

Lépore, Eduardo ; Bonahora, Carla

Necesidades de integración a la vida ciudadana

**Programa Observatorio de la Deuda Social Argentina
Boletín N° 6, 2006**

Este documento está disponible en la Biblioteca Digital de la Universidad Católica Argentina, repositorio institucional desarrollado por la Biblioteca Central “San Benito Abad”. Su objetivo es difundir y preservar la producción intelectual de la Institución.

La Biblioteca posee la autorización del autor y de la editorial para su divulgación en línea.

Cómo citar el documento:

Lépore, E., Bonahora, C. (2006). Necesidades de integración a la vida ciudadana [en línea], boletín n° 6. Observatorio de la Deuda Social Argentina. Universidad Católica Argentina. Disponible en:
<http://bibliotecadigital.uca.edu.ar/repositorio/investigacion/necesidades-integracion-vida-ciudadana-2006.pdf> [Fecha de consulta:.....]

(Se recomienda indicar al finalizar la cita la fecha de consulta. Ej: [Fecha de consulta: 19 de agosto de 2010]).



Barómetro de la Deuda Social Argentina

Programa del Observatorio de la Deuda Social Argentina (ODSA)

Departamento de Investigación Institucional (DII - UCA)

Boletín N° 6 Año 2006

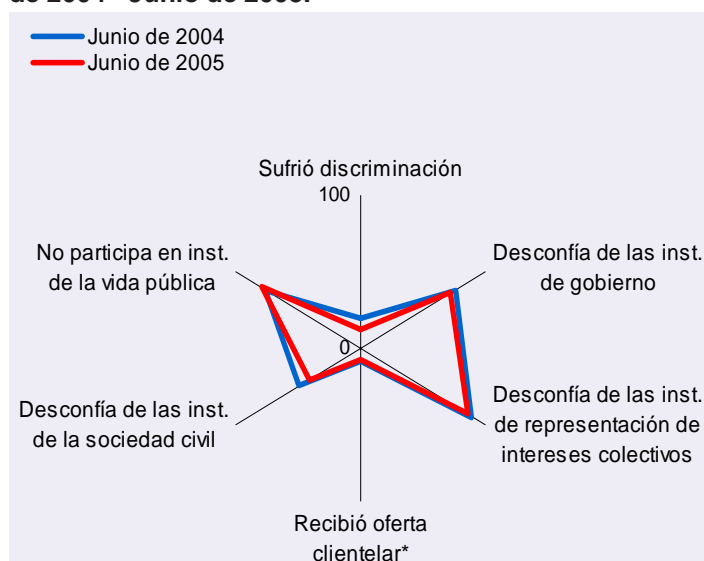
Necesidades de integración a la vida ciudadana

Introducción

¿Cuáles son los actuales niveles de participación cívica en los distintos sectores de la sociedad argentina? ¿En qué medida el proceso de reactivación económica verificado por nuestro país en los últimos años ha sido acompañado por una recuperación de la confianza ciudadana en las instituciones públicas? ¿Se han registrado avances en el ejercicio de los derechos ciudadanos?

Estos son algunos de los interrogantes que se plantean en el segundo informe del Barómetro de la Deuda Social: *Las*

Necesidades de integración en la vida ciudadana. Indicadores seleccionados. Junio de 2004 - Diciembre de 2004 - Junio de 2005.



* Diciembre de 2004 - Junio de 2005
Fuente: EDSA, Observatorio de la Deuda Social. UCA.

desigualdades persistentes, elaborado por el Departamento de Investigación Institucional de la Universidad Católica Argentina (UCA), sobre la base de los resultados de la Encuesta de la Deuda Social Argentina (EDSA)¹.

La investigación parte del principio según el cual la localización de las personas en el espacio social tiende a proyectarse sobre el espacio residencial mediante la aglomeración diferencial de los grupos sociales, dando como resultado una distribución segregada de recursos y oportunidades de bienestar y movilidad social. Siguiendo un enfoque dinámico y multidimensional el estudio centra su atención en la evaluación de una serie de necesidades de desarrollo humano correspondientes a espacios residenciales de vulnerabilidad socioeconómica, incluyendo un grupo de comparación o contraste formado por conglomerados de clase media alta.

El análisis de las "necesidades de integración a la vida ciudadana" es abordado aquí, conforme a la localización de los hogares en el espacio residencial socioeconómico, a partir de la identificación de un conjunto de indicadores relativos a la confianza en las instituciones públicas, la participación en actividades cívicas, la exposición a prácticas de discriminación y de clientelismo político. A continuación se resumen los hallazgos más relevantes sobre este aspecto esencial del desarrollo humano.

¹ La EDSA es una encuesta multipropósito con diseño en panel focalizada en espacios residenciales que aglomeran sectores con mayor vulnerabilidad socioeconómica. Esta encuesta se aplicó en los meses de junio de 2004, diciembre de 2004 y junio de 2005 a una muestra aleatoria de 1100 casos. Dicha muestra es representativa de la población de 18 años y más con residencia en importantes centros urbanos del país: Área Metropolitana de Buenos Aires, Gran Córdoba, Gran Salta, Gran Resistencia, Gran Mendoza, Bahía Blanca y Neuquén-Plottier.

