

TRÁTAME SUAVEMENTE.  
CONFIANZA SOCIAL  
EN LATINOAMÉRICA;  
ARGENTINA BAJO LA LUPA.

CECILIA GÜEMES



**FLACSO**  
Secretaría General



**Trátame suavemente.  
Confianza social en Latinoamérica,  
Argentina bajo la lupa.**

Cecilia Güemes





**FLACSO Secretaría General**  
Adrián Bonilla Soria, Secretario General FLACSO

332.041  
G924t

Güemes, Cecilia  
Trátame suavemente. Confianza social en Latinoamérica,  
Argentina en la lupa / Cecilia Güemes. – 1<sup>a</sup>. ed. – San  
José, C.R. : FLACSO, 2016.  
215 p. ; 21 x 15 cm.

ISBN 978-9977-68-291-4

1.Capital social – América Latina. 2. Desarrollo económi-  
co – América Latina. I. Título.

#### **Créditos**

Impreso en San José, Costa Rica por PDigital S.A.  
impresion@pdigitalcr.com  
Junio 2016

Las opiniones que se presentan en este trabajo, así como los análisis e interpretaciones que en él contienen, son responsabilidad exclusiva de su autora y no reflejan necesariamente los puntos de vista de FLACSO.

## ÍNDICE

<b>Dedicatoria</b> .....	9
<b>Agradecimientos</b> .....	11
<b>Prólogo</b> .....	13
<b>Introducción</b> .....	17
<b>Capítulo 1</b> .....	21
<b>Confianza social:</b>	
<b>definición, naturaleza y relevancia socio-política</b> .....	23
La creación de la confianza social y el papel del Estado.....	28
Políticas públicas y escenarios sociales de reproducción de la confianza social .....	34
Estructuras sociales.....	35
Ideas e imaginarios sociales .....	37
Espacios públicos de socialización informal .....	38
Recapitulación.....	40
<b>Capítulo 2</b> .....	43
<b>Estado y confianza social en América Latina</b> .....	45
Pinceladas descriptivas de la región .....	46
Análisis cuantitativos multinivel: en busca de explicaciones.....	55
<b>Capítulo 3</b> .....	77
<b>Exploración narrativa de los efectos del neoliberalismo en las estructuras de reproducción de la confianza social</b> .....	79
Aprendizajes y vacíos de los modelos cuantitativos.....	79
Aterrizando en el caso argentino.....	80
<b>Capítulo 4</b> .....	89
<b>Primer escenario social de reproducción de la confianza:</b>	
<b>Estructuras sociales</b> .....	91
Debates teóricos y hallazgos empíricos.....	92
El rol de las políticas públicas en la configuración de las estructuras sociales.....	97
Reformas económico-laborales de inspiración neoliberal en Argentina, hacia la precarización y deterioro social .....	98
“Flexibilización” del mercado laboral.....	98
Radicalización de fronteras sociales:	
la ruptura de la clase media argentina.....	105
Confianza social en contextos de incertidumbre laboral y social .....	112

<b>Capítulo 5</b> .....	<b>117</b>
<b>Segundo escenario social de reproducción de la confianza: imaginarios sociales</b> .....	<b>119</b>
Debates teóricos y hallazgos empíricos.....	120
El rol de las políticas públicas en la configuración de los imaginarios sociales .....	123
Reformas neoliberales en las áreas tradicionales del bienestar en Argentina, una nueva forma de ver lo social .....	126
Reformas sanitarias: aumento de la fragmentación y pérdida de la escasa solidaridad existente .....	133
Educación: responsabilidad de las familias, Estado, Iglesia y organizaciones sociales.....	135
Pensiones: acumulación individual y gestión privatizada .....	138
Confianza social en contextos de atomización social e individualismo.....	139
<b>Capítulo 6</b> .....	<b>143</b>
<b>Tercer escenario social de reproducción de la confianza: espacios públicos de socialización informal</b> .....	<b>145</b>
Debates teóricos y hallazgos empíricos.....	146
El rol de las políticas públicas en la configuración de los espacios públicos .....	150
La reconfiguración de los espacios públicos en Argentina: la consolidación de las fronteras sociales y la segregación.....	152
De forjadora de nación a reforzadora de la segmentación: la escuela pública argentina .....	152
Diseño urbano neoliberal: ciudades privadas y bolsones de pobreza.....	159
Confianza social en contextos segmentados .....	167
<b>Conclusiones</b> .....	<b>171</b>
<b>Referencias bibliográficas</b> .....	<b>183</b>
<b>Anexo I Indicadores utilizados para análisis estadístico.</b>	
De nivel individual: Latinobarómetro.....	211
De nivel agregado (por países) .....	212
<b>Anexo II Gráficas y tablas complementarias de los análisis estadísticos ofrecidos</b> .....	<b>213</b>
Al interior de América Latina. Correlación entre confianza y eficacia estatal .....	213
Al interior de América Latina. Correlación entre confianza y desigualdad y gasto público .....	214

## Índice de Gráficos

<b>Gráfico 1:</b> Confianza social. Latinoamérica en el contexto global.....	47
<b>Gráfico 2:</b> Niveles de confianza al interior de América Latina (Año 2008).....	50
<b>Gráfico 3:</b> Niveles de eficacia estatal al interior de América Latina (Año 2008).....	51
<b>Gráfico 4:</b> Confianza en Poder Judicial y Confianza en la Policía al interior de América Latina (Año 2008) .....	52
<b>Gráfico 5:</b> Niveles de desigualdad social al interior de América Latina (Índice de Gini). .....	53
<b>Gráfico 6:</b> Gasto Público Social como % del PIB al interior de América Latina.....	54
<b>Gráfico 7:</b> Comparación entre diferentes mediciones de confianza social y particularizada en países seleccionados de América Latina .	67
<b>Gráfico 8:</b> Probabilidad de confiar según percepción de equidad.....	70
<b>Gráfico 9:</b> Probabilidad de confiar según percepción de seguridad ciudadana. ....	71
<b>Gráfico 10:</b> Niveles de confianza social que expresan los latinoamericanos cuando residen en sus países comparados con los que exhiben cuando residen en países europeos .....	72
<b>Gráfico 11:</b> Evolución de la confianza social y la desigualdad en Argentina (índice de Gini) .....	87
<b>Gráfico 12:</b> Confianza social según tipo de ocupación del encuestado en Argentina.....	94
<b>Gráfico 13:</b> Confianza social según nivel de educación del jefe de familia en Argentina .....	95
<b>Gráfico 14:</b> Confianza social según autopercepción de clase en Argentina.....	95
<b>Gráfico 15:</b> Crecimiento del empleo informal en Argentina 1990-2002. ....	101
<b>Gráfico 16:</b> Evolución del Desempleo y Subempleo en Argentina, total de aglomerados urbanos, 1990-2002 .....	103
<b>Gráfico 17:</b> Caída del ingreso laboral en Argentina 1992/2003 distinguiendo género, edad, nivel educativo e informalidad .....	103
<b>Gráfico 18:</b> Crecimiento de la pobreza e indigencia en Argentina, 1990-2002 .....	104
<b>Gráfico 19:</b> Evolución de la Desigualdad en Argentina, 1990-2002 ...	104

<b>Gráfico 20:</b> Cambios porcentuales en la distribución del ingreso por estratos, 1991/2001.....	108
<b>Gráfico 21:</b> Cambios en la distribución del ingreso según el nivel educativo. Argentina 1991-2000.....	108
<b>Gráfico 22:</b> Niveles de confianza social según percepción de inseguridad laboral en Argentina. Año 2001 ..	113
<b>Gráfico 23:</b> Percepciones sociales de los argentinos sobre sus contemporáneos .....	122
<b>Gráfico 24:</b> Estado de conservación de los edificios de establecimientos de gestión pública en Argentina. Año 1998.....	153
<b>Gráfico 25:</b> Evolución porcentual de tasas de matriculación diferenciando ámbitos escolares de gestión estatal o gestión privada. Argentina.....	155
<b>Gráfico 26:</b> Índice de disimilitud por cobertura médica. Principales aglomerados urbanos de argentina 1991-2001.....	160
<b>Gráfico 27:</b> Índice de aislamiento por cobertura médica. Principales aglomerados urbanos de argentina 1991-2001 .....	160
<b>Gráfico 28:</b> Evolución de los emprendimientos calificables como urbanizaciones privadas en el Área metropolitana de Buenos Aires entre 1990 y 2007.....	161
<b>Gráfico 29:</b> Evolución de la población de las villas miserias en relación a la población total de cada aglomerado urbano. Argentina 1991-2001 .....	164

## **Índice de Ilustraciones**

<b>Ilustración 1:</b> Naturaleza de la confianza social .....	33
<b>Ilustración 2:</b> Políticas públicas y confianza. Escenarios de reproducción de la confianza social .....	34
<b>Ilustración 3:</b> Políticas públicas, escenarios sociales y confianza .....	85
<b>Ilustración 4:</b> Políticas públicas, estructuras sociales y confianza social.....	91
<b>Ilustración 5:</b> Políticas Públicas, imaginarios sociales y confianza....	119
<b>Ilustración 6:</b> Las políticas de bienestar bajo el paradigma neoliberal.....	127
<b>Ilustración 7:</b> Políticas públicas, espacios de socialización informal y confianza social.....	145
<b>Ilustración 8:</b> Implicaciones de las políticas de inspiración neoliberal en la formación de la confianza social.....	176



## Índice de Mapas

<b>Mapa 1:</b> Niveles de Eficacia Gubernamental. Latinoamérica en el contexto global. (Año 2007). .....	48
<b>Mapa 2:</b> Niveles de Desigualdad. Latinoamérica en el contexto global (últimos años disponibles) .....	48
<b>Mapa 3:</b> Segregación residencial en el Gran Buenos Aires. Cartografía de quiebres sociales .....	165

## Índice de Tablas

<b>Tabla 1:</b> Evolución de indicadores sociales y económicos de la Argentina. ....	62
<b>Tabla 2:</b> Confianza, Eficacia de Estado y Gasto Público. Año 2008 .....	64
<b>Tabla 3:</b> Confianza social, eficacia de Estado y gasto público. Año 2009 .....	73
<b>Tabla 4:</b> Modelos simples confianza social, eficacia de Estado y gasto público. Años 1996, 2001 y 2005 .....	75
<b>Tabla 5:</b> Evolución de indicadores sociales y económicos de la Argentina.....	83
<b>Tabla 6:</b> Clases sociales argentinas en función de la categoría ocupacional. Años: 1980, 1991 y 2001.....	107
<b>Tabla 7:</b> Pérdida de poder adquisitivo de los estratos medios, diferenciando según la posición en la distribución del ingreso, 1994-2002 .....	109
<b>Tabla 8:</b> Pérdida del poder adquisitivo de los estratos medios argentinos según credenciales educativas, 1994-2002.....	110
<b>Tabla 9:</b> Regresión Logística: Inseguridad laboral y confianza social en Argentina. Año 2008 .....	114
<b>Tabla 10:</b> Espacios físicos de recreación y ocio en las escuelas de públicas. Argentina, 1998 .....	154
<b>Tabla 11:</b> Distribución de la población de 3 a 24 años, que asiste a un establecimiento educativo por Índice de Privación Material de los Hogares (IPMH) y según sector de gestión. Argentina, 2001 .....	157
<b>Tabla 12:</b> Dinámica de la confianza social y familiar en Argentina. 1991-2006 .....	178



*A la memoria de Daniel,  
quien me trasmitió pasión por la ciencia*

*A la memoria de Celina,  
quien me enseñó todo aquello que no se aprende de libros.*



## **Agradecimientos**

A Isabel Wences y Rosa Conde del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales de España por animarme y ayudarme en la publicación de este trabajo.

A Ludolfo Paramio del Centro de Ciencias Humanas y Sociales del Consejo Superior de Investigaciones Científicas de España, por soportar con estoica paciencia mis divagaciones, por aportar buenas ideas y preguntas clave para direccionar mi trabajo, a su buena predisposición y a su amistad.

A Francisco Herreros del Centro de Ciencias Humanas y Sociales del Consejo Superior de Investigaciones Científicas de España, por compartir conmigo sus ideas e introducirme y acompañarme en el complejo mundo de las estadísticas y en la problemática de la confianza social, a su buena predisposición y a su amistad.

A mis buenos maestros, amigos y compañeros de la Universidad Nacional del Litoral de Santa Fe Argentina, Víctor Ramiro Fernández, Adolfo Stubrin, Valeria Berros y Juan Pablo Magnin.

Al camarada Guillermo Fuentes, el amigo me acompañó a lo largo del doctorado y luego de ello, a mis compañeros en el IPP-CCHS-CSIC: Patricio Galella, Daniela Vintila y Pablo Castillo.

A todos los compañeros con los que emprendimos la aventura GIGAPP: Álvaro Ramírez-Alujas, César Cruz-Rubio, José Hernández-Bonivento, Palmira Chavero y Ricardo García Vegas por animarse a construir colectivamente y a sostener el esfuerzo con tezon.

A Constanza Bocca, mi buena amiga y diseñadora exprés que con buen criterio y gusto me ha diseñado la portada de este libro.

A Noelia Díaz y Mayte Herreros, las mamis y amigas que siempre me socorren en labores de cuidado en un escenario donde el bienestar social está familiarizado.

A mi mamá Susana, quién con su apoyo incondicional hace que los momentos difíciles no lo parezcan tanto y nunca escatima en cariño y aliento. A mi papá Daniel, quien con su ejemplo hizo que yo tomara por rumbo de vida la docencia e investigación. A mis hermanos, Victoria y Matías que desde siempre llenan mi vida de alegría, humor y cariño.

A Nicolás Dobler, por apoyarme durante la elaboración de este trabajo y darme el mejor de los regalos: Celina

A Jorge Resina, por enseñarme a vivir en un sexto piso de un edificio de cinco.

Esta publicación contó con el apoyo y se insertó dentro del proyecto Clases medias emergentes y nuevas demandas políticas en América Latina, CSO2012-35852, del Plan Estatal de Investigación Científica, Técnica y de Innovación (MICINN).

## Prólogo

A estas alturas, el estudio del capital social y de la confianza está firmemente establecido como una de las líneas de investigación más productivas en el ámbito de las ciencias sociales. Ello se debe fundamentalmente a que, desde los trabajos inaugurales de James Coleman y Robert Putnam, el capital social ha sido considerado como una suerte de panacea para casi todos los males. Las sociedades bendecidas por niveles altos de capital social tienen gobiernos más eficaces y más solícitos a las demandas de sus ciudadanos, son menos corruptas, sus niveles de pobreza también son menores, y, de acuerdo con algunos estudios, sus economías crecen más rápidamente porque en sociedades ricas en confianza los costes de transacción son mucho menores.

Es posible que se hayan exagerado algo los supuestos efectos beneficiosos del capital social, que en muchas ocasiones la dirección de la causalidad entre el capital social y la confianza y las variables supuestamente influidas por ambas no esté del todo clara, y que, como algunos críticos se han apresurado en señalar, que el capital social también tenga, en ocasiones, un “lado oscuro”: numerosos análisis de violencia política han mostrado cómo los conflictos étnicos y la violencia contra civiles en guerras civiles se propagan con mayor facilidad allí donde hay un rico capital social que facilita la acción colectiva. Pero hay también una sólida evidencia empírica detrás de algunos de los efectos virtuosos del capital social y, en todo caso, incluso aunque a veces las consecuencias de niveles altos de capital social no sean las esperadas, no cabe duda de que se trata de un fenómeno de estudio, al menos, interesante.

Los análisis sobre el capital social han adolecido de dos déficits relevantes, sólo uno de los cuales parece en vías de resolución. Hasta hace unos años, parecía haber relativamente poca preocupación acerca de las formas de creación de capital social, acerca de por qué en unos países la mayoría de la población consideraba que sus conciudadanos son dignos de confianza mientras que en otros la confianza se veía restringida al círculo familiar más próximo. El segundo déficit se debía a la escasez de estudios centrados en países no desarrollados. Estados Unidos y Europa (y, en menor medida, Japón) concentran aún hoy la gran mayoría de los estudios comparados sobre confianza y capital social, debido en parte a la mayor disponibilidad de datos en estas regiones, especialmente en Estados Unidos.

Ambos déficits (pero especialmente el primero de ellos) están siendo remediados rápidamente en los últimos años. El primero a través de estudios sobre los determinantes institucionales, sociales y (crecientemente)

históricos del capital social y el segundo con estudios (muchos de ellos experimentales) que replican juegos de confianza y realizan encuestas sobre capital social y confianza en África, Asia y (en mucha menor medida) Latinoamérica.

El libro de Cecilia Güemes es un ejemplo especialmente virtuoso de los esfuerzos por poner remedio a estos dos déficits paralelos en el estudio del capital social y de la confianza. La autora estudia con rigor y originalidad cuáles son los determinantes de la variación del capital social entre países latinoamericanos, así como su evolución en el tiempo, centrándose en el papel de las instituciones en la variación del capital social. Y no es una tarea fácil, teniendo en cuenta que en cierta medida la autora se adentra en terreno inexplorado. Las hipótesis más habituales acerca del papel de las instituciones en la creación de capital social no habían sido apenas comprobadas en países en los que los niveles de eficacia institucional son en general menores que en los países ricos de Europa y Estados Unidos. Estas hipótesis sostienen que las instituciones pueden promover el capital social actuando como garantes de acuerdos privados, protegiendo a aquellos que son dignos de confianza frente a comportamiento oportunistas, o creando estados de bienestar universales que promuevan la igualdad, una variable que, de acuerdo con numerosos estudios, parece estar especialmente correlacionada con la confianza. Las instituciones de los países Latinoamericanos analizadas por Cecilia Güemes son en general poco eficaces, presentan índices relativamente altos de corrupción y no parecen especialmente solícitas a las demandas de los ciudadanos. Sus sociedades son, además, muy desiguales. No parecen ser, por tanto, el entorno ideal para capitalistas sociales. Y, de hecho, no lo son. El escenario que se dibuja en el libro es el de una región con niveles bajos de confianza social y niveles altos de confianza en amigos y familiares, es decir, de muchos “vínculos fuertes” y pocos “vínculos débiles”. Y, aún así, Cecilia Güemes muestra que existe una variación entre países y a lo largo del tiempo que merece la pena estudiar. Por lo que respecta al capital social no parece que sean lo mismo Brasil y Perú que Argentina y Chile, por ejemplo. Ni tampoco Argentina hace unas décadas que Argentina ahora. La clave, y ese es uno de los hallazgos importantes del libro, no parece estar en pautas culturales, o al menos no lo parece a primera vista. Cuando los latinoamericanos emigran a contextos donde la confianza es la norma, se adaptan rápidamente a la media (algo confirmado, por otra parte, en recientes estudios sobre inmigrantes y confianza en Dinamarca).

La autora sostiene de manera convincente que parte de la explicación está en algunas pautas institucionales, y otra parte en las reformas neo-



liberales que ha experimentado Latinoamérica en las últimas décadas. El libro deja bastante claro que las expectativas de los ciudadanos acerca de sus instituciones importan a la hora de formar sus otras expectativas, aquellas acerca de en quién confiar, con quién asociarse, con quién embarcarse en una acción colectiva. Las instituciones importan no tanto porque haya una fuerte correlación entre eficacia institucional y capital social, en países en los que la eficacia institucional está quizá por debajo del umbral a partir del cual sus efectos se ven muy disminuidos. Importan porque los ciudadanos piensan que importan, porque vinculan la falta de confianza en la eficacia, la limpieza y la justicia de sus instituciones con la falta de confianza en los demás, una conclusión que ha sido confirmada por análisis experimentales donde ambas formas de confianza van unidas, y que señalan además que la dirección de la causalidad va desde la confianza en las instituciones a la confianza en los demás.

¿Y el resto de la explicación? La autora vincula el declive del capital social y la confianza en países como Argentina a reformas económicas e institucionales que han conducido a más desigualdad y a la destrucción de los espacios comunes (la escuela pública, los espacios urbanos de socialización) que son parte esencial en la construcción de un capital social que no se reduzca a los vínculos fuertes de familia y amigos íntimos. Los análisis al uso de los efectos corrosivos de la desigualdad sobre la confianza generalizada normalmente han pasado por alto estos mecanismos, que, sin embargo, en este libro de Cecilia Güemes aparecen como francamente plausibles. Para que la confianza salte clases, identidades étnicas y nacionales, se necesitan espacios no segregados, en los que los individuos puedan relacionarse y conocerse. Que el mutuo conocimiento incrementa la confianza es una idea tan antigua como la Política de Aristóteles, en la que se afirmaba que los tiranos siempre procurarán mantener separados a sus ciudadanos, porque nada fomenta tanto la confianza mutua como el conocimiento mutuo.

En definitiva, nos encontramos ante un libro extraordinariamente bien construido, compacto y muy informativo. Todos aquellos que tengan algún interés en las dinámicas del capital social en general, y del capital social en América Latina en particular, tendrán aquí sobrada información de la que aprender.

*Francisco Herreros y Ludolfo Paramio*

Centro de Ciencias Humanas y Sociales,  
Consejo Superior de Investigaciones Científicas,  
Madrid, 20 de febrero de 2016



## Introducción

Hay dos cuestiones sobre las que todo el mundo parece estar de acuerdo. La primera es de conocimiento popular: existe una relación asimétrica entre construir y perder la confianza. La confianza es algo muy difícil de ganar e incomparablemente fácil de perder. La segunda se deriva de investigaciones que se llevaron a cabo en ciencias sociales en los últimos años en América Latina: la implementación del neoliberalismo en la región ha dado lugar a un incremento de la desigualdad y la inequidad. A esta conclusión, más o menos generalizada, agregaremos que los efectos sociales de políticas públicas inspiradas bajo este paradigma suelen autonomizarse y reproducirse incluso cuando las políticas deciden cambiar de rumbo.

La confianza social se ha vuelto objeto de interés y de estudio en los últimos años en tanto se ha propuesto como un factor causal y/o predictor de la acción colectiva y de la cooperación y, a partir de ello, como herramienta explicativa del funcionamiento exitoso (o no) de las sociedades en términos de desarrollo económico, democracia o gobierno (Granovetter, 1973; Aguiar, 1990; Elster, 1990; Bowles y Gintis, 2001; Paramio, 2000; Ostrom y Ahn, 2003; Miller, 2007).

Ello sucedería porque la confianza social involucra una expectativa sobre los intereses de los otros, su integridad, honestidad y carácter moral que reduce la complejidad social y ofrece una solución al problema de interactuar con individuos sobre los que se carece de información. De este modo, la confianza social hace más predecible la acción de los otros y reduce el riesgo de la interacción social ampliando las posibilidades de acción colectiva y favoreciendo soluciones cooperativas y coordinadas en contextos de incertidumbre e información escasa.<sup>1</sup> Por el contrario, cuando reina la desconfianza, los actores sociales se resisten a entrar en relaciones que comporten un alto costo personal y tienden a preferir actitudes oportunistas y de aversión al riesgo (Luhmann, 1996; Welch, et al., 2005; Johnson y Swap, 1982; Offe, 1999; Hardin, 1992; Sztompka, 2000; Torche y Valenzuela, 2011).

Asumiendo como primera premisa de trabajo que la confianza social es relevante para explicar y entender la cooperación, resultan inquietantes los bajos niveles de confianza social observables en Latinoamérica. Las preguntas que inmediatamente asoman son: ¿cómo crear confianza

---

1 En clave de teoría de juegos y dilemas de acción colectiva se cree que la confianza jugaría un papel relevante en el dilema del prisionero iterado un número infinito de veces, o cuando ninguno de los jugadores sabe cuál será la ronda final, o cuando los jugadores no disponen de suficiente información (Herreros, 2002:105-109).

donde no la hay? ¿Pueden las políticas públicas influir en la promoción de la misma? La segunda premisa que sostendremos es que las políticas públicas juegan -a sabiendas o no- un papel central en la formación de la confianza social en la medida en que dan forma a las percepciones sociales pero también a las estructuras sociales en el marco de las cuales la confianza emerge.

