

# El nuevo ciudadano: La reforma de la cultura política argentina\*

*Por Belén Amadeo\*\**

## Introducción

El 19 de diciembre de 2001 la crisis Argentina saltó a las primeras planas de todos los medios regionales e internacionales. La renuncia a fuerza de cacerolazos del entonces Presidente Fernando De la Rúa fue sucedida por otras tres antes de que asumiera el Presidente Duhalde diez días después. A casi veinte años de la reinstauración de la democracia, el sistema argentino dio la sensación de colapso total, pero esta vez no se trataba de un golpe de estado. Ni las fuerzas armadas ni ningún sector concreto de la política local se había rebelado. Era la sociedad misma la que sostenía “que se vayan todos” los políticos.

\* El contenido de este artículo fue parte de la ponencia de la autora en la 19ª edición del Congreso Internacional de Ciencia Política, Durban, Sudáfrica, 2003.

\*\* Doctora en Comunicación Pública (Universidad de Navarra, 1999). Lic. en Ciencias Políticas (UBA, 1994). Profesora de “Opinión Pública” (ICOS -UCA), “Fenómeno Político” (UdeSA), “Teoría de la Comunicación” y de “Comunicación Política” (Universidad de Montevideo). Dictó seminarios en la Universidad Austral y ha sido profesora invitada por la Universidad de Navarra. Participó en congresos nacionales e internacionales, y publicó artículos sobre cultura y reforma política, medios de comunicación, comunicación política, y ciberpolítica. Correo electrónico: bamadeo@fibertel.com.ar.

La gente exigió cambios, una reforma política profunda que devolviera legitimidad a las instituciones a través de la expulsión de los dirigentes políticos de turno. Esta grave inestabilidad institucional –sumada a la emergencia económica del país, el abrumador aumento del riesgo país, la fragilidad del sistema bancario y la inflación– generó una situación de alarma en toda la región por temor al contagio.

América Latina siempre fue una región muy conflictiva con lo cual todo el subcontinente es muy sensible a este tipo de problemas institucionales. Una crisis como ésa bien podía afectar a los países circundantes. Aún puede hacerlo, de modo tal que se hace fundamental analizar la viabilidad de una reforma política pacífica, acordada y sólida.

Pero vayamos por partes. En primer lugar ¿qué es una reforma política? Este debate se presenta cada vez que se habla de reformas políticas estructurales, ¿es un cambio de instituciones políticas o un cambio de cultura política? Ambas perspectivas tienen seguidores y detractores, y ambas son válidas.

Antes de responder a esta pregunta veremos los conceptos de reforma y de cultura política. Luego analizaremos cómo interactúan y ofreceremos algunas propuestas –sencillas pero ambiciosas, como todas las referidas a este tema– para que la sociedad saque el mayor provecho institucional de dicha interacción.

### **“Reforma política”, algunas consideraciones conceptuales**

Una reforma política estructural es un cambio en las reglas de juego políticas de una comunidad. Se trata de un proceso acordado por la sociedad para superar aquellas pautas de organización política y de convivencia esenciales que ya no satisfacen a la comunidad. El resultado de una reforma política democrática bien implementada es un sistema cuyos gobernantes cuentan con la legitimidad de los votantes, con su participación y su confianza.

En una comunidad en la que el diálogo es la principal herramienta de acuerdos y en la que las diferencias no son sólo tole-

radas sino que son aceptadas de buen grado, las reglas de juego se vuelven sólidas e inapelables. Las instituciones son válidas, respetadas y defendidas por la sociedad. La cultura política de la comunidad respalda las instituciones que le dan sentido como unidad política.

Si bien la relación entre instituciones y cultura política parece una verdad de Perogrullo, el debate académico acerca de este tema no es menor. En efecto, hay quienes dicen que las instituciones políticas determinan la cultura y quienes sostienen que es la cultura política la que determina el funcionamiento de las instituciones.

No obstante, es infructuoso oponer estos dos elementos de la vida de un país: ambos interactúan y se condicionan. Es impensable referirnos al aspecto institucional de una reforma política sin hacer alusión a su aspecto cultural.

Ya en la década del 70, Ronald Inglehart y Robert Putnam fundamentaron sus investigaciones en la propuesta original de “cultura cívica” de Almond y Verba que analizaremos en el próximo epígrafe. Estos autores plantean la interacción entre la cultura –instituciones informales– y las instituciones formales<sup>1</sup>. Aunque cada uno hace hincapié en sólo uno de los dos aspectos –el “formal” o el “informal”–, Putnam e Inglehart se complementan y apoyan mutuamente. Veamos de qué manera lo hacen.

Robert Putnam (1983) centra su investigación en el éxito y fracaso de algunas instituciones políticas italianas. Se pregunta por qué instituciones de características, objetivos y edades similares tienen resultados tan dispares. Su respuesta reside en la cultura política. Efectivamente, el autor considera que la cultura política es una de las variables independientes aplicables en

1. Es necesario recalcar que Almond y Verba emplean otros términos para referirse a estos asuntos. Para las instituciones formales prefieren emplear la idea de “estructuras políticas” (*political structures*) y analizan las informales como parte de la cultura política: actitudes, orientaciones, socialización. *Vid.* Almond y Verba, 1989a, caps. 1 y 15.

estudios transnacionales que analizan el desarrollo de las instituciones políticas formales<sup>2</sup>. Observa la cultura política a largo plazo relacionándola con la historia de la comunidad que estudia.

