

---

# DEMOCRACIA EN LATINOAMÉRICA: CAPITAL SOCIAL E INSTITUCIONES POLÍTICAS

---

*Social capital in developing democracies. Nicaragua and Argentina compared*, Leslie E. Anderson, New York, Cambridge University Press, 2010, 309 pp.

Julián Arévalo\*

Después de su viaje a Estados Unidos en la década de 1830, Alexis de Tocqueville escribió *La democracia en América*, libro en que destaca algunas costumbres democráticas de esa nascente sociedad y muestra su contraste con sociedades europeas donde el proceso de democratización era entonces tan complejo. Una de sus conclusiones es que los sistemas democráticos funcionan mejor en sociedades donde los ciudadanos tienen un alto nivel de confianza mutua, están acostumbrados a cooperar y se consideran iguales entre sí. El concepto de fondo en esta idea, hoy conocido con el nombre de *capital social*, ha tenido un desarrollo notable en las ciencias sociales. Parte de la agenda de investigación en este tema consiste en comprender la forma como los ciudadanos crean lazos al interior de sus sociedades, y el papel de estos lazos en procesos de transición y consolidación de la democracia, colapso de regímenes políticos y desempeño económico.

Un concepto relacionado con estos temas es el de *cultura política*, expuesto en el influyente trabajo de Almond y Verba (1963), que comprende el conjunto de orientaciones ideológicas y actitudes frente al sistema político y el rol de cada ciudadano en el sistema. La hipótesis de partida de este trabajo es que el desarrollo democrático de una sociedad está relacionado estrechamente con la cultura política de su ciudadanía. Putnam, Leonardi y Nanetti (1993) van más allá y, mediante un estudio histórico comparativo entre el norte y el sur de Italia, encuentran una relación estrecha entre el nivel histórico de capital social en cada una de ellas y su nivel actual de desarrollo

\* Magíster en Economía, Doctor en Ciencia Política de la Universidad de Boston, profesor de la Universidad Externado de Colombia, Bogotá, Colombia [jarevalob@gmail.com]. Fecha de recepción: 15 de octubre de 2010, fecha de modificación: 14 de febrero de 2011, fecha de aceptación: 14 de marzo de 2011.

económico y político. La idea que deja como resultado preliminar esta línea de trabajo es la relación del desempeño político y económico de una sociedad con el tipo de lazos que establecen sus ciudadanos.

El libro que aquí se reseña, *Capital social en democracias en desarrollo* de Leslie E. Anderson, hace un estudio comparativo de los procesos de democratización en Nicaragua y Argentina, centrandó su análisis en el papel que cada sociedad ha jugado en la vida política de su país en las últimas décadas.

Llama la atención que el desarrollo político de estos dos países sea contrario al que harían esperar sus niveles de desarrollo económico e industrialización. La autora muestra que en la sociedad relativamente moderna de Argentina los lazos horizontales entre los ciudadanos son bastante débiles, hay un bajo nivel de capital social, una escasa participación democrática de la ciudadanía y pocas iniciativas ciudadanas de organización política. En cambio, en Nicaragua, con una sociedad mayoritariamente agrícola y uno de los peores desempeños económicos de la región, existen altos niveles de participación ciudadana y la población se involucra permanentemente en los asuntos políticos.

Un ejemplo reciente de las diferencias entre estos dos países es el inconformismo con que se han recibido algunas prácticas recientes del presidente nicaragüense, Daniel Ortega, que muchos califican de *caudillistas*. Este último también ha encontrado fuerte oposición del legislativo, otros partidos de izquierda y aun dentro del mismo sandinismo. Caso contrario ocurre en Argentina, donde después de la transición a la democracia en 1983 han renunciado varios presidentes, han estallado crisis económicas y escándalos de corrupción, y la presidencia no sólo sigue en manos del mismo partido sino, peor aún, desde hace algunos años dentro de la misma familia. El escaso inconformismo que provocan estos hechos en la opinión pública revela una gran debilidad del carácter democrático de la sociedad argentina.