Tomando como referencia lo dicho, el presente trabajo pretende contribuir a los estudios sobre la confianza social en al menos tres sentidos. Primero, aportando información actual y comparada de los niveles y condicionantes de la confianza social en la mayoría de los países que integran América Latina. Analizar la región y reflexionar sobre sus peculiaridades respecto de otras regiones más estudiadas, como la europea o estadounidense, es sin duda una cuenta pendiente para quienes estamos interesados en Latinoamérica y en la confianza, especialmente si esta última es clave en el logro de objetivos que la región tiene en la mira: profundización democrática, desarrollo económico y social, y eficacia estatal.

Segundo, reflexionando de forma interdisciplinaria y críticamente sobre el rol del Estado y sobre los mecanismos a partir de los cuales las políticas públicas influyen en la creación/destrucción de la confianza. En este punto pretendemos teorizar sobre cómo las hondas raíces sociales de la confianza son influidas por las políticas públicas a la vez que por las transformaciones económicas, simbólicas y urbanas que las acciones de gobierno acarrearán. Nuestro foco de atención se centrará en el paradigma neoliberal, dada su particular influencia en la región en las últimas décadas del siglo XX, y en vista a la fuerza que el mismo viene ganando a partir de la crisis de 2008 en países europeos, de la mano de las propuestas de ajuste fiscal y los recortes sociales. En este punto consideramos que la lectura de procesos latinoamericanos como los que se ofrecen puede iluminar los efectos menos evidentes de las políticas de inspiración neoliberal, a la par que visibilizar los caminos por los que estas afectan a la confianza.

Tercero, profundizando en la realidad argentina como objeto de análisis, triste laboratorio donde el paradigma neoliberal cobra realidad en la década de los 90. Existen numerosos trabajos e investigaciones que analizan las consecuencias políticas, sociales y económicas, directas e indirectas, de las políticas inspiradas en el mercado, pero se desconocen trabajos que se ocupen de sus impactos en la confianza social, a pesar de su creciente popularidad, en la academia y en el discurso político.

El trabajo que ofrecemos comienza presentando una revisión de la literatura que analiza las diferentes formas en que el Estado y las políticas públicas pueden influir en la formación de la confianza y sus principales hallazgos e hipótesis. En segundo lugar, se presenta información empírica de la adaptabilidad y aplicabilidad de tales ideas a la realidad latinoamericana. El objetivo es poner en evidencia el peso que las variables individuales y contextuales citadas por la literatura específica tienen en la percepción de confianza de los diferentes países de América Latina. Se pone especial atención a factores institucionales y político-sociales asociados a las estructuras y el desempeño estatal, así como a opciones de política pública y percepciones individuales.

Dado los escasos resultados hallados, se propone un marco analítico novedoso que, destacando la importancia de factores estructurales, culturales y emocionales en la confianza, deja en evidencia la complejidad de la creación de la confianza y su matriz sociopolítica interconectada. Contrariando a quienes afirman que las reformas estructurales son un camino necesario para crear confianza social, este trabajo demuestra cómo en Argentina las reformas estructurales neoliberales la debilitaron, en tanto aceleraron la destrucción de sus espacios de desarrollo. La explicación y el argumento se despliegan de modo sucesivo e interrelacionado en tres partes, que se identifican como los escenarios de reproducción de la confianza. Primeramente, se explora cómo las reconfiguraciones neoliberales impactan en la estructura de empleo: flexibilización y precarización laboral alterando de modo directo la estructura de clases, fracturando las clases medias, aumentando los vectores de conflictividad social y las percepciones de riesgo individual. En segundo término, se busca comprender cómo las referencias simbólicas en las que se enmarcan las reformas neoliberales diluyeron la idea de ciudadanía, apostando en su lugar por una privatización de la vida y una mercantilización del bienestar que debilitó el relato común y la percepción de pertenencia a una sociedad. Por último, se describe cómo el avance y profundización de la segmentación escolar y segregación urbana estrechó los espacios públicos de interacción y socialización interclasistas que, como la escuela pública y el barrio, hicieron tradicionalmente de lugar de encuentro entre desiguales.

La investigación concluye puntualizando en la difícil tarea que supone reconstruir confianza social en tales espacios.



## **Capítulo 1**

# **Confianza social y Estado, debates teóricos y hallazgos de estudios empíricos**





## **Confianza social: definición, naturaleza y relevancia socio-política**

El aluvión de artículos e investigaciones que, a partir de Putnam (1993), se han desarrollado en torno al concepto de capital social es llamativo. Clave escondida del desarrollo, la democracia, la eficacia estatal, el bienestar y/o la felicidad, el concepto se ha colado en la agenda política y en el discurso cotidiano.<sup>2</sup>

Pese a ello, es muy difícil precisar a ciencia cierta qué es el capital social, cómo medirlo y cómo diferenciar sus efectos de sus causas (Portes y Landolt, 2000). Las definiciones y abordajes varían en función de los bagajes ideológicos y metodológicos a los que se apela, las finalidades para las cuales se emplea y los elementos que entiende cada autor forman parte del concepto (Taylor, 1996; Brehm y Rahn, 1997; Ostrom y Ahn, 2003; Bebbington, 2005).

En el marco del enfoque actitudinal y/o culturalista, el fenómeno se concibe socialmente como una especie de fraternidad o virtud cívica de matriz cultural que está ligado a ciertos rasgos individuales y se relaciona con experiencias y valores desarrollados, principalmente, durante la infancia (Putnam, 1993, 2001; Inglehart, 1998; Brehm y Rahn, 1997; Uslaner, 2002).

Por su parte, la vertiente estructuralista e institucionalista entiende el capital social como un aspecto de la estructura social que facilita la relación social y que constituye un recurso útil para los sujetos y la sociedad en su conjunto (Granovetter, 1985; Coleman, 2001; Lin, 1999; Portes, 1998; Herreros, 2002).

Dentro de esta última vertiente, pueden distinguirse, a su vez, dos enfoques más: el primero, de inspiración marxista, entiende el capital social como privilegio de clase y, por tanto, lo analiza como un camino por el cual se reproducen y refuerzan las desigualdades y el dominio de clase (Bourdieu, 2001). El segundo, de matriz más durkheimiana, visualiza el capital social como un bien asociado a ciertos rasgos socio-estructura-

---

2 Sobre la importancia del capital social en el desarrollo económico, ver: Granovetter, 1973; Coleman, 2001; Knack y Keefer, 1997; Woolcock y Narayan, 2000; Díaz Albertini, 2001; Bowles y Gintis, 2002; Ostrom y Ahn, 2003; Dasgupta, 2003; Trigilia, 2003; Caballero y Kingston, 2005; Stiglitz, et. Al, 2008; Dearmon y Grier, 2009 entre otros. En sentido contrario y crítico ver Dzialek (2009). En lo que refiere a la relación entre capital social y democracia se recomienda consultar: Putnam, 1993; Jordana, 2000; Boix y Postner, 2000; Sides, 1999; Herreros, 2002; Mishler y Rose, 2005. En lo que refiere a los aportes del capital social al desempeño estatal, ver: Putnam, 1993; Evans, 1996; Taylor, 1996; Brehm y Rahn, 1997; Mota y Subirats, 2000; Herreros, 2002. Sobre capital social, confianza y felicidad, ver Hardin 1992 y Díaz-Vazquez, Portela y Neira, 2011.

les que son accesibles a los individuos y grupos y, convertidos en información y recurso, a partir de las redes que los sujetos construyen y en las que participan. Exponentes de esta línea son Coleman (2001) y Lin (1999, 2000).

Sea como fuera, la idea de capital social es ampliamente criticada por su ambigüedad conceptual e imprecisión teórica<sup>3</sup>, por tal razón nos ocuparemos en este libro de uno de sus elementos centrales, que es la confianza social.<sup>4</sup>

A grandes rasgos, la confianza social remite a los lazos débiles o de largo alcance que se desarrollan entre grupos y personas que carecen de conocimiento íntimo entre sí y que pueden tener distinta identidad y diferentes grados de poder sociopolítico. Así, la confianza social se distingue analíticamente de la confianza singularizada, esto es: lazos fuertes que se gestan con la familia o amigos, y de la denominada confianza institucional o vertical, que refiere a la confianza en las instituciones sociales, sean éstas gubernamentales (tales como el Congreso, Poder Judicial, la policía o el Presidente) o no gubernamentales (la Iglesia, los sindicatos, o los partidos políticos) (Uslaner, 2002; Rothstein and Stolle, 2007)

En torno a su caracterización, la literatura se divide en dos corrientes. La primera sostiene que la confianza es una creencia acerca de cómo esperamos que se comporten los otros y que refiere a las probabilidades que los otros tienen de hacer o abstenerse de hacer ciertas cosas que afectan nuestro bienestar. Dicha creencia estaría asociada a valores, al optimismo, a la satisfacción con la vida o a cómo se visualiza el futuro (Offe, 1999; Uslaner, 2002; Frykman, et al. 2010).

Uslaner (2002) considera que la confianza moral no dependería de acuerdos básicos sobre ciertos puntos o principios filosóficos, no es una predicción sobre cómo se comportarán los otros sino una especie de creencia en la bondad de los otros. Para este autor, la confianza deriva de nuestros padres y primeros educadores y lo que sucede en nuestra vida adulta no la afecta mucho. La socialización, el asociacionismo y los gobiernos son

---

3 La polisémica definición del capital social suscita un amplio debate. En torno a los efectos negativos o "lados oscuros" del capital social se puede consultar: Portes, 1998; Lin, 1999; Portes y Ladolt, 2000; Durston, 2000; Díaz Albertini, 2001; de la Maza, 2001; Bowles y Gintis, 2001; Ocampo, 2003; Fukuyama, 2003. Respecto a la ambigüedad conceptual e imprecisión del término y las confusiones en torno a sus componentes ver: Portes, 1998; CEPAL 2002; Fine, 1999. Sobre las explicaciones funcionalistas, tautológicas o circulares que rodean a los estudios sobre capital social y fenómenos como el desarrollo o la democracia ver: Lin, 1999; Fine, 1999; Boixy-Posner, 2000; Bagnasco, 2003; Smith y Kulynych, 2002.

4 Sobre la relación entre capital social y confianza social, la literatura la aborda alternativamente como sinónimo, elemento, producto y/ o causa del capital social ver: Putnam, 2001; Herreros y de Francisco, 2001; Dudwick, 2006; Welch, et.al. 2005.

incapaces de producir confianza. En la misma línea, Luhmann(1996:47) considera a la confianza una actitud que no es ni objetiva ni subjetiva, no es transferible a otros objetos ni a otras personas que confían. Las suposiciones implícitas de este proceso de aprendizaje se establecen en la infancia, el que confía busca en su imagen subjetiva del mundo algunas claves objetivas acerca de si la confianza se justifica o no. Sin embargo -el autor agrega- las disposiciones legales, que dan una seguridad especial a las expectativas particulares y las hacen sancionables, son una base indispensable para cualquiera de las consideraciones a largo plazo en tanto disminuyen el riesgo de otorgar confianza. Cuando una persona se informa de las características estructurales de un sistema que comparte con otros puede adquirir, con ello, los apoyos necesarios para construir confianza y de este modo superar la necesidad de información, que es deficiente (1996:56-57).

Más optimista, Putnam (2000) cree que las experiencias de socialización secundaria que se desarrollan a lo largo de toda la vida, como la pertenencia o membresía en asociaciones, contribuyen a crear confianza en tanto inculcan valores cívicos y permiten el desarrollo de aprendizajes prácticos que refuerzan y ayudan a internalizar los anteriores valores.

Por último, Rothstein (2000) aborda la confianza como una especie de creencia en la credibilidad de otros que deriva de la definición del “nosotros”, que está estrechamente ligada a las memorias históricas colectivas y a la cultura de la legalidad, *enforcement y rule of law*.

En un sentido diverso, la segunda corriente doctrinaria, entiende la confianza como una percepción racional que depende de la información a la que se tiene acceso y del contexto próximo de interacción (Herreros y Criado, 2001). Bajo esta perspectiva, la confianza social supone una evaluación o cálculo estratégico sobre los otros, que incluye un análisis de las características contingentes de las personas en las que se confía, de sus preferencias, del contexto en el cual los sujetos interactúan y de las estructuras e instituciones que los rodean. Las señas y atajos cognitivos se vuelven sumamente relevantes en este contexto (Elster, 1990; Axelrod, 1986; Bowles y Gintis, 2001).

Quizá la definición más simple y elegante de este enfoque sea la de Hardin (1992:153), quien sostiene que A confía en B cuando tiene razones suficientes para creer que en los intereses de B está el ser razonablemente confiable. Así, la confianza de A no se basa en su propio interés sino en el interés que se supone tiene B de ser una persona confiable. El enfoque estructuralista de Coleman sobre el capital social (2001) destaca la importancia de la estructura social en tanto facilitadora de ciertas

acciones de los individuos que están dentro de ella, y sostiene que los sistemas de confianza son una relación entre actores donde el primero confía en el segundo y, a su vez es depositario de la confianza del primero.

También Sztompka, (2000) considera a la confianza una apuesta sobre las acciones futuras y contingentes de los otros, donde la información es más importante que la propensión y donde las experiencias de los sujetos son relevantes. La confianza primaria se asienta para este autor en tres bases o señas: la reputación, el desempeño y la apariencia, pero la confianza puede extenderse a categorías de personas que se construyen imaginariamente por ejemplo, los connacionales. En este punto, la confianza social dependerá de la confianza volcada en roles e instituciones, lo cual nos remite a la confianza en sistemas expertos (Giddens, 1999).

Por último, el texto de Khodyakov (2007) sugiere un tercer enfoque en el cual la confianza debe verse como un proceso que envuelve la responsabilidad de ambas partes, el compromiso de las mismas con la relación y la posibilidad de cambio social: la confianza supone anticipar que la otra parte se comportará con benevolencia, y ello se resuelve en un proceso de anticipación imaginativa que va más allá de las percepciones racionales.

Dada las dificultades que plantea en las situaciones reales diferenciar entre dimensiones cognitivas y emocionales, en este trabajo concebimos la confianza social como una percepción sobre los otros y el contexto que se construye en el marco de ciertas estructuras e imaginarios sociales, como subproducto de experiencias cotidianas informales e información disponible.

Bajo este talante, este trabajo se inscribe, primeramente, en una vertiente optimista de la confianza social que, en oposición a aquellos trabajos que la abordan como un stock de matriz histórico-cultural por el cual algunas regiones están benditas y/o malditas, cree que la confianza puede promoverse en tanto es algo que se recrea dinámicamente. La percepción de confianza, es decir, la creencia en la fiabilidad del otro, no está dada de una vez para siempre sino que está en constante evolución y puede tanto perderse como ganarse (aunque esto último resulte mucho más difícil de lograr que lo primero). Por tal razón, cabe preguntarse cómo se puede incentivar la confianza social y si el Estado y las políticas públicas intervienen en tal proceso.

Como sugeríamos al inicio, la confianza social interesa en tanto afecta el desarrollo de la vida cotidiana y permite lidiar con la incertidumbre

y la información incompleta. Luhmann (1996) sostiene que la confianza es un mecanismo de reducción de la complejidad social que permite ofrecer seguridades presentes y planificaciones a futuro. Reduce la complejidad social en la medida en que supera la información disponible y generaliza las expectativas de comportamiento, reemplazando la insuficiente información por una seguridad internamente generalizada. Así se amplían las posibilidades de acción en el presente, orientándose hacia un futuro que, aunque permanece incierto, se hace confiable. De modo que, aunque la confianza puede ser vista como una decisión bajo riesgo (puesto que quienes se enfrentan a la decisión de confiar no están seguros de si la otra persona será digna de confianza -razón por la cual se basará en las expectativas subjetivas acerca del otro-), las sociedades complejas son imposibles sin confianza social (Herrerros, 2002).

En términos más sencillos, la relación entre confianza y cooperación estaría fundada en la falta de información. Cuando no se sabe qué esperar de los otros, pueden suceder dos cosas. Si se sospecha que los demás son deshonestos u oportunistas, las personas consideran poco racional asumir los costos y riesgos que supone entablar acciones colectivas o iniciar relaciones de cooperación. Por el contrario, cuando se cree que los demás son honestos y dignos de confianza, la cooperación y acción colectiva se vuelven más probables.

En dicha línea, Ostrom y Ahn, (2003) sostienen que la expectativa de confianza, esto es, la probabilidad subjetiva con la que un agente evalúa que otro agente o grupo de agentes realizará una acción específica, es un factor clave que ayuda a los individuos a resolver sus problemas de acción colectiva y, principalmente, a la cooperación voluntaria. Cuando los actores se enfrentan a un dilema social o de acción colectiva, pueden con facilidad seguir estrategias de corto plazo, maximizadoras, que los dejan a todos en una peor situación que si hubieran tomado otras opciones disponibles. La confianza contribuye a evitar esto último al crear expectativas que sirven a vencer el miedo a ser defraudado así como las tentaciones perversas de corto plazo a las que se enfrentan los actores. De este modo, los autores argumentan que la confianza permite, en primer lugar, que la persona que confía lleve a cabo una acción que involucra el riesgo de pérdida si la persona en la que se confía no realiza la acción esperada. En segundo término, la confianza implica una oportunidad para que tanto la persona que confía como la persona en la que se confía incrementen su bienestar en tanto facilita transacciones complejas.

Una amplia evidencia sostiene que uno de los efectos positivos de la existencia de reservas de confianza social es una mejor democracia y un mejor funcionamiento de las instituciones. Aumentar la calidad de la democracia demanda una ciudadanía activa e involucrada, exigente y comprometida, que se movilice y castigue a los representantes políticos incompetentes y que esté dispuesta a cooperar en la realización de bienes públicos. Asimismo, la cooperación entre burócratas, entre elites de gobierno y entre el Estado y la sociedad civil mejora el desempeño del gobierno y da lugar a políticas públicas más eficientes, eficaces y legitimadas (Putnam, 1993; Boix y Postner, 2000; Herreros, 2002; Sides, 1999; Rothstein y Uslaner, 2005).

Por otra parte, también se afirma que la confianza social favorece el desarrollo económico en la medida que reduce los costos de transacción. Si los sujetos confían no serán traicionados, se utilizarán menos recursos para prevención y vigilancia de las conductas de aquellos con quienes interactúan. Esto último aumenta los recursos disponibles para invertir en otras materias como son la innovación e investigación, a la par que facilita la transferencia de información y conocimiento e incrementa las probabilidades de coordinar actividades más complejas, costosas o de largo plazo (Arrow, 1974; Knack y Keefer, 1997; Evans, 1996; Rodríguez y Román del Río, 2005).

### **La creación de la confianza social y el papel del Estado**

Si se considera a la confianza social como un subproducto de experiencias de la vida diaria y las percepciones que se van forjando acerca de quiénes somos, quiénes son los otros y de cómo los sujetos procesan la información del contexto que rodea la interacción social, dicha confianza difícilmente se puede crear por el Estado o incentivarse de modo directo. Por el contrario, la influencia que ejercería el Estado y las políticas públicas en la confianza sería, a nuestro juicio, de segundo orden o no intencional, siendo de la mayor relevancia las “señales” que la acción estatal arroja y los contextos sociales que contribuye a crear (Güell y Márquez, 2001).

Claramente, lo anterior presupondría como premisa inicial que el Estado es un actor capaz de incentivar la confianza, cuestión que no ha estado exenta de críticas y sospechas. En primer lugar, algunos académicos dudan de que pueda concebirse al Estado como actor autónomo y, por tanto, como variable independiente capaz de dar cuenta de ciertas dinámicas sociales. En tal sentido, nos remitimos a los conocidos y respetados argumentos que en sus trabajos esbozan autores como Theda Skocpol (1989) o Peter Evans (1996, 1997) en lo referente a la autono-

mía estatal; y a los trabajos más específicos de James Coleman (2001), Elinor Ostrom y TK Ahn (2003) y Francisco Herreros (2002), en lo que atañe al abordaje del Estado como una tercera fuerza necesaria para sancionar y redirigir prácticas individualistas para favorecer las condiciones que la confianza social requiere. En segundo lugar, también se encuentran en la literatura trabajos que avizoran al Estado como un destructor antes que un promotor de la confianza social, y/o quienes creen que la confianza social es una sustituta del Estado que se ve anulada y se percibe innecesaria cuando este es eficaz. En referencia a ello, trabajos como el de Herreros (2007), Levi (1998), Bowles y Gintis (2001) o Rothstein y Stolle (2002) argumentan que el Estado es precondition de la confianza antes que sustituto. Cuando un Estado colapsa y no hay instituciones que salvaguarden a los ciudadanos de la violencia, la incertidumbre del futuro y la ineficacia de las experiencias pasadas como referencia del comportamiento ajeno y la bondad del otro hacen cuasi imposible que la confianza pueda surgir. Por ello, el Estado es relevante en la medida que sus políticas y su eficacia en el desempeño de sus funciones envía señales que, en contextos de información escasa, son sumamente importantes para elaborar la confiabilidad en el otro.

En esta línea, encontramos un primer cuerpo de trabajos que destacan la importancia que para el desarrollo de la confianza social tiene el efectivo y transparente ejercicio de funciones de control y sanción por parte del Estado (*enforcement*). El argumento propuesto por estos autores es, aproximadamente, el siguiente: si las instituciones y estructuras estatales encargadas de aplicar la ley, detectar y castigar a los transgresores son eficientes en cumplir sus funciones, los ciudadanos tienen motivos para pensar que los sujetos que violen la confianza y actúen de modo oportunista y/o deshonesto serán perseguidos y aprehendidos. La garantía estatal del cumplimiento de la ley y el constreñimiento que sobre los ciudadanos en general ejercen las instituciones del Estado reduce la incertidumbre colectiva dentro de un grupo social y hace predecibles las acciones ajenas, generando incentivos favorables a la confianza.

A diferencia de lo que sucede en comunidades pequeñas donde el conocimiento personalizado y las normas sociales alcanzan para garantizar el cumplimiento de los acuerdos y la fiabilidad de los otros, se sostiene que, en sociedades amplias, la confiabilidad de los desconocidos es generada fundamentalmente por las amenazas creíbles de las acciones coactivas que emanan de normas legales. El Estado de Derecho sería entonces base fundamental para el desarrollo de la confianza en las sociedades modernas, destacando no tanto el diseño normativo sino la efectividad de las instituciones estatales en la aplicación de la ley (*enforcement*).

Si los sujetos perciben que las instituciones son capaces de identificar y sancionar a quienes violan los acuerdos, se genera previsibilidad, el riesgo de entablar relaciones con desconocidos disminuye y las probabilidades de que florezca la confianza social son mayores (Rothstein, 2000; Rothstein y Stolle, 2002; Bergman, 2009; Herreros y Criado, 2008; Newton y Norris, 2000; Della Porta, 2000).

Las anteriores aserciones estarían rubricadas por estudios que demuestran cómo Estados eficaces se correlacionan con altos niveles de confianza social y, a la inversa, Estados ineficaces y corruptos se acompañarían de bajos niveles de confianza social (Herreros y Criado, 2008; Delhey y Newton, 2005; Robbins, 2011). En tal sentido, se argumenta que las probabilidades de que las personas confíen aumentan cuando saben que existe un actor político capaz, imparcial, justo y efectivo que, como tercera parte y exógenamente, garantiza el cumplimiento de los acuerdos privados e impondrá sanciones en el caso de que corresponda. Así, cuanto más eficaz sea el Estado en el ejercicio de sus funciones, se crean mayores incentivos a los actores para confiar y cooperar, a la vez que se envían señales generales sobre los principios y normas que prevalecen en una sociedad, lo cual va moldeando creencias, valores y estándares morales que sirven de sustento a la confianza generalizada. En otras palabras, cuando hay eficacia estatal, mayor será la seguridad y tranquilidad que sienten los actores de interactuar con otros y mayores las probabilidades de confianza, pues todo el mundo sabe que, si confías en alguien, tu confianza se verá probablemente recompensada ya que, de lo contrario, el Estado sancionaría al infractor (Levi, 1998; Hardin, 1992; Rothstein y Stolle, 2002; Nannestad y Svendsen, 2005; Mishler y Rose, 2005; Letki y Evans, 2005).

