizados en el Sur, a pesar de que éstos contaban con recursos financieros (provistos por el gobierno central) iguales o mayores (2).

La nueva estructura institucional descentralizada sí contribuyó, tanto en el Norte como en el Sur, a desarrollar "un nuevo modo de hacer política": "Al principio -explica Putnam-, los nuevos legisladores habían traído con ellos una concepción de las relaciones sociales y políticas que era esencialmente de suma-cero, girando en torno a conflictos en esencia irreconciliables. Este enfoque, enraizado en las disputas sociales e ideológicas del pasado italiano, predisponía a los legisladores a la estridencia y ponía trabas a la colaboración práctica" (p. 34.)

Con el paso de los años se produjo un cambio profundo en la cultura política, que pasó del conflicto ideológico a la cooperación, del extremismo a la moderación, del dogmatismo a la tolerancia, de la doctrina abstracta al gerenciamiento práctico, nada de lo cual excluía el conflicto y la controversia, pero con el énfasis puesto ahora en el "buen gobierno".

Una conclusión fue que el ritmo del cambio institucional es lento: pueden pasar décadas hasta que una nueva institución tenga efectos distintivos sobre la cultura y la conducta política.

Sin embargo, los efectos no fueron igualmente positivos cuando lo que se analiza es el desempeño de los gobiernos regionales que, en lugar de mitigar, exacerbaron las históricas disparidades existentes entre el Norte y el Sur de la península.

Putnam parte de la idea de que una institución democrática tiene alto desempeño si es sensible a las demandas de los ciudadanos y efectiva utilizando los recursos limitados con que cuenta para satisfacer esas demandas.

Para evaluar el desempeño de los gobiernos regionales construyó un índice haciendo uso de doce indicadores, por ejemplo la estabilidad de los gabinetes, la puntualidad en la presentación del presupuesto, la innovación legislativa, los consultorios familiares por cada mil habitantes creados por cada gobierno con fondos provistos por las autoridades centrales y la capacidad de respuesta de la administración a los requerimientos de particulares.

El desempeño superior de los gobiernos del Norte respecto a los del Sur se extendía a la mayoría de los indicadores, perduraba en el tiempo y además era reconocido, independientemente de la medida objetiva proporcionada por el índice, por los mismos ciudadanos y dirigentes de la comunidad.

¿Cómo explicar estas diferencias? Putnam plantea dos hipótesis principales, según las cuales la causa de los distintos desempeños residía en 1) el desigual desarrollo socioeconómico, o 2) la "comunidad cívica", es decir, por los modelos desiguales de participación cívica y solidaridad social.

La democracia está fuertemente correlacionada en todas partes con la modernización socioeconómica y es sabido que la economía del Norte de Italia es mucho más avanzada que la del Sur. Pero el problema de esta interpretación es que no explica las diferencias de desempeño gubernamental entre las regiones desarrolladas. Por ejemplo, Lombardía, el Piamonte y Liguria eran más ricas que Emilia-Romaña y Umbría, que contaban con

gobiernos mucho más exitosos. Por otro lado, no debe olvidarse que los fondos para las nuevas instituciones eran provistos por el gobierno central, con un criterio redistributivo que favorecía a las regiones más pobres.

La "comunidad cívica"

La evidencia favorece a la segunda hipótesis: el desigual desempeño de los gobiernos se explicaba por la diferente calidad de la "comunidad cívica" de las regiones. Al detenerse brevemente en los aspectos teóricos y filosóficos del concepto, Putnam nos recuerda que ya en la Florencia del siglo XVI Maquiavelo y sus contemporáneos habían llegado a la conclusión de que el éxito de las instituciones libres dependía de la "virtud cívica" de los ciudadanos. Esta escuela "republicana" fue luego eclipsada por Hobbes, Locke y otros que pusieron el acento no en la "comunidad", sino en el individualismo y los derechos individuales. La constitución norteamericana, con sus controles y balances, intentaba asegurar la democracia contra los ciudadanos "no virtuosos". Pero en años más recientes la filosofía política norteamericana reabrió el debate entre el individualismo liberal clásico y la tradición comunitaria, sostenida por los neo-republicanos.

El objetivo de Putnam es encontrar evidencia empírica para iluminar un debate que hasta ese momento se desarrollaba en un terreno filosófico. Desde un punto de vista práctico, la "comunidad cívica" comprende, según él, cuatro aspectos esenciales:

Compromiso cívico, que se traduce en la participación de la gente en los asuntos públicos. La "virtud cívica" no implica necesariamente "altruismo", sino "interés propio bien entendido", que implica pensar en los beneficios a largo plazo para el individuo o grupo que surgen de cooperar con los demás. La ausencia de "virtud cívica" está ejemplificada en el "familismo amoral" que halló Edward Banfield como componente central del ethos de Montegrano durante su investigación realizada en los años 50 en esa pequeña aldea del Sur de Italia: "Maximiza la ventaja material y de corto plazo de la familia nuclear; asume que todos los demás harán lo mismo". Para Banfield, la extrema pobreza y el atraso de Montegrano se explicaban en buena medida por la incapacidad de los aldeanos para actuar juntos por un objetivo común o algo que fuera más allá del "interese" de la familia nuclear (3).