La conclusión del autor refleja una concepción continental de institución pues entiende que las instituciones fueron creadas y aplicadas en distintas regiones italianas por igual, pero no siempre adecuadas a las costumbres de sus individuos. No obstante, los ciudadanos deben amoldarse a ellas. Cuando las tradiciones o los usos de la comunidad no se adecuan a las instituciones, los individuos se ven forzados a crear hábitos políticos nuevos y acordes a las circunstancias<sup>3</sup>.

Por su parte Ronald Inglehart (1985), centrado en el estudio del cambio cultural en sí, analiza los valores que caracterizan a cada sociedad. Pero no se limita a hablar de un cambio cultural, sino que plantea la idea de una “revolución silenciosa”, que está teniendo lugar en las sociedades industriales avanzadas desde fines de la década de los 70. Se trata de un cambio de valores que se da junto con el cambio generacional.

Según este autor, a diferencia de lo que les ocurrió a generaciones anteriores, ninguna guerra privó a los nacidos después de 1945 en los países occidentales de las garantías de convivencia y de los bienes económicos básicos. *Una vez que las sociedades occidentales han interiorizado la situación poco común, en una perspectiva histórica, de haber alcanzado la seguridad económica y personal, sus preocupaciones se han dirigido a satisfacer otras necesidades*<sup>4</sup>. Estos individuos buscan alcanzar lo que Inglehart llama valores “postmaterialistas”, que son aquellos referidos al sentido de la comunidad, la calidad del ambiente, la calidad de vida, la solidaridad social o a las oportunidades de expresión, entre otros.

2. Las otras dos variables que observa son el desarrollo socioeconómico de la comunidad y su estabilidad social.

3. Cfr. PUTNAM, R., 1983.

4. DÍEZ NICOLAS, J., 1991: xv.

Inglehart describe una situación en la cual prima la perspectiva anglosajona de las instituciones: éstas aparecen condicionadas a los cambios en las expectativas y usos de los ciudadanos. Efectivamente, la “revolución silenciosa” diluye el tradicional voto de clase (*class voting*) y da lugar a nuevos movimientos políticos, defensores de valores muy concretos tales como los ecologistas, los pacifistas o los feministas<sup>5</sup>.

No obstante las diferencias que describen, ni Inglehart ni Putnam se sienten obligados a sugerir un debate teórico acerca de si la cultura es siempre “causa” de la estructura política –y de las instituciones formales– o si es la estructura la que “causa” la cultura. No lo hacen porque consideran que ése es un enfrentamiento inútil ya que los valores y las instituciones se apoyan entre sí<sup>6</sup>. Dicho de otro modo,

Los valores y las relaciones sociales son mutuamente interdependientes y reforzantes: las instituciones generan conjuntos de preferencias característicos y la adhesión a ciertos valores legitima los correspondientes arreglos institucionales. Preguntar cuál viene primero o a cuál debería asignársele el papel de causa no es un punto de partida válido<sup>7</sup>.

Otro de los puntos en los que ambos autores coinciden es en la importancia que otorgan a la confianza interpersonal y hacia las instituciones como uno de los pilares de la cultura política. Más allá de las variables económicas, Putnam ha llegado a la conclusión de que el desempeño de las instituciones formales depende en gran medida de una cultura política desarrollada en la cual los ciudadanos participan y se sientan representados por sus autoridades<sup>8</sup>. A este respecto, Inglehart demuestra que existe una alta correlación entre la confianza

5. Cfr. INGLEHART, R., 1985: 489.

6. PUTNAM, R., 1993: 180.

7. THOMPSON, M.; ELLIS, R.; WILDAVSKY, A., 1990, *Cultural Theory*. San Francisco: Westview Press, p.21. Citado por PUTNAM, R., 1993: 180, n.85.

8. PUTNAM, R., 1983.

interpersonal y la estabilidad del sistema democrático de distintas sociedades, pero advierte que no puede ni desea establecer cuál de estas variables es la causa y cuál el efecto<sup>9</sup>.

Un último aspecto en el que estos autores están de acuerdo es en la importancia de la memoria común como sustento de una cultura. En este sentido Inglehart basa su teoría de los valores postmaterialistas en las vivencias de cada uno de los grupos generacionales que investiga, se apoya en sus recuerdos políticos comunes para darles peso, en su percepción de la realidad política<sup>10</sup>. El fundamento de su hipótesis, por lo tanto, está dado por la memoria generacional. Por su parte, Putnam no se aleja mucho de este planteo ya que él también apela a la memoria del conjunto de la sociedad –la memoria colectiva– para explicar que la historia de la comunidad en gran parte la cultura política que la caracteriza, así como las instituciones que la rigen.

Luego de analizar estas dos líneas complementarias de investigación queda de manifiesto que las instituciones sociales tienen peso propio. Y este peso reside en que logran cohesionar una comunidad, simbolizan valores positivos socialmente compartidos, y perduran. Se hace evidente, por lo tanto, que una reforma política implica cambios tanto culturales como institucionales.

9. INGLEHART, R., 1988: 1229.

10. Inglehart (1991) sostiene también que la cultura es un conjunto de conceptos compartidos por un grupo. De hecho, define cultura como el “sistema de actitudes, valores y conocimientos ampliamente compartidos en el seno de una sociedad transmitidos de generación en generación” y nos advierte que “mientras que la naturaleza humana es biológicamente innata y universal, la cultura se aprende y puede variar de una sociedad a otra. De este modo, la cultura política pasa a ser un conjunto de pautas compartidas por individuos de un grupo concreto, y se distingue de otras por el grado de satisfacción vital, de satisfacción política, de confianza interpersonal, por las tasas de discusión política y por el apoyo al orden social que muestran los individuos de una comunidad. Explica, además, que “la cultura política existe como un conjunto de variables autónomas y mensurables y que tiene consecuencias políticas significativas”. INGLEHART, R., 1991: 5.