Otro modo de verlo es el de Herreros (2012) para quien, en la medida en que el Estado es eficaz en aplicar las sanciones, los individuos dignos de confianza sobrevivirán y, por ello, habrá una base para confiar, pues existe gente confiable. Por el contrario, cuando el Estado es ineficaz a la hora de hacer cumplir los acuerdos o se considera corrupto, menos probabilidades habrá de desarrollar confianza generalizada, en tanto la base de la confianza se deteriora, ya que los individuos dignos de confianza tienden a desaparecer.

En esta misma línea, algunos autores postulan que, más allá de la eficacia con la que se desempeña un gobierno, importa también la confianza que los ciudadanos tienen en las instituciones públicas encargadas de aplicar la ley: la policía, la administración pública y los tribunales de justicia (Della Porta, 2000). Es de esperar que sujetos que perci-



ben el desempeño de tales instituciones como eficaz, ecuánime, justo e incorruptible tengan mayores razones para arriesgarse y confiar en desconocidos que aquellos que desconfían de los órganos de gobierno específicos. La confianza social podría considerarse un termómetro de la confianza institucional, sugieren Newton y Norris (2000). Si los sujetos desconfían de las autoridades y de las personas que ejercen tales funciones públicas considerándolas inmorales, injustas o poco confiables, pensarán que las otras personas también son malas, inmorales y poco confiables pues ¿si la autoridad no obedece las reglas, por qué alguien lo haría?(Eek y Rothstein, 2005). Por el contrario, se estima que, cuando los individuos perciben que las instituciones se comportan de modo universalista, incorruptible, no clientelar, eficientes en el ejercicio de sus funciones y comparten estos pareceres o sentimientos con los demás ciudadanos, son más proclives a confiar en otros sujetos que no conocen, en tanto se ha creado una especie de moral intolerante a la corrupción, el engaño o la traición (Freitag y Bühlman, 2009; Offe, 1999).

También es probable que importe, además de la eficacia normativa y la percepción actual de las instituciones, la visión histórica que se tiene sobre la capacidad del Estado para hacer cumplir las leyes. Cuando existe un desapego generalizado de la ciudadanía hacia las reglas formales, la tolerancia gubernamental a la violación de las mismas y una anomia arraigada, la confianza social difícilmente se generará, incluso si la eficacia del Estado en términos objetivos mejorara (Nino, 1992; Escalante, 2005). De igual forma, la experiencia de un gobierno autoritario o de prácticas de terrorismo de Estado podría inhibir los efectos positivos de la eficacia estatal en la confianza social (De Greiff, 2009).

Por su parte, un segundo cuerpo de trabajos sostiene que no sólo la eficiencia del Estado y la confianza en las instituciones de gobierno son importantes, sino también el involucramiento del Estado en funciones de redistribución y bienestar social. La equidad sería la clave de comprensión aquí y por varias razones.

En sociedades con amplias desigualdades económicas, los intereses asimétricos que existen entre los sujetos diferentes reducen sentidos de pertenencia y las posibilidades de una idea/acción orientada colectivamente. En su lugar, existe una sensación de injusticia e impotencia generalizada que conduce a los ciudadanos a creer que la mejor y única vía para prosperar es siendo corrupto o deshonesto, considerándose factible que el otro se comporte de esa manera. Asimismo, suele sostenerse que las diferencias de ingresos altas marcan mayores distancias sociales y subrayan la importancia de la posición social y la rivalidad en materia de estatus. Esto último genera un alto estrés en torno a cómo nos ven

los demás, lo cual repercute en la confianza sobre sí mismo y en los factores de inseguridad social con los que ya carga el individuo. Teniendo en cuenta que todos queremos ser valorados y apreciados, una sociedad que hace que muchas personas se sientan subestimadas, despreciadas, miradas como inferiores, ridículas y fracasadas, provoca sufrimiento y rencor y echa a perder recursos humanos. Claramente, cuando a la desigualdad se le agrega la exclusión (vía segregación y polarización), no existe interacción entre los integrantes de los colectivos contrapuestos, siendo en su lugar más factible que se desarrollen confianzas particularizadas al interior de tales grupos que confianza social propiamente dicha. La asociación negativa que existe entre la confianza social y la desigualdad económica rubricaría lo anterior (Knack y Keefer, 1997; Kawachi et al., 1997; Sides, 1999; Hall, 2002; Bjørnskov, 2004; Rothstein, 2000 y 2008; Herreros y Criado, 2001 y 2008; Cárdenas, et al. 2010; Jiménez y Ruiz Huertas, 2010; Wilkinson y Pickett, 2013:61).

En sintonía con esto, se argumenta que el esfuerzo del Estado por reducir la desigualdad económica y favorecer la igualdad de oportunidades es de suma relevancia para promover la confianza social. Estudios comparados recientes destacan los efectos de las políticas públicas de bienestar social en la creación de la confianza social, enfocándose principalmente en el régimen de bienestar de tipo socialdemócrata y en la experiencia exitosa de los países nórdicos. Más específicamente, se argumenta y prueba que la desmercantilización de ciertas prestaciones sociales y el gasto público social tienen efectos positivos en la confianza, en la medida en que mejoran la redistribución del ingreso. Sumado a ello, se destacan el valor de los programas sociales universales (especialmente en lo vinculado a salud y educación) como herramientas en virtud de las cuales los gobiernos envían señales a sus ciudadanos, que contribuyen a forjar sentidos compartidos, de acceso y oportunidades igualitarias y la sensación de pertenecer a una misma sociedad (Rothstein 2008; Rothstein y Uslaner, 2005; Herreros y Criado, 2008; Tamilina, 2009).

Sobre estos últimos asuntos, se remarca el valor que tiene para el desarrollo de la confianza la acción imparcial y el sentido de justicia que trasmite un Estado cuando trata a todos por igual y provee servicios públicos y prestaciones sociales al conjunto de la colectividad sin indagar en su pobreza y como partes de un colectivo. También, el encuentro y tratamiento de sujetos de diferentes estratos sociales en espacios públicos, como el hospital o la escuela, al que las políticas universales habilitan, conduce a los sujetos a percibirse como parte de un mismo orden social que comparte problemas similares. Por tales razones las políticas universales son preferidas en tanto que tratan equitativa-

mente a todos aquellos que se encuentran en condicionales similares, no estigmatizan ni degradan ciertos colectivos beneficiarios de ayuda o asistencia social, conectan las prestaciones a derechos ciudadanos y están exentos de decisiones discrecionales y manejos clientelares. Así, quienes reciben beneficios sociales no se sienten apartados ni receptores de la caridad de los más pudientes, a la vez que la clase media y quienes pagan más impuestos no experimentan la sensación de que sus recursos no tienen retorno y que las políticas solo están orientadas a los pobres. En síntesis, sentirse parte de una misma comunidad moral con un destino compartido genera la solidaridad que es esencial en la construcción de la confianza social (Rothstein y Stolle, 2007).

En sentido inverso, los modelos de bienestar liberales tienden a reducir la confianza y tolerancia hacia los extraños en tanto son punitivos, estigmatizantes y vulnerables a presiones globales y a encomendar una privatización y familiarización de la vida cotidiana, reforzando lazos familiares (Patulny, 2005). En igual medida, la reducción de las prestaciones de bienestar y un gasto social bajo estimulan comportamientos egoístas, reducen los niveles de confianza generalizada y suele relacionarse con baja confianza en las instituciones (Van Oorschot and Arts, 2005; Tamilina, 2009)

Atento a lo anterior, y tomando como referencias los resultados hallados en los estudios cuantitativos y comparados citados, se deduce que un buen camino por el cual el Estado puede influir en la creación de la confianza social sería mejorando la efectividad del gobierno y la distribución de la riqueza mediante prestaciones sociales universales.

### Ilustración 1: Naturaleza de la confianza social



Fuente: elaboración propia

Si, como venimos sosteniendo, la confianza social es algo que “pasa sin que nos demos cuenta”, como subproducto de otras actividades, es decir, como el resultante de interacciones cotidianas y percepciones que los ciudadanos elaboran en el marco de condiciones sociales y políticas, estructurales e ideales específicas, puede que también existan otros modos en que las políticas públicas influyan en la creación de la confianza social. En términos generales entendemos a las políticas públicas como: programas de acción gubernamental en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico, en el marco de los cuales, pueden identificarse: un contenido, un programa, una orientación normativa, un factor de cohesión y una competencia social (Meny y Thoening, 1992). Como se argumentará luego, las políticas públicas potencian la confianza social en la medida en que contribuyen a: a) definir las oportunidades de vida de los grupos sociales y sistemas de estratificación social, b) transmitir valores y creencias a partir de los cuales los sujetos derivan inferencias cognitivas sobre la sociedad y los “otros”, c) crear y mantener espacios públicos que sirven de escenarios a experiencias informales de socialización.

### Políticas públicas y escenarios sociales de reproducción de la confianza social

Denominaremos escenarios sociales de reproducción de la confianza social a aquellos contextos que median la relación entre política pública y confianza, esto es, que son objeto inmediato de las políticas públicas a la vez que espacios privilegiados que influyen en el desarrollo de la confianza (Güemes, 2011).

**Ilustración 2:**  
**Políticas públicas y confianza.**  
**Escenarios de reproducción de la confianza social**



Fuente: elaboración propia

A continuación argumentaremos brevemente la relevancia de tales escenarios y, en los capítulos específicos, volveremos sobre estas ideas para otorgarles un mayor desarrollo y operatividad.

### **Estructuras sociales**

Referirse al papel de las estructuras sociales en la formación de confianza social supone reivindicar a las condiciones socioeconómicas un lugar privilegiado en el estudio de la confianza. A nuestro entender, la percepción subjetiva de confianza no debería interpretarse independientemente de ciertas condiciones objetivas que enmarcan las relaciones sociales y que están asociadas al acceso diferencial a los recursos que otorga el poder, las posiciones que en función de ello ocupan los sujetos en el mapa social y las oportunidades de vida que de esto se derivan (Portes, 1985; Portes y Hoffman, 2003).

En el marco de la literatura sobre confianza social, las referencias a las estructuras y clases sociales son variadas. Los primeros trabajos sobre la materia destacaban cómo el capital social y la capacidad de confiar estaban desigualmente distribuido entre los grupos sociales y vinculados a los recursos económicos (Bourdieu, 2001; Portes y Landolt, 2000; Wuthnow, 2002). Estudios empíricos como el de Hamamura (2012) ratifican lo anterior probando que la pertenencia a estratos con mayores niveles de ingreso y credenciales educativas predecía mayores niveles de confianza. En sentido opuesto, experimentos sociales como el de Piff (2010) prueban que las clases bajas son las que tienen comportamientos pro-sociales más frecuentes y expresan mayores niveles de confianza. Como punto intermedio, el trabajo de Josten (2005) sostiene que existe una relación entre amplias clases medias, el crecimiento económico y la confianza social.

En otro plano, aunque también vinculado al debate sobre la confianza y las clases sociales, Hererros (2011) comprueba una correlación entre clase, ideología partidaria y confianza. Sus estudios demuestran cómo en sociedades donde los partidos socialistas exhiben programas más radicales, la clase trabajadora muestra menores niveles de confianza general. Dicha correlación se explica en que el desarrollo de la conciencia de clase favorece la confianza entre miembros de esa clase facilitando la cooperación entre ellos y estimulando la lucha contra la desigualdad social, a la par que estimula la desconfianza respecto a los que quedan por fuera.

Tomando en consideración los hallazgos antes mencionados, nuestro trabajo no busca identificar cuál es el grupo social que más confía, sino

cómo las características de las estructuras sociales y las peculiaridades de las clases medias afectan el desarrollo de la confianza. Nuestra conjetura será que en sociedades donde los canales de ascenso social están abiertos, las divisiones entre las clases no son visibles, ni marcadas las diferencias entre los estratos, la confianza social tendría más sentido. Por el contrario, en sociedades duales, polarizadas, con fracturas muy marcadas y donde se percibe claramente las divisiones, la confianza tendría menos posibilidades.

Lo anterior se sustenta en la correlación negativa ya mencionada entre desigualdad en el ingreso y confianza. Es razonable suponer que cuando los canales de ascenso social están abiertos y las clases medias se van extendiendo, las desigualdades van menguando y la confianza social tiene más probabilidades de emerger, en tanto los ciudadanos pueden visualizarse colectivamente como parte de una misma comunidad, la prosperidad beneficia y abre puertas a todos. En este punto, lo importante no sería tanto el tamaño y amplitud de las clases medias en sí, sino qué tan homogéneas son en cuanto a preferencias, percepciones, expectativas y/o valores, si se visualizan como “nosotros”, si apuestan por la integración social, etc. En sentido opuesto, si los canales de ascenso social se bloquean, la desigualdad social aumenta, las clases medias se fracturan y los diferentes estratos dentro de ella tienen distintas expectativas, preferencias y oportunidades, la confianza social tiene menos probabilidades de desarrollarse.

Ahora bien, ¿cómo intervienen las políticas públicas en todo este asunto? Es sabido que las características de la estructura de clases depende, en buena medida, del modo en que el Estado construye ciudadanía y protege a los trabajadores. Específicamente, importa tanto la regulación y protección que se garantiza a los trabajadores en el mercado laboral como el modo en que se estructuran las prestaciones sociales de bienestar. Las normativas asociadas a ambas cuestiones involucran una intervención en la distribución del ingreso y de la riqueza que es fundamental para entender las estructuras y estratificaciones sociedades sociales.

En el capítulo dedicado a estructuras sociales y confianza, desarrollaremos más estos argumentos. Puntualmente, buscaremos centrarnos en cómo las políticas públicas que definen las reglas del juego en el mercado de trabajo moldean las clases sociales afectando indirectamente las relaciones y percepciones sociales de los diferentes estratos de la clase media y con ello, las probabilidades de confiar.

## Ideas e imaginarios sociales

Si, como hemos sugerido previamente, la confianza social es una percepción sobre los otros y sobre los contextos de interacción, las interpretaciones cognitivas y normativas de la realidad social se convierten en herramientas clave para comprender la presencia o ausencia de la misma. En esta línea, el cúmulo de experiencia e información que cada sujeto reúne a lo largo de sus interacciones (tema del que nos ocupamos en el apartado que sigue) se articula y ordena en función de las ideas, valores, imaginarios y creencias que conforman sus marcos cognitivos (*framing*) (Elster, 1989 y 2000; Axelrod, 1986; Aumann y Dreze, 2005).

En vista a lo anterior, resulta que, las memorias, narrativas y valoraciones morales que se van construyendo acerca de los “otros” y del “nosotros” son sumamente importantes para el desarrollo de la confianza. Estrictamente, se destacan dos cuestiones. Primero, confiar conlleva visualizar a los otros como seres respetables, dignos, honrados. Si ello no sucede y se cree que los demás son oportunistas, violan las reglas y se aprovechan cuando tiene la posibilidad, la confianza difícilmente emergerá (Rothstein, 2000). En segundo lugar, la confianza necesita una idea de “nosotros” que articule el relato y suerte individual con la social. Si los sujetos no se sienten parte de algo más grande, como parte de un destino social donde se comparten metas y expectativas futuras, difícilmente la confianza social surgirá (Frykman, et al. 2009; Rothstein y Uslaner, 2005).

Lo que inmediatamente cabe interrogarse es ¿qué papel juegan los actores políticos y las políticas públicas en la conformación de los imaginarios sociales y memorias colectivas? La respuesta corta sería un papel trascendental. El fundamento de tal afirmación apunta a la literatura que destaca las funciones expresivas y el poder performativo de las políticas públicas, esto es, cómo las intervenciones gubernamentales y el discurso político instalan lentes que contribuyen al entendimiento de la realidad social, y en función de los cuales se estructuran las relaciones sociales (Jobert, 1989; Rothstein, 2000; Fischer, 2003). Al efecto, los autores resaltan el impacto social que tienen los valores, expresiones e imaginarios a los que se apela, principalmente, en la formulación de la política pública, pero también en el resto del ciclo/fase de la política. Elegir una manera u otra de nombrar implica respuestas diversas y contradictorias a un espectro de intereses políticos, por ello, los encuadres normativos que utilizan las políticas, los argumentos y considerandos que exponen, el modo en que se elaboran (procesos) y las herramientas que privilegian en su ejecución, no son neutrales. El lenguaje y metáforas que se utilicen, así como el modo en que se instrumenta una política,

evocará ciertas imágenes y creencias pasadas, actuales y futuras que contribuirán a definir los mundos sociales que las personas experimentan y las estructuras mentales en donde las metas, planes y preferencias de comportamiento toman forma. Por tal razón, aunque normalmente el lenguaje utilizado en política se presenta como una descripción objetiva, existe una gama de significados, presunciones y postulados de valor que se oculta detrás y que busca influir socialmente (Calvin y Velasco, 1997; Fairclough, 1992; Lakoff, 2007; Zittoun, 2009; Edelman, 1991).

Atento a lo expuesto, parece lógico suponer que el uso de ciertas ideas y herramientas asociadas a la colectivización, solidaridad y universalismo por parte de las políticas públicas sería favorable a la formación de la confianza, en tanto genera conciencia sobre la interdependencia social y ayuda a visualizarnos como partes de un todo. Si los riesgos individuales como la salud, el desempleo, la pobreza, se asumen social y no individualmente, la política pública envía una señal que habla de una suerte compartida, de una sociedad (De Swaan, 1992; Rothstein, 2000 y 2008). Por el contrario, si lo que prima es asegurar individualmente el bienestar y una satisfacción más dependiente del mercado, las ideas de merecimiento y responsabilidad propia son las que se instalan, dificultando la percepción colectiva (Tamilina, 2009; Patulny, 2009; Güell, 2002).

La impronta que dejaría un modo u otro de hacer política social no sería efímera sino que perduraría en el tiempo y afectaría la forma en que percepciones como la confianza social se construyen.

### **Espacios públicos de socialización informal**

Si en el apartado anterior destacábamos el valor de las imágenes sociales, en este se remarca el rol central que juegan en la confianza las experiencias de interacción cotidiana de los sujetos.

En términos teóricos, se ha sostenido que la empatía y sensibilización con el dolor y humillación ajena generan predisposiciones sociales que conducen a la co-responsabilización social y a la emergencia de una conciencia solidaria (Rorty, 1991). En este sentido, se destaca el valor de los contactos informales entre extraños. Ellos servirían para: a) disipar prejuicios y perder el miedo al diferente; b) que los más aventajados ganen capacidad empática respecto de los que menos tienen, reforzando sentimientos de obligación moral y solidaridad hacia ellos; c) que los sujetos pertenecientes a las clases sociales más bajas o marginados sociales generen redes de capital social útiles a futuro que les permitan trascender ciertos guetos sociales y culturales aumentando sus posibilidades de ascenso y mejora social (Bourdieu, 2001; Portes y Landolt,



2000; Bebbington, 2005; Kaztman, 2003 y Rothstein y Uslaner, 2005; Rothstein, 2008).

En suma, la experiencia cotidiana de los actores sociales sería una fuente central en la formación de la confianza social y, por tanto, los espacios públicos -donde acaecen tales contactos informales, donde los sujetos aprenden a vivir en sociedad, a pensarse como partes de un colectivo y a visualizar desafíos compartidos- deberían constituirse como un objeto de estudio privilegiado en la materia (Hardin, 1998; Frykman, et al., 2010; Torche y Valenzuela, 2011).

Los estudios urbanos y de sociología de la educación se han ocupado de problematizar tales espacios. Sobre la importancia de las ciudades y sus espacios públicos como lugar de experiencia de la alteridad, de exposición de sí mismo a la mirada del otro, de intermediación de lo público y lo privado, de cruce de suertes o de identificación de un destino compartido, la literatura se ha ocupado extensamente (Sennet, 1975, 1978; Wacquant, 2007; Sabatini, 2003; Borja, 2005; Ramirez Kuri, 2007; Alguacil, 2008). En igual sentido, la escuela ha sido considerada desde antaño una institución central en la formación ciudadana, así como una plataforma de integración, cohesión y movilidad social (Melucci, 2001; Gradstein y Justman 2000; Tedesco, 1983; Saviani, 1983).

A razón de lo anterior, la premisa en la que se sostiene la importancia de los espacios públicos en la confianza radica en que cuando el acceso a tales espacios es generalizado, la socialización pone en contacto sujetos diferentes, lo cual no sólo contribuye a desarrollar la empatía y corresponsabilidad social y moral, sino también amplía la información sobre el mundo que nos rodea y preferencias ajenas y, por tanto, reduce la incertidumbre y el riesgo de confiar. Si tales espacios son abiertos y promueven el encuentro entre diferentes habrá más oportunidades de desarrollar predisposiciones pro-sociales. Por el contrario, si tales escenarios se deterioran, se segmentan o fragmenta, las oportunidades de interacción entre grupos y categorías sociales disminuyen y, con ello, se profundizan los contrastes ya existentes acentuándose las fronteras sociales. Esto último es importante para la confianza, no sólo por el valor de las interacciones informales, sino porque las fragmentaciones espaciales contribuyen a estabilizar la desigualdad social y convertirla en exclusión lo cual, como hemos visto antes, atenta contra la confianza (Lechner, 2000; Katzman, 2003 y 2007, Svampa, 2000).

Claramente, el modo en que las políticas públicas lidien con tales fenómenos será clave para entender cómo se refuerzan o reconducen los mismos (Sennet, 1975, 1978; Wacquant, 2007; Borja, 2005).

## Recapitulación

Tras citar la importancia que tenía el capital social como antecedente de la democracia, el desarrollo económico y el desempeño estatal, decidimos centrar nuestro estudio en un elemento clave del mismo, como es la confianza social. A tal fin, definimos la confianza social como una percepción sobre la sociedad que involucra un juicio sobre los otros así como sobre el contexto de interacción; una creencia sobre lo dignos de confianza que son los otros; es decir, sobre la probabilidad de que respondan de manera recíproca cuando se les ofrece cooperar en algo. En este sentido, resaltamos la importancia de la información que se obtiene de las interacciones, pero también las ideas e imágenes que conforman los marcos cognitivos en virtud de los cuales se procesan tales intercambios y las estructuras sociales en donde se insertan las relaciones sociales.

Dicho ello, lo que interesa en este libro es analizar cómo interviene el Estado y las políticas públicas en tales asuntos, puesto que ello determinará las posibilidades que existen de potenciar la confianza social. A tal fin, presentamos los resultados derivados de investigaciones de tipo teórico-empírico que destacan la importancia de la eficacia de gobierno, las percepciones ciudadanas sobre las instituciones gubernamentales, la equidad social y las prestaciones sociales. De lo expuesto se derivan cuatro hipótesis que comprobaremos en lo sucesivo:

*Hipótesis 1:* La eficacia del Estado incrementa las probabilidades de que los sujetos confíen en los demás.

*Hipótesis 2:* La confianza en las instituciones estatales incrementa las probabilidades de que los sujetos confíen en los demás.

*Hipótesis 3:* Mayor equidad incrementa las probabilidades de que los sujetos confíen en los demás.

*Hipótesis 4:* Mayor desarrollo y universalización del régimen de bienestar social incrementa las probabilidades de que los sujetos confíen en los demás.

En busca de profundizar las líneas de exploración a las que apuntaban dichos trabajos, y atentos a la compleja e indirecta relación que parece existir entre confianza social y Estado, nos proponemos luego visualizar tres áreas o espacios que interceden la relación entre política pública y confianza. Puntualmente, nos interesa comprender cómo los impactos de un programa político en ambientes estructurales, subjetivos y espaciales afectan la reproducción de la confianza. A tal fin agregamos a las hipótesis previas, tres nuevas.