Igualdad política, es decir, los mismos derechos y obligaciones para todos. Esto significa relaciones horizontales de reciprocidad y cooperación, no las verticales de autoridad y dependencia como las que se establecen entre "patrones" y "clientes". En este contexto, el liderazgo político es un liderazgo democrático.

Sigue

REFERENCIAS

(1) Son antecedentes del desarrollo del concepto los trabajos de Jane Jacobs, Pierre Bourdieu y James Coleman, entre otros. Volver

(2) Las regiones tenían capacidad para legislar en materia de salud, vivienda, planeamiento urbano, agricultura y obras públicas, entre otras áreas. El gobierno central transfirió numerosos servicios y recursos, al tiempo que se crearon decenas de miles de nuevos

puestos administrativos. A comienzos de los años 90, el gasto de los gobiernos regionales alcanzaba la décima parte del PBI. Volver

(3) El trabajo de Edward Banfield, *The moral basis of a backward society* (ed.orig.: Free Press, 1958), será objeto más adelante de otro comentario en Cambio Cultural. Volver

Continuación: Cómo hacer

funcionar la democracia

Solidaridad, confianza y tolerancia entre los ciudadanos, lo que no implica la desaparición del conflicto. La confianza reduce las probabilidades de que un número grande de individuos o grupos de una comunidad, siguiendo intereses meramente particulares, se desvíe de los objetivos colectivos.

Asociaciones civiles, no necesariamente "políticas" en un sentido restringido, que contribuyen a la efectividad y estabilidad del gobierno democrático, tanto por sus efectos "internos" sobre los miembros individuales como por los "externos" sobre la sociedad. Entre los primeros hallamos los hábitos de cooperación, solidaridad y espíritu público que surgen cuando las personas participan de diversos grupos y asociaciones. Especialmente si un individuo es miembro de grupos pertenecientes a distintas divisiones sociales, sus actitudes tienden a moderarse. Desde el punto de vista de sus efectos "externos", las asociaciones cumplen la función de dar forma clara a los intereses de un grupo o sector, reunir a los miembros de ese grupo y dirigir sus energías en una dirección.

Midiendo la comunidad cívica

Para determinar si entre las regiones italianas existían diferencias de desarrollo cívico que explicaran las disparidades en el desempeño de los gobiernos regionales, Putnam construyó un Índice de Comunidad Cívica reuniendo cuatro indicadores: el Número de asociaciones por habitante, deportivas (la gran mayoría), de recreación, científicas, culturales, técnicas, económicas, de salud, de servicio social, etc.; la lectura de periódicos, que muestra el interés de las personas por los asuntos públicos; la participación en referéndums, que no estaban distorsionados por el fenómeno del clientelismo en las regiones del Sur; el voto de preferencia por un candidato particular, opción "voluntaria" que en los hechos era resultado de prácticas clientelísticas y que se utilizó, por lo tanto, como indicador de ausencia de comunidad cívica. Observemos entonces que, en una comunidad cívica, no sólo importa la "participación" política, sino además la "calidad" de esa participación.

Al aplicar el Índice a las 20 regiones estudiadas, Putnam halló que arrojaba una muy elevada correlación ($r=0.92$) con el Índice de Desempeño Institucional. La región más cívica resultó Emilia-Romaña; la menos cívica, Calabria.

En las regiones más cívicas los ciudadanos participaban en numerosas asociaciones, leían más periódicos, confiaban más entre sí y respetaban la ley. Los dirigentes políticos eran relativamente honestos, creían en ideas de igualdad política (como "participación" en asuntos públicos) y, si bien no faltaba el conflicto o la controversia, estaban predispuestos a resolver sus diferencias.

En las regiones menos cívicas la vida pública estaba organizada de modo jerárquico, los asuntos públicos eran cosa de "los políticos", la participación estaba impulsada por la dependencia o el interés particular y la corrupción era la norma. Los dirigentes políticos se mostraban escépticos con la idea de "participación" de la gente. Tenían más contactos con los pobladores que en las regiones más cívicas, pero éstos se hallaban relacionados fundamentalmente con cuestiones personales. Los habitantes "se sienten impotentes, explotados e infelices", nos dice previsiblemente Putnam.

Los orígenes históricos

Las profundas diferencias en las características del tejido social del Norte y el Sur de Italia, que tanta influencia ejercían y siguen ejerciendo hoy en su desarrollo político y económico, remontan sus orígenes, según Putnam, muy lejos en la historia.