Sin embargo –si bien es cierto que a la hora de modificar las reglas del juego político es posible encontrar herramientas formales más aptas que otras para corregir conductas, hábitos y prácticas indeseadas–, es imperativo alertar sobre los riesgos que implica promover alegremente una reforma política: suele confundírsela con meros cambios institucionales, a veces innecesarios.

En este sentido, es necesario destacar que el peor resultado que puede tener una reforma –principalmente una reforma política– es el “gattopardismo”, es decir que todo cambie para que nada cambie. Es por esto que lo que interesa no es tanto qué institución formal modifiquemos, sino que a ésta se le otorgue todo el respeto que merece. No es nuestra intención restarle importancia a los cambios institucionales, sino recalcar que una modificación de las instituciones por sí misma no implica un cambio en la actitud hacia el poder o las prebendas.

Veamos por qué es tan importante la cultura política en la vida democrática de una comunidad.

### Cultura política, de la teoría a la práctica

Comencemos con el concepto de “cultura política”. En su obra paradigmática, *La cultura cívica* (1963), Gabriel A. Almond y Sidney Verba plantearon por primera vez que los individuos de una misma sociedad comparten ciertas pautas de acción y de comprensión de la realidad política. Ese concepto dio lugar a un largo debate y abrió el camino para el desarrollo de una disciplina: fue el primer paso de la investigación en cultura política y buscó comprender las dimensiones subjetivas de las democracias estables respondiendo varias preguntas:

- cuáles son las características de los miembros de una democracia estable,
- qué elementos políticos y no políticos afectan a la auto-percepción de un individuo como ciudadano,

- de qué modo la afectan, y
- en qué medida esa autopercepción llega a ejercer cierto control sobre las élites políticas y sobre sus decisiones<sup>11</sup>.

En resumen, y parafraseando a Laitin (1995), *La cultura cívica ... fue el primer intento sistemático de explicar los resultados democráticos con variables culturales. Metodológicamente, fue el primer experimento con técnicas de investigación comparativas, las cuales proveyeron los datos para los indicadores de la variable independiente*<sup>12</sup>.

Los resultados de dicha investigación confirmaron<sup>13</sup>, entre otras cosas, que el aprendizaje de las orientaciones de los ciudadanos hacia la política no es sólo cognitivo sino que implica sentimientos, expectativas y evaluaciones políticas. Aunque la educación formal está poderosamente relacionada con el interés y la participación cívicas<sup>14</sup>, los autores concluyen que no es la educación escolar la que genera la participación política o el desarrollo de los valores ciudadanos. Éstos se ven influidos, en cambio, por la experiencia de vida de los individuos y por la experiencia histórica de la nación y del grupo al que los individuos pertenecen<sup>15</sup>.

11. Cfr. ALMOND, G. y VERBA, S., 1989a [1963]: 299 y ss.

12. LAITIN, D., 1995: 168. "The Civic Culture ... was the first systematic attempt to explain democratic outcomes with cultural variables. Methodologically, it was the first to experiment with comparative survey research, which provided the data for the indicators of the independent variable". A lo largo de este trabajo, salvo que se indique lo contrario, las traducciones –cuyos textos originales se encuentran siempre a pie de página– fueron realizadas por la autora.

13. La investigación consistió en la observación de las actitudes políticas de los ciudadanos de Estados Unidos, Gran Bretaña, Alemania, Italia y México, cinco países distintos entre sí por historia, tradiciones y sistema político. Los autores tomaron una muestra de aproximadamente mil individuos en cada país, a los que encuestaron acerca de su nivel de educación, su grado de exposición a los medios, sus conocimientos y participación política.

14. Cfr. ALMOND, G. y VERBA, S., 1989a: 30 y ss.

15. Cfr. ALMOND, G. y VERBA, S., 1989a: 299 y ss.



Con esta base, Almond y Verba definieron inicialmente la cultura política como:

[...] las orientaciones específicamente políticas –actitudes hacia el sistema político y sus partes, y actitudes hacia el rol del individuo en el sistema. Hablamos de una cultura política de la misma manera que podemos hablar de una cultura económica o religiosa. Es un conjunto de orientaciones hacia un conjunto de objetos y procesos sociales... La cultura política de una sociedad es la interiorización del sistema político en la cognición, los sentimientos y las evaluaciones por parte de su población... La cultura política de una nación es la peculiar distribución de los patrones de orientación que los miembros de esa nación tienen hacia los objetos políticos<sup>16</sup>.

### *El aporte del concepto “cultura política”*

*La cultura cívica* fue un producto de su tiempo ya que intentó analizar lo relacionado con la estabilidad democrática –la viabilidad de la democracia como sistema de gobierno–, un asunto candente en el momento de la investigación<sup>17</sup>.

El planteo original del concepto de cultura política implicaba tres presupuestos:

a) las experiencias de socialización que afectan los comportamientos políticos posteriores tienen lugar en un temprano momento de la vida;

16. ALMOND, G. y VERBA, S., 1989a: 12–13. “The term ‘political culture’ thus refers to the specifically political orientations –attitudes toward the political system and its various parts, and attitudes toward the role of the self in the system. We speak of a political culture just as we can speak of an economic culture or a religious culture. It is a set of orientations toward a special set of social objects and processes.... When we speak of the political culture of a society, we refer to the political system as internalized in the cognition, feelings, and evaluations of its population... The political culture of a nation is the particular distribution of patterns of orientation toward political objects among the members of the nation”.