*Hipótesis 5:* Políticas públicas que contribuyan al desarrollo de estructuras sociales más equitativas (amplias clases medias) incrementan las probabilidades en la confianza social.

*Hipótesis 6:* Políticas públicas que transmitan e instalen valores solidarios e imaginarios colectivos y de pertenencia común incrementan la confianza social.

*Hipótesis 7:* Políticas públicas que inviertan en espacios públicos de socialización informal incrementan la confianza social

Como explicaremos en el capítulo que sigue, la puesta a prueba de las hipótesis presentadas demanda esfuerzos interdisciplinarios y el uso de herramientas metodológicas provenientes de diferentes enfoques y tradiciones de investigación (Nannestad, 2008; Svendsen, 2006; Dudwick, 2006; Frykman et. al, 2010; Laitlin, 2000.)

Consideramos buena una aproximación de tal tipo, en tanto tiende puentes entre disciplinas sociales como la sociología, la ciencia política y la economía, complejizando el debate sobre los orígenes de la confianza social y mejorando el análisis de los efectos de las políticas públicas en la confianza social. Sin embargo, lejos de proponer estrategias concretas de acción política para incentivar la confianza social, el objetivo de este trabajo es suscitar interrogantes y reflexiones que puedan contribuir a la comprensión de cómo el Estado y las políticas públicas influyen en la creación y evolución de la confianza social en escenarios no desarrollados, constituyéndose en un punto de partida desde donde explorar la relación Estado-confianza social.



## **Capítulo 2**

# **Estado y confianza social en América Latina.**



## **Estado y confianza social en América Latina.**

En términos generales, las herramientas utilizadas por la mayoría de trabajos empíricos que estudian la confianza social son los modelos estadísticos o experimentos sociales y, en mucha menor medida, las observaciones antropológicas e investigaciones socio-históricas en profundidad. Entre las críticas más comunes al uso de modelos estadísticos, destacan: la falta de atención a las especificidades de las sociedades que se estudian, el predominio de abordajes estáticos antes que dinámicos de la confianza social y la incapacidad de dar cuenta de los procesos o mecanismos que explicarían las correlación encontradas (Nannestad, 2008; Fine, 1999; CEPAL, 2002). En cuanto a los experimentos, la objeción más frecuente refiere a la validez externa y la difícil generalización de los resultados (Nannestad, 2008). En lo relativo a las investigaciones de corte cualitativas, se las critica en relación a los sesgos que introduce el propio investigador que lleva adelante el estudio y, por tanto, a su dudosa replicabilidad y/o generalización de sus resultados (Orum, et al., 1991).

En vista a las limitaciones que cada metodología conlleva, nuestra propuesta integra herramientas cuantitativas y cualitativas en aras de remediar las debilidades de una con las fortalezas de la otra (Dudwick, 2006; Svenssen, 2006).

En la primera etapa, se propone un análisis estadístico mediante la implementación de un modelo multinivel o jerárquico. El objetivo principal es comprobar si los hallazgos efectuados por la literatura referida se sostienen en América Latina.

Tierras históricamente colonizadas por pobladores españoles, portugueses y franceses, en Latinoamérica conviven lenguas derivadas del latín, influencias culturales europeas y la religión católica con componentes culturales indígenas y africanos, factores estos que la convierten en una región con una enorme heterogeneidad interna pero con una cultura propia, diferente a la asiática, la africana o la europea (Zea, 1986).

Pese a su importancia geopolítica, y a que la confianza social parece especialmente necesaria para que dicha región asuma con éxito los desafíos antes mencionados, se carece de análisis estadísticos complejos sobre la materia en América Latina. Ciertamente, algunos países latinoamericanos suelen incorporarse en estudios globales de la confianza social (Knack y Keefer, 1997; Delhey y Newton, 2005; Herreros, 2002; Herrero y Criado, 2008; Rothstein y Stolle, 2007) y también se encuentran trabajos exploratorios y descriptivos sobre la región y algunos aná-

lisis de países específicos (Durston y Miranda, 2001; Foust, 2009; Bergman y Rosenkrantz, 2009; Rojas Aravena, 2010; Güemes, 2011), pero no se hallan análisis con modelos estadísticos avanzados que involucren a la mayoría de los países de América Latina.

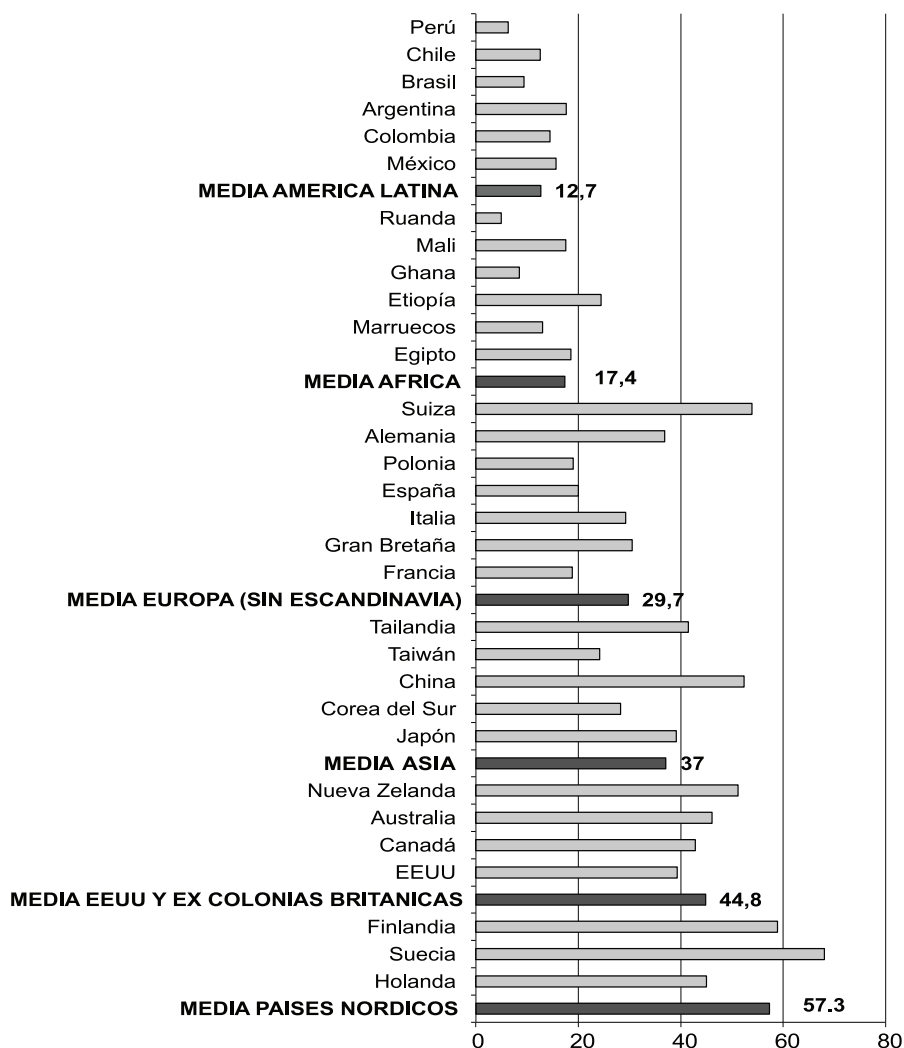
En la segunda parte del trabajo, se profundiza el análisis mediante un abordaje cuanti-cualitativo que recupera la historia y las particularidades de una sociedad dada mediante el estudio de un caso único. El objetivo es revisar y re-elaborar algunas hipótesis vinculadas a la dinámica y recreación de la confianza social, para lo cual se ofrece material cuantitativo bajo un estilo narrativo e interpretativo. La justificación del caso elegido la planteamos unos párrafos más abajo.

### **Pinceladas descriptivas de la región**

Para avanzar en los objetivos propuestos ofrecemos ahora, a partir de gráficos y tablas, una aproximación descriptiva a las variables bajo estudio en la región Latinoamericana que descubra los bajos niveles de confianza social y eficacia estatal y altos niveles de desigualdad social de la región.



**Gráfico 1:**  
**Confianza social. Latinoamérica en el contexto global. (Años 2007-2008)**



Fuente: Elaboración propia en base a datos WorldValueSurvey (2005-2007)  
[www.worldvaluessurvey.org](http://www.worldvaluessurvey.org) (02.02.1013)

Porcentajes de respuestas afirmativas a la pregunta: ¿Confía en la gente en general?

**Mapa 1:**  
**Niveles de Eficacia Gubernamental.**  
**Latinoamérica en el contexto global. (Año 2007).**



Fuente: Elaboración propia en base a datos del World Bank,  
Worldwide Governance Indicators.  
<http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp>. (01.03.09)

**Mapa 2:**  
**Niveles de Desigualdad.**  
**Latinoamérica en el contexto global (últimos años disponibles)**



Fuente: Elaboración propia en base a datos del World Bank,  
Worldwide Governance Indicators. <http://info.worldbank.org> (01.03.12)

Utilizando los datos de la Encuesta Mundial de Valores, el primero de los gráficos presentados pone en evidencia los bajos niveles en términos promedio de confianza social existentes en Latinoamérica en relación a las otras regiones mundiales que se comparan; solo el 12, 7% de la población encuestada en dicha región manifiesta tener confianza en la gente en general. Tales datos no sólo se alejan de aquellas regiones como los países nórdicos donde casi el 60% de la población confía en la gente en general sino que los valores latinoamericanos simbolizan un tercio de los niveles de confianza social que manifiesta sociedades anglosajonas (EEUU y ex colonias británicas) y menos de la mitad de los valores de confianza encontrados en Europa (29,7%).

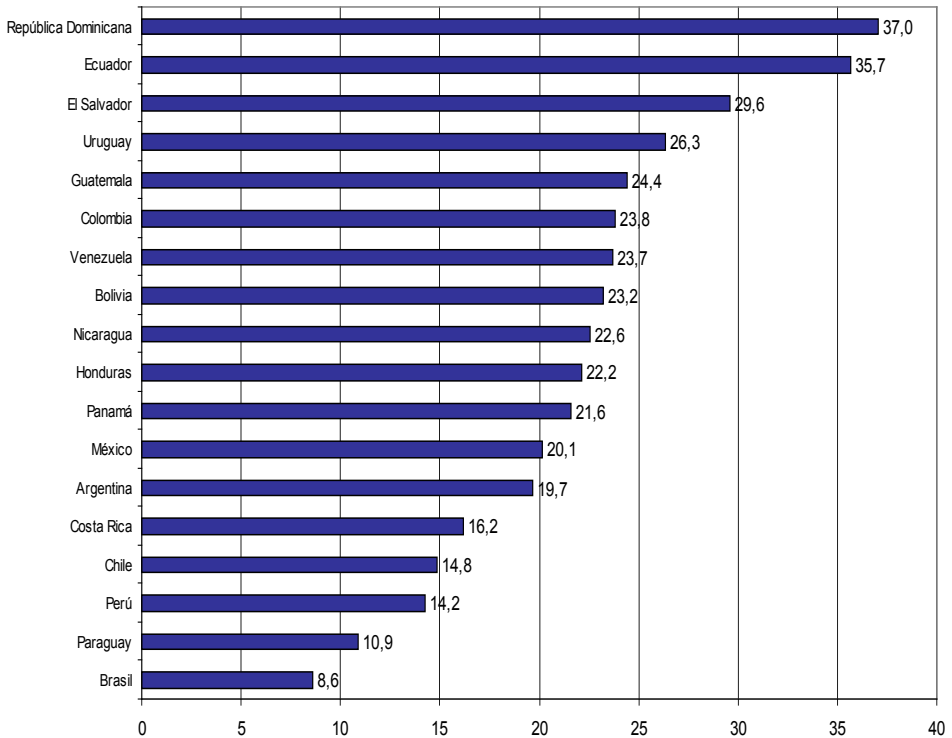
Igualmente, bajos son sus niveles promedio de eficacia de gobierno, que el Mapa 1 pone en evidencia. Cuando la media europea (promedio de los actuales 28 miembros de la Unión Europea) ronda los 80 puntos en el año 2007 y el promedio mundial (212 países bajo estudio) ronda valores de 50, la media latinoamericana (18 países bajos estudio) apenas llega a los 44 puntos.

En sentido similar, el mapa 2 indica cómo los niveles de desigualdad encontrados en la región en términos comparados la posicionan como la región más desigual del mundo con un coeficiente de Gini de 50 puntos, mientras la media europea es de 32 puntos (comunidad europea sin Chipre y Malta) y el promedio mundial es de 40 puntos, según datos del Banco Mundial para 2011.

Luego si se observan con mayor detenimiento los niveles de confianza, eficacia y desigualdad entre países latinoamericanos, las diferencias siguen siendo relevantes, lo cual justifica un análisis comparado.

El gráfico 2 ilustra los porcentajes de personas que manifiestan confiar en la gente en general en los 18 países bajo estudio. El rango máximo de confianza en 2008 lo encontramos en República Dominicana, donde el 37 % de la población afirma confiar en los demás, valores similares a los de Alemania según datos antes presentados de la encuesta mundial de valores (36,8%). El rango mínimo de confianza se observa en Brasil, donde menos del 9 % de la población confía en los demás, lo cual lo asemeja a los resultados encontrados en Ghana (8,5). Atento a ello, la desviación típica que se verifica entre los países latinoamericanos es de 7,52, menor quizá que la que suele hallarse al interior de Europa, pero igualmente relevante.

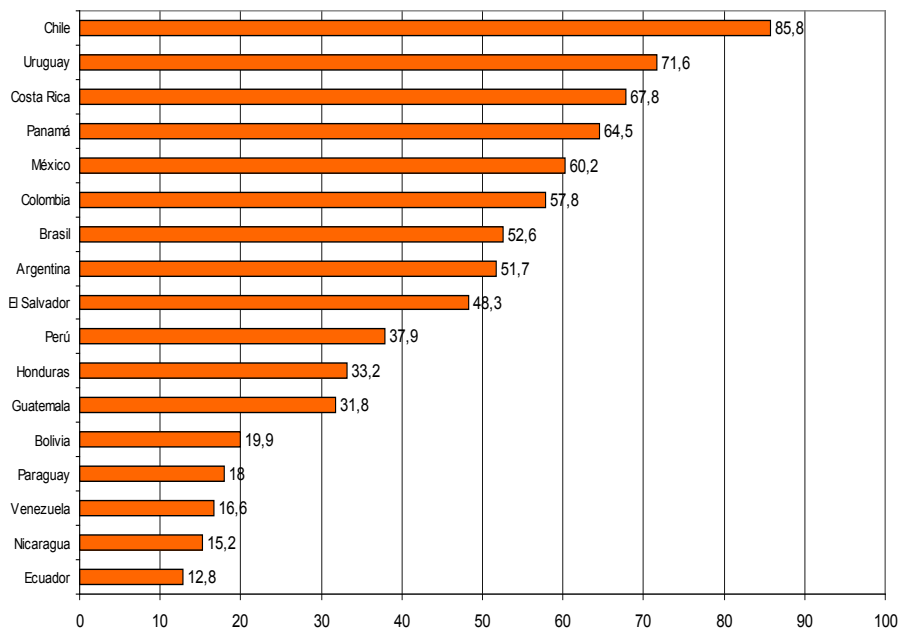
**Gráfico 2:**  
**Niveles de confianza al interior de América Latina (Año 2008)**



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Latinobarómetro, 2008.  
Porcentaje sobre total de respuestas válidas a la pregunta:  
¿Se puede confiar en la mayoría de las personas?

En relación a la eficacia estatal, el gráfico 3 evidencia también la amplia variación que existe al interior de la región donde se localizan casos como el de Chile, con puntajes en materia de desempeño similares a los que recibe España o Francia (85, 81 y 89 puntos respectivamente), y países como Ecuador, con menos de 13 puntos, cuyos valores se asemejan a los de Libia (12 puntos). Como es de esperar, el grado de dispersión de los países respecto a la media regional es muy alto, siendo la desviación estándar de 22,6.

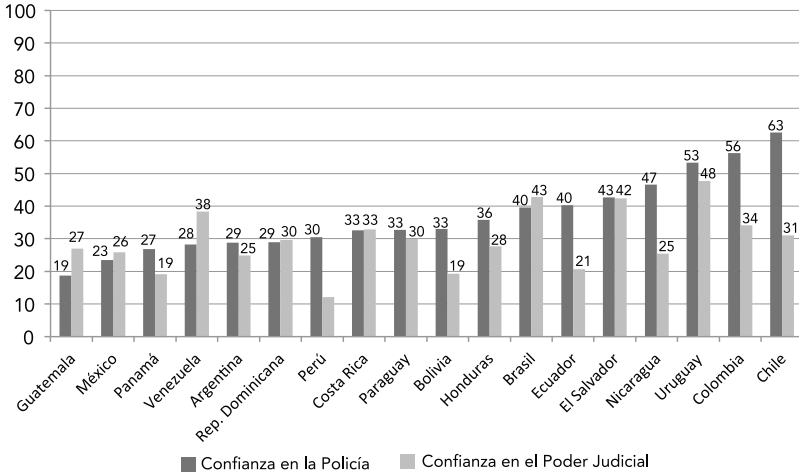
**Gráfico 3:**  
**Niveles de eficacia estatal al interior de América Latina (Año 2008)**



Fuente: Elaboración propia en base a datos  
 World Bank, WorldwideGovernanceIndicators.  
<http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp>. (01.03.12)

En materia de confianza en las instituciones gubernamentales encargadas de aplicar las leyes, esto es policía y tribunales, la media de la región es baja también y se encuentran diferencias interesantes tanto entre países como dentro de cada país, según la institución a la que se haga referencia. Los polos opuestos son Guatemala y Uruguay. En el primero de los casos la desconfianza hacia la policía y los tribunales es alta, mientras en el segundo, baja. Es de notar, sin embargo, que la confianza en la policía es independiente de la confianza en los tribunales. Sirvan de ejemplo casos como el de Chile y Colombia, donde la institución policial recibe una dosis fuerte de confianza (63 y 56%), mientras los tribunales exhiben prácticamente la mitad de confianza (31 y 34%). Guatemala y Venezuela se ubican en sentido contrario, siendo países donde la confianza en las instituciones es muy baja, y en donde se verifican mayores niveles de confianza en el poder judicial (27% y 38%) que de confianza en la policía (19% y 28% respectivamente).

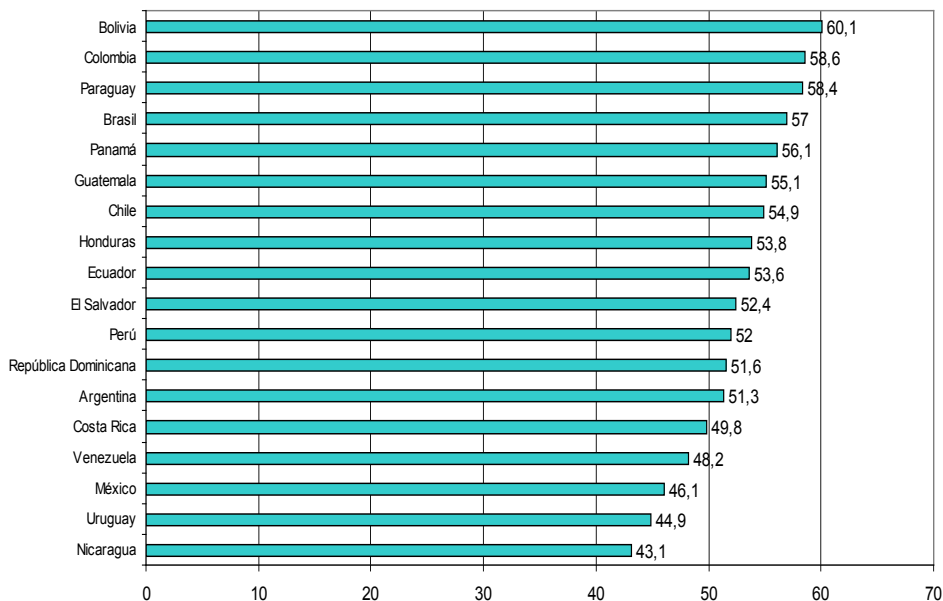
**Gráfico 4:**  
**Confianza en Poder Judicial y**  
**Confianza en la Policía al interior de América Latina (Año 2008)**



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Latinobarómetro, 2008.  
 Porcentaje sobre total de respuestas válidas a la pregunta:  
 ¿Diría usted que tiene mucha, algo, poco o nada de confianza en...?  
 Se grafica la suma de las respuestas a mucha y algo.

Las barras del gráfico 5 muestran la variación que existe en términos de distribución de la riqueza. En términos generales, todos los países latinoamericanos tienen altos niveles de desigualdad. Sin embargo, también son considerable las diferencias entre ellos. Mientras Bolivia y Colombia tienen los mayores niveles de desigualdad (60 y 59 en el índice de Gini), Nicaragua y Uruguay tienen los menores niveles (43 y 45 índice de Gini), los cuales, siguen siendo sensiblemente superiores a los que tienen aquellos países de la Unión Europea con mayor desigualdad, como Portugal y Lituania (ambos con 38 puntos en el índice de Gini, según datos WB previamente mapeados). La desviación típica para la región latinoamericana es de 4,8.

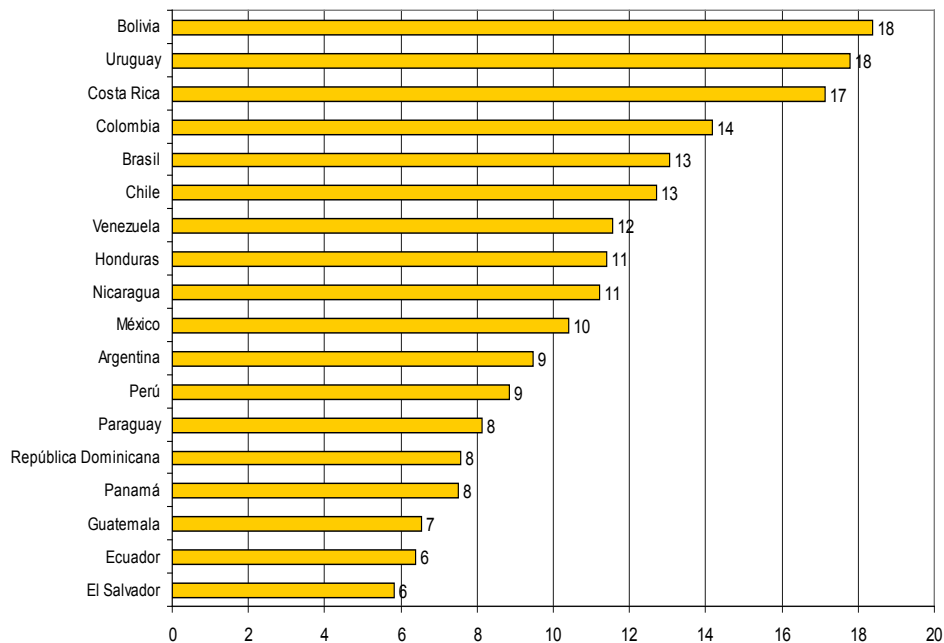
**Gráfico 5:**  
**Niveles de desigualdad social al interior de América Latina (Índice de Gini).**



Fuente: Elaboración propia en base a datos de CEPAL para el año 2007.  
 CEPALSTAT Base online (1.03.2010)

Por último, el gráfico 6 recoge los niveles de gasto público social en términos de Producto Bruto Interno. También en este caso se encuentra una importante divergencia al interior de la región. Uruguay, Costa Rica y Bolivia son en 2006 quienes mayores esfuerzos hacen en esta materia (18%), mientras Ecuador y Guatemala, los que menos porcentaje del PIB destinan al gasto social (6 %). Es de notar que, incluso en aquellos países donde más porcentaje se destina al gasto, las cifras siguen siendo mucho más bajas que la media europea, donde el porcentaje destinado a la protección social ronda los 47 puntos del PIB, según datos de 2008 que ofrece la oficina de estadística comunitaria, Eurostat. La desviación típica en el caso latinoamericano es de 4 puntos.