Desconfianza en las instituciones de gobierno

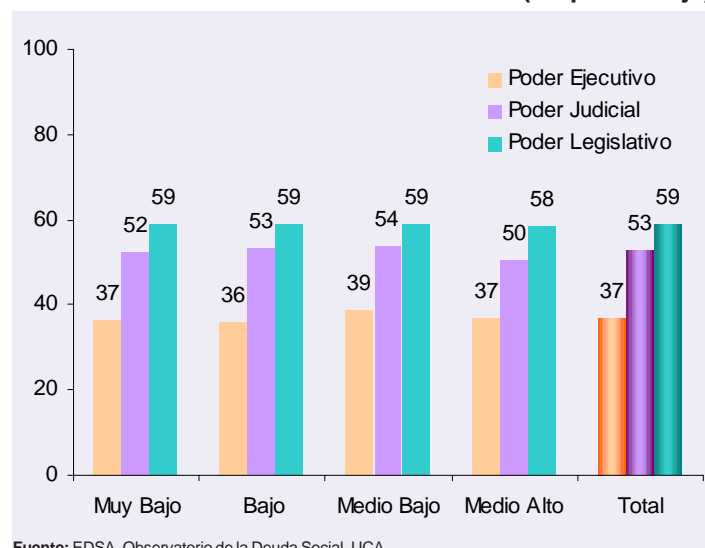
En el período comprendido entre junio de 2004 y junio de 2005 se advierte una leve recuperación de la confianza ciudadana en las principales instituciones de la vida política argentina, aunque esto todavía ocurre en un contexto de generalizado descreimiento en el funcionamiento de las mismas. En este sentido, los resultados de la EDSA confirman la existencia de elevados niveles de desconfianza en las instituciones de gobierno: tres cuartas partes de las personas consultadas manifestaron una desconfianza fuerte - esto es, ninguna confianza - en al menos uno de los tres poderes del Estado nacional; lo cual revela que más allá de las mejoras observadas en la coyuntura, la crisis de credibilidad en las instituciones públicas continúa siendo un rasgo endémico de la sociedad argentina. Si bien ello es conocido, interesa señalar que estas pautas se replican, sin diferencias importantes, en los distintos espacios evaluados, hecho que sugiere que la crisis de confianza en las instituciones de gobierno es un fenómeno que atraviesa tanto a las clases medias integradas o medias empobrecidas, como a los distintos segmentos de las clases bajas.

Sin embargo, conviene señalar que la desconfianza de los ciudadanos no se despliega en forma uniforme, sino que se dirige hacia algunos poderes públicos en

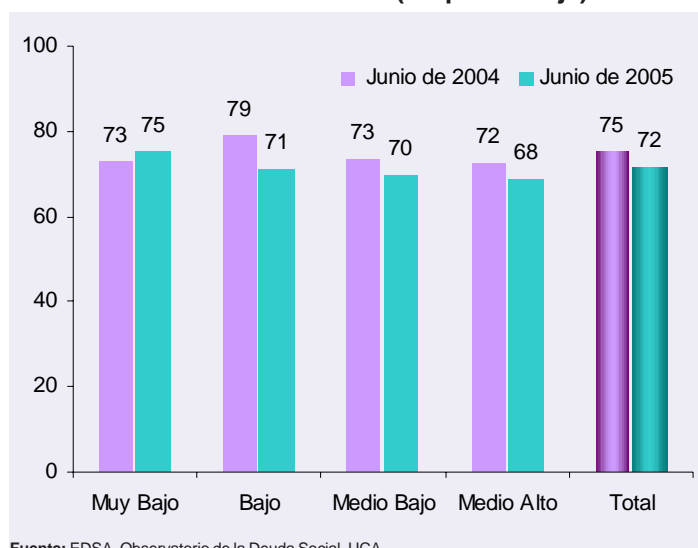
particular. Según los datos recogidos es el poder legislativo nacional el órgano de gobierno que exhibe un mayor descrédito social (59%), seguido por el poder judicial, que evidencia también un fuerte cuestionamiento público (53%) independientemente de la localización de las personas en el espacio residencial. En cambio, los niveles de desconfianza son menores cuando se refieren al poder ejecutivo nacional, base de la vida política argentina: un 37% de los entrevistados expresó no tener ninguna confianza en tal institución.

El análisis de los cambios operados entre junio de 2004 y junio de 2005 revela una ligera mejora en los niveles de confianza ciudadana en las instituciones de gobierno, siendo esto más marcado en los espacios de clases bajas. Debe indicarse que la tendencia dominante estuvo dada por la reducción de la desconfianza en el poder ejecutivo nacional, que disminuyó 15 puntos porcentuales, pasando de 47% a 31%. Aunque no tan marcadamente también se registró una mejora en la confianza pública en el poder legislativo nacional. En cambio, el poder judicial continuó exhibiendo niveles de desconfianza similares a los de junio de 2004, ampliando en consecuencia su distancia con los otros dos poderes de gobierno. Desde el punto de vista dinámico se comprueba, por su parte, una relativa estabilidad en la opinión de los entrevistados, quienes en su mayor parte mantuvieron su opinión en ambas mediciones.