En su esfuerzo por identificar las causas que han llevado a estos dos países a seguir trayectorias tan diferentes en el desempeño de la sociedad civil, Anderson identifica los *procesos históricos de largo plazo* como explicación principal. Específicamente, se centra en dos fenómenos bien definidos: el sandinismo y el peronismo. De acuerdo con la autora, la necesidad del pueblo nicaragüense de luchar contra el régimen autoritario de la dinastía de los Somoza llevó a la cooperación entre distintos sectores de la población, grupos sociales, grupos etarios y sectores económicos, creando la idea de un “nosotros” que identificaba a casi toda la nación. Siguiendo el legado de Augusto César

Sandino, la ideología del movimiento cumplió un papel fundamental; numerosos grupos organizados durante el período revolucionario la estudiaban, y desempeñó la función que algunos líderes carismáticos cumplen en otros movimientos sociales.

Además, en vista de las numerosas muertes de líderes del sandinismo, los incentivos a cualquier tipo de *personalismo* o aparición de líderes carismáticos se redujeron. Dentro del movimiento revolucionario que daría fin a más de cuarenta años de dictadura, el liderazgo basado en personalidades fue prácticamente inexistente, al tiempo que se desarrolló un alto sentido de solidaridad y camaradería entre sus integrantes. La revolución pertenecía a los nicaragüenses y no respondía a intereses y pasiones de unos pocos líderes; por el contrario, la sociedad construyó fuertes *lazos horizontales* entre sus miembros que no sólo serían de gran utilidad durante el período revolucionario, sino que también afectarían positivamente la vida política del país en los años posteriores.

Desde 1979, una vez los sandinistas alcanzaron el poder, las organizaciones de campesinos, trabajadores y productores creadas en la ilegalidad durante el período revolucionario se reconocieron formalmente y se convirtieron en interlocutores directos del gobierno. Al mismo tiempo, éste se vio obligado a negociar con campesinos y terratenientes para garantizar la sostenibilidad de las principales exportaciones. Todo esto, argumenta la autora, propició el desarrollo de una estructura política mucho más horizontal que la que podría surgir en presencia de un líder carismático.

Más allá de su período inicial de gobierno, el sandinismo ofrecía un beneficio adicional a nivel político, el de constituir un partido bien definido, lo que permite que los electores se alineen o no con sus ideales. No obstante, su principal problema fue no haber creado las instituciones necesarias para un buen funcionamiento de la democracia: legislatura nacional y una rama judicial independiente.

El caso de Argentina con Juan Domingo Perón ofrece un contraste interesante. A diferencia del sandinismo, Perón enmarcó su proyecto político en torno a sí mismo, sin suscribir sus ideas ni objetivos a un predecesor, y tampoco se esforzó por enmarcarlo en ningún contexto internacional. Durante su gobierno se desarrollaron importantes *lazos verticales* entre Perón, el peronismo y sus seguidores, y aspectos como su personalidad y su carisma jugaron un papel fundamental. Proveniente de la clase media baja, Perón mostró interés por las clases menos favorecidas, pero desde una posición de poder al mejor estilo de un benefactor de la población. Así, en el país se llevó a cabo un

proceso de reforma *desde arriba* con poca coherencia ideológica, en vez de un proceso de lucha, apoyo mutuo y lazos fuertes entre los ciudadanos, en el que estos se movilizan y trabajan mancomunadamente por su bienestar.

Como parte de una visión del mundo en la que el régimen enfrentaba enemigos por todas partes, Perón cerró las posibilidades para que aparecieran nuevos líderes dentro del peronismo, y se opuso a estudiantes, profesores, partidos políticos, prensa y cualquier alternativa política que escapara a su control directo.

De acuerdo con Anderson, el tipo de capital social que se desarrolla en este tipo de regímenes políticos semifascistas es antidemocrático. En particular:

[El comportamiento del peronismo] afecta negativamente la confianza entre los peronistas, entre sus líderes y el mismo Perón, entre líderes secundarios, y entre el peronismo y la oposición no peronista (Anderson, 2010, 81).

En suma, un régimen político que en vez de basarse en una ideología clara encuentra su razón de ser en el carisma del líder, crea una dicotomía entre “nosotros” (los peronistas, en este caso) y “ellos” (clase no trabajadora, capitalistas, élites, Radicales, intelectuales, prensa, Iglesia, universidades, etc.). Además, en términos económicos, este tipo de movimientos necesita perpetuar la pobreza en el largo plazo ya que su influencia en la población y sus mecanismos clientelistas se debilitan cuando la pobreza disminuye.