17. Cfr. VERBA, S., 1989: 408–409.

b) estas experiencias no son manifiestamente políticas ni tienen intención de tener efectos políticos; y

c) el proceso de socialización es unidireccional: las experiencias familiares básicas tienen un impacto importante en las estructuras políticas secundarias pero no se ven afectadas por éstas<sup>18</sup>.

Almond y Verba llegan a la conclusión de que, efectivamente, las predisposiciones sociales básicas de los individuos –entre las cuales están las actitudes políticas– se ven afectadas por la socialización temprana. Pero no es sino hasta la adolescencia que los miembros de una comunidad comienzan a adoptarlas. Esta tendencia del individuo está condicionada por sus experiencias tanto políticas como no políticas, por la exposición a opiniones o a vivencias de otros o por los patrones de autoridad que le son inculcados en el colegio en el que el individuo se educa o en el trabajo al que accede<sup>19</sup>. En palabras de Kavanagh (1972):

La socialización es un proceso continuo; no se detiene en la infancia ni con el colegio. Es más, se podría afirmar que las experiencias políticas, tales como las relaciones con la policía y el servicio público, y las percepciones de los políticos y de las políticas de gobierno son formadores decisivos de la cultura política. Porque es más plausible que [este proceso de socialización] se dé en la edad adulta, en un momento en el que el individuo juega un papel más político<sup>20</sup>.

Muchos autores concuerdan, además, en el hecho de que las experiencias y criterios individuales o de grupo pesan tanto como los eventos públicos compartidos en el proceso de conformación de la cultura política. A este respecto Lucien Pye

18. Cfr. ALMOND, G. y VERBA, S., 1989a: 266.

19. Cfr. ALMOND, G. y VERBA, S., 1989a: 266–267.

20. KAVANAGH, D., 1972: 35. “Socialization is a continuous process; it does not stop in childhood or with school. Indeed, it can be argued that overtly political experiences, such as relations with the police and the civil service, and perceptions of politicians and government policies are decisive shaping agents of the political culture because they are more likely to occur in adulthood, at a time when the individual plays a more political role”.

(1965) entiende que la cultura implica elementos comunes que no van reñidos ni son incompatibles con la diversidad de sus miembros. La cultura política es, dice,

un producto tanto de la historia colectiva del sistema político como de las historias de las vidas individuales de quienes día a día construyen el sistema; por lo tanto [*la cultura política*] está enraizada de igual manera en los eventos públicos y en las experiencias privadas<sup>21</sup>.

Más allá del debate filosófico al que dio lugar la definición —que también incorpora observaciones de corte metodológico<sup>22</sup>—, y tras sopesar los aportes conceptuales y metodológicos que diversos autores hicieron a su propia obra, el mismo Almond (1990) redefine la cultura política teniendo en cuenta cuatro niveles:

En primer lugar, consiste en un haz de orientaciones políticas de una comunidad nacional o subnacional; en segundo lugar, tiene componentes cognitivos, afectivos y evaluativos, que incluyen conocimientos y creencias sobre la realidad política, los sentimientos políticos y los compromisos con los valores políticos; en tercer lugar, el contenido de la cultura política es el resultado de la socialización primaria, de la educación, de la exposición a los medios y de las experiencias adultas de las actuaciones gubernamentales, sociales y económicas; y, en cuarto lugar, la cultura política afecta a la actuación gubernamental y a la estructura política, condicionándolas, aunque no determinándolas, porque su relación causal fluye en ambas direcciones<sup>23</sup>.

21. PYE, L., 1965: 8. “*A political culture is the product of both the collective history of a political system and the life histories of the individuals who currently make up the system; and thus it is rooted equally in public events and private experiences*”.

22. Esta sugerente definición permitió un rico debate e interesantes propuestas desde diversas perspectivas (Cfr. GIBBINS, J., 1989; LLERA, F., 1997; BOTELLA, J., 1997). Los problemas metodológicos de la investigación en cultura política son esbozados por PATEMAN, C., 1989; GIBBINS, J., 1989: 6; LLERA, F., 1997: 47–49 y BOTELLA, J., 1997: 26–28, pero es LIJPHART, A., 1989, quien desarrolla este tema de manera extensiva.

23. ALMOND, G., *A Discipline Divided. Schools and Sects in Political Science*, Sage, Londres (1990: 144). Citado por LLERA, F., 1997: 58–59.

A nuestro juicio, la redefinición que estos autores proponen treinta años más tarde se mantiene en línea con la que ofrecieron en un principio ya que se vuelve a hablar de cultura política como orientaciones *comunes* al conjunto de los individuos de una comunidad hacia la realidad política que los rodea. No obstante, esta redefinición presenta una diferencia muy significativa: introduce un margen amplio de socialización secundaria en el que señala de modo explícito los medios de comunicación.

Efectivamente, lo hacen al afirmar que *en tercer lugar, el contenido de la cultura política es el resultado de la socialización primaria, de la educación, de la exposición a los medios y de las experiencias adultas de las actuaciones gubernamentales, sociales y económicas.*

De este modo, al complejo proceso de socialización política que describimos arriba se le agregan, ahora sí de manera explícita, los medios de comunicación y la interrelación que existe entre las instituciones y los hábitos políticos.

En esta línea, y también de manera explícita, Del Castillo y Crespo (1997) afirman que los medios de comunicación son agentes fundamentales de la socialización además de los principales configuradores del espacio público en los sistemas democráticos<sup>24</sup>. Si a esto sumamos la fuerte presencia de los medios de comunicación en la vida política actual, se hace evidente lo clave que son para el proceso de transmisión de cultura.