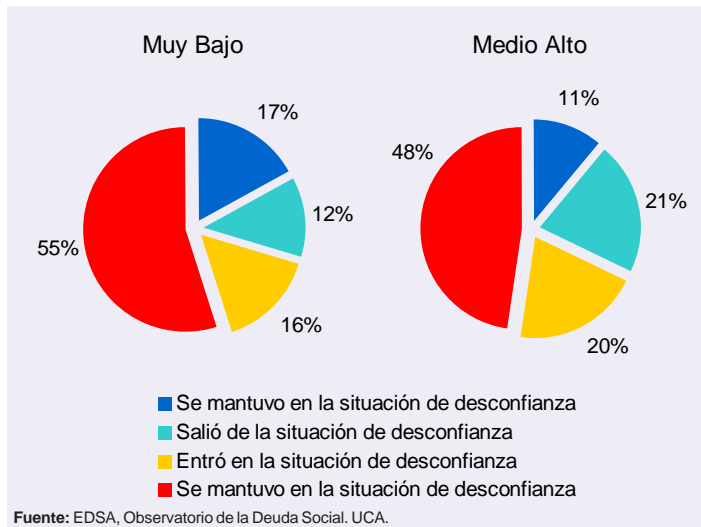
Desconfianza fuerte en las instituciones de gobierno por tipo según espacio residencial socioeducativo. Junio de 2004 - Diciembre de 2004 - Junio de 2005. (En porcentaje)



Evolución de la desconfianza fuerte en las instituciones de gobierno según espacio residencial socioeducativo. Junio de 2004 - Junio de 2005. (En porcentaje)



Cambios en la desconfianza fuerte en las instituciones de gobierno según espacio residencial socioeducativo. Panel Junio de 2004 - Junio de 2005.



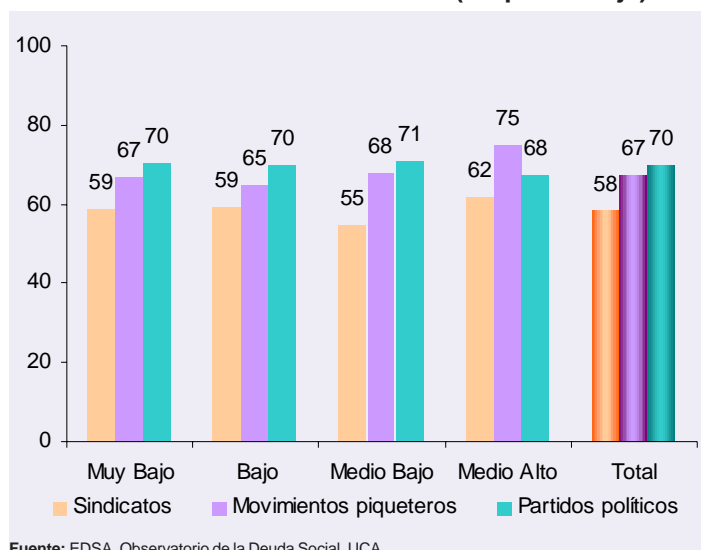
confianza ciudadana en los partidos políticos se encuentra muy erosionada en todos los espacios residenciales evaluados: siete de cada diez entrevistados se mostraron ampliamente desconfiados respecto de los mismos. Por el otro, las asociaciones corporativas ligadas a la representación de los intereses particulares de las clases medias y bajas exhiben también elevados niveles de descrédito, aunque menores a los alcanzados por los partidos políticos. Así se observa un elevado nivel de desconfianza fuerte en los sindicatos y en los movimientos piqueteros, no registrándose diferencias significativas según el espacio de residencia de los entrevistados. No obstante, el grado de desconfianza en los movimientos piqueteros es comparativamente mayor al registrado en los sindicatos (67% contra 58%), y esa diferencia aumenta a medida que se reduce la vulnerabilidad socioeconómica de los espacios residenciales considerados.

Desconfianza en las instituciones de representación de intereses colectivos

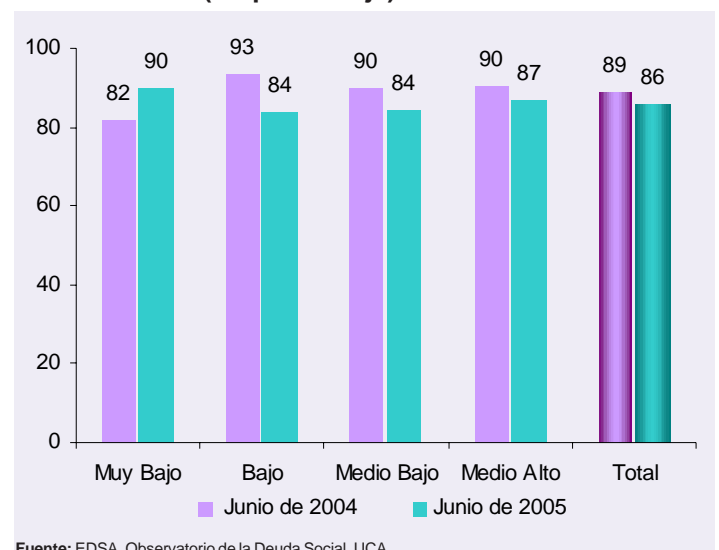
La crisis de credibilidad no se limita al cuestionamiento de los órganos de gobierno, sino que se recuesta también sobre aquellas instituciones a cargo de la representación de los intereses ciudadanos y sectoriales. Por un lado, los resultados muestran que la

En el período comprendido entre junio de 2004 y junio de 2005 se advierte una ligera disminución de los niveles de desconfianza en estas tres instituciones de representación de intereses, con la sola excepción de lo ocurrido en los espacios de clases muy bajas, en donde se observa un incremento de la misma.