**Gráfico 6:**  
**Gasto Público Social como % del PIB al interior de América Latina.**



Fuente: Elaboración propia en base a datos CEPAL para el año 2005.  
 CEPALSTAT Base online (1.03.2010)

De lo observado previamente se deduce que América Latina tiene muy bajos niveles de confianza social, un desempeño muy pobre en términos de eficacia estatal y una muy mala distribución del ingreso en relación a Europa, a países anglosajones e, incluso, respecto al promedio mundial.

En segundo lugar, se aprecia una considerable variación entre los países que integran la región latinoamericana. La confianza es medianamente alta en el caso de República Dominicana, en donde el 37% de la población manifiesta confiar en la gente en general comparado con países como Brasil, donde la población que responde confiar en los demás no llegan al 9%. Algo similar ocurre con la confianza institucional, sociedades como la chilena y la colombiana exhiben altos niveles de confianza



en instituciones como la policía (63% y 56% respectivamente), mientras que en Guatemala y México los ciudadanos tienen muy poca confianza en la policía (19% y 23% respectivamente). En igual término, la eficacia estatal en países como Chile o Uruguay es alta (86 y 72 puntos respectivamente en la escala del Banco Mundial) mientras que en países como Ecuador y Nicaragua es muy baja (12 y 15 puntos respectivamente). El gasto público social también es diferente entre los países de la región. Así, países como Uruguay destinan el triple de recursos en términos de PIB que lo que destina El Salvador (18% y 6% respectivamente). Las dispersiones típicas presentadas tras cada gráfica cuantifican la amplitud en que los países de la región se distancian de la media para cada indicador considerado.

Tercero, y último, la relación entre las variables no siempre se ajusta a lo esperado según la literatura citada. Los trabajos referenciados indicaban que mayor eficacia estatal, altos niveles de confianza en instituciones de gobierno, bajos niveles de desigualdad y un gasto público social generoso se articulaba a la confianza social positivamente. En la región latinoamericana es difícil encontrar países donde las cinco variables se comporten de esta manera. Ciertamente, se observan casos como el de Paraguay o Uruguay donde los niveles de desempeño estatal, confianza en las instituciones, equidad y confianza social parecen ajustarse a las expectativas teóricas. En el primer caso, negativamente (bajo desempeño estatal, baja confianza institucional, peor distribución del ingreso y menores niveles de confianza social); en el segundo, positivamente (buen desempeño estatal, alta confianza institucional, mayor equidad y mayor confianza social). Sin embargo, en la mayoría de los casos no es esto lo que se encuentra. Así, hallamos países con altos niveles de eficacia estatal y confianza en las instituciones, como Chile, que sin embargo exhibe bajos niveles de confianza social y altos niveles de inequidad social. El caso simétrico es Venezuela, donde la confianza social es medianamente alta en relación al resto de la región, la desigualdad relativamente baja y, sin embargo, la eficacia gubernamental y la confianza en la policía y los tribunales, muy baja.

### **Análisis cuantitativos multinivel: en busca de explicaciones**

Los modelos multinivel nos permitirán trabajar, simultáneamente y sin pérdida sustantiva de información, datos de nivel individual y de nivel agregado. Así, focalizando en la naturaleza jerárquica e influencias comunes de los datos, se reduce la variabilidad natural del grupo, volviéndolo más homogéneo hacia el interior y diferente hacia el exterior. Este tratamiento permite la diferenciación de la varianza según niveles de

agregación y, por tanto, previene de las falacias ecológicas. En suma, tales modelos mejoran las estimaciones, tanto a nivel individual como a nivel contextual, conduciendo a un conocimiento preciso y sistemático del fenómeno bajo estudio (Gaviria Soto, 2005; Hair, et al., 2005).

La unidad inferior de nuestro análisis son los individuos y la superior, los países. El número de países está limitado por la disponibilidad de datos. Han sido incluidos en el análisis 18 países de la base de datos de Latinobarómetro: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.<sup>5</sup>

Nuestra variable dependiente será la confianza social. La pregunta que se utiliza normalmente para capturar esta variable es: “Hablando en general, ¿diría Ud. que se puede confiar en la mayoría de las personas o que uno nunca es lo suficientemente cuidadoso en el trato con los demás?”. Las respuestas toman el valor 1 cuando se responde “se puede confiar en la mayoría” y el valor 0 cuando se responde “uno nunca es suficientemente cuidadoso”. Dado que se trata, por tanto, de una variable dependiente categórica, se ha estimado un modelo logístico.

A pesar de las críticas, dicho indicador ha probado ser consistente con la impresión popular de sujetos del territorio en análisis y con la opinión de observadores externos. También ha sido respaldado con evidencia derivada de experimentos, evidenciando ser una medida relativamente estable en las comparaciones entre países (Ostrom et al., 2009; Ermisch, et al., 2009; Robbins, 2011; Nannestad, 2008; Delhey y Newton, 2005).<sup>6</sup>

Como variables independientes de nivel individual utilizaremos diversos indicadores. En primer lugar, aquellos que nos permitan conocer cómo los individuos evalúan la acción de gobierno:

---

5 La base de datos de nivel individual es Latinobarómetro. Se trata de un sondeo de opinión de la población latinoamericana que abarca un amplio espectro de temas y cuenta con un cuestionario único adaptado a cada país, de periodicidad anual (desde 1995 hasta la actualidad), y que cubre 18 países y entrevista alrededor de 20.000 mil personas en muestras representativas de cerca de 2.000 individuos de 16 y más años de edad. Las bases se pueden descargar gratuitamente en: <http://www.latinobarometro.org/latino/LATDatos.jsp>.

6 El uso de dicho indicador ha sido sujeto de varias críticas. Primeramente, se destaca la preocupación por interpretar qué puede querer decir la gente cuando responde a interrogantes como el citado. Hay quienes creen que las respuestas a la anterior pregunta tiene más que ver con la propensión y preferencias estables hacia la cooperación de quien responde que con las ideas o percepciones que tiene tal sujeto sobre si los otros cooperarían o defraudarían. Asimismo, se echa en falta que la respuesta a esta pregunta solo refleje una toma fija y estática de la confianza, que es incapaz de evaluar su radio de alcance, intensidad, distribución y utilización (Knack, 2000; Sabatini, 2005; Letki y Evans, 2005; Díaz Albertini, 2001; Wuthnow, 2002; Delhey y Newton, 2005; Durlauf, 2002; Thöni, et al., 2012).

- la confianza en instituciones gubernamentales, diferenciando confianza en la Policía, en el Poder Legislativo, en la Administración Pública y en los Tribunales de Justicia. Al respecto, buena parte de la literatura confirma la relevancia entre confianza en instituciones de gobierno y confianza social. Freitag y Bühlmann (2009), mediante aplicación de un modelo multinivel que toma por base 57 países, destacan los efectos positivos de instituciones gubernamentales como la policía en la confianza social. En igual sentido, el artículo de Nannestad y Svendsen (2005) en Dinamarca resalta, a partir de resultados de experimentos sociales, el peso que tiene la confianza en instituciones sobre variables culturales en la confianza social. También el trabajo de Mishler y Rose (2000:15) en Rusia implementando ecuaciones estructurales, demuestra la fuerte influencia que tiene la confianza institucional sobre la confianza social. Asimismo, estudios experimentales desarrollados por Eek y Rothstein (2005) entre estudiantes universitarios en Gotemburgo, apuntan en tal sentido: el incremento de la confianza vertical (en autoridades gubernamentales tales como jueces, policía, fiscales, etc.) tiene un efecto positivo sobre la confianza horizontal (confianza en los demás) mientras que la reducción de la confianza vertical tiene efectos negativos menores sobre la confianza social. Como se explicó previamente, el mecanismo explicativo de dicha relación se asentaría en que si los ciudadanos creen que las instituciones encargadas de velar por el cumplimiento de los acuerdos son justas, imparciales, honestas y eficientes a la hora de desempeñar sus funciones, poseen mayores garantías de que en caso de ser defraudados dichas autoridades actuarán y penalizarán a los que violan acuerdos. Esta eficiencia, a la hora de aplicar la ley, desalentará a los actores sociales a defraudar. Por el contrario, si se cree que las autoridades no siguen las normas, son ineficientes, actúan de modo clientelar, deshonesto o están corrompidas, no habría motivos para creer que los actores sociales se comportarán de modo correcto y honrarán los acuerdos.
- percepciones que aluden indirectamente al desempeño del gobierno en lo que se refiere a sus funciones de mantener el orden y en aquellas asociadas a la equidad: percepción de (in)seguridad ciudadana y percepción sobre la distribución de la riqueza. Como es sabido, las percepciones suelen estar articuladas entre sí y, en numerosos casos, en la formación de las mismas son igualmente importante los datos objetivos de la realidad, como las emociones, creencias y modos de ver el mundo que tienen los sujetos. Por tal razón, es de esperar que la percepción de seguridad ciudadana y justa distribución de la riqueza importen en la formación de la confianza tanto como el efec-

tivo desempeño del gobierno en tareas sancionadoras como redistribuidoras. Por otra parte, es poco probable que los sujetos confíen en los desconocidos si se sienten inseguros, temen por sus bienes o su vida; o visualizan a su sociedad como inequitativa o creen que la distribución de la riqueza es injusta.

En segundo lugar, se incorporan indicadores tradicionalmente asociados a la confianza, tales como:

- asociacionismo (participación en organizaciones). El asociacionismo y la confianza han sido señalados como elementos principales, a la vez que resultados e indicadores, del capital social desde que Putnam (1993) publicara sus investigaciones sobre Italia. Sobre la relación entre participación en asociaciones y el capital social y/o confianza, ver Putnam (1993) y (2001); y Herrerros y Criado (2001). Sobre los cuestionamientos a dicha relación ver: Boix y Posner (2000); Levi (2001); Díaz Albertini (2001); Wuthnow (2002); Rothstein y Uslaner (2005); Sabatini (2005) y Welzel et.al (2005). Suele sostenerse que la participación en asociaciones fomenta el desarrollo de la confianza social. Aunque los mecanismos que explican dicha relación están poco claros y hay quienes afirman que la relación causal va en sentido contrario (quienes más confían suelen participar más en asociaciones), se suele argumentar que mayor participación en asociaciones, especialmente en aquellas que se integran por sujetos diferentes y son de organización horizontal, aumenta la confianza social en virtud de que los sujetos desarrollan lazos de confianza con sus coasociados y, en tanto ven a los mismos como muestra representativa de la sociedad, son capaces de extender su confianza particularizada al resto de sujetos, que no conocen pero que intuyen se parecen a sus coasociados. Otra línea argumental de corte más clásico sugiere que las asociaciones, en tanto son escuelas de virtud cívica y formación ciudadana, fomentan la confianza social. Se adopte una u otra lectura es de esperar que la participación en asociaciones aumente la confianza social. En nuestro caso se elabora un variable dicotómica en donde 1 indica participación en al menos una asociación y 0 no participación en ninguna asociación.
- optimismo respecto al futuro. Brehm y Rahn (1997) sostienen que las predisposiciones afectivas tienen una importante influencia en la confianza social. En esta línea, Lechner (2001) argumenta que los sentimientos de inseguridad e incertidumbre actuales y respecto del futuro bloquean el desarrollo de la confianza. La falta de un horizonte temporal, el miedo a la exclusión, el sentimiento de no poder

controlar la propia vida, la incapacidad de “codificar los sueños” y la percepción de que el futuro se desvanece generan un desconcierto y malestar que socaba las probabilidades de confiar. En nuestro estudio, el optimismo a futuro se evalúa mediante una escala de 10 posiciones en las que los encuestados consideran si sus hijos estarán mejor o peor que ellos (1 es mucho peor, 10 es mucho mejor).

Como variables de control, se utilizan indicadores sociodemográficos habituales: sexo (variable dicotómica donde 0 es femenino y 1 masculino) y educación.<sup>7</sup> La relación entre educación y confianza es particularmente interesante. La literatura suele demostrar que altos niveles de educación predicen mayores niveles de confianza social, esto es: quienes tienen mayores credenciales educativas suelen ser más confiados. Las explicaciones a ello suelen cifrarse alternativamente en: a) la ambición que alienta a los educados a relacionarse con otras personas; b) el desarrollo de una inteligencia social, por las que ciertas habilidades -que vendrían dadas por la educación- suponen la capacidad de distinguir quiénes son y quiénes no dignos de confianza; c) en la capacidad que tiene la educación de ampliar nuestros horizontes y sensibilizarnos acerca de los diferentes (Yamagishi, et al. 1999). Tras esta síntesis de los posibles mecanismos que explican la correlación entre educación y confianza, Herreros (2012) sugiere que dicha relación no es directa sino que está mediada por la eficacia del Estado. Así, la educación favorece el desarrollo de la confianza social en la medida que exista un Estado eficaz. Cuando el Estado es ineficaz, la educación no surte sus pretendidos efectos positivos en la confianza puesto que los individuos prácticamente no confían en los demás.

La base de datos de donde provienen los indicadores de nivel individual es el Latinobarómetro, encuesta que se desarrolla desde 1996 hasta la fecha a un total de 1.200 personas en cada uno de los mencionados países.

Como variables independientes de nivel agregado nos centraremos, para evaluar el desempeño estatal en funciones básicas, en el indicador de eficacia gubernamental elaborado por el Banco Mundial. Este indicador busca evaluar la calidad de los servicios públicos y de las burocracias (como las habilidades técnicas de los funcionarios o la capacidad de coor-

---

7 Además de las mencionadas, en la literatura sobre la confianza se utilizan como variables de control: la religión, la edad, la satisfacción con la vida, el posicionamiento ideológico, la predisposición de los ciudadanos para participar en manifestaciones o firmar petitorios, etc. No se incluyen todas ellas en nuestros modelos, pues es preciso que el modelo se ajuste al principio de la parsimonia, esto es, modelos sencillos con pocas variables. Asimismo, variables como las mencionadas fueron incluidas en pruebas previas y no demostraron ser relevantes para explicar la confianza en América Latina.

dinación entre los diferentes niveles de gobierno) a la vez que medir los grados de independencia de éstos a las presiones políticas, la calidad en la formulación e implementación de las políticas públicas (habilidad de crear, mantener y proveer infraestructura, resolver problemas económico atender desastres naturales) y la credibilidad de los gobiernos. A pesar de las críticas que se le hacen<sup>8</sup>, es el indicador más utilizado, dado el fácil acceso y la disponibilidad de las bases de datos, convirtiéndose en un indicador útil a fines comparativos. Mayores valores del indicador sugieren mayor eficacia estatal. Para el caso latinoamericano en el año 2007, Chile tenía el mayor puntaje de la región: 84,8, y Ecuador el peor: 15,2.

En segundo término, para medir cómo el Estado se hace cargo del bienestar y se compromete en la búsqueda de una mayor igualdad social, se utiliza el indicador de gasto público social como porcentaje del PIB. Al respecto, se sostiene que el indicador de gasto público social y, específicamente el gasto en educación y salud, permite aproximarse a los esfuerzos que hacen los Estados en materia de bienestar social, a la inversión del mismo en políticas que aumenten la igualdad de oportunidades, a la equidad social, al bienestar social y al cariz universalista del Estado. Así, se afirma que el gasto público social universalista, a la par que ofrece a las personas mayores recursos y libertad para desarrollar redes sociales, ayuda a generar un sentido de ciudadanía, solidaridad, voluntariado e imparcialidad que lo diferencia de las prestaciones dirigidas a ciertos colectivos específicos. Sin desconocer las críticas que se le hacen al uso indicador, lo utilizaremos por ser uno de los pocos indicadores disponibles para aproximarse a la cuantificación del compromiso de los Estados en el bienestar social (van Oorschot y Art, 2005; Delhey y Newton, 2005; Freitag y Bühlmann, 2009; Rothstein y Uslaner, 2005; Sabatini, 2005; Herreros, 2002).<sup>9</sup> En el caso latinoamericano, el país con

8 Dos son las grandes críticas que se hacen: primero, su elaboración toma en consideración percepciones subjetivas de informantes clave en cada país, con lo cual, está sesgado; segundo, sobredimensiona cuestiones relacionadas al libre mercado, altamente volátil y propio de una particular manera de concebir la eficacia estatal (Glaeser, et. Al, 2004 y Ballart, 2010). A fin de dar mayor robustez al modelo, se realizan modelos alternativas utilizando indicadores que buscan medir también la eficiencia del Estado, como el Subíndice "Requerimientos básicos" del Índice de Competitividad Global (ICG) del Foro Económico Mundial, el Índice de Fragilidad Estatal de Marshall y Cole (2009) y el Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional. Los coeficientes y errores estándar no han sido significativos en ningún caso, por lo que se prefirió mantener el modelo original con el cuestionado, pero popular, indicador del Banco Mundial.

9 Aunque el gasto público es la variable más utilizada, se la crítica en tanto refleja más el proceso que los resultados de la intervención estatal y, por tanto, es poco útil para evaluar el verdadero apoyo del gobierno al bienestar y la eficacia de los beneficios sociales en relación a mayor equidad social y creación de confianza. Así, dado un mismo nivel de gasto entre dos países, uno de ellos pueden cubrir más personas con prestaciones más bajas y otro lo contrario. La

mayor gasto público como porcentaje del PIB en 2005 es Bolivia, con 18%, y el que menor porcentaje tiene es El Salvador, con menos del 6%.<sup>10</sup>

También usaremos la desigualdad en los ingresos. Se utilizará el coeficiente de Gini (CEPAL, 2007) en tanto es el indicador más utilizado en la literatura a tales fines. Como se presentó antes, se suele sostener que a mayor desigualdad, menor confianza social. Las sociedades desiguales se preocuparían menos por la gente que tiene trayectorias de vida diferentes, y los ricos y pobres vivirían uno junto a otro pero sin interactuar. Como consecuencia, no se desarrolla un sentido de destino compartido o comunidad. La región latinoamericana es la más desigual del planeta, siendo para el año 2007 Bolivia el país con mayor desigualdad (60,1), y Nicaragua con menor desigualdad (44).

Por último, se incorporan variables de control de nivel agregado asociadas a rasgos demográficos y al clima social, económico y político, como el Producto Bruto Interno per capita (FMI, 2006). Esta variable se introduce normalmente en todos los estudios de confianza social que, a la vez, utilizan como variable independiente la eficacia estatal. Su incorporación busca conocer si la eficacia estatal es realmente importante y si tiene un efecto independiente sobre la confianza cuando se toma en consideración la riqueza de un país, o bien, si la eficacia es accesoria y depende de la riqueza del país. En la muestra bajo estudio, Argentina es el país con mayor riqueza per capita en el año 2006: 16.080 US\$, y Bolivia el que produce menos riqueza per capita: 2.931 US\$.<sup>11</sup>

---

eficiencia en el uso, más que la cantidad, parece ser lo más relevante, de modo que, el gasto público tendría efectos positivos sólo en tanto sea capaz de reducir la desigualdad (Sabatini, 2005; Tamilina, 2009).

- 10 A fin de ganar precisión en modelos alternativos se desagregó el Gasto Social en Educación y Salud y se consideró como indicadores alternativos para evaluar el peso del bienestar sobre la confianza tales como: presión fiscal, esto es carga tributaria efectiva como % del PIB; el Índice de Welfare elaborado por Bertelsmann (2006), la tipología de Estados de Bienestar de América Latina de Martínez Franzoni (2006), el indicador de Capacidades Básicas (Social Watch, 2008), expectativa de vida al nacer, la mortalidad Infantil (ratio por 1.000 nacidos vivos), tasa de analfabetismo de población de 15 años y más, y el promedio de años de escolaridad. En ningún caso, los indicadores se mostraron significativos y, por ello, no se incluyeron en el análisis.
- 11 A fin de controlar variables que, por fuera del modelo, pudieran afectar la confianza, se desarrollaron modelos alternativos con las siguientes variables de control: polarización y fragmentación étnica (Montalvo y Querol, 2005), tasa de homicidios (CEPAL-OPS), porcentaje de economía informal en porcentajes del PIB (Gómez Sabaini, et al., 2010), desempleo (OIT) e índice de calidad democrática (Levine y Molina, 2007). Ninguna de ellas resultó significativa para explicar la confianza. Aunque resultaba interesante se omitió introducir variables sobre violencia política (Robbins, 2011; Delhey y Newton, 2005). Según se cuantifiquen golpes de Estado, guerra civil o desapariciones forzadas, y el modo en que se conceptualice ello, resulta que la mayoría de los países bajo estudio verifica episodios recientes de violencia política, lo cual arroja poca variabilidad entre ellos, y no contribuye a la explicación. Ver datos de Polity IV Project: Marshall, Gurr y Jagers; 2010; datos de Enforced Disappearances Information Exchange Center o Amnesty International.

Los modelos que se presentan a continuación, nos permitirán obtener una imagen preliminar y aproximativa de la correlación entre Estado y confianza social en América Latina.

En resumidas cuentas, el objetivo de este capítulo es comprobar en qué medida los hallazgos derivados de estudios comparados sobre la confianza social y el Estado se observan en los países de América Latina. En tal sentido, hay cuatro hipótesis que nos interesa corroborar. La primera hipótesis vincula positivamente la eficacia del Estado con la confianza. Mayor eficacia en el ejercicio de las tareas de gobierno, implica más orden y menos incertidumbres, lo cual favorece la confianza en el desconocido. En términos más concretos, un Estado eficaz garantiza que el incumplimiento de las reglas y los acuerdos privados sea sancionado y, en este sentido, permita confiar en los demás. Derivada de la primera, la segunda hipótesis sostiene que mayor confianza en las instituciones de gobierno encargadas de reglar, implementar y aplicar las normas es determinante en la confianza social. Así, confiar en que el Estado lleve a cabo sus tareas de supervisión, produce como consecuencia confianza en los demás. La tercera hipótesis indica que la desigualdad bloquea el desarrollo de la confianza. Las referencias a un “nosotros” corren en sentido contrario a la polarización social. La cuarta, y última, hipótesis indica que mayor gasto público social predice mayor confianza social. Corolario de lo anterior, se considera que los esfuerzos que haga un Estado en materia redistributiva potencian el desarrollo de la confianza social, en tanto mejoran la equidad e integración social.

A continuación, ofrecemos una serie de modelos que ponen a prueba las hipótesis comentadas.

**Tabla 1. Resumen estadístico**

Variable	Obs	Media	Desvia Stand.	Min	Max
Confianza	22041	0,231	0,421	0	1
Conf. en la Policía	22378	2,749	0,932	1	4
Conf. en Adm. Pub.	21634	2,878	0,857	1	4
Conf. Poder Judicial	21683	2,939	0,864	1	4
Confianza Congreso	21633	2,868	0,879	1	4
Sensación de seguridad	19598	2,208	0,762	1	3
Percepción justicia distributiva	19421	3,099	0,964	1	4
Optimismo de futuro	20204	1,356	0,527	0	2
Asociacionismo	22675	0,921	1,258	0	10



Sexo	22675	0,517	0,500	0	1
Educación	20204	3,754	1,734	1	7
Eficacia Estatal	17	43,9	22,17	12,8	85,8
Gasto Público %PIB	18	11,12	3,83	5,8	18,4
Índice de Gini	18	52,67	4,7	43,1	60,1
PIB	18	8.810,5	4.258	2.176,5	18.379,9

Fuente: Latinobarómetro 2008

En la primera columna de la tabla 2, se presenta el **modelo nulo**. Los resultados de efectos aleatorios indicados al final muestran que las variaciones tanto de nivel individual como entre países son significativas.