Hace mil años, las dos regiones hallaron soluciones muy distintas a la situación de anarquía y violencia que caracterizaba a la época. En el Sur, el reino de los Normandos se convertía en el Estado más rico y organizado de Europa, pero con una estructura social y política autocrática, con fuertes elementos feudales, burocráticos y absolutistas. El paso de los siglos reforzó una estructura social polarizada de latifundios y campesinos empobrecidos.

En el Norte la solución descubierta por las ciudades-estado fue bien diferente. Comenzó por la formación de asociaciones voluntarias entre grupos de vecinos para proveer ayuda mutua en materia de defensa y cooperación económica. Sin llegar a ser una democracia en el sentido moderno del término, las ciudades-estado llevaron la participación de la población en los asuntos públicos a niveles sin precedentes. Con el tiempo se formaron gremios de artesanos y comerciantes que comenzaron a presionar por reformas políticas. Se multiplicaron las asociaciones vecinales, organizaciones parroquiales, confraternidades religiosas, que se convirtieron en protagonistas de los asuntos locales. Con la expansión de este "republicanismo cívico" se produjo simultáneamente un fuerte crecimiento de la riqueza a través del comercio y las finanzas (no de la tierra, como en el Sur.)

Los rasgos centrales de esta cultura asociativa sobrevivieron, al parecer, a los vaivenes de los siglos posteriores, y jugaron un papel fundamental a partir de la segunda mitad del siglo XVIII y, particularmente, luego de la unificación en 1871. Italia asistió entonces al florecimiento de las sociedades de ayuda mutua -que prestaban servicios para los desocupados, ancianos, embarazadas y otros que experimentaban las consecuencias de una sociedad rápidamente cambiante- y de cooperativas de productores y consumidores. Estas asociaciones cumplían importantes funciones políticas latentes, ya que de ellas surgieron los dirigentes de diversos movimientos políticos y sindicales. Señala Putnam que tanto el movimiento socialista como el católico, que se constituyó formalmente como Partito Popolare, abrevaron en la misma herencia de participación y organización.

ENLACES

Biografía y artículos de Robert Putnam en el sitio del Saguaro Seminar en Harvard

Lawrence Harrison y Samuel Huntington, Culture Matters (Basic Books, 2000)

Journal: Economic Development and Cultural Change (University of Chicago Press)

En el Sur, sin embargo, las redes patrón-cliente persistieron. Los campesinos faltos de trabajo competían duramente entre sí para obtener uno. En la Emilia-Romaña, quienes enfrentaban situaciones similares formaban cooperativas voluntarias. Las instituciones del Estado unificado se adaptaron, como lo harían los gobiernos regionales creados en 1970, a los distintos contextos socioculturales. El clientelismo, nos explica Putnam, era desde el punto de vista de los campesinos del Sur una estrategia perfectamente racional en el contexto de una sociedad atomizada. La debilidad de la estructura judicial y administrativa formal desarrolló el crimen organizado, cuyo paradigma es la Mafia. En una cultura marcada por la profunda desconfianza, la Mafia cumplía la función de garantizar que los acuerdos celebrados se cumplirían.

Analizando evidencia cuantitativa sobre civismo y desarrollo económico en las distintas regiones disponible a partir de 1860, Putnam encuentra que por entonces no existía una alta correlación entre ambos. Además, desde la creación de los gobiernos regionales, las regiones cívicas crecieron más rápido que las menos cívicas controlando por el nivel de desarrollo económico en 1970. En base a estos y otros datos concluye que "la economía no predice el civismo, pero el civismo predice la economía, incluso mejor que la economía misma (...) Las tradiciones cívicas pueden tener poderosas consecuencias para el desarrollo económico y el bienestar social, tanto como para el desempeño institucional" (p. 157.)

Un ejemplo de cómo las normas y redes de la "comunidad cívica" contribuyen a la prosperidad económica son los bien conocidos distritos industriales italianos formados por pequeñas y medianas empresas. Este modelo de "especialización flexible" se caracteriza a la vez por la integración y la descentralización, la competencia y la cooperación entre las empresas que lo componen.

El capital social

Un punto de la mayor relevancia es que la estrategia de no cooperar para beneficio mutuo no es necesariamente irracional. Por el contrario, puede ser perfectamente racional en determinado contexto. La teoría de los juegos lo muestra en el llamado "dilema del prisionero": dos sospechosos de haber cometido un crimen son interrogados en celdas separadas. Se le dice a cada uno que, si ninguno confiesa, con las pruebas disponibles ambos irán a la cárcel por un año. Si sólo uno confiesa, saldrá libre por haber colaborado y el otro recibirá una sentencia de seis años. Si ambos confiesan, la sentencia será de tres años para los dos. Al no poder coordinar sus acciones, cada uno decidirá confesar, sin importar lo que haga el compañero. El resultado, claro está, no es el óptimo considerando el beneficio conjunto de la "sociedad" formada por ambos prisioneros (4).