La revisión empírica del argumento de que el sandinismo creó lazos horizontales en la sociedad mientras que el peronismo creó lazos verticales consiste en una serie de comparaciones entre las sociedades nicaragüense y argentina, así como, en cada uno de estos países, entre grupos de especial interés: sandinistas y no sandinistas, peronistas y no peronistas. Si el argumento de la autora es correcto, se esperaría un mayor nivel de capital social en Nicaragua, mayor capital social entre los sandinistas que entre los no sandinistas y un mayor capital social entre los no peronistas que entre los peronistas. En esta parte, el *capital social* se entiende como la participación en los diferentes grupos de la sociedad civil. Las diferencias observadas entre los dos países así como, dentro de ellos, entre los grupos mencionados apoyan este argumento general.

No sólo esto, la autora también estudia la posible relación entre el capital social de estas sociedades y sus valores políticos. En particular, se centra en las preferencias de los ciudadanos por diferentes clases de regímenes políticos y encuentra que el apoyo a la democracia o a

regímenes autoritarios está asociado al tipo de capital social existente en la sociedad:

En situaciones donde la retórica de los lazos horizontales y el capital social “de puente” han caracterizado a un movimiento de gente pobre es más probable que el autoritarismo se asocie con las clases altas, como ocurre en Nicaragua. Pero cuando un movimiento que favorece a los pobres, al menos inicialmente, ha utilizado históricamente una retórica de la culpa, la victimización y la conspiración puede haber una asociación entre el autoritarismo y las clases bajas. Argentina ejemplifica esta conexión (ibíd., 155-156).

En términos de participación política y apoyo a las instituciones y procedimientos democráticos, Nicaragua también muestra mejores resultados que Argentina. Es interesante que en Argentina el activismo guiado por líderes políticos sea mayor entre los peronistas que en el resto de la población; pero no se encuentran diferencias entre los peronistas y los demás ciudadanos cuando se trata del activismo que surge directamente de la población. Esto apoya la hipótesis de que el tipo de capital social creado por el peronismo da a los líderes la responsabilidad del liderazgo político y deja a la población sin autonomía para tomar sus propias iniciativas organizativas.

Si bien el capital social en Argentina es bajo en comparación con el de Nicaragua, en vista de su importancia para la construcción de democracia surge una pregunta: ¿cómo explicar los avances democráticos que ha logrado Argentina en los últimos años? Anderson señala que las *instituciones políticas* contrarrestan la falta de capital social y político en algunas sociedades. Así, destaca el importante papel histórico de las ramas legislativa y judicial a lo largo de la historia argentina frente a su incipiente desarrollo en Nicaragua.

En Argentina, luego de la dictadura de Juan Manuel de Rosas que terminó en 1852, se promulgó una Constitución que contemplaba la separación de poderes para impedir la aparición de otro régimen autoritario, lo que sentó el precedente de crear instituciones que limitaran los abusos de poder. Desde comienzos del siglo XX, el Congreso es un contrapeso a los intereses del ejecutivo, tradición que se interrumpió durante el gobierno de Perón. Durante su administración, las mayorías peronistas en el legislativo legitimaron el papel del ejecutivo. Después, desde finales de los años setenta y comienzos de los ochenta, el legislativo y las cortes recuperaron su rol tradicional y desempeñaron un papel fundamental en la transición a la democracia, así como en el juzgamiento de los responsables de violaciones a los derechos humanos durante la dictadura militar. De igual manera, a finales de los años noventa, tras la reforma a la Constitución que permitió la reelección de Ménem, el Congreso y la rama judicial bloquearon sus intentos

de permanecer en el poder un tercer periodo, al tiempo que sacaron a la luz pública graves casos de corrupción de su gobierno.

El mensaje de este recuento histórico es que las instituciones políticas argentinas han asumido el rol democratizador que hace falta en la sociedad civil. Contrasta este escenario con el de Nicaragua, que no tuvo una constitución escrita ni legisladores elegidos públicamente hasta 1979, y donde aún hoy el desarrollo de las instituciones políticas es bastante precario.