### *Los transmisores de la cultura política*

Ahora que ya aclaramos los conceptos básicos, veamos de qué herramientas se vale la sociedad para transmitir y redefinir valores de cultura política. J. Thompson (1997) sostiene que el manejo de los símbolos sociales –y entre ellos,

24. Cfr. CASTILLO, P. del y CRESPO, I., 1997: 64.

los símbolos políticos— genera lo que el autor llama “poder simbólico”. Se trata de *la capacidad de emplear formas simbólicas para intervenir e influir en el curso de las acciones y los acontecimientos*<sup>25</sup>.

Pero ¿cómo se transmite ese poder simbólico? ¿Qué recursos tiene la sociedad para transferir esos símbolos, esos conceptos compartidos de una generación a otra? Schudson explica que los conceptos que maneja una sociedad son heredados (*handed down*) a través de formas culturales particulares —entre las cuales se encuentra el *lenguaje*— y transmitidas en vehículos culturales particulares tales como las *instituciones*, diseñadas para trascender las limitaciones temporales de la vida humana<sup>26</sup>. Veamos cada una de estas formas de transmisión de la cultura política.

En primer lugar, el lenguaje. Es transmisor de la cultura en tanto que constituye un sistema de símbolos cargados de significado que el hombre creó para orientarse, comunicarse y autocontrolarse<sup>27</sup>. La organización de una sociedad se legitima a través de los símbolos arraigados, entre otras cosas, en el lenguaje<sup>28</sup>.

En este sentido, Pekonen (1989) sostiene que la idea de cultura —en su concepción más amplia— implica una forma de percibir el mundo. Se trata de un orden de personas y cosas, un orden que tiene significado para nosotros. Este mundo de significados es tan real como el que percibimos a través de los sentidos y nos es revelado y descrito a través del lenguaje, las palabras y los símbolos.

Aquello que conocemos y opinamos acerca del mundo es un conjunto de conceptos, de palabras, de símbolos creados para transmitir esos significados<sup>29</sup>. De este modo, la cultura también puede ser vista como un conocimiento implícito, almacenado

25. THOMPSON, J., 1997:63. “I regard symbolic power as one of four basic forms of power; it is the capacity to use symbolic forms to intervene in and influence the course of actions and events”.

26. Cfr. SCHUDSON, M., 1992. Introducción.

27. Cfr. GEERTZ, C., 1972: 48.

28. Cfr. DUNCAN, H., 1968: 116.

29. Cfr. PEKONEN, J., 1989: 128.

especialmente en el lenguaje. Es el lenguaje y son los símbolos los que transmiten e interiorizan todas las relaciones sociales<sup>30</sup>.

La política es uno de los múltiples aspectos de la vida de una comunidad y, del mismo modo, se hace y transmite con palabras. *Es el lenguaje el que de manera especial media entre la interpretación que una sociedad hace de una situación y los símbolos convencionales de esa misma sociedad*<sup>31</sup>. Cada vez que un líder propone una “nueva política” debe emplear el lenguaje del pasado para transmitir “nuevas” ideas, debe atribuir nuevos significados a temas ya conocidos, debe elaborar un “nuevo discurso”.

*Un líder político es tal porque sabe crear un nuevo lenguaje para una nueva situación*<sup>32</sup>. De este modo, Pekonen define la cultura política como *sólo aquellas atribuciones de significados que se ven reflejadas en la arena política, en la arena de las fuerzas políticas y de las relaciones de poder*<sup>33</sup>.

El segundo transmisor de cultura es el sistema institucional. La esencia de una institución es su aspiración a la perpetuidad, a la estabilidad. Los hombres pasan y dejan ciertas pautas de relación y de acción en herencia a los siguientes, quienes a su vez las transmiten a otros. De este modo, las instituciones transmiten cultura y las instituciones políticas transmiten cultura política.

Las instituciones o patrones de institucionalización son, según Eisenstadt (1974), *aquellos principios reguladores que organizan la mayoría de las actividades de los individuos de una sociedad en pautas organizacionales definidas, desde el punto de vista de algunos de los problemas básicos perennes de cualquier sociedad o vida social ordenada*<sup>34</sup>.

30. Cfr. DUNCAN, H., 1968: 116 y ss., 154.

31. PEKONEN, J., 1989: 132. “It is especially language which mediates between idiosyncratic interpretations of the situations and the conventional symbols of society”.

32. PEKONEN, J., 1989: 134. “Political leadership is the ability of a new language in a new situation”.

33. PEKONEN, J., 1989: 129. “Only those meaning-givings which are reflected in the political arena, in the arena of political forces and power relationships may be understood as political culture”.

34. EISENSTADT, S. (1974), voz “Instituciones sociales,” en *Enciclopedia Internacional de Ciencias Sociales*, Madrid, Aguilar, p. 85.

Con respecto a este punto, Schudson llega a decir que la sociedad *recuerda institucionalmente*<sup>35</sup>. Las instituciones son, por lo tanto pilares de la memoria colectiva. Son ellas las que dicen quiénes somos. Son las que nos definen.

Ahora bien, una de las principales esferas de acción de las instituciones sociales es la esfera política. Es en este ámbito de las instituciones donde se controla el uso de la fuerza en la sociedad, es la esfera en la que se busca el mantenimiento de la paz interna y externa, el control de la movilización de recursos para la realización de diversos objetivos y, por último, la articulación y fijación de algunos de los fines de la sociedad<sup>36</sup>.