Para actuar en forma cooperativa, dice Putnam, es necesario no sólo confiar en el otro, sino además creer que el otro confía en uno. Lo mismo es válido entre partidos políticos, entre empresarios y trabajadores, entre el gobierno y los grupos privados. Pero ¿cómo surge la confianza a nivel social, es decir, entre personas que no se conocen?

En primer lugar, por normas de reciprocidad que los individuos internalizan y que son reforzadas por sanciones informales y formales. A través de estas normas se facilita la cooperación y se reducen los "costos de transacción" de los que habla la economía. Se distingue una reciprocidad "específica", que es el intercambio simultáneo de ítems del

mismo valor, de otra "generalizada", que adopta la forma "haré esto por ti sin esperar nada específico a cambio, confiando en que algún otro hará algo por mí el día de mañana" (se trata así de un "altruismo" de corto plazo combinado con un "interés propio" en el largo plazo.)

La confianza surge también de la existencia de redes de compromiso y participación cívicas que facilitan la comunicación y el conocimiento mutuo, refuerzan las normas de reciprocidad y aumentan los costos potenciales de desviarse de ellas. Aunque en todas las comunidades hay tanto redes horizontales como verticales, cuanto más densas sean las primeras (por ejemplo, las asociaciones vecinales, los clubes deportivos, etc.), más probable será que las personas cooperen para resolver sus problemas comunes. Las experiencias asociativas del pasado funcionarán como modelo cultural para afrontar las situaciones del presente. Las redes verticales, como las que se establecen entre patrones y clientes, sostiene Putnam, no pueden desarrollar la confianza ni la cooperación, pues el flujo de información y las obligaciones son asimétricos.

La confianza, las redes, las normas, se refuerzan entre sí y, en un círculo virtuoso, hacen que el "stock" de capital social de una comunidad aumente con su utilización. La sociedad alcanza así un estado de equilibrio basado en la cooperación. En una comunidad en la que predominan la desconfianza, la falta de respeto a las normas, el aislamiento, estos rasgos también se alimentan mutuamente en un círculo vicioso, de modo que la sociedad alcanza finalmente un estado de equilibrio, muy distinto al anterior, en el que la solución "racional" pasa por el gobierno autoritario y el clientelismo (5).

Determinados sucesos históricos pueden funcionar en una sociedad como puntos de inflexión, a partir de los cuales se ponen en marcha esos círculos virtuosos o viciosos y situaciones de equilibrio que perduran por siglos. El caso del Norte y el Sur de Italia muestra para Putnam un "llamativo" paralelismo con el de América del Norte y América Latina, que heredaron modelos opuestos de descentralización y centralización políticas.

El cambio formal en las instituciones, como ocurrió en la experiencia italiana de creación de gobiernos regionales, tiene una influencia sobre las prácticas políticas que puede medirse en décadas. Los hechos sugieren que un impacto apreciable sobre la estructura social y la cultura demanda mucho más tiempo. "Construir capital social no será fácil - concluye Putnam-, pero es la clave para hacer funcionar la democracia" (p. 185.)

Nota final: la crisis argentina

Algunas de las reflexiones sobre la situación argentina que nos sugirió este trabajo de Putnam se encuentran en nuestro ensayo Las raíces culturales de los problemas argentinos, cuya versión original data de noviembre del año pasado y que hoy mantenemos on line con pequeñas modificaciones. Pensábamos entonces que en la Argentina estaban surgiendo y extendiéndose nuevas actitudes de compromiso y participación cívicas, que se reflejaban, por ejemplo, en el crecimiento del voluntariado. La verdadera explosión de participación con que respondió la sociedad al derrumbe del país, el fenómeno de las Asambleas Vecinales (que ha generado también alguna controversia), le otorgan al marco teórico desarrollado en Making Democracy Work un valor aún mayor para contribuir a la comprensión de lo que ya se considera la crisis más profunda de nuestra historia.

La sociedad argentina ha venido transitando uno de esos círculos viciosos o "trampas sistémicas" en los que la desconfianza, la falta de normas de reciprocidad, las formas verticales de organización, se han alimentado mutuamente, destruyendo la economía y haciendo colapsar finalmente las instituciones políticas que, por otra parte, nunca se caracterizaron por un buen desempeño.

¿Cómo entender el aparentemente inexplicable fracaso argentino, un país con tantos recursos naturales y humanos? Una de las causas centrales es que, si bien contamos con abundante capital físico y humano, sufrimos de una escasez dramática de capital social.