El libro de Anderson muestra un interesante contraste entre dos países en proceso de democratización con dinámicas muy diferentes: Nicaragua, con un proceso “de abajo hacia arriba” donde la sociedad civil y los lazos horizontales entre ciudadanos son el motor del proceso político, y Argentina con un proceso “de arriba hacia abajo” donde las instituciones políticas han hecho la mayor parte del trabajo. Mientras que Nicaragua aún tiene unas instituciones políticas bastante débiles, en Argentina éstas han llenado el vacío que deja la falta de iniciativas de la sociedad civil.

Quedan, sin embargo, algunas preguntas abiertas acerca de la dinámica que ha conducido a cada una de estas sociedades por las trayectorias que describe Anderson. En particular, puesto que el núcleo de su explicación son los procesos históricos de largo plazo, no es fácil identificar las *coyunturas críticas* que llevaron a seguir trayectorias diferentes. Es decir, la autora considera al sandinismo y al peronismo como momentos especiales en la historia política de estos países, pero al mencionar varios eventos históricos que los precedieron se abre la posibilidad de que más que de diferencias de *procesos históricos* se trate de diferencias en la *cultura política* de estos dos países, acentuadas por las dos coyunturas políticas a las que hace referencia. Qué explica estas diferencias culturales es algo que no se aborda en el libro. En las conclusiones la autora menciona la posibilidad de que las sociedades que empiezan en un punto alto en términos del sistema legal y el nivel de institucionalidad se desempeñen peor en términos de capital social que las que empiezan con un bajo nivel de institucionalidad. Pero no desarrolla esta idea.

Un ejemplo de este problema aparece en el texto cuando compara la confianza en el sistema judicial y las leyes de los dos países, y encuentra que en ambos casos es más alta en Nicaragua que en Argentina. El resultado sorprende a la autora dado el dinámico papel de las cortes argentinas en los últimos años. Y no queda claro si lo que se observa es una respuesta de largo plazo al peronismo o simples diferencias culturales entre los dos países.

En ese sentido, el ejercicio de complementar el contraste de los dos países con comparaciones de diferentes grupos dentro de cada uno de ellos se presenta como una estrategia de investigación prometedora. Sin embargo, la claridad de los resultados se dificulta al analizar diferentes variables para cada país.

Dejando de lado estas dificultades –inevitables en este tipo de investigaciones por falta de bases de datos comparables– queda planteada la pregunta acerca del tipo de capital social que se construye hoy en América Latina. ¿Son sociedades donde los ciudadanos se identifican con los otros y ven la posibilidad de unirse para resolver sus problemas o, por el contrario, se caracterizan por lazos verticales que llevan a esperar la aparición de un líder que los movilice y solucione sus necesidades?

La constante aparición de caudillos carismáticos a izquierda y derecha del espectro político, la repetida manipulación de leyes y constituciones para que se ajusten a sus intereses y los bajos niveles de participación en la sociedad civil y en elecciones locales y nacionales no son señales esperanzadoras a este respecto. Por el contrario, hacen pensar que en muchas sociedades latinoamericanas tienen mayor importancia los lazos verticales entre los ciudadanos y sus líderes que los lazos horizontales entre ciudadanos en igualdad de condiciones.

Como muestra Leslie Anderson y argumentan otros autores en contextos distintos, esto es perjudicial para el desarrollo de una democracia saludable, es decir, de la democracia que surge por interacción entre los ciudadanos en vez de ser impuesta desde arriba. Cuando ocurre esto último, el rumbo de la democracia queda exclusivamente en manos de las instituciones políticas –no importa cuán responsables y eficientes sean–, sin que cada ciudadano sea responsable del avance de su sistema político, como en otras sociedades de larga tradición democrática. Para la democracia es necesario que la repetida aparición de *caudillos carismáticos* sea remplazada por acciones ciudadanas que lleven a cabo las transformaciones que estas sociedades necesitan.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. Almond, G. A. y S. Verba. *The civic culture: Political attitudes and democracy in five nations*, London, Sage Publications, 1963.
2. Anderson, L. E. *Social capital in developing democracies. Nicaragua and Argentina Compared*, New York, Cambridge University Press, 2010.
3. De Tocqueville, A. *Democracy in America*, New York, Lawbook Exchange, 1863.

4. Putnam, R., R. Leonardi y R. Nanetti. *Making democracy work: Civic traditions in modern Italy*, Princeton, Princeton University Press, 1993.