En la segunda columna se presentan el **modelo 1**, donde se miden las relaciones entre la confianza y las variables individuales. Destacan como significativas: las percepciones de seguridad y equidad distributiva, la confianza en el congreso y en la administración pública, la pertenencia a asociaciones, y el género (al parecer, las mujeres confían más que los hombres). Al contrario de lo que la literatura supone, la relación entre educación y confianza no es significativa y, en todo caso, el signo de tal relación es negativo. Sobre este último asunto, estudios similares en países no desarrollados han demostrado que la educación, o bien se vincula negativamente con la confianza (caso de Uzbekistan Gleave, et al., 2012), o bien no resulta significativa (caso de países asiáticos, Park, 2012). Una primera interpretación de ello supondría que la relación entre la educación y la confianza está mediada por la eficacia estatal. Cuando esta última es baja, los sujetos con más educación confían menos, pues conocen mejor el contexto social en que interactúan y son conscientes de la incapacidad del Estado para sancionar a los que violan los acuerdos (Herrerros, 2012). Una segunda interpretación sugeriría que la relación entre educación y confianza está mediada por la desigualdad. En contextos donde la desigualdad social es alta, la educación no surte su tradicional efecto positivo sobre la confianza social sino, por el contrario, conduce a los sujetos a desconfiar de los demás y a preferir estrategias *free riders*, acentuando el efecto negativo encontrado entre confianza y educación. En otras palabras, las brechas educacionales dentro de un grupo se convierten en fuente de distancia social y crean barreras para la confianza y la cooperación (Márquez, et al. 2008).

**Tabla 2:**  
**Confianza, Eficacia de Estado y Gasto Público. Año 2008**

<b>VD: Confianza</b>	<b>Modelo Nulo</b>	<b>Modelo 1</b>	<b>Modelo 2</b>	<b>Modelo 3</b>
Constante	-1,32 -0,11			
<b>N1</b>				
Confianza en la Policía		0,012 (0,03)	0,004 (0,03)	0,013 (0,026)
Confianza en el Poder Judicial		0,065 (0,03)	0,070 (0,03)	0,065 (0,03)
Confianza en la Administración Pública.		0,078 (0,03)	0,094** (0,03)	0,078 (0,03)
Confianza en el Congreso		0,116*** (0,03)	0,086 (0,03)	0,116*** (0,03)
Sensación de Seguridad		0,139*** (0,03)	0,148*** (0,03)	0,139*** (0,03)
Justicia distributiva		0,205*** (0,02)	0,191*** (0,02)	0,205*** (0,02)
Optimismo de futuro		0,009 (0,009)	0,019 (0,10)	0,010 (0,009)
Asociacionismo		0,137** (0,04)	0,14** (0,04)	0,137** (0,04)
sexo		0,172*** (0,04)	0,204*** (0,04)	0,172*** (0,04)
educación		-0,006 (0,01)	-0,003 (0,01)	-0,006 (0,01)
<b>N2</b>				
Eficacia estatal			-0,004 (0,006)	
Gasto Público % PIB				-0,04 (0,02)
Indice Gini			-0,032 (0,02)	-0,037 (0,02)
LogPIB			0,070 (0,24)	0,014 (0,170)
<b>Efectos aleatorios</b>				
De nivel Individual	0,5 (0,08)	0,4 (0,07)	0,37 (0,07)	0,38 (0,07)
De nivel Contextual	0,06 (0,02)	0,05 (0,01)	0,04 (0,01)	0,04 (0,01)
Log likelihood	-9967,28	-7283,31,9	-6779,86	-7281,1
Wald chi2		310,86	285,85	316,07
N	19640 (18)	14738 (18)	13956 (17)	14738 (18)

\*\*\*p<0.001 \*\*p<0.005 \*p<0.01

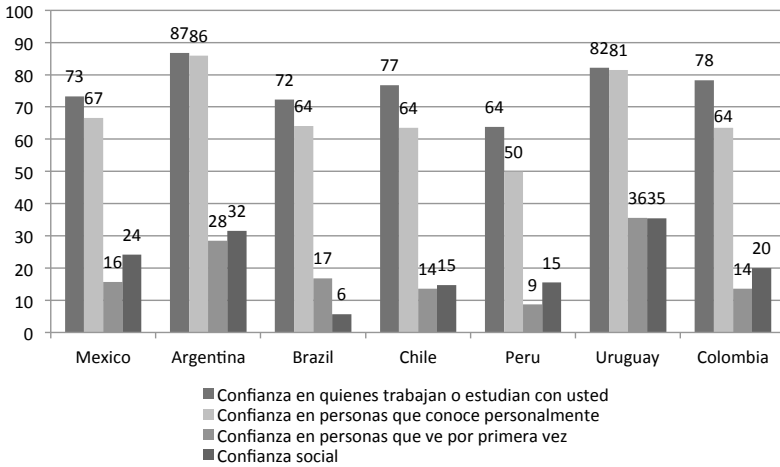
El modelo 2 está destinado a verificar la primera de las hipótesis sugeridas: *mayor eficacia estatal, mayores niveles de confianza*. Los resultados no resultan significativos, de modo que no se corrobora la relación predicha en estudios comparados. Sin embargo, si se comparan los 3 modelos estimados (utilizando para ello el logaritmo de verosimilitud: *Log-likelihood y el Waldchi<sup>2</sup>*) se deduce que el modelo que incluye la variable de eficacia estatal es el que mejor puntaje obtiene.

Lo hallado en tales modelos nos invita a reflexionar sobre la relación entre confianza y eficacia estatal, conduciéndonos a precisar mejor la misma. Así, cabría suponer que, bajo cierto umbral, la eficacia estatal no tiene su usual papel positivo en el desarrollo de la confianza. La baja eficacia estatal en la región y la casi nula confianza institucional, aunada a una insatisfacción con la política y a una frustración frente a los resultados de los gobiernos democráticos, podría estar condicionando la formación de confianza institucional y social (Paramio, 2002 y 2008; Rojas Aravena, 2010).

Por otra parte, dado que los niveles de eficacia gubernamental de la región califican como intermedios-bajos, los resultados obtenidos reforzarían las observaciones de Bohnet, et al. (2000) y las de Letki y Evans (2005). Tales autores argumentan que la confianza social se incrementa sólo cuando el *enforcement* es fuerte y, por tanto, los costos de transgredir la ley son altos. Cuando el *enforcement* es intermedio o débil, la confianza social no alcanza a desarrollarse. En el primer caso, porque existen múltiples puntos de equilibrio. En el segundo, porque lo que se desarrolla es la confianza entre conocidos antes que social.

De modo que, en América Latina, sería más probable encontrar confianza particularizada (entre amigos o familiares) que confianza social propiamente dicha. Las cifras que se obtienen, tanto en encuestas de Latinobarómetro como en la Encuesta Mundial de Valores, parecen ajustarse a tal observación. Según datos de esta última, la media de confianza en colegas de estudio o trabajo promedia el 76 %, mientras que la confianza en personas que se ven por primera vez es del 19 %. Por su parte, las encuestas de Latinobarómetro revelan que la media de confianza en personas conocidas es del 68 %, mientras que la confianza social en los casos bajo estudio promedia el 21 %.

**Gráfico 7:**  
**Comparación entre diferentes mediciones de confianza social y particularizada en países seleccionados de América Latina**



Fuente: Elaboración propia.

Nota: Las respuestas sobre confianza en quienes trabajan y estudian con usted y confianza en personas que ve por primera vez provienen de WorldValueSurvey, año 2006. Disponible en: <http://www.worldvaluessurvey.org/> (Fecha de consulta: 01.02.2013); las respuestas a confianza en personas que conoce personalmente y confianza social provienen de Latinobarómetro, año 2005

Por último, se podría suponer también que, dado que la eficacia estatal está fuertemente correlacionada con el PIB, puede que la inclusión de este último como variable de control esté capturando/neutralizando el efecto de la eficacia sobre la confianza. Lo que queda claro es que, en cualquiera de los modelos realizados, ni la eficacia estatal ni el PIB resultan significativos.

En referencia a la segunda de las hipótesis sugeridas, *a mayor confianza institucional mayores probabilidades de confiar*, observamos que:

- La confianza en la policía y en el poder judicial no resulta significativa para explicar la confianza social, a diferencia de lo que cabría esperar. Es de suponer que, dado los bajos niveles de confianza en tales instituciones, su efecto sea nulo sobre la confianza social.
- La confianza en el congreso es significativa y está positivamente ligada a la confianza social. Esto último indicaría que, en aquellos países donde la gente confía más en el congreso, también se halla

mayor confianza social. Sin embargo, en el segundo de los modelos que controla la correlación por eficacia estatal, la vinculación positiva entre confianza en el Congreso y confianza social desaparece.

- La confianza en la Administración Pública parece ser relevante solo en uno de los modelos.

En relación a la tercera de las hipótesis propuestas, más desigualdad, menor confianza social, la desigualdad social (medida por índice de Gini), no parece ser significativa para explicar la confianza, aunque el signo de la relación va en la dirección esperada.

En el **modelo 3**, ponemos a prueba la cuarta de las hipótesis, *mayor involucramiento estatal en la redistribución social incrementa las probabilidades de que los sujetos confíen en los demás*. Al contrario de lo esperado, la relación entre la confianza y el gasto social no es significativa y, en todo caso, el signo de la relación es negativo. Tales resultados se contradicen con los hallazgos de Herreros y Criado (2008), pero se parecen a los de Sabatini (2005:20), y también parecen corroborar lo que afirma Tamilia (2009): el gasto público social es importante para la confianza social sólo si reduce la desigualdad. En contextos como el estudiado, el gasto social es normalmente calificado como insuficiente en magnitud por ser pro-cíclico, ineficiente en su asignación y manejo, de mala calidad en cuanto a los beneficios que provee y, principalmente, por ser regresivo y no redistributivo (Jiménez y Ruiz Huertas, 2009; Carrera y Muñoz de Bustillo, 2009: 86, Pressman, 2011; Mostajo, 2000).<sup>12</sup>

Trabajos como el de Ocampo y Malagón (2012) ponen en evidencia esta incapacidad distributiva de los Estados latinoamericanos, comparando el poder distributivo de las políticas tributarias y las transferencias públicas entre América Latina y los países de la OCDE. En el primer caso, el impacto distributivo equivale al 3,8 puntos del Índice de Gini, mientras que en la OCDE es de 16,7 puntos del índice de Gini. Dicho de otra manera, los países con mayores niveles de redistribución apenas si pueden compararse con el peor de los países de la OCDE.

Resultados similares surgen cuando se usa como indicador de redistribución la presión fiscal en vez del gasto social. Los resultados no son significativos y el signo de la correlación también es negativo: -0.036 (0.017). De nuevo, esto responde a las peculiaridades de la estructura

<sup>12</sup> Si existe alguna progresividad en el gasto social en Latinoamérica, ésta se debe a una autoexclusión de los propios beneficiarios: quienes pueden pagar servicios se salen del sistema público, quedando como beneficiarios efectivos aquellos que no tienen posibilidad de acceder a una mejor calidad. Por tanto, se trataría de una progresividad cuantitativa que tiene como trasfondo una regresividad cualitativa (Mostajo, 2000).

tributaria latinoamericana (altamente dependiente de tributos indirectos antes que directos y que gravan a empresas antes que a personas), a la ineficiencia de las agencias encargadas de recaudar impuestos y a la alta tolerancia al fraude social (Jiménez y Ruiz Huertas, 2009).<sup>13</sup>

Volviendo al modelo que nos sirve de eje de análisis, una cosa que resulta llamativa es el peso de las **percepciones de seguridad ciudadana y de equidad**. Quienes perciben están protegidos y/o visualizan la distribución de la riqueza como justa, confían más que aquellos que se sienten inseguros, o perciben la distribución de la riqueza injusta.

En cuanto a la percepción de inseguridad, normalmente suele entenderse como la “otra cara” de la confianza. Es decir, como un indicador que mide la falta de confianza. Sin negar ello, también puede suponerse que, la sensación de seguridad es un indicador aproximado a la satisfacción con el desempeño de las instituciones encargadas de hacer cumplir la ley y castigar a quienes la violan. Mayor sensación de seguridad indicaría mejor percepción sobre el funcionamiento del Estado en sus tareas de policía (Park, 2012). En tal caso, la correlación existente entre la sensación de seguridad y confianza apoyaría la primera hipótesis: más eficacia estatal o bien una percepción favorable sobre el ejercicio de gobierno, incrementa las probabilidades de confiar. También se podría conjeturar que la relación entre confianza y sensación de inseguridad referencia aquello que tiene en mente el latinoamericano medio cuando se le pregunta si confía en la gente en general, esto es: el mayor o menor miedo a ser atracado o violentado en su persona o en sus bienes. En tal caso, los bajos valores de confianza social verificados en la región podrían explicarse por la ineficacia de Estado en relación a garantizar y proteger la vida y los bienes de las personas.

En relación a los resultados hallados para ambas percepciones, cabe destacar tres cuestiones. Primero, que la desigualdad medida en términos objetivos no se condice con la percepción subjetiva de desigualdad, ni la sensación de seguridad se ajusta en igual medida a mediciones objetivas de inseguridad. La percepción de inequidad manifiesta un juicio de valor sobre la distribución de la riqueza, que surge de una idea sobre lo que se considera justo o no y moral, y de una comparación posterior entre esta idea y la desigualdad que cada actor percibe a su alrededor. También es relevante la posición que ocupa cada sujeto en la estructura social, si avizora que puede mejorar esta posición en un futuro próximo y de qué tan visibles son las fronteras entre las distintas clases socia-

---

13 El efecto combinado del gasto público y un sistema fiscal regresivo es denominado por Lindert, et. Al (2006) de “RobinHood invertido”. Se “toma” de los pobres para redistribuirlo entre los que más tienen, acentuando la desigualdad y la inequidad.

les. Puede que las creencias o ideas sobre la desigualdad no sean analíticamente sofisticadas pero son muy relevantes para comprender el comportamiento de los actores sociales y sus preferencias socio-políticas (Hirschman y Rothschild, 1973; Sen, 2001; Kelly y Evans, 1993; Jaime Castillo, et al., 2011).

Según lo que surge de los modelos, la desigualdad medida en términos del índice de Gini no es significativa para explicar la confianza social, pero la percepción de inequidad sí lo es. Este resultado puede decir varias cosas: una creciente intolerancia a la desigualdad sin importar su tamaño, y que la presencia de fronteras físicas entre ganadores y perdedores, como la emergencia de los barrios cerrados, molesta y bloquea el desarrollo de la confianza. Más adelante, en el estudio de caso, avanzaremos más al respecto.

Por su parte, la sensación de inseguridad alude al temor a ser víctima de un delito, y a la percepción de amenaza aleatoria que puede abatirse sobre cualquiera y en cualquier lugar. En la construcción de esta sensación intervienen muchos factores psico-sociales: la confianza que suscitan las instituciones policiales, como abordan los medios de comunicación los hechos delictivos, la imagen que se tiene sobre la sociedad y la tasa de delito pasada, el sexo, la educación, etc. (Kessler, 2008). En casos como el argentino, el uruguayo o el chileno, la percepción de inseguridad es muy superior a la tasa efectiva de delitos. En 2008, según la Encuesta de Deuda Social Argentina, el 77% de los argentinos manifestaba tener miedo a sufrir acciones delictivas, aunque sólo el 27% afirmaba haber sido víctima de un hecho delictivo (Moreno y Sigal, 2009).<sup>14</sup>

Tan real como los datos objetivos de la delincuencia o la desigualdad, la sensación de inseguridad y la percepción de injusticia en la distribución de la renta ponen en evidencia una demanda insatisfecha hacia el Estado, sobre lo que se consideran riesgos e intervención social en pos de la distribución social aceptables o no.

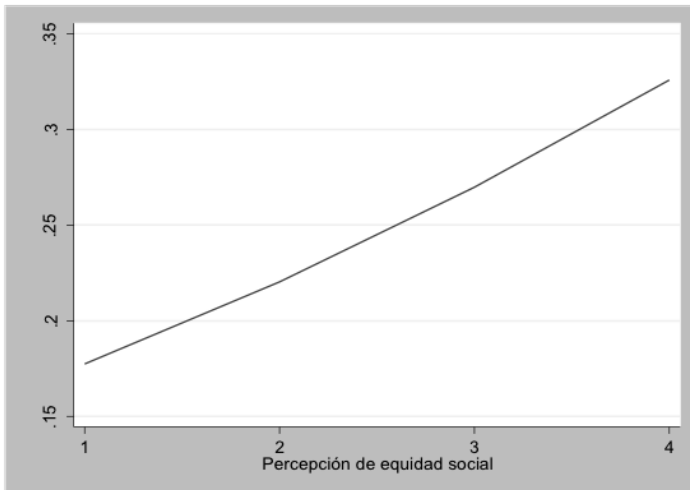
En segundo lugar, para el desarrollo de la confianza resultan ser más significativas las percepciones que los datos objetivos. Importa más cómo se ve la sociedad que cómo es realmente la sociedad en sí o en términos comparados. Tercero, si conjugamos ambas percepciones, se

<sup>14</sup> Gabriel Kessler sostiene que, mientras en las grandes ciudades europeas hay alrededor del 15% de tasa de victimización y 25% de personas que consideran que pueden ser víctimas de un delito, en las ciudades latinoamericanas es del 30/35 % y del 60/70 %, respectivamente. Esto se denomina presión ecológica: cada punto de delito en un territorio tiene un efecto de multiplicación en cuanto a la inquietud que genera en sus habitantes (Aruguete e Isaía, 2010). En un modelo alternativo, incorporamos a nivel contextual un indicador objetivo de inseguridad por países, como es la tasa de homicidios por cada 100.000 habitantes. Los resultados no fueron significativos, aunque el signo negativo se mantiene: -0,006 (0,006).

podría suponer que las mismas se refuerzan mutuamente. Mientras el sentimiento de inseguridad cristaliza en un miedo generalizado al “otro”, la percepción de inequidad pone en evidencia las rupturas y las brechas sociales existentes. Ambas dan cuenta de un fenómeno muy común en sociedades latinoamericanas que Lechner (2002) identifica como “debilidad del nosotros”.

En las gráficas que siguen, se ilustra las probabilidades predichas entre ambas percepciones y la confianza controlando los factores ya mencionados. En la gráfica N° 8 se aprecia como la probabilidad de confiar se incrementa en casi el doble en la medida en que aumenta la percepción de equidad: cuando la percepción de equidad es nula, la probabilidad de confiar es del 17%, aproximadamente, mientras que cuando la percepción de equidad es máxima, la probabilidad de confiar asciende al 33%. En sentido parecido, aunque con menos fuerza que la anterior, el gráfico N° 9 refleja con claridad cómo la probabilidad de confiar aumenta significativamente cuando el temor a ser víctima de un delito disminuye. Cuando la sensación de seguridad es nula, la probabilidad de confiar es aproximadamente 17%, mientras que cuando la sensación de seguridad es máxima, la probabilidad de confiar es cercana a 26 %. En síntesis, una comparación entre ambos gráficos revela que la percepción de equidad social pesa más que la de seguridad ciudadana en la formación de la confianza social, aunque esta última también importe.

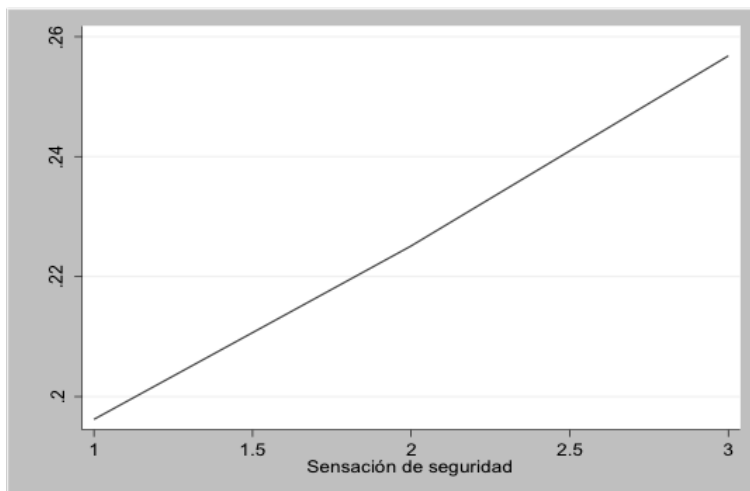
**Gráfico 8:**  
**Probabilidad de confiar, según percepción de equidad.**



Fuente: Elaboración propia.



**Gráfico 9:**  
**Probabilidad de confiar, según percepción de seguridad ciudadana.**



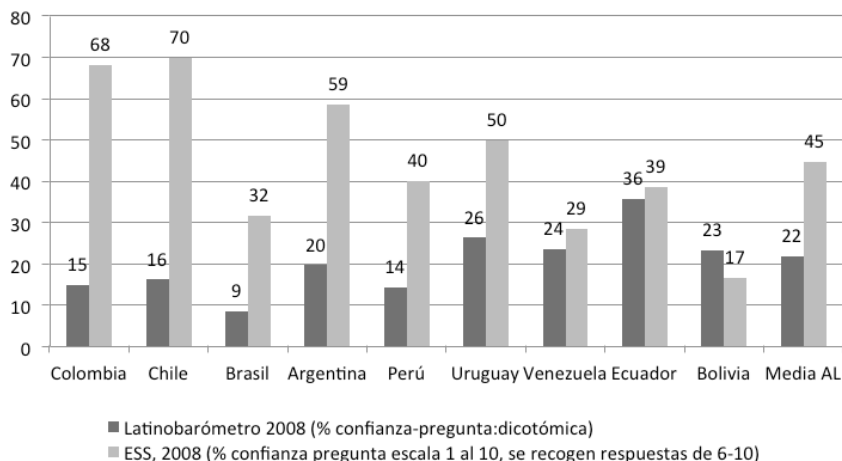
Fuente: Elaboración propia.

A colación de la poca o nula significatividad que tienen las variables agregadas y la importancia de las percepciones e imaginarios, se vuelve relevante la idea Rotsthein (2000) de memorias sociales. Bajo la misma, se explica el dilema de acción colectiva que afecta a muchas sociedades: la desconfianza en los demás conduce a que uno se comporte de modo oportunista aunque, paradójicamente, los ciudadanos están dispuestos a comportarse de modo correcto siempre que los demás también lo hagan. Así, hay quienes afirman que no confían dentro de su sociedad, pero sí lo harían en países más “serios”, donde ellos perciben que una amplia mayoría cumple las leyes. Tomando en consideración esta trampa, decidimos observar la percepción de la confianza de latinoamericanos residentes en Europa a fin de verificar si los niveles de confianza varían cuando la percepción que se tiene del contexto varía.<sup>15</sup> Si bien, el número de casos disponibles en las encuestas europeas es pequeño, los resultados avanzan en la dirección esperada. Salvo los bolivianos,

<sup>15</sup> Agradezco la sugerencia de Pau MariClose en este punto. Un ejercicio similar llevan a cabo Nannestad y Svendsen (2005) en Dinamarca. El objetivo de estos últimos es corroborar si las variables culturales (religión) son más importantes que las institucionales (eficacia de Estado y confianza en la policía, el sistema legal, el gobierno y el servicio civil). Las conclusiones que se indican arriba señalan que las cuestiones contextuales son más importantes que las culturales.

los latinoamericanos residentes en Europa exhiben mayores valores de confianza social que sus connacionales residentes en el país de origen.<sup>16</sup>

**Gráfico 10:**  
**Niveles de confianza social que expresan los latinoamericanos cuando residen en sus países, comparado con los que exhiben cuando residen en países europeos**



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Latinobarómetro, año 2008 y de European Social Survey (ESS) ESS4-2008, ed.4.1 <http://nesstar.ess.nsd.uib.no/webview/> (31.5.2012)

A fin de dotar de mayor robustez al modelo presentado y a los resultados obtenidos, se realizaron pruebas supletorias en otros años. En primer término, implementamos un modelo similar al ofrecido, con datos de 2009. No se incluye el indicador de Gini ni el de asociacionismo por falta de datos disponibles. Los resultados se exhiben en la tabla que sigue:

<sup>16</sup> En el caso de la Encuesta Social Europea, el número total de respuestas válidas a la pregunta es de 56.549. De ellas, sólo 198 respuestas corresponden a residentes de origen latinoamericano.