¿Es posible que ese círculo vicioso haya comenzado a romperse? A juzgar por los actuales niveles de confianza social, parece que no. Si nos atenemos a las actitudes de participación, la respuesta es sí. La variable interviniente es posiblemente el recambio generacional. El problema reside en que, como dice un paper reciente, "comprender la importancia del capital social nos dice muy poco sobre cómo incrementarlo. Se necesita más investigación acerca de qué intervenciones pueden construir confianza generalizada y fuertes normas cívicas" (6).

Estos problemas serán objeto de un próximo artículo. Mientras tanto, todo parece sugerir que la Argentina está en un nuevo punto de inflexión de su historia. La sociedad debe decidir qué camino tomar para resolver los enormes problemas que enfrenta. ¿Será la vía de la participación, la cooperación, la confianza, la reciprocidad? ¿O insistirá con el modelo de desconfianza, atomización y guerra de todos contra todos, que podría terminar acaso en la triste "solución" de equilibrio de un nuevo orden autoritario? La alternativa que resulte vencedora condicionará no sólo la vida argentina de los próximos años, sino también la de nuestras próximas generaciones.

José Eduardo Jorge

9 de marzo de 2002

Nuevos ciudadanos harán surgir nuevos dirigentes

Por José Eduardo Jorge

Director de Cambio Cultural

El proceso de innovación cívica en desarrollo está transformando el país y creando las bases para su reconstrucción. Es necesario no caer en el pesimismo ni en la impaciencia. Los indicadores del cambio. El capital social y la tendencia solidaria. Las cualidades de los nuevos dirigentes y ciudadanos. ¿Fracasaron las asambleas vecinales?

"La Argentina, hoy, dolorosamente se derrumba, junto al resto de América Latina, en la miseria. Aquel paraíso terrenal, pleno de riquezas minerales, de animales y de frutos, que supo ser nuestra tierra, es, ahora, un continente devastado".

Ernesto Sábato

Barcelona, 13 de septiembre de 2002

Construir capital social no será fácil, pero es la clave para hacer funcionar la democracia

Robert Putnam

"Escepticismo", "pesimismo", "resignación", "desaliento"... Son palabras que estamos escuchando o leyendo a diario para describir el aparente estado de ánimo de la mayoría de los argentinos.

La gente, dicen las encuestas preelectorales, no cree que el próximo gobierno solucionará nuestros problemas. La actual administración no logró la ayuda internacional que buscaba y hace tiempo que quedó sin respuestas. El ruido de las cacerolas y las reuniones multitudinarias de vecinos son un recuerdo lejano. Todavía no asoman los nuevos dirigentes. Desde el exterior, figuras influyentes nos auguran la insignificancia eterna.

Sin salidas a la vista, con tantos políticos ensimismados en innobles reyertas, abrumados por el desempleo y la pobreza, acaso hemos agotado la esperanza, incluso la indignación. El inédito protagonismo político de la sociedad civil desde las jornadas de diciembre había fomentado la esperanza de un cambio veloz, inmediato. ¿Es posible que la sociedad haya bajado los brazos?

La promesa de aprendizaje colectivo y renovación que insinuaba esta crisis histórica no ha sido un espejismo. Ocurre, simplemente, que los cambios deseados por los argentinos siguen un proceso normal de maduración. Hay, pues, que sopesar con cuidado los tiempos y las acciones para consumarlos. Tratar de forzar las cosas puede ser vano y perjudicial, tanto como quedar cruzados de brazos o trabajar para malograrlas.

Los tiempos del cambio político e institucional

La Argentina puede estar recorriendo las etapas finales del largo proceso de cambio institucional inaugurado en 1983. Como observó Putnam en su investigación de más de 20 años en Italia, "la mayor parte de la historia institucional se mueve lentamente. Cuando se trata de la construcción institucional (y no meramente de la letra de la constitución), el tiempo se mide en décadas (...) Probablemente la historia se mueve incluso más lentamente para erigir normas de reciprocidad y redes de compromiso cívico" (1).

Es necesario no caer en el pesimismo o la impaciencia. Hay quienes dicen que no habrá renovación porque la gente no participa, que la reforma política está congelada, que las asambleas vecinales fracasaron. El arco político de centroizquierda se enredó en una peligrosa cruzada abstencionista para que, de una buena vez, "se vayan todos"; del otro lado, hubo quienes saludaron el triunfo de la consigna inversa en el impúdico feudo político de Santiago del Estero.

El lema que el ingenio popular acuñó en los días impetuosos de diciembre se ha convertido en objeto de la más simplista controversia entre quienes defienden su significado literal y los que reprobaban su generalidad. Algunos parecen suponer que la crisis política se origina en vicios individuales y que, debido a las lacras de ciertos políticos -incluso de unos pocos muy influyentes-, se condena injustamente al conjunto.