Es por esto que podemos afirmar que los medios de comunicación son actores fundamentales de la cultura política de la comunidad moderna: son instituciones legitimadas por la sociedad

35. Cfr. SCHUDSON, M. 1992: xiii.

36. Las otras, sostiene el autor, son la esfera de la familia y parentesco, la de la educación, la esfera de la economía, la esfera de las instituciones culturales (referida a la religión, la ciencia y el arte) y la esfera de la estratificación. Cfr. EISENSTADT, S, 1974: 85.

Debemos hacer un paréntesis para explicar, muy brevemente que la idea de “institución” es distinta según si se la entiende desde una perspectiva continental o anglosajona. Para la concepción continental, las instituciones son los órganos que ejercen un poder soberano para el que fueron designados, en el marco de una comunidad política organizada según un orden preestablecido. Los ciudadanos –quienes asumen que las instituciones anticipan todas las posibles contingencias– deben amoldar su conducta a la forma jurídica vigente. Desde la perspectiva anglosajona, por el contrario, se supone que las instituciones nacen no como resultado de un pasado, sino por necesidad, y se mantienen no por la ley, sino por la costumbre. Las instituciones se adaptan a los usos, a las necesidades del hombre. La concepción continental de “institución” es, por lo tanto, más formal, legalista y rígida que la anglosajona.

Un autor que explica esta dicotomía con claridad es F. von Hayek. Si bien atribuye nombres distintos a cada perspectiva. Él llama “racionalismo constructivista” a la perspectiva continental, y “orden espontáneo” a la anglosajona. Vid. HAYEK, F. A. (1985), *Derecho, legislación y libertad*, Tomo I, Madrid, Unión Editorial.

y, en tanto que organizaciones que interpretan la realidad, ayudan de manera clara al acopio y modificación de la memoria.

A lo largo de su recorrido, la investigación de la cultura política ha considerado los medios de comunicación de tres maneras diferentes: como contribuyentes a la *socialización secundaria* de los ciudadanos<sup>37</sup>, como *intérpretes* creíbles y legítimos de la realidad política y conocedores acabados del discurso político<sup>38</sup>, y como expresos *transmisores* de símbolos<sup>39</sup>.

## Reforma y cultura

Hasta aquí las definiciones y los planteos básicos. Hablamos de reforma y de cultura política, y vimos, además, que los autores que han estudiado el fenómeno político están de acuerdo en brindarle tanta importancia a la naturaleza de las instituciones como a la cultura política del lugar.

Mencionamos, también, que coinciden en el hecho de que la memoria compartida o memoria colectiva es un cimiento clave para la solidez de la cultura política. Y no sólo eso, concuerdan además en que existe una alta correlación entre la confianza y la estabilidad del sistema democrático, tanto que no han definido todavía si es la confianza la que garantiza la estabilidad del sistema democrático o si, por el contrario, es la estabilidad democrática la que mantiene la confianza interpersonal.

Pero hay síntomas de que algunos de estos patrones no se dan en sociedades democráticas con conflictos políticos profundos. En las sociedades cuya ciudadanía exige una reforma política es sencillo apreciar los dos primeros puntos –la interrelación entre las instituciones y la cultura–, y la importancia de la memoria colectiva como base de una comunidad. No obstante, el

37. Cfr. KAVANAGH, D., 1972: 28 y ss.; LLERA, F., 1997: 58–59 y BOTELLA, J., 1997: 31 y ss.

38. Cfr. PEKONEN, J., 1989: 135 y DUNCAN, H., 1968: 18.

39. Cfr. EDELMAN, M., 1977: 8–12, 33, 77.



tercer punto –la relación entre confianza y estabilidad del sistema– no siempre se aplica.

Es aquí donde la socialización de los ciudadanos es tan importante. Una sociedad que es criada en el respeto a las instituciones y en el respeto por las prácticas políticas democráticas tendrá estas características de estabilidad democrática y confianza en la dirigencia, cosa que no ocurre en sociedades educadas en la desconfianza o en medio de acusaciones de corrupción política.

### *Legitimidad, conflicto y reforma*

En efecto, en las comunidades en crisis se puede dar una de las siguientes tres situaciones:

a) Que la ciudadanía no respalde ni a las autoridades ni al sistema. Los cambios que tienen lugar en dichas circunstancias ya no implican una reforma sino una revolución, un cambio absoluto de sistema que no repare en conservar ni las personas ni las instituciones. Una reforma política, por el contrario, es un proceso interno que se da con el consentimiento general de los ciudadanos y que busca mejorar la situación apelando a los recursos positivos con los que cuenta la comunidad.

b) Que haya confianza en los líderes y no en el sistema de gobierno. Tal es el caso de algunos países africanos. La sociedad respalda a sus líderes tradicionales, en muchos casos por cuestiones tribales, pero no se adecuan a los sistemas democráticos que le fueron impuestos por la comunidad internacional en reemplazo de los anteriores sistemas de gobierno.

c) Que haya estabilidad democrática sin que exista confianza alguna en quienes detentan los cargos públicos. De hecho, esto es bastante habitual: muchas democracias sanas entran en esta descripción. No obstante, cuando hablamos de necesidad de reforma política, se está implicando una brecha insalvable entre estos dos actores. Nos centraremos en este caso.

Un ejemplo claro de esto es el caso argentino: todas las encuestas de opinión muestran esta indiscutible tendencia favo-

rable al sistema democrático y opuesto a la dirigencia política. En casos como este, la gente exige a sus representantes que sean fieles seguidores de las leyes y cumplidores de las normas éticas que implica la democracia. Ningún individuo de la clase dirigente es respetado en sus decisiones ni es respaldado en su gestión.