**Tabla 3:**  
**Confianza social, eficacia de Estado y gasto público. Año 2009**

<b>VD: Confianza. Año 2009</b>	Modelo Nulo	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 2
<b>Constante</b>	-1,29			
	(0,9)			
<b>N1</b>				
<b>Confianza en la Policía</b>		0,07**	0,07**	0,06
		( 0,02)	( 0,02)	( 0,02)
<b>Confianza en el Poder Judicial</b>		0,08*	0,08*	0,06
		(0,03)	(0,03)	(0,03)
<b>Confianza en la Administración Pública.</b>		0,12***	0,12***	0,12***
		(0,03)	(0,03)	(0,03)
<b>Confianza en el Congreso</b>		0,10**	0,10**	0,13***
		(0,03)	(0,03)	(0,03)
<b>Sensación de Seguridad</b>		0,11***	0,11***	0,13***
		(0,03)	(0,03)	(0,03)
<b>Justicia distributiva</b>		0,16***	0,16***	0,16***
		(0,02)	(0,02)	(0,02)
<b>optimismo de futuro</b>		0,02*	0,02*	0,02
		(0,01)	(0,01)	(0,01)
<b>sexo</b>		0,07	0,07	0,07
		(0,04)	(0,04)	(0,04)
<b>educación</b>		-0,02	-0,02	-0,02
		(0,01)	(0,01)	(0,01)
<b>N2</b>				
<b>Eficacia estatal</b>			-0,010	
			(0,01)	
<b>Gasto Público</b>				-0,05**
				(0,01)
<b>LogPIB</b>			0,17	0,25
			(0,28)	(0,19)
<b>Efectos aleatorios</b>				
<b>De nivel Individual</b>	0,41	0,42	0,42	0,34
	(0,07)	(0,07)	(0,07)	(0,06)
<b>De nivel Contextual</b>	0,05	0,05	0,05	0,03
	(0,02)	(0,02)	(0,02)	(0,01)
<b>Log likelihood</b>	-10098,06	-7929,09	-7928,52	-6815,93
<b>Wald chi2</b>		334,34	335,53	278,27
<b>N</b>	19599(18)	15802 (18)	15802 (18)	13815 (16)

\*\*\*p<0.001 \*\*p<0.005 \*p<0.01

En términos generales, las percepciones de seguridad y justicia distributiva siguen siendo significativas y son las que mayores valores exhiben en la correlación. La eficacia estatal sigue sin ser significativa, y con signo negativo, mientras que la confianza en el Congreso y en la Administración Pública sigue mostrándose relevante y positiva para explicar la confianza social.

Como dato novedoso, la confianza en la policía y la confianza en el poder judicial resulta significativa y positiva reforzándose, de este modo, los resultados a los que llega la literatura específica. El gasto público social también mantiene su signo negativo pero, en este caso, se muestra como significativo.

En resumen, lo observado en 2009 avanza en la misma línea que lo encontrado para 2008. Así, si una posible explicación alternativa de los bajos niveles de confianza en Latinoamérica podría tener que ver con especificidades culturales de los países latinoamericanos, el análisis que se presentó representa una forma de descartar dicha hipótesis. La percepción de las instituciones y de su quehacer en términos de seguridad y equidad se manifiesta revelador.

En segundo lugar, dado que las percepciones de seguridad y equidad no están disponibles para todos los años, implementamos un modelo más austero que los dos anteriores, pero que nos permitiera comparar en olas previas el impacto de las variables agregadas que nos interesaban: eficacia estatal, gasto público, coeficiente de Gini y PIB. Los resultados obtenidos se presentan en la tabla N° 4 y confirman, en términos generales, lo hallado en los dos modelos anteriores. No se encuentran correlaciones significativas con eficacia estatal, desigualdad y gasto público. Los indicadores de confianza institucional, en la mayoría de los casos, se muestran como significativos y positivamente relacionados con la confianza, mientras que el optimismo hacia el futuro, el asociacionismo y el sexo varían en términos de significancia en cada modelo, siendo difícil establecer una pauta certera de comportamiento.

Tabla 4:  
Modelos simples confianza social, eficacia de Estado y gasto público. Años 1996, 2001 y 2005

VD: Confianza	Año 1996		Año 2001		Año 2005	
	Modelo Nulo	Modelo 2	Modelo Nulo	Modelo 1	Modelo Nulo	Modelo 1
Constante	-1,36 (0,09)		-1,65 (0,15)		-1,48 (0,12)	
<b>N1</b>						
Confianza en la Policía	0,05 (0,03)	0,05 (0,03)	0,03 (0,03)	0,03 (0,03)	0,03 (0,02)	0,03 (0,02)
Confianza en el Poder Judicial	0,09** (0,03)	0,09** (0,03)	0,16*** (0,03)	0,15*** (0,03)	0,06 (0,03)	0,06 (0,03)
Confianza en la Administración Pública.	0,05 (0,03)	0,05 (0,03)	0,15*** (0,03)	0,15*** (0,03)	0,09** (0,03)	0,09** (0,03)
Confianza en el Congreso	0,09** (0,03)	0,09** (0,03)	0,04 (0,03)	0,05 (0,03)	0,13*** (0,03)	0,13*** (0,03)
optimismo futuro	0,06** (0,02)	0,06** (0,02)	0,03 (0,03)	0,01 (0,03)	0,02 (0,03)	0,02 (0,03)
Asociacionismo	0,04 (0,04)	0,04 (0,04)	0,17*** (0,05)	0,17*** (0,05)	0,13** (0,05)	0,13** (0,05)
sexo	-0,09 (0,04)	-0,09 (0,04)	0,2*** (0,04)	0,2*** (0,04)	-0,13** (0,04)	-0,13** (0,04)
educación	0,02 (0,01)	0,02 (0,01)	0,01 (0,01)	0,0002 (0,01)	-0,007 (0,01)	-0,007 (0,01)
<b>N2</b>						
Eficacia estatal	-0,002 (0,006)		0,0006 (0,009)		-0,01 (0,007)	
Gasto Público		-0,008 (0,018)		-0,03 (0,03)		-0,01 (0,02)
Gini	-0,45 (1,8)	-0,52 (1,8)	-7,3 (3,1)	-6,05 (2,92)	-5,3 (2,4)	-4,5 (2,4)
LogPIB	0,01 (0,23)	-0,04 (0,2)	-0,26 (0,33)	-0,05 (0,28)	0,47 (0,25)	0,22 (0,2)
<b>Efectos aleatorios</b>						
De nivel Individual	0,37 (0,07)	0,34 (0,06)	0,61 (0,11)	0,52 (0,09)	0,49 (0,08)	0,39 (0,07)
De nivel Contextual	0,04 (0,1)	0,03 (0,01)	0,10 (0,03)	0,07 (0,02)	0,04 (0,02)	0,05 (0,02)
Log likelihood	-9116,34	-7514,56	-7922,53	-6095,10	-9430,2	-7066,75
Wald chi2	121,6	121,5	164,83	184,83	143,82	140,92
N	18187 (17)	15175 (17)	17629 (17)	13568 (16)	14629 (17)	14686 (17)

\*\*\*>0,001, \*\*>0,005, \*0,01



### Capítulo 3

**Exploración narrativa de los efectos del neoliberalismo en las estructuras de reproducción de la confianza social.**





## **Exploración narrativa de los efectos del neoliberalismo en las estructuras de reproducción de la confianza social.**

### **Aprendizajes y vacíos de los modelos cuantitativos**

Yamagishi, Kikuchi y Kosugi (1999) apuntan que la confianza debe entenderse como el subproducto del desarrollo de una inteligencia social que aprovecha las ventajas de la sociabilidad. Por el contrario, en América Latina, la cultura popular suele explicar la confianza como un subproducto de la ingenuidad más que una opción inteligente. Lo racional y socialmente inteligente parece ser no confiar.

Los resultados obtenidos no son concluyentes y, a buen seguro, se podría mejorar la capacidad explicativa de los modelos si las bases de datos contemplaran mayor cantidad de países latinoamericanos (de modo que el ajuste del modelo mejorara), o si se contara con las mismas preguntas a lo largo de los años (de modo que se pudiera replicar el estudio más veces). No obstante, no puede ignorarse lo hallado.

Lo primero es resaltar que lo hallado no ratifica de modo automático estudios de la materia ni se corresponde, de modo directo, con las expectativas teóricas. Ello, a pesar de que resulta desalentador, tiene la virtud de que evita magnificar la capacidad explicativa de la evidencia disponible, y visibiliza los límites y la aplicabilidad de modelos y hallazgos obtenidos en Europa y Estados Unidos a realidades como la latinoamericana.<sup>17</sup>

En segundo lugar, respecto a las diferentes hipótesis propuestas, los datos ofrecen la oportunidad de contrastar y/o complementar las ideas más difundidas en las siguientes direcciones:

- la falta de relación entre la eficacia estatal y la confianza podría estar indicando que, bajo cierto umbral de eficacia, las correlaciones no se aplican.
- no sólo la confianza en la policía y en los tribunales es relevante para predecir la confianza social sino también la percepción/ confianza que los ciudadanos tienen respecto a los administradores públicos y los legisladores.

---

17 Agradezco sobre este punto los comentarios que oportunamente supiera formularme Miguel Caínzos.

- la relación negativa entre gasto público social y confianza social insinuaría que el primero no es un indicador fiable de redistribución y que, en los casos en que mantiene el statu quo, no sirve como promotor de la confianza sino que, por el contrario, reduce las probabilidades de confiar en los otros.
- la participación en asociaciones sería relevante para explicar la confianza en algunos casos.
- la relación negativa entre educación y confianza sugeriría que, en contextos sociales subdesarrollados, de baja eficacia y con problemas sociales como la desigualdad, la educación no incrementa la confianza sino que, por el contrario, favorece la desconfianza.
- la desigualdad medida en términos objetivos y la riqueza de cada país no serían significativas para explicar las preferencias en materia de confianza social.
- las percepciones de justicia en la distribución de la riqueza y la sensación de seguridad parecen ser más significativas y relevantes que indicadores agregados/objetivos de desigualdad o de inseguridad.

En vista a todo ello, lo más adecuado sería explorar en qué medida el Estado y las políticas públicas pueden hacer mella en las percepciones directamente asociadas a la confianza. Lo que sugeriremos a continuación es que el modo que tiene el Estado de influir en la confianza es más indirecto de lo que usualmente se cree y es difícil capturarlo a partir de indicadores tradicionales. Son, por tanto, las políticas públicas las que configuran los ambientes sociales de la confianza.

Como sostuvimos inicialmente, tal estudio no tiene por fin arribar a conclusiones generalizables ni crea recetas políticas, sino servir como un punto de arranque que establezca una hoja de ruta en torno al estudio de la confianza en América Latina, a la vez que remarcar cómo ciertos paradigmas políticos son capaces de incrementar la inseguridad e incertidumbre social, haciendo menos probable la emergencia de confianza social.

### **Aterrizando en el caso argentino.**

En la sección anterior, con el foco puesto en América Latina, pusimos a prueba estadísticamente una serie de hipótesis sobre la relación entre el Estado y la confianza social. Los resultados obtenidos demostraron que las percepciones sobre la sociedad y las instituciones son las que más peso tienen en la confianza social.

En los capítulos que siguen buscaremos profundizar en qué modos las políticas públicas influyen en tales percepciones.

El objetivo de tal esfuerzo es doble. Por un lado, intenta vincular la confianza con procesos sociales más amplios, como son los cambios en las clases sociales, los imaginarios y los espacios públicos, para lo cual, se pondrá en diálogo a la política con problemáticas de economía, sociología y urbanismo. Creemos que los cambios que experimentan tales escenarios influyen en la formación o pérdida de confianza social, de modo que recurrir al estudio de dichos espacios aporta al conocimiento sobre la confianza social, en tanto amplía el campo teórico, enriqueciendo las hipótesis acerca de cómo el Estado influye en la potenciación de la confianza. Esto último expande el campo de mira teórico, abona futuras investigaciones y evita quedar entrapados en reflexiones-especulaciones psico-individuales sobre la confianza social.

Por otro lado, convencidos de que las intervenciones estatales dan forma a la realidad social, buscamos comprender el papel de las políticas públicas en la formación de la confianza social. Asumir que las políticas públicas son relevantes para explicar la emergencia/destrucción de la confianza tiene consecuencias prácticas. El margen de conocimiento, acción y responsabilidad se amplía cuando asumimos lo anterior e, inversamente, los fenómenos sociales adquieren un cariz menos azaroso y los determinismos culturalistas pierden terreno.

Ciertamente, los hallazgos y conclusiones de un análisis de caso único nacional difícilmente sean generalizables y transferibles a otros países de la región. No obstante, dadas las particularidades del caso, se espera aportar en dos sentidos. Primero, generar hipótesis más complejas sobre cómo las estrategias políticas que en un momento dado implementa un Estado puede afectar a la reproducción y las características de la confianza social. Segundo, ilustrar cómo el paradigma neoliberal corroe las bases sociales de la confianza.

En vez de utilizar la escala regional o local como objeto de estudio, como lo hiciera Putnam (1993) o Durston (2002), en este trabajo nos enfocamos en la escala nacional. La evidencia indica que, aún en un contexto de “glocalización”, la dimensión nacional continúa siendo un espacio clave de configuración política y económica de una sociedad, conservando mayores posibilidades de mediación entre los fenómenos globales y las realidades locales y un rol relevante en la configuración de los sistemas sociales (Evans, 1997; Mann, 1997; Weiss, 1998 y 2003; Hall y Soskice, 2004; Oszlak, 1997; Navarro, 2000). En una línea similar, Katzman (2003) destaca el nivel nacional, al referirse a las matrices sociocultura-

les vinculadas con los legados históricos de equidad, la cobertura y la calidad de los regímenes de bienestar como un elemento que diferencia, marcadamente, a los países de la región latinoamericana y que resulta central en la configuración de la bases de reproducción de la confianza social.<sup>18</sup>

Aclarado esto, el país que seleccionamos para el estudio de caso es Argentina. El mismo ha sido, durante décadas, uno de los países más importantes y significativos de la región latinoamericana. Líder en niveles de desarrollo económico y productivo, democracia y desempeño estatal, la sociedad argentina se caracterizó también por la fuerte presencia de una clase media con amplias perspectivas de movilidad social ascendente (Germani, 1987; Torrado, 1992; Filgueira, 2007, Katzman, 2003).

A pesar de su buen desempeño en términos latinoamericanos, dicho país ha experimentado en las últimas décadas un notable retroceso. Tal decadencia suele datarse, para algunos, hacia fines de los años sesenta, con la crisis del modelo de sustitución de importaciones mientras que, para otros, se inicia a mediados de los años setenta con el advenimiento del régimen militar y la posterior década perdida de los años ochenta. En lo que se coincide es en que tal declive se agudiza y dramatiza hacia fines de los años noventa, bajo políticas públicas poco eficientes y apropiadas.

Nominado “mejor alumno” por los organismos de crédito internacional en la implementación de las políticas de ajuste y, por tal razón, el que transformaciones más profundas y en un breve lapso de tiempo ha sufrido bajo la reestructuración neoliberal, Argentina es señalada como un (in)feliz laboratorio en donde analizar los efectos sociales, económicos y políticos del paradigma neoliberal y las “terapias de shock” (Lovuolo y Barbeito 1998; Sader, 2009). La tabla que sigue ilustra este punto:

---

18 Ciertamente, lo ideal sería un abordaje multinivel que capturara la interconexión entre escalas micro, meso y macro, y apelara a la coordinación entre estrategias políticas locales, nacionales y globales. Dada las limitaciones de este trabajo, preferimos centrarnos en la escala nacional, dejando tales abordajes para futuros estudios.

**Tabla 5:**  
**Evolución de indicadores sociales y económicos de la Argentina.**

Indicadores económicos y sociales	Argentina		
	1990	2002	Variación %
PIB – per capita a precios constantes	9432	11.239	<b>19</b>
Desempleo (SEDLAC)	6,8 (*)	17,9	<b>163</b>
Empleo Informal -% de asalariados sin derecho a pensión- (SEDLAC)	32,5	44.1	<b>36</b>
Salario -Ingreso laboral mensual en pesos constantes de 2000 -(SEDLAC)	677,6 (*)	598,2(***)	<b>-12</b>
Desigualdad -Coeficiente de Gini: distribución del ingreso per capita por hogares-(SEDLAC)	0,46 (**)	0,53	<b>15</b>
Polarización social – Índice de EGR de Wolfson(SEDLAC)	0,40 (**)	0,52	<b>30</b>
Pobreza Moderada (SEDLAC)	33,1	57,5	<b>74</b>
Pobreza Extrema (SEDLAC)	6,6	27,5	<b>317</b>
Confianza social (WVS)	23,3 (**)	15,4 (****)	<b>-34</b>

(\*) Datos para 1992 (\*\*) Datos para 1991 (\*\*\*) Datos para 2001 (\*\*\*\*) Datos para 1999

Nota: los datos de pobreza moderada y extrema y desigualdad de 1990/1991 corresponde solo a Gran Buenos Aires. Fuente: Elaboración propia en base a: SEDLAC, Socio-Economic Database for Latin America and the Caribbean <http://sedlac.econo.unlp.edu.ar/esp/estadisticas.php> (6.05.2012) Penn World Table, [http://pwt.econ.upenn.edu/php\\_site/pwt\\_index.php](http://pwt.econ.upenn.edu/php_site/pwt_index.php) (8.03.2012) World Values Survey <http://www.worldvaluessurvey.org/> (6.05.2012)

Nuestro objetivo es explorar los efectos de las políticas públicas neoliberales en la dinámica de la confianza social. Para ello, prestamos atención a cómo los cambios en elementos constitutivos de las políticas públicas transforman escenarios estructurales, ideológico-discursivos y espaciales en los que se reproduce la confianza social. Describiremos las reconfiguraciones que experimentan los tres escenarios de reproducción de la confianza social: estructuras sociales, imaginarios y espacios públicos, en tanto son objeto directo de la intervención pública a la vez que espacios claves en la recreación de la confianza.

No vamos a extendernos a detallar los asideros teóricos-ideológicos de tales políticas, el modo en que penetraron o las especificidades, características y efectos de la implementación de las políticas neoliberales en Argentina, materia sobre la cual existe abundante material disponible.<sup>19</sup>

19 Para más información sobre el paradigma político y el “consensuado” diagnóstico y estrategia neoliberal ver: Williamson, 1993; Przeworski, 1995 y Stiglitz, 1998. Respecto al papel de los Organismos de Crédito Internacional en la difusión de tales ideas y el rol de los grupos de pensamiento endógenos en la implantación, ver: Biersteker, 1995; Campbell, 1998; Smith, 1991; Camou, 1997; Wade, 1997; Stiglitz, 2000. Sobre los efectos económicos-productivos de las políticas neoliberales puede verse las investigaciones de Fernández, et al., 2005; Chang, 2004;

Las herramientas que utilizaremos en esta segunda etapa se refieren a material censal, datos de encuestas de opinión y fuentes de información secundaria (Herrerros, 2002:123-128). Se conjugan así rasgos propios de la investigación sociológica, el análisis político y la meta-evaluación de política pública (Ballart, 1992, Behn, 1986; Meny y Thoenig, 1992).

Lógicamente, el estudio de los escenarios reseñados no está destinado a agotarlos ni a derivar en tesis específicas, sino a señalar direcciones en donde calibrar el efecto de las políticas públicas en la confianza social. Se trata de un punto de partida más que de llegada. Lo que nos interesa es complejizar el estudio sobre la confianza, revalorizando problemáticas sociales más amplias y el rol de las intervenciones públicas concretas. En otras palabras, los objetivos son:

- a) arrojar luz sobre cómo un curso de acción política configura lo que Portes (2006) denomina escenarios profundos de la vida social, como son las estructuras sociales (distribución de poder y estructura de clases) y la cultura (mundo de los valores, normas y repertorios de habilidades) y, con ello, dilucidar cómo se potencia o bloquea la creación de la confianza.
- b) extraer algunas lecciones sobre las implicancias del paradigma neoliberal en la creación de la confianza social, contribuyendo al debate post-neoliberal en Latinoamérica (Peck, et al., 2009; Grugel y Riggirozzi, 2011).<sup>20</sup> Esto último puede que también revista interés en escenarios como el europeo donde, en pos de enfrentar la crisis económica desatada en 2008, se recurre a la ortodoxia neoliberal como respuesta prudente y factible a los desafíos y urgencias existentes.

En resumen, el análisis que sigue supone un estudio retrospectivo centrado en los efectos y consecuencias de las políticas públicas (*outcomes*) antes que un juicio a tales intervenciones en relación a sus objetivos propuestos (*outputs*). El análisis “sinóptico” que proponemos se puede denomina “evaluación de política” para Behn (1986); “juicio conclusivo o evaluación de balance” para Subirats (1989) y “meta-análisis” para Ballart (1992, 1996). La meta de tal análisis es teórico- comprensiva y, por tal razón, no agota el estudio de las políticas públicas específicas sino que busca explicitar cuestiones de interés para la confianza social.

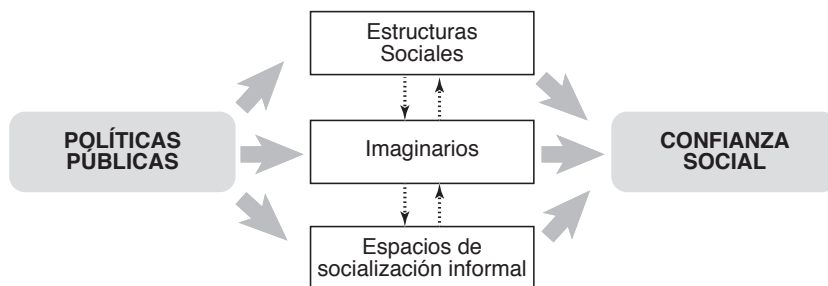
---

Ocampo, 2001. En lo atinente a los efectos sociales y políticos de las políticas neoliberales, ver: Portes y Hoffman, 2003, LoVuolo, et. Al, 2002; Basualdo y Arceo 2006, Ffrench-Davis, 2007, Sunkel, 2007; Cano, 2007.

20 El debate post-neoliberal alude a las reflexiones académicas y políticas que se centran en renovar el vínculo entre la ciudadanía y el gobierno, orientar los logros económicos al bienestar social y a la “gente”, mejorar la distribución del ingreso, desarrollar esquemas de desarrollo económico nuevos y pensar soluciones a los problemas desde las especificidades de Latinoamérica (Grugel y Riggirozzi, 2011).

En la imagen que sigue se ilustra tal esquema:

**Ilustración 3:**  
**Políticas públicas, escenarios sociales y confianza**



Fuente: elaboración propia.

Como lo que predomina en América Latina es la desconfianza, a diferencia de las descripciones de casos exitosos en los que se analiza el modo en que el Estado construye confianza social, en este estudio consideraremos cómo ciertas intervenciones estatales crean obstáculos al desarrollo de la confianza social, a la par que disminuyen la confianza existente. Este modo de proceder inverso tiene por virtud evidenciar los mecanismos a razón de los cuales se articulan política y confianza. El caso elegido, Argentina y las políticas neoliberales, nos permitirá además hacernos una idea de cómo los efectos económicos, sociales e ideológicos de la implementación del paradigma neoliberal impactan en la confianza social.<sup>21</sup>

Al efecto, nos interesa demostrar cómo las políticas de orientación mercantilistas implementadas en dicho país no sólo tuvieron consecuencias económicas y políticas, sino también consecuencias negativas en el desarrollo de la confianza. La retracción hacia lo privado y la atomización social se revela en una erosión de confianza social, a la vez que un incremento de la confianza familiar o particularizada.