Los hechos no son tan sencillos. El problema de fondo está en la cultura política. No en algunas personas, sino en sus valores y hábitos compartidos, en las reglas no escritas del sistema, que a los individuos les resulta difícil cambiar y a las que, por el contrario, conviene adherir o adaptarse para entrar y prosperar en él. Si desde 1983 la democracia ha funcionado de un modo tan imperfecto, ha sido en gran parte por la vigencia de esas reglas informales que nacen de la cultura y de la historia y que, hasta no hace mucho, compartíamos dirigentes y ciudadanos (recordemos, por ejemplo, el "roba, pero hace".)

Sólo la irrupción desequilibrante de dirigentes con otra mentalidad podría alterar rápidamente esas reglas de juego e inducir el cambio de actitud de quienes no hayan sido reemplazados. Es muy difícil que nuestros añejos políticos muden de otro modo sus hábitos cristalizados de pensar y de actuar, aun bajo el creciente control de una ciudadanía más alerta y organizada.

El nudo del problema consiste en que si los potenciales nuevos dirigentes ya están dentro del sistema político, tal vez compartan las reglas que hay que cambiar y, si son extraños a él, tendrán dificultades para ingresar.

Podemos, sin embargo, depositar expectativas en los jóvenes, incluyendo los que participan en los partidos tradicionales pero objetan los viejos hábitos, así como en los muchos dirigentes que están surgiendo en el espacio cada vez más amplio y consolidado de la acción civil.

No sólo nos hacen falta nuevos políticos. Necesitamos toda una nueva generación.

Superando el pesimismo

En esa crítica incisiva de los rasgos más negativos de nuestra cultura que es Cambalache, Discépolo sucumbió a uno de ellos: el pesimismo. Superarlo es parte del cambio cultural que precisamos. La actitud hacia el destino -en especial, el destino colectivo- influye en el modo como actuamos en ciertas situaciones, entre ellas las de crisis. El optimismo ingenuo puede conducir a respuestas no realistas, pero el pesimismo inflexible paraliza, cierra las opciones, rehúsa la cooperación y lleva al "sálvese quien pueda".

A pesar del aparente clima de tristeza que nos envuelve, hay señales profundas de que también aquí las cosas han comenzado a cambiar. Hemos destacado antes en estas columnas el consistente aumento del voluntariado -y, en general, el crecimiento de nuestro capital social- en los últimos años. Todo parece indicar que la crisis lo ha amplificado.

Las actividades y las organizaciones solidarias se multiplican y los medios de comunicación más importantes se han sumado a la tendencia, reforzándola. Estamos escuchando incluso que la solidaridad "está de moda". Enhorabuena. Se trata de un fenómeno genuino y una respuesta alentadora frente a la crisis, que acaso se convierta en un modelo cultural al que la sociedad pueda volver para abordar otros problemas acuciantes.

Este nuevo paradigma pone además en evidencia ante la opinión pública las conductas asociales. La dirigencia política demuestra que la solidaridad la tiene sin cuidado. Mientras

la gente dona su tiempo y sus pocos recursos para mantener el país a flote, nuestros holgados senadores se asignan ingresos suplementarios por "desarraigo". Y al tiempo que algunas empresas actúan con responsabilidad social, otras evaden los impuestos con facturas apócrifas, como indica una investigación de la Administración Federal de Ingresos Públicos.

Hay una relación profunda entre la tendencia solidaria y la posibilidad de realizar los cambios políticos que deseamos. La experiencia de las asambleas vecinales nos ayudará a comprenderlo. Muchos dicen en estos días que las asambleas "fracasaron" o están "en retroceso". ¿La razón? La gente, afirman, comprendió que no era tan fácil debatir o formular propuestas sobre el destino de los bancos, la deuda externa o los programas sociales; también las "aparateadas" de los partidos de izquierda habrían desalentado a los vecinos.

¿Van estos argumentos en la dirección correcta? Cuando las asambleas nacieron, junto con los cacerolazos, se pensó de un modo lineal que aspiraban o estaban destinadas a participar en el gobierno. En medio de una total confusión se habló de cantones suizos, de pinochetismo, de soviets, de darles intervención en el ejecutivo o el legislativo. La izquierda, como es lógico, vio en ellas el germen del soñado movimiento de masas. La derecha también, como una pesadilla. El resto de la política tradicional, que nunca conoció el concepto de "ciudadano" y sólo se relaciona con la gente a través del clientelismo, las calificó como "sedición" y blandió el consabido "el pueblo no delibera ni gobierna..."

En un país sin la experiencia previa de una sociedad civil fuerte, faltaba el modelo cultural que ayudara a interpretar el fenómeno. Los vecinos se reunían a discutir sus problemas y los del país, buscando colectivamente soluciones o tan sólo explicaciones, en medio de un naufragio en el que los responsables del barco pugnaban deshonrosamente entre sí por apoderarse de los botes salvavidas.