Desconfianza fuerte en las instituciones de representación de intereses colectivos por tipo según espacio residencial socioeducativo. Junio de 2004 - Diciembre de 2004 - Junio de 2005. (En porcentaje)



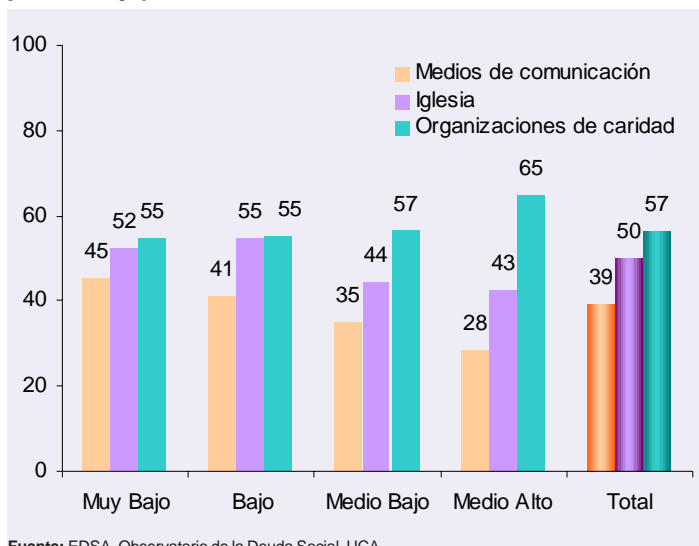
Evolución de la desconfianza fuerte en las instituciones de representación de intereses colectivos según espacio residencial socioeducativo. Junio de 2004 - Junio de 2005. (En porcentaje)



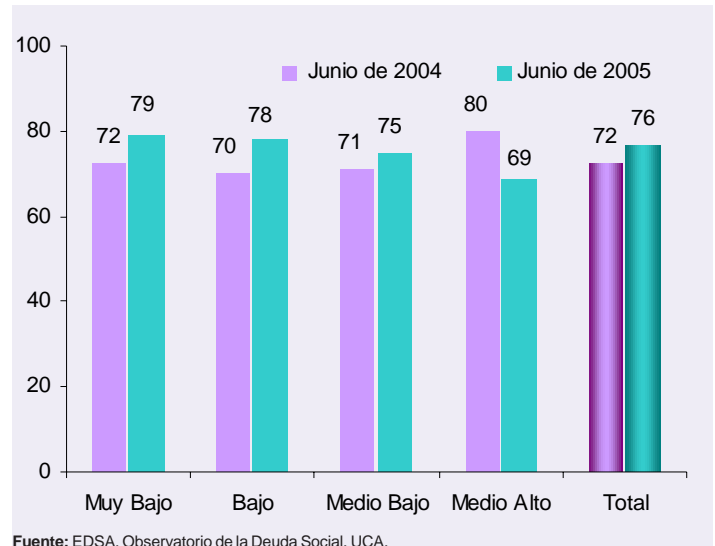
Confianza en las instituciones de la sociedad civil

Un panorama distinto surge al evaluar los niveles de confianza sobre un conjunto de instituciones primordiales de la sociedad civil, aunque menos directamente asociadas a las clásicas funciones de regulación y representación política de los intereses colectivos y sectoriales. En efecto, los datos recogidos por la encuesta muestran importantes niveles de confianza amplia - esto es, muy confiables o bastante confiables - en las organizaciones de caridad (56%), en la Iglesia (50%) y en los medios masivos de comunicación (39%), independientemente de la localización de los entrevistados en el espacio socioeconómico; lo que sin duda contrasta con lo observado con el resto de las instituciones monitoreadas. De todas maneras, cabe señalar que la confianza en las organizaciones de la caridad aumenta a medida que disminuye la posición socioeconómica de los sectores estudiados, mientras que la confianza en la Iglesia presenta una pauta inversa. Más marcadamente, la confianza en los medios masivos de comunicación es comparativamente mayor en los sectores más bajos de la estructura social. En términos generales, entre los meses de junio de 2004 y junio de 2005 se observa un incremento de la confianza en estas instituciones, aunque más concentrado en los espacios de clases bajas y medias bajas.

Confianza amplia en las instituciones de la sociedad civil por tipo según espacio residencial socioeducativo. Junio de 2004 - Diciembre de 2004 - Junio de 2005. (En porcentaje)



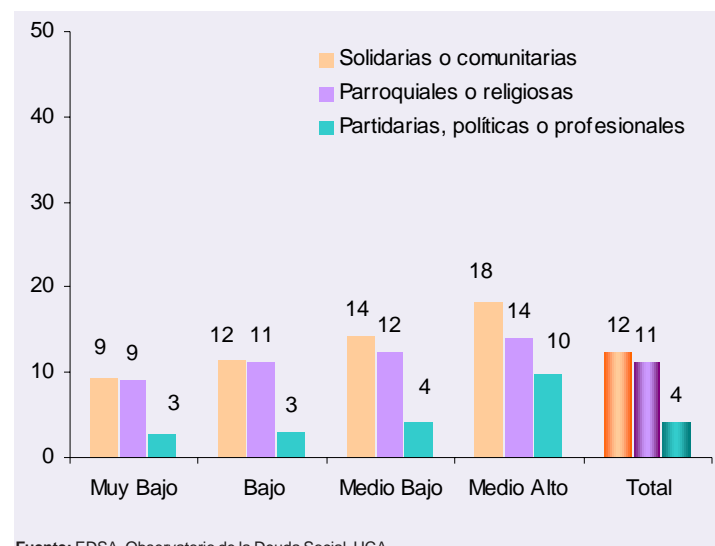
Evaluación de la confianza amplia en las instituciones de la sociedad civil según espacio residencial socioeducativo. Junio de 2004 - Junio de 2005. (En porcentaje)