Las mencionadas políticas neoliberales se fundaron en un planteamiento “reequilibrador y despolitizante” que, asociado a un proyecto remercantilizador, fomentó reformas de ajuste estructural como estrategia de regeneración económica, política y social. Las principales herramientas utilizadas para ello fueron: la convertibilidad del peso en dólar como vía de estabilización; la racionalización del gasto público y la privatización como estrategia de reforma del Estado; y la desregularización y liberali-

21 A pesar de lo polisémico o escaso de rigor científico del epíteto “neoliberal”, creemos que tiene por virtud ser un atajo heurístico que nos refiere a los vínculos entre una estrategia política global con los aconteceres locales (Jessop, 2002 y Peck et. Al, 2009).

zación como programa de modernización del mercado interno (Canitrot, 1992; Rojo y Canosa, 1992; Azpiazu et al. 2004; Fernández, et al. 2005).<sup>22</sup>

Este proceso de reforma en Argentina se inicia con dos leyes aprobadas en 1989: la Ley de Reforma del Estado (que declara la emergencia administrativa y “libera las manos” del Ejecutivo para tomar decisiones) y la Ley de Emergencia Económica (la cual suspende las subvenciones y subsidios a cargo del tesoro, los regímenes de promoción industrial y minera, y las normas restrictivas a la inversión de capital extranjero, entre otras cuestiones). Al abrigo de tales normativas, en menos de tres años se privatizaron la mayoría de las empresas públicas, se profundizó la apertura económica con rebaja de aranceles y remoción de barreras no arancelarias, la oferta monetaria se ató a las reservas del Banco Central (acentuándose la tendencia hacia la valorización de las transacciones económicas en la divisa de EE.UU.), se reprogramó estrictamente la deuda externa, la deuda interna se transfirió hacia futuro mediante colocación de títulos públicos, aumentó abruptamente el endeudamiento internacional, se modificó el régimen laboral reduciéndose la estabilidad y la mayoría de las políticas sociales se mercantilizaron (Lo Vuolo y Barbeito, 1998).

Así, se transformaron no solamente las herramientas y metas de las políticas existentes a nivel nacional y local, sino también el paradigma teórico, los encuadres normativos y los cognitivos. La magnitud del cambio fue tal que pueden encasillarse en lo que Hall (1993) denomina cambio político de “tercer grado” o en lo que Sabatier (1988) define como una transformación en el “deepcore” de las políticas públicas.<sup>23</sup>

Una primera aproximación al comportamiento de la confianza social en Argentina evidencia la coincidencia temporal entre consolidación de las reformas neoliberales, el aumento de la desigualdad y la caída en los niveles de confianza social.

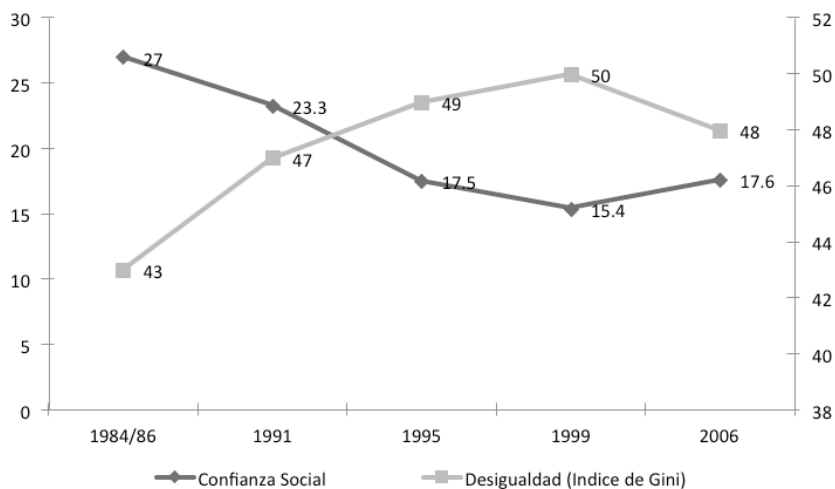
---

22 Durante mucho tiempo se simplificó el lema neoliberal como retiro, retraimiento y recorte del Estado. Sin embargo, antes que retiro generalizado del Estado de la arena social, lo que se observó fue un re-involucramiento selectivo del Estado en ciertas áreas mientras se abandonaban otras (Güemes, 2008).

23 Peter Hall (1993) diferencia tres tipos de cambio en las políticas públicas. Los de primer orden aluden a ajustes en los instrumentos, los de segundo orden referencian a cambios en las técnicas o en los instrumentos utilizados por las políticas públicas para el logro de objetivos y los de tercer orden implican cambios en los objetivos de las políticas y el advenimiento de un nuevo paradigma como clave ordenadora.



**Gráfico 11:**  
**Evolución de la confianza social y la desigualdad en Argentina**  
**(índice de Gini)**



Fuente: elaboración propia en base a datos de WorldValueSurvey, año 2006 <http://www.worldvaluessurvey.org/> (05.02.2012) y Banco Mundial <http://databank.worldbank.org> (02.04.2013)

Tomando como referencia las ideas teóricas antes expuestas, entendemos que la dinámica descendente de la confianza social en Argentina se vincula con dos procesos acentuados por las políticas neoliberales: el aumento de la desestructuración y fragmentación social (Portes y Hoffman, 2003), y el declive de imaginarios y sentidos de pertenencia común que sirven de cemento social (Lechner, 2000y 2002 y Katzman, 2003 y 2007).

Con el objeto de poner a prueba esta afirmación, acompañando los argumentos sobre los mecanismos de influencia de la política en espacios de reproducción de la confianza social, se ofrece una gran cantidad de datos empíricos.



## Capítulo 4

### **Primer escenario social de reproducción de la confianza: Estructuras sociales**



## Primer escenario social de reproducción de la confianza: Estructuras sociales

En el presente capítulo argumentaremos cómo la política pública influye en la confianza social en la medida que altera las estructuras sociales. Para ello, describiremos primero cómo las políticas neoliberales reconfiguraron el mercado laboral y, a raíz de esto, la estructura social. Segundo, intentaremos describir las implicancias que todos estos cambios tienen en la confianza social.

**Ilustración 4:**  
Políticas públicas, estructuras sociales y confianza social.



Fuente: Elaboración propia.

Empezar por las estructuras sociales no es una opción caprichosa. Creemos que las transformaciones que acaecen en tales espacios son prioritarias para entender las reconfiguraciones que experimentan imaginarios, prácticas y percepciones como la confianza social. En torno a ello, el objetivo de este capítulo es triple: primero, señalar la importancia de incluir el análisis de las estructuras sociales y de las transformaciones del mundo laboral en los estudios sobre la confianza social; segundo, reivindicar para las políticas públicas un rol central en la configuración de tales escenarios y percepciones; tercero, describir los efectos de la implementación ortodoxa y profunda del paradigma neoliberal en la sociedad argentina y su impacto en la confianza social.

Nuestra hipótesis de partida supone que políticas económicas y laborales que protegen a los trabajadores (sector más débiles en la relación laboral) contribuyen a mejorar su poder de negociación y, por tanto, hacen más probable una redistribución social justa, potenciando estructuras sociales más igualitarias y clases medias más extensas. Por el contrario, políticas públicas que desprotegen al trabajador y precarizan su situación contribuyen a la pérdida de poder adquisitivo de los trabajadores, impactan negativamente en la igualdad social y en la estructura de clases. Como consecuencia de lo anterior, sostenemos que las políticas

neoliberales comprometen la emergencia de confianza social por dos razones. En primer término, en tanto incrementan el desempleo y el temor al desempleo, tales políticas generan miedos, ansiedades, angustias e incertidumbres que impiden a los sujetos proyectarse hacia futuro y son caldo de cultivo de actitudes individualistas que buscan protegerse de la pérdida de empleo, o bien incentivan relaciones de cooperación/asociacionismo y confianza particularizadas en busca de paliativos a la situación, mas no generan confianza generalizada. En segundo lugar, la ausencia de reglas que protejan al trabajador contribuye a la fragmentación del mundo laboral en un escenario competitivo reforzando desigualdades existentes. El incremento de la desigualdad y el temor a descender socialmente o a convertirse en un “desclasado” atentan también contra la formación de confianza social.

En resumen, sentirse protegido por la regulación laboral en un mercado competitivo e incierto y proyectarse/movilizarse, ascendente o descendientemente, en la escala social no son cuestiones que sean neutrales a la formación de las percepciones sociales. Cuando los sujetos se sienten amenazados y desprotegidos, los razonamientos precavidos, las actitudes conservadoras y la aversión al riesgo tienden a crecer. En un contexto donde reine la inseguridad laboral (temor a quedarse sin empleo y/o temor a no conseguir otro empleo en caso de estar desempleado) y la inseguridad económica (temor a no contar con ingresos genuinos y las prestaciones sociales asociadas al trabajo), el “pánico” social a ser desclasados y excluidos se apodera de los trabajadores, y el riesgo personal de confiar se considera alto, no resultando razonable ni racional confiar en desconocidos (Paramio, 2000).

### **Debates teóricos y hallazgos empíricos**

Entenderemos por estructura social la estructura de clases y los patrones de estratificación social. Ambas ideas refieren a las diferencias entre grupos sociales en virtud de elementos objetivos (niveles de ingreso o consumo, posiciones ocupacionales o de control en el sistema productivo, recursos educacionales, localización espacial urbana o pertenencia étnica), como de aspectos cualitativos (tipos de consumo, identidades, valores, moralidad, modales, lenguaje y discursiva que utilizan las personas para autodefinirse y posicionarse en el mapa social) (Germani, 1987; Torrado, 1992; Portes, 1985; Portes y Hoffman, 2003; Visacovsky y Garguín, 2009).<sup>24</sup>

---

24 La idea de clase social es resistida por buena parte de la literatura. En su lugar, se prefiere hablar de estrato o sectores sociales. En este trabajo nos desmarcamos de tal opción y hablaremos de clases sociales. Las razones son varias. Primero, creemos que dicho concepto sigue siendo más pertinente que la idea de bloque o sector pues explicita las relaciones de poder estratégicas en el largo plazo, y pone en evidencia los conflictos entre los grupos sociales (Portes,

Como se indicó previamente, existen varios estudios que demuestran los efectos negativos de la desigualdad económica en la formación de la confianza (Knack y Keefer, 1997; Kawachiet al., 1997; Sides, 1999; Hall, 2002; Bjørnskov, 2004; Rothstein, 2000 y 2008; Herreros y Criado, 2001 y 2008), pero pocas investigaciones que analicen la relación entre las estructuras sociales y la confianza. Entre estas últimas, destacan los trabajos de Bourdieu (2001) o Wuthnow (2002), quienes argumentan y prueban cómo las redes de confianza y relaciones se articulan a redes de poder y a la disposición de recursos favoreciendo una distribución diferencial del capital social según la clase social a la que se pertenece. En esta línea, estudios empíricos demuestran que la pertenencia a estratos con mayores niveles de ingreso y credenciales educativas predice mayores niveles de confianza. Quienes pertenecen a clases altas se pueden permitir mayores protecciones ante los riesgos que implica confiar (disponen de más herramientas para hacer cumplir la ley, mayores ahorros y redes de seguridad), de modo que, en términos de costo-beneficio, la confianza es preferible (Hamamura, 2012). Sin embargo, este mismo autor sostiene que, en países no desarrollados, las clases sociales no serían tan relevantes para explicar la confianza puesto que, a pesar de que las clases altas cuentan con mayores recursos para protegerse en caso de ser defraudadas, la ausencia de infraestructura socio-política-económica que haga posible ejecutar herramientas de persecución y penalización a los que defraudan desincentiva la confianza. En sentido opuesto, otros trabajos argumentan y demuestran, a partir de experimentos, que son las clases bajas las que tienen comportamientos pro-sociales más frecuentes y expresan mayores niveles de confianza. El razonamiento que estos autores sostienen es que, a diferencia de las clases altas que pueden autosatisfacer sus necesidades, las clases bajas dependen de otros y, por ello, es natural y psicológicamente lógico que desarrollen actitudes pro-cooperación e inviertan más en interacciones con otros (Piff, et al., 2010).

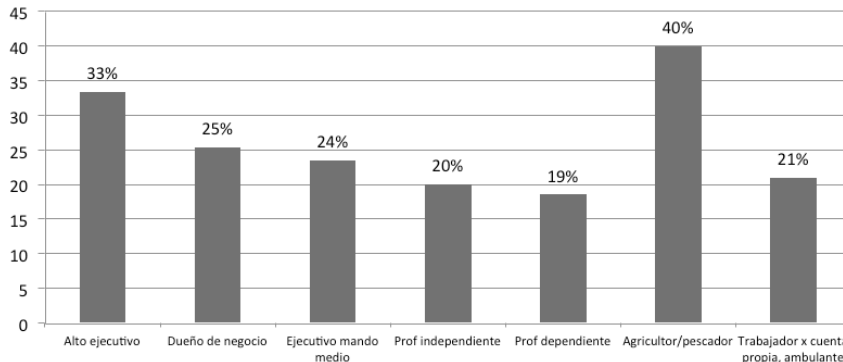
Los análisis estadísticos presentados en el capítulo anterior no arrojaron resultados significativos en lo que respecta a la relación entre educación y confianza en América Latina. Sin embargo, para el caso argentino en particular, las observaciones varían según el criterio que se utilice para medir la clase social:

---

1985). Segundo, negar analíticamente la existencia de las clases invalida el discurso de la crítica social tradicional, naturalizando las diferencias de poder, restando a los grupos capacidad de lucha (Boltansky y Chiapello 2002). Tercero, creemos que el uso popular de dicho concepto justifica también su utilización a fines de reconstruir adecuadamente las identidades sociales (Visacovsky y Garguín, 2009). Cuarto, atento a los procesos de movilización ascendente y horizontal las clases sociales continúan siendo en Argentina el eje divisorio que prevalece en materia de estratificación social (Agulla, 1984).

- si la clase social se mide según la ocupación de los activos,<sup>25</sup> se observa que las clases medias son las que menos confían, demostrando mayores niveles quienes ocupan posiciones definidas como de clase alta (altos ejecutivos) o de clase baja (agricultores y pescadores) (Graf. N° 2);
- si la clase social se mide según los niveles educativos, las clases medias altas son las que más confían (Graf. N° 3). A diferencia de lo que se observaba en América Latina, en Argentina se confirma lo hallado en estudios comparados referidos a la realidad europea. Sobre la relación entre educación y confianza, existe la conjetura de que la educación formal proporciona recursos cognitivos que permiten descifrar mejor las preferencias de los demás y, por eso, los más educados son los que más confían (Herrerros, 2010).
- cuando el indicador que se utiliza para medir a las clases es la auto-percepción subjetiva de riqueza, las clases medias son las que más confían, mientras las clases altas son las más desconfiadas (Graf. N° 4).<sup>26</sup>

**Gráfico 12:**  
**Confianza social según tipo de ocupación del encuestado en Argentina**

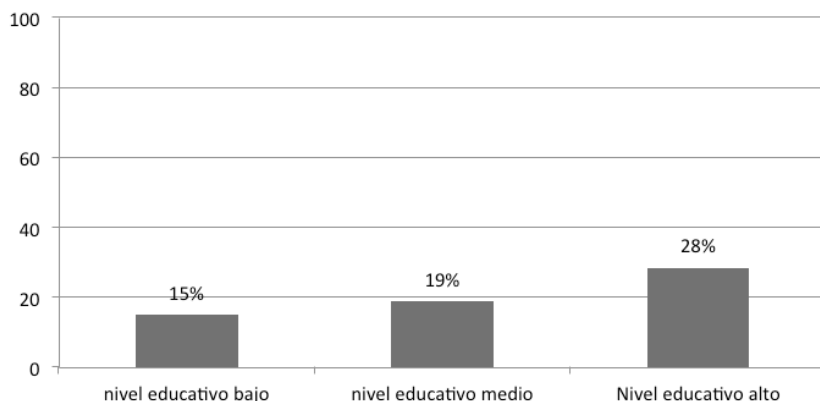


Fuente: Elaboración propia en base a datos de Latinobarómetro para 2008.  
Porcentaje de respuestas que afirman que es posible confiar en la mayoría de la gente.

- 25 En tales casos, lo normal es considerar clase alta a los altos ejecutivos; clase media-alta a los ejecutivos de mando medio, dueños de negocios y profesionales independientes; clase media, en sentido estricto, a los profesionales dependientes y clase baja a los trabajadores del sector primario y cuentapropistas o ambulantes.
- 26 Normalmente, suele agruparse como clase media a quienes se auto-perciben en posiciones que van de 4 a 6. Este indicador tiene por ventaja que expresa la percepción del que responde en lo que se refiere a su posición relativa dentro de una sociedad dada y vuelve más interesantes las comparaciones con otras sociedades (Hamamura, 2012)

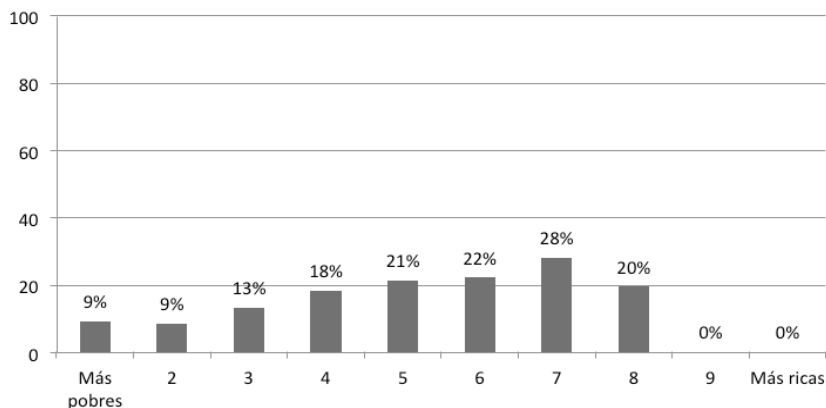


**Gráfico 13:**  
**Confianza social según nivel de educación del jefe de familia en Argentina**



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Latinobarómetro para 2008.  
Porcentaje de respuestas afirmativas según nivel educativo. NIVEL BAJO: analfabetos, primaria incompleta y primaria completa; NIVEL MEDIO: secundario incompleto y completo, NIVEL ALTO: universitario o terciario incompleto y universitario o terciario completo.

**Gráfico 14:**  
**Confianza social según autopercepción de clase en Argentina**



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Latinobarómetro para 2008.  
Porcentaje de respuestas que afirman es posible confiar según escala de autoposicionamiento personal del entrevistado donde 0 es muy pobre y 10 muy rico.

Por lo visto no está claro cuál sería la relación entre clase social y confianza y si la pertenencia a una clase anticipa mayor o menor grado de confianza social. En lo que a este trabajo respecta, nos resulta de mayor interés ver cómo impactan las características de las estructuras sociales en la formación de la confianza.

Nuestra hipótesis es que las características y peculiaridades que asumen las estructuras sociales ayudan a explicar la posibilidad de valores compartidos, prácticas comunes y visión colectiva en una sociedad, y esta última influye en la formación de la confianza social. En escenarios donde la diferencia entre las clases es marcada, los sujetos de ambos extremos temen que los otros traten de aprovecharse de la situación y saquen la máxima ventaja, aún a costa de defraudar. Por tanto, el riesgo de interacción con el otro es alto, y poco probable que se perciba a los desconocidos como confiables. En sentido similar, cuando una parte de la sociedad percibe que la estructura de oportunidades es cerrada y excluyente decaen las expectativas de futuro, de movilidad intergeneracional, la afiliación social y, en consecuencia, es altamente improbable se gesten imágenes sociales compartidas, los sujetos se sientan parte del mismo “bote” y se desarrollen actitudes pro-sociales. Así las cosas, es de prever que estructuras sociales con fronteras flexibles, donde la movilidad social ascendente es factible para buena parte de la sociedad y donde las clases medias son abundantes, indique la presencia de ciertos acuerdos básicos que influyen en la percepción ciudadana de sociedad, de optimismo y de seguridad respecto del futuro y que contribuyen a la formación de confianza social (Josten, 2005). Por el contrario, en sociedades donde las fracturas se acentúan, las clases medias se achican, la riqueza se concentra en pocas manos y la pobreza aumenta, es esperable que la confianza social no florezca. Seguramente, se encuentren comportamientos pro-sociales de los desplazados en aras de sobrevivir y afrontar los riesgos, pero difícilmente se halle un sentido social de solidaridad, pertenencia colectiva y confianza generalizada en los desconocidos.

### **En suma, sostendremos dos hipótesis en este asunto:**

- H1: Más igualdad social augura mejores niveles de confianza social y, por el contrario, la polarización social y la radicalización de las fronteras sociales suponen mayores distancias entre las clases sociales, destruyendo confianza social
- H2: Clases medias extensas hacen más probable la confianza social e, inversamente, la disminución y fractura de las clases medias reduce la confianza social existente

Ahora bien, ¿qué papel juegan las políticas públicas en todo esto?

### **El rol de las políticas públicas en la configuración de las estructuras sociales**

Para aquellos que entienden la configuración de las clases sociales cómo una resultante de los sistemas económicos de explotación y de la distribución inicial de recursos económicos, el Estado influye solo indirecta, relativa y tangencialmente en la definición de las estructuras sociales en la medida que da sostenibilidad y legitimación al sistema productivo que domina la estructura (Marx, 1845, 1848; Polany, 1944 y Poulantzas, 1988). En sentido diferente, para quienes consideran a las clases sociales articuladas no sólo al concepto de explotación sino también a la idea de dominación, el Estado puede jugar un rol más activo en la configuración de las mismas (de Francisco, 1992). En esta última línea, de matriz weberiana, las funciones estatales de redistribución de los recursos destinados a la asistencia social influyen en los niveles de pobreza y desigualdad social existente, mientras que el tipo de política pública (universal o focalizada, integral o asistencial) y el modelo de bienestar por el que se opte (con rasgos socialdemócratas, liberales o corporativos), contribuyen a delinear las identidades y solidaridades sociales así como las oportunidades de vida de los grupos (Lo Vuolo y Barbeito, 1998).

Estudios como los de Rothstein (2008), Herreros y Criado (2008), Tamilia (2009), Van Oorschot y Arts (2005) y Patulny (2005) prueban la relevancia que para la confianza tienen: la universalidad de las políticas, la desmercantilización y lo integral que sean las prestaciones sociales.

En este capítulo enfatizaremos cómo el Estado influye en las estructuras sociales, en la medida que interviene y da forma al mercado laboral. El mundo del trabajo ha sido destacado desde hace tiempo por la Sociología como una experiencia central en la configuración de las subjetividades y como el epicentro desde el cual comprender las relaciones sociales y los modelos de estratificación social (Castel, 1997; Prieto, 2000; Sennet, 2006). Así, es lógico suponer que las políticas que regulan los mercados de trabajo son relevantes para explicar cómo se transforman las clases sociales, permitiéndonos luego teorizar sobre cómo influye esto en la formación de la confianza social (Portes y Hoffman, 2003; Lusting y Lopez Calva, 2012; Hopenhayn, 2012). A pesar de que la regulación laboral se encuentra constreñida/condicionada por las reglas del sistema capitalista global, la posición que ocupa un país en la división internacional del trabajo y el modelo de acumulación económica dominante (Cardoso y Faletto, 1971, Boyer, 1992), creemos que los Estados y gobiernos con-

servan un espacio de maniobra y responsabilidad en el diseño de su sociedad. Sin lugar a dudas, la fortaleza y legitimidad con que cuenten las estructuras estatales para formular y llevar adelante eficazmente las políticas y la historia de intervenciones previas determinará el margen de maniobra del Estado para formular políticas públicas (Evans, 1996; Skocpol, 1989; Weir y Skocpol, 1993). Así, cabe suponer que un Estado que apuesta por una regulación laboral que protege a los trabajadores, favorece su inserción en el mercado laboral, garantiza cierta estabilidad en el empleo, previene el desempleo y reduce la vulnerabilidad e inseguridad vinculada a la precariedad laboral, alentando indirectamente el desarrollo de la confianza social. En tal sentido, Rothstein (2005) data en los acuerdos y compromisos suecos en torno del régimen laboral y su posterior institucionalización política, el origen de la alta confianza social que reina en dicho país.

Por el contrario, es esperable