La reacción espontánea de la gente era consistente con tendencias que de un modo menos ruidoso se habían venido desarrollando durante los años noventa. Pero los conceptos de "voluntariado", "tercer sector", "capital social", nunca habían formado parte de nuestro léxico político. Pertenecían a otra esfera, poco o nada comprendida. De modo que la política tradicional y sus analistas (que también necesitamos renovar) abordaron la cuestión con sus viejas concepciones, sus fantasías y sus fantasmas.

De repente los vecinos se vieron agredidos moral y hasta físicamente por quienes los consideraban sediciosos o subversivos, mientras otros trataban de utilizarlos para sus propios objetivos políticos. Algunos volvieron a sus casas. Pero otros pusieron manos a la obra y ya forman parte de la vasta red de asociaciones ciudadanas y solidarias que están remodelando nuestro tejido social.

Aprendizaje social e innovación cívica

De modo que no hay ningún fracaso ni retroceso. El capital social y la solidaridad aumentaron, la sociedad civil se fortaleció. Más gente se incorporó a la ola. Y en esta experiencia de floreciente participación y organización se están forjando nuevos ciudadanos

y dirigentes, más democráticos, honestos y de mente abierta, más dispuestos a la cooperación.

¿Es necesario, como piensan algunos, que la acción civil dé paso luego a la formulación de objetivos políticos "estratégicos" por parte de las asambleas? No es imprescindible. A través de múltiples vías éstas y otras flamantes asociaciones presionarán para incorporar nueva legislación, fiscalizarán, definirán la agenda de políticos y gobernantes, influirán en el proceso de toma de decisiones y de implementación de políticas. A medida que el tejido civil se haga más denso, algunos de sus miembros y dirigentes entrarán en la arena política, en nuevos o viejos partidos, o bien (reforma política mediante) como candidatos individuales o de agrupaciones no partidarias.

¿Hay que avanzar, entonces, en la dirección de una "democracia participativa"? Sí, observando con precisión el significado que atribuimos a ese concepto. La democracia supone a la vez la representación y la participación; una sociedad civil fuerte, vigilante e innovadora, cuya esfera no se confunde con la del gobierno y los partidos políticos, pero que está unida a ellos a través de múltiples intercambios.

La participación ciudadana en los asuntos públicos deberá ampliarse promoviendo nueva legislación y mecanismos administrativos específicos, que no se limitan ni se refieren principalmente al "presupuesto participativo", una idea interesante pero que, en un contexto de clientelismo, reproducirá o afianzará las relaciones clientelares.

Es necesario profundizar el aprendizaje social en la resolución de problemas que, por su naturaleza y complejidad, no pueden ser abordados adecuadamente a través de las políticas públicas tradicionales que "bajan al territorio". En este proceso de "innovación cívica" se multiplicarán las organizaciones civiles generales y especializadas, con sus propias iniciativas. Es el gobierno el que, en ciertos casos, podrá participar en éstas o crear instancias para alentarlas. Y en un contexto de este tipo será posible implementar con éxito experiencias de intervención de los ciudadanos en el diseño del presupuesto público.

Esta "renovación ciudadana" se ha venido gestando gradualmente durante años y aún exhibe algunos indicadores contradictorios. Por ejemplo, mientras el número de voluntarios y de organizaciones del tercer sector se incrementa consistentemente, los niveles de confianza mutua continúan siendo bajos.

Según las últimas encuestas disponibles, el 32% de los adultos declaró haber realizado algún tipo de actividad voluntaria durante 2001, cuando hace pocos años la cifra era de 20%. Al mismo tiempo, en el estudio Latinobarómetro 2002, sólo el 22% de los argentinos se manifestó de acuerdo con la afirmación "se puede confiar en la mayoría de las personas", proporción que es similar a la de principios de la década (2).

Uno de los datos más importantes y alentadores es el apoyo con que cuenta la democracia en el país. El 65% de los encuestados en Argentina por Latinobarómetro acordó que "la democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno", una proporción sólo superada

por Costa Rica, Uruguay y Venezuela. En Brasil, por ejemplo, el porcentaje es de apenas 37%.

Si bien entre nosotros la cifra es inferior al 71% registrado en 1996, el hecho de que, a pesar de la crisis, haya aumentado respecto al año 2001 (cuando fue de 58%), ha sido considerado como uno de los resultados más llamativos de esta onda. La correlación entre el desempeño económico y el apoyo a la democracia sigue siendo elevada, pero está disminuyendo (3). Todavía el 47% de los argentinos se declara de acuerdo con la frase "no me importaría que un gobierno no democrático llegara al poder, si pudiera resolver los problemas económicos y dar trabajo a todos". En Brasil la misma expresión recogió un 62% de adhesiones.