Participación en las instituciones de la vida pública

La elevada desconfianza en las principales instituciones del sistema político tiene su correlato en los bajos niveles de participación cívica observados entre la

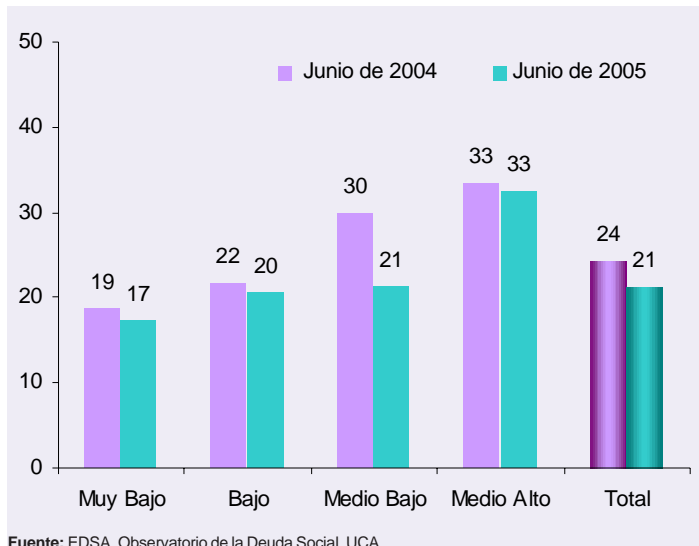
Participación en las instituciones de la vida pública por tipo según espacio residencial socioeducativo. Junio de 2004 - Diciembre de 2004 - Junio de 2005. (En porcentaje)



población objeto de estudio, aunque con una tendencia hacia una mayor participación en los espacios típicos de clase media acomodada.

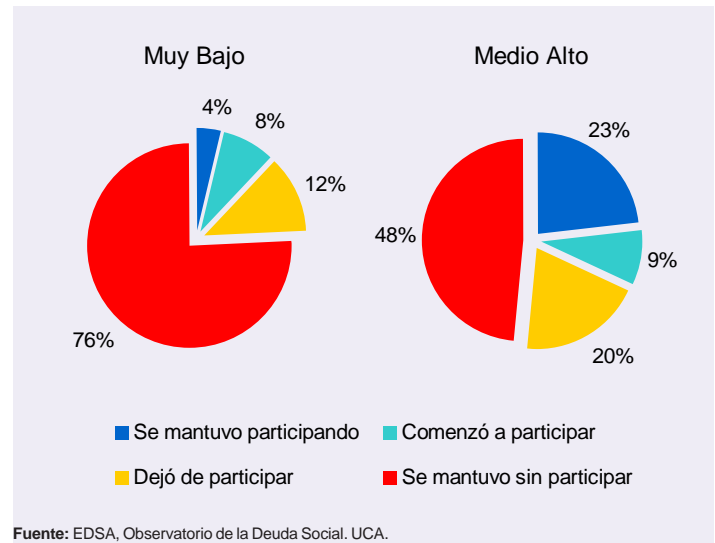
Conforme a los resultados obtenidos, aproximadamente una quinta parte de los entrevistados manifestó participar activamente en al menos una institución de la vida pública, en tanto que una tercera parte de aquellos que residen en espacios de clases medias altas se manifestó en igual sentido. Asimismo, se advierte que es en el espacio muy bajo donde se registra el menor nivel de participación cívica. Más allá de estas consideraciones, conviene señalar que la mejora en los niveles de confianza ciudadana no pareció ir acompañada en el período reciente por un comportamiento similar respecto de la participación de las personas en las instituciones de la vida pública, en general, ni de la vida político-institucional, en particular.

Evolución de la participación en las instituciones de la vida pública según espacio residencial socioeducativo. Junio de 2004 - Junio de 2005. (En porcentaje)



Por su parte, desde el punto de vista dinámico, cabe agregar que la mitad de las personas entrevistadas en el espacio medio alto se mantuvo sin participar entre junio de 2004 y junio de 2005, en tanto que en el espacio muy bajo esa proporción fue de unas tres cuartas partes. Asimismo, la proporción de personas que permanecieron participando en ambas mediciones fue comparativamente superior en el espacio de control.

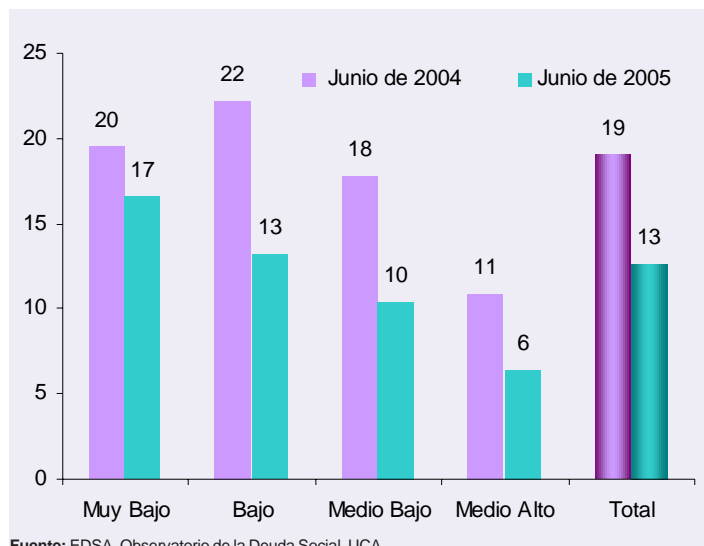
Cambios en la participación en instituciones de la vida pública según espacio residencial socioeducativo. Panel Junio de 2004 - Junio de 2005. (En porcentaje)



Discriminación y clientelismo político

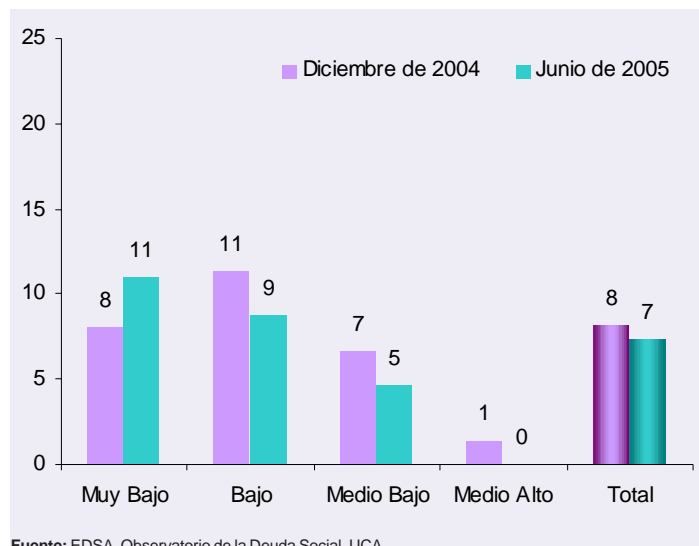
Si bien los resultados hallados no parecen indicar la presencia de pautas diferenciadas entre las clases medias y bajas de los aglomerados relevados respecto del descontento con el desempeño de las principales instituciones de la vida pública, ni en relación con los niveles de participación cívica, esto no se evidencia cuando se evalúan algunos aspectos del ejercicio de derechos ciudadanos. En esta óptica, los resultados encontrados por la encuesta permiten afirmar que son los sectores de clases bajas, especialmente los más marginados, y como tales los más desprovistos de recursos de poder social, los que se ven expuestos, de forma sistemática, a distintas prácticas discriminatorias e inclusive violatorias de sus derechos civiles y políticos. Así puede verse que mientras una décima parte de los entrevistados residentes en espacios bajos y muy bajos manifestó haber sido víctima de discriminación, en los espacios de clases medias altas esa proporción fue marcadamente menor. En el mismo sentido, el análisis dinámico muestra que en los espacios con mayor riesgo socioeconómico la exposición a prácticas discriminatorias es comparativamente mayor: una tercera parte de los entrevistados de los espacios muy bajos reconoció haber sido discriminado en una u otra medición.

Evolución de haber sufrido discriminación social según espacio residencial socioeducativo. Junio de 2004 - Junio de 2005. (En porcentaje)



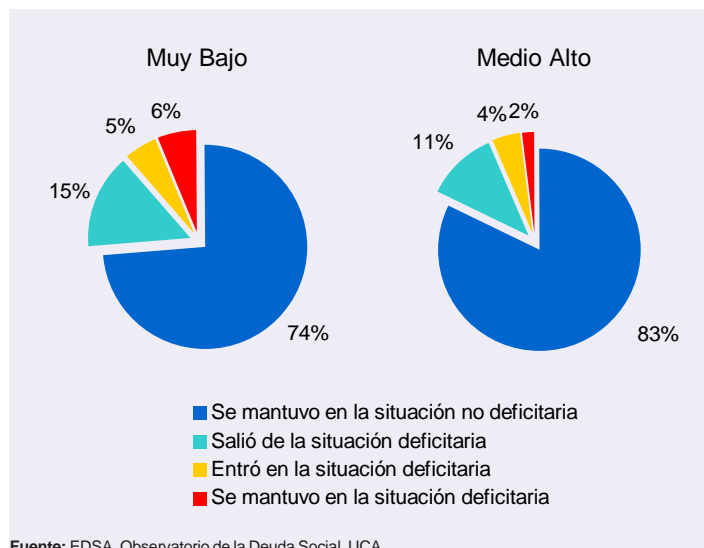
Fuente: EDSA, Observatorio de la Deuda Social. UCA.

Evolución de haber recibido oferta clientelar según espacio residencial socioeducativo. Diciembre de 2004 - Junio de 2005. (En porcentaje)



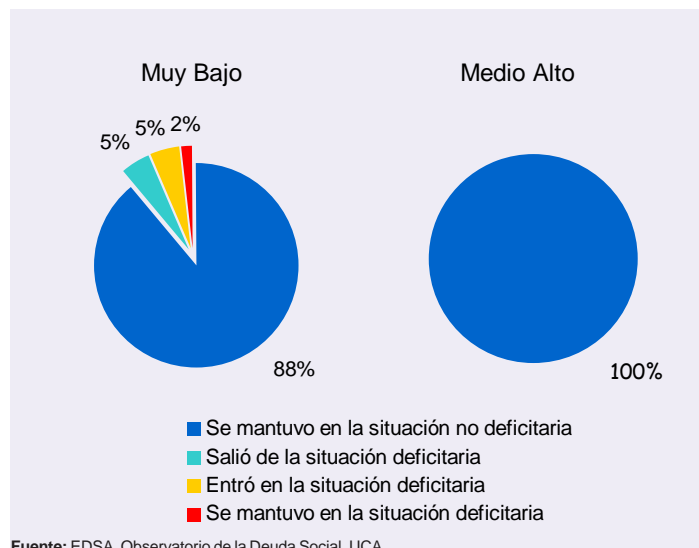
Fuente: EDSA, Observatorio de la Deuda Social. UCA.

Cambios en haber sufrido discriminación social según espacio residencial socioeducativo. Panel Junio de 2004 - Junio de 2005. (En porcentaje)



Fuente: EDSA, Observatorio de la Deuda Social. UCA.

Cambios en haber recibido oferta clientelar según espacio residencial socioeducativo. Panel Diciembre de 2004 - Junio de 2005. (En porcentaje)



Fuente: EDSA, Observatorio de la Deuda Social. UCA.

Por último, los resultados obtenidos también permiten constatar una mayor exposición a las prácticas de oferta clientelar en los espacios residenciales más vulnerables, en donde una décima parte de los entrevistados reconoció haber sido objeto de presiones u ofrecimientos clientelares por parte de punteros políticos, tanto en diciembre de 2004 como en junio de 2005.

Este boletín forma parte de las publicaciones del **Programa Observatorio de la Deuda Social Argentina**, dirigido por el Dr. Agustín Salvia. La producción metodológica y estadística del mismo se encuentra a cargo del equipo del **Barómetro de la Deuda Social**, integrado por la Lic. Jimena Macció y la Lic. Carla Bonahora, bajo la coordinación del Lic. Eduardo Lépre.

Los contenidos del presente informe han sido elaborados por el Lic. Eduardo Lépre y la Lic. Carla Bonahora.

Sobre la institucionalización de la confianza pública

Por Natalio Botana*

Las encuestas sobre deuda social del Observatorio de la Deuda Social de la Universidad Católica Argentina, realizadas en 2004 y en 2005, están animadas por el propósito implícito de institucionalizar en la Argentina la confianza pública. La confianza es piedra de toque de una buena sociedad y la base más consistente de la ciudadanía, pues ella contiene una expectativa positiva acerca de las instituciones sociales y políticas, muy diferente, por cierto, de la popularidad ocasional que se deposita en algunos dirigentes o en un gobierno en particular.

Al igual que los temas de la corrupción y de las desigualdades, las reflexiones acerca de la confianza se inscriben una y otra vez en la agenda de nuestro debate. No es para menos, tratándose de un bien escaso.

Otra de las características que se desprenden de estos estudios es la apetencia latente de reconstituir el tejido de la confianza que permanece oculta tras un conjunto de respuestas por lo general negativas. Si comparamos, por ejemplo, la evolución de lo que en estas encuestas sobre deuda social se denomina "desconfianza fuerte" entre junio de 2004 y junio de 2005, comprobaremos, referido a la media de los espacios residenciales educativos seleccionados, que la delantera la llevan los partidos políticos (71,7% y 63,9%), los sindicatos (71,7% y 59,5%) y las organizaciones piqueteras (71,7% y 75,4%).

Es importante subrayar el hecho de que, aun con los niveles de desconfianza atribuidos este año, el partido político, en tanto institución mediadora, padece en la Argentina de la última década de una recurrente deslegitimización. Las cosas se complican aún más cuando observamos que las respuestas a estas encuestas conceden más confianza a los órganos de

gobierno de carácter ejecutivo que a los partidos de los cuales dichos magistrados provienen. En estas encuestas sobre deuda social la desconfianza atribuida al Gobierno Nacional (44% en 2004 frente a 34,1% en 2005) es significativamente menor que la que se proyecta sobre los partidos políticos.

No es lo mismo, en efecto, abordar una crisis de representación en una democracia con instituciones sólidas que en una democracia con instituciones débiles. De aquí la exigencia de desarrollar, junto con la democracia electoral, una democracia institucional. Mientras la democracia electoral es de por sí un concepto tributario de una realidad en movimiento, la democracia institucional conforma el marco dentro del cual actuar.

"No es lo mismo abordar una crisis de representación en una democracia con instituciones sólidas que en una democracia con instituciones débiles"

Sabemos que las instituciones políticas significan principalmente tres cosas: efectividad para cumplir su cometido, control constitucional para preservar sus límites recíprocos y confianza para que los habitantes y ciudadanos vean en ellas un respaldo honesto a su vida pública y privada. Mucho se ha dicho, en estos últimos años, acerca del crepúsculo del Estado nacional en la era de la globalización; poco se ha dicho, en cambio, acerca del hecho irrefutable de

que el núcleo institucional del Estado, como realidad y aspiración, está hoy tan vigente como antaño. Tal vigencia empalidece ante la fragilidad de nuestra conexión ciudadana con lo público. Esta relación opaca con la esfera pública resalta más de cara a la contradicción que presenta ante los encuestados la democracia electoral.

*Doctor en Ciencias Políticas y Sociales por la Universidad de Lovaina, Profesor Plenario en la Universidad Torcuato Di Tella, Miembro de Número de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas y de la Academia Nacional de la Historia.

En un plano ideal las respuestas coinciden masivamente en la importancia otorgada al acto de votar (90,6% hacia finales de 2004 contra 81,6% en junio de este año), pero cuando se inquiriere en el mismo período acerca del valor del sufragio en cuanto factor de cambio, las respuestas son negativas en un 71,9%.

Por lo general el trofeo de la confianza se lo llevan aquellos que hablan, escriben y critican sin tener responsabilidades de gobierno. Esto tiene mucho que ver con la preponderancia que tienen los medios de prensa escrita, oral y televisiva junto con la Iglesia. Si bien la Iglesia predica su mensaje y al mismo tiempo actúa en organizaciones de caridad, su ámbito, obviamente, no se refiere al campo de la praxis, política. En las encuestas sobre deuda social, la confianza en la Iglesia oscila en estos años entre el 41,2% y el 39%, y la atribuida a las organizaciones de caridad entre el 67,7% y el 58,3%.

¿Qué decir, entonces, ante tamaño desajuste? Quizás podríamos aducir que hemos olvidado construir la bisagra entre una democracia electoral y una democracia de ciudadanos. Si nuestro punto de partida es la democracia electoral, aquella que Robert A. Dahl llamó en un texto clásico "poliarquía", nuestra meta de llegada es una democracia de ciudadanos en la cual todos, como escribió Tocqueville, "mirando a la ley como obra suya, la quieren y se someten a ella sin esfuerzo."

El desafío que esa tarea debe enfrentar deriva de la desconexión que se presenta, a ojos de estas encuestas, entre las instituciones de la sociedad civil y las instituciones de la sociedad política. Resulta evidente que dichos enlaces distan mucho en nuestro país de alcanzar alguna complementariedad. Estas deficiencias derivan de falencias propias de las instituciones de la sociedad civil y responden a fallas típicas en el desenvolvimiento de nuestro régimen republicano democrático.

La teoría política ha defendido en general la idea de que el Estado de derecho es equivalente al gobierno de la ley. Subordinación a la ley antes que a los gobernantes ocasionales. Habría que preguntarse qué es lo que realmente ocurre cuando ese complejo designio consistente en montar las piezas del gobierno de la ley es visto por un número significativo de ciudadanos como farsa o mero encubrimiento. Ocurre, en una primera lectura, que el descreimiento abre paso a una circunstancia en la cual el Estado de derecho es reemplazado por una relación de fuerzas que hacen valer directamente su influjo en el espacio público.

Sin embargo, los datos nos muestran que, frente a estas contingencias, las actitudes son ambivalentes. La atmósfera de desconfianza que envuelve al movimiento piquetero es, en este sentido, digna de mención. El cruce entre dos sistemas de representación (el que está establecido en las instituciones formales y el que obedece al impulso de una participación espontánea y directa) pone sobre el tapete dos significados acerca del Estado de derecho que a menudo se confunden. De acuerdo con el primero, el Estado de derecho es un conjunto jerarquizado de normas que los jueces aplican con mayor o menor liberalidad. Si bien esta perspectiva ha ilustrado un sinnúmero de tratados atentos a la comprensión de la ley escrita, suele olvidarse el hecho elemental de que el vocablo "estado" también da cuenta de la situación en que se encuentra una persona o un grupo y de los sucesivos cambios a que aquellos están sujetos.

De la mano de esta distinción básica podríamos aducir que no se entiende el Estado de derecho, y menos en la Argentina, sin tomar en consideración esa segunda y dramática relación entre las normas y el sujeto. Por ello, una gran tradición del pensamiento político ha insistido en la necesidad de respaldar las leyes con creencias sociales ampliamente difundidas acerca de lo bien fundado de aquellas normas en términos de justicia e igualdad. Lo que en la actualidad está afectando el desenvolvimiento de nuestra democracia es precisamente esta falta de correspondencia entre leyes y creencias. La gente no cree en las leyes porque desconfía en grado creciente de quienes las hacen, de quienes las ejecutan y de quienes las interpretan. Este estado de ánimo es el que impulsa a diferentes sectores de la población a dirimir sus diferencias en el perímetro callejero.

La incógnita que plantea este tipo de relaciones se traduce en la irrupción de nuevos actores sociales en el marco de un régimen de mediación en crisis, en el cual las autoridades sobresalientes son las ejecutivas y no las deliberativas. A primera vista, daría la impresión de que estas decisiones revestirían el carácter de un hecho extraordinario. Pero, en realidad, la emergencia legislativa no significa para nosotros un dato ocasional, provocado por una crisis inesperada que modifica de cuajo el rumbo de los acontecimientos, sino otro eslabón que se añade a una cadena de anormalidades; no es entonces un hecho súbito sino producto de un mal acostumbramiento. La ciudadanía sabe, por experiencia, que estas conductas se repiten. La emergencia legislativa apuntala la voluntad decisionista de presidentes, ministros, gobernadores e intendentes según la competencia propia.

Semejantes fenómenos ocurren habitualmente porque nuestra democracia se ha montado sobre una doble transferencia de poder: de los ciudadanos a los representantes mediante la elección popular, y de estos al aparato burocrático del Poder Ejecutivo mediante la delegación de facultades propias del Congreso. Paradójicamente, cuando el paternalismo de un presidente, de un gobernador o de un jefe de municipio no responde como se lo esperaba, los poderes de emergencia comienzan a sufrir el efecto de la erosión. Con lo cual, contra lo que podría postular una rudimentaria teoría decisionista, la emergencia no renueva necesariamente la autoridad de los gobernantes.

Dicho esto, queda por lo menos en claro que no son las instituciones consideradas en abstracto las que perfeccionan la dimensión institucional de la democracia. Son las buenas instituciones que se desprenden de una buena constitución las que, al cabo, satisfacen esa exigencia.