La sociedad civil se desborda y no hay contención institucional posible. Los ciudadanos se alejan del Estado y de los aportes que éste pueda hacer: antes recurren a sus lugares de referencia, a sus barrios, a sus clubes, a sus familias. No se pagan los impuestos a un Estado cuyos funcionarios no parecen contribuir a mejorar la situación personal de los ciudadanos. La brecha que separa a los ciudadanos de los dirigentes es cada vez mayor y no parece haber ningún recambio posible.

¿Qué se puede hacer en una situación de estas características? ¿Es necesaria una reforma institucional o es que deben cambiar las pautas de conducta cívica? ¿Acaso deben cambiar ambas? No. No es tan importante modificar las instituciones formales como hacer que tales instituciones sean creíbles.

Convertir el sistema presidencialista en parlamentario no mejorará necesariamente la credibilidad en la dirigencia. Disminuir la cantidad de legisladores no los hará necesariamente más eficientes o menos sospechados—en ese caso sería más conveniente disminuir la cantidad de asesores que tienen los legisladores—. Modificar por completo la Corte Suprema de Justicia no logrará necesariamente que la ciudadanía confíe en los jueces.

Es necesario resaltar, una vez más, que si bien es posible que éstos u otros muchos cambios institucionales sean buenas herramientas para combatir situaciones o conductas no deseadas, lo importante es que los tres poderes sean creíbles, confiables, serios y responsables de sus actos. Se trata de que conformen, realmente, un sistema de controles y equilibrios. Se trata de que la gente vote a los mejores representantes de la sociedad—momento en el que pasan a tener legitimidad para gobernar—teniendo en cuenta que el hecho de que algunos ciudadanos hagan política no los convierte en corruptos *per se*.

Está claro que debe haber un cambio de actitud. Debe haber mayor participación ciudadana y debe haber una aceptación de que quienes asumieron cargos políticos son miembros de la misma sociedad y deben ser dignos de dichos cargos. Esto significa, por lo tanto, que debe haber un cambio trascendental en la relación que existe entre los dirigentes y la gente.

### *Algunas propuestas*

Ese es el gran cambio cultural que se debe fomentar y los ciudadanos pretenden dar este paso. Veamos qué cambios concretos son necesarios para que una reforma política sea seria, profunda, confiable y duradera.

a) *Revalorización de la clase dirigente.* La tarea de los funcionarios públicos debe ser la de respaldar a los ciudadanos con un sistema democrático sólido, y debe garantizar a los ciudadanos la protección a través de una ley justa y administrada con responsabilidad, honestidad y eficiencia. Por su parte, los ciudadanos deben controlar a los funcionarios públicos y deben valorar el trabajo de éstos en su justa medida.

b) *Formación de dirigentes y ciudadanos.* Las escuelas, el gobierno y muchas ONGs deben asumir una responsabilidad docente a este respecto. Hay organismos internacionales dispuestos a aportar recursos materiales y logísticos para el crecimiento de la conciencia cívica. Una adecuada articulación de dichas instituciones puede aportar mucho a la responsabilidad civil.

c) *Lo público.* Es necesario, también, generar un cambio en la comprensión de lo que es público. No debe haber dudas: es un error pensar que lo público no es de nadie. Muy por el contrario, lo público es de toda la comunidad y cada individuo debe aportar su parte de responsabilidad y compromiso para mantenerlo. Esto implica desde aumentar el nivel de participación ciudadana hasta controlar a los funcionarios, pasando por hacer cumplir las normas de convivencia a favor del bien común y utilizar correctamente los edificios y recursos del estado.

d) *Visión compartida*. Es vital determinar cuál es la visión de la sociedad. Hacia dónde quiere ir, a dónde quieren llegar y qué valores deben ser respetados en el proceso de alcanzar los objetivos comunes. En este caso, la responsabilidad de organizar mesas de diálogo productivas, eficientes y sinceras recae en los principales actores de la sociedad. Los ciudadanos pueden nucleares como individuos, pero los actores tradicionales (las religiones, los partidos políticos, los grupos de interés, los sectores de producción primaria, secundaria y de servicios, etc.) ya tienen muchos de sus objetivos bien definidos. Ponerlos al servicio del debate tolerante, abierto, efectivo y sincero es de inmensa ayuda a la sociedad. Es la mejor forma de acordar qué curso tomarán los esfuerzos mancomunados.

e) *Discurso*. El discurso social y político debe transmitir símbolos y valores políticos comunes y positivos. En esto los medios de comunicación son de gran ayuda. Ya vimos que son transmisores fundamentales de símbolos y de contenidos, en definitiva, transmisores de cultura política. Es necesario afianzar la identidad de la comunidad, su idiosincrasia y peculiaridades e inculcar los valores de tolerancia, apertura, solidaridad social, legitimidad, participación, confianza y diálogo. Todos ellos, valores básicos de la vida democrática.

f) *Instituciones*. Estas pautas implican, a su vez, que las instituciones son el sostén de la democracia (o de la nueva democracia, por lo menos), y de una nueva cultura política. En efecto, y como sostuviéramos arriba, las instituciones son transmisoras de cultura política. No podemos modificarlas cada pocos años porque de este modo no llegan a afirmarse como pilares de la democracia. Las instituciones deben sobrevivir a los hombres que ocupan sus cargos porque son la esencia de una sociedad y de su sistema político.

g) *Reformas necesarias*. Es cierto también que, cuando la reforma política es estructural, es importante modificar algunas instituciones, pero es vital cambiar también la actitud general hacia ellas. Es esencial exigir conductas intachables e instituir a la vez el control ciudadano. De hecho, el ideal es que los miem-

bros de la comunidad participen para llegar a ser reemplazantes dignos de respeto y orgulloso por servir desde un cargo público.