Estos datos muestran que, si bien todavía nos queda camino por recorrer, la madurez cívica de la Argentina sigue una tendencia creciente. Los argentinos defienden la democracia como el mejor sistema de gobierno a pesar de que, por obvias razones, un ínfimo 8% se manifiesta satisfecho con su funcionamiento, el número más bajo de la región después de Paraguay (4). También exhiben porcentajes mínimos la confianza en los partidos políticos (4% de los entrevistados), así como la confianza y la aprobación del gobierno (10% y 14%). Los promedios latinoamericanos para estas tres categorías son 14%, 29% y 36%, respectivamente.

El informe de Latinobarómetro concluye que en la región hay "una cultura democrática en evolución y creciente". Augura además "tiempos con crecientes demandas". Pero la gente ya no busca soluciones fáciles, como los regímenes autoritarios. La salida es "echar a los gobiernos" que hagan las cosas mal y elegir otros nuevos, en "un contexto donde la política institucionalizada a través de los partidos ha perdido credibilidad y la gente está saliendo a la calle para decir lo que piensa, porque los partidos los interpretan cada vez menos".

Las cualidades de los nuevos dirigentes

La construcción gradual de una "nueva ciudadanía" es la precondition para el surgimiento de los "nuevos dirigentes". Una ciudadanía con otros códigos éticos; que no espere ni pida favores de los políticos y les demande honestidad, respeto por la ley y las instituciones. Una ciudadanía más comprometida, participativa y proclive a asociarse, que no haga recaer exclusivamente sobre los dirigentes toda la responsabilidad por la solución de los males colectivos, sino que esté dispuesta a intervenir activamente en ese trabajo.

Los "nuevos dirigentes" que el país necesita deberán poseer cualidades como la honestidad y la capacidad, pero además establecer con los ciudadanos otro tipo de relación. En nuestra historia ese vínculo ha sido casi siempre jerárquico: el dirigente proporcionaba favores y, a cambio, obtenía lealtad. Una democracia avanzada requiere otro tipo de liderazgo, que exige un cambio cultural no de una, sino de las dos partes de la relación.

En un estilo de liderazgo democrático los dirigentes promueven el aprendizaje social y no ofrecen soluciones mágicas ni remedios sencillos a problemas complejos, que acaso carecen de una solución óptima, la tienen sólo a largo plazo o involucran decisiones con incómodos o dolorosos efectos secundarios.

La crisis argentina no puede corregirse sólo ni principalmente con intervenciones técnicas, pues se origina en gran medida en problemas de acción colectiva cuya solución supone la cooperación y el cambio de actitudes, valores y conductas de los propios argentinos.

Situaciones sumamente complejas que acaso pueden remediarse con decisiones técnicas acertadas son, por ejemplo, el "corralito" financiero o la ayuda para los jefes o los niños de hogares empobrecidos. Aun en estos casos observamos que el éxito del mejor plan depende de la colaboración de ciertos grupos que están en condiciones de impedir o entorpecer su consumación.

En cuestiones como la evasión impositiva -cuya magnitud en torno al 40% o 50% es incompatible con la meta de un Estado eficiente y eficaz-, una óptima administración tributaria puede mejorar la recaudación hasta cierto punto, pero la solución de fondo, como bien saben los tributaristas, pasa por un cambio en la cultura de los contribuyentes (y también, por supuesto, de los funcionarios públicos.)

Asuntos como la crisis de la educación son aún más problemáticos. Qué tipo y calidad de educación queremos y cómo vamos a financiarla son temas que reclaman urgente atención y que, sin embargo, no se pueden resolver con un enfoque exclusivamente técnico. La comunidad y los distintos grupos involucrados tendrán que aclarar, ajustar y conciliar objetivos, valores y expectativas.

Los nuevos dirigentes, entonces, deberán contar con lo que llamamos "visión", en el sentido de proponer a la sociedad un sueño a la vez inspirador y realista. Pero además con la lucidez para comprender cuándo es la propia sociedad la que debe encontrar las soluciones, y con la vocación y capacidad para incitarla a hacer su trabajo.

El proceso de renovación ciudadana y de dirigentes no es lineal ni está exento de conflicto, pero se encuentra claramente en desarrollo (5). Como hemos dicho reiteradamente en estas columnas, es deseable que el próximo gobierno instituya un periodo de transición en cuyo transcurso estas tendencias puedan desplegar y consumarse.

Que así ocurra dependerá tanto de los futuros gobernantes como de los ciudadanos. Las encuestas dicen que la gente no espera mucho de los primeros. Debemos ahora mirar hacia dentro y ver si estamos cumpliendo con nuestra parte. En nuestra disposición para identificarnos con el país y no sólo con nuestros intereses individuales o de grupo, para salir del aislamiento y cooperar con los demás en la solución de nuestros muchos problemas, descubriremos la fuente primordial del pesimismo o el optimismo.

José Eduardo Jorge
Octubre de 2002