En definitiva, para generar una verdadera reforma política es indispensable que se dé no sólo una cultura del cambio político sino también un cambio de la cultura política.

## Bibliografía

- ALMOND, G. (1989 [1980]), "The Intellectual History of the Civic Culture Concept", en ALMOND, G. y VERBA, S. (eds.), *The Civic Culture Revisited*, pp.1–36, Newbury Park, CA, Sage Publications.
- ALMOND, G. y VERBA, S. (1989a [1963]), *The Civic Culture. Political Attitudes and Democracy in Five Nations*, Newbury Park, CA, Sage Publications.
- (eds.), (1989b [1980]), *The Civic Culture Revisited*, Newbury Park, CA, Sage Publications.
- BOTELLA, J. (1997), "En torno al concepto de cultura política: dificultades y recursos", en CASTILLO, P. del y CASTRO, I. (eds.), *Cultura política. Enfoques teóricos y análisis empíricos*, Valencia, Tirant Lo Blanch.
- CASTILLO, P. del y CASTRO, I. (eds.), (1997a), *Cultura política. Enfoques teóricos y análisis empíricos*, Valencia, Tirant lo Blanch.
- (eds.), (1997b), "Elementos de cultura política en la Unión Europea", en CASTILLO, P. del y CASTRO, I. (eds.), *Cultura política. Enfoques teóricos y análisis empíricos*, Valencia, Tirant lo Blanch.
- DIEZ NICOLAS, J. (1991), "Prólogo", en INGLEHART, R., *El cambio cultural en las sociedades industriales avanzadas*, Madrid, CIS.
- DUNCAN, H. D. (1968), *Symbols in Society*, Nueva York, Oxford University Press.
- EDELMAN, M. (1977 [1964]), *The Symbolic Uses of Politics*, Chicago, University of Illinois Press.

- EISENSTADT, S. (1974), “Instituciones sociales”, en *Enciclopedia Internacional de las ciencias sociales*, Madrid, Aguilar.
- GEERTZ, C. (1973), “Thick Description: Toward an Interpretive Theory of Culture”, en GEERTZ, C., *The Interpretation of Cultures*, Nueva York, Basic Books.
- GIBBINS, J. (1989a), “Contemporary Political Culture: An Introduction”, en GIBBINS, J. (ed.), *Contemporary Political Culture. Politics in a Postmodern Age*, Londres, Sage Publications.
- (ed.), (1989b), *Contemporary Political Culture. Politics in a Postmodern Age*, Londres, Sage Publications.
- INGLEHART, R. (1988), “The Renaissance of Political Culture”, en *American Political Science Review*, 82:1203–1230.
- (1991), *El cambio cultural en las sociedades industriales avanzadas*, Madrid, CIS.
- KAVANAGH, D. (1972), *Political Culture*, Tiptree, Macmillan.
- (1992 [1987]), “Political Culture”, en BOGDANOR, V. (ed.), *The Blackwell Encyclopaedia of Political Science*, Cambridge, MA, Blackwell.
- LAITIN, D. (1995), “The Civic Culture at 30”, *American Political Science Review*, 89,1:168–173.
- LIJPHART, A. (1989 [1980]), “The Structure of Inference”, en ALMOND, G. y VERBA, S. (eds.), *The Civic Culture Revisited*, pp.37–56, Newbury Park, CA, Sage Publications.
- LLERA, F. (1997), “Enfoques en el estudio de la cultura política”, en P. CASTILLO, P. del y CASTRO, I. (eds.), *Cultura política. Enfoques teóricos y análisis empíricos*, Valencia, Tirant lo Blanch.
- MOLOTCH, H. L.; PROTESS, D.; y GORDON, M. (1996), “The Media–Policy Connection: Ecologies of News”, en PALETZ, D. (ed.), *Political Communication Research*, New Jersey, Ablex Publishing Corporation.
- PATEMAN, C. (1989 [1980]), “The Civic Culture: A Philosophic Critique”, en ALMOND, G. y VERBA, S. (eds.), *The Civic Culture Revisited*, pp.57–102, Newbury Park, CA, Sage Publications.
- PEKONEN, K. (1989), “Symbols and Politics as Culture in the Modern Situation: the Problem and Prospects of the ‘New’”,

- en GIBBINS, J. (ed.), *Contemporary Political Culture. Politics in a Postmodern Age*, Londres, Sage Publications.
- PUTNAM, R. (1983), “Explaining Institutional Success: The Case of Italian Regional Government”, *The American Political Science Review*, 77:55–74.
- (1993), *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton, NJ, Princeton University Press.
- PYE, L. (1965), “Political Culture and Political Development”, en PYE, L. y VERBA, S. (eds.), *Political Culture and Political Development*, Princeton, Princeton University Press.
- (1974), “Cultura Política”, en Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales, Madrid, Aguilar.
- SCHUDSON, M. (1993 [1992]), *Watergate in American Memory. How We Remember, Forget, and Reconstruct the Past*, Nueva York, Basic Books.
- THOMPSON, J. (1997), “Scandal and Social Theory”, en LULL, J., y HINERMAN, S. (eds.), *Media Scandals. Morality and Desire in the Popular Culture Marketplace*, Blackwell Publishers, Oxford.
- VERBA, S. (1989 [1980]), “On Revisiting the Civic Culture: A Personal Postscript”, en ALMOND, G. y VERBA, S. (eds.), *The Civic Culture Revisited*, Newbury Park, CA, Sage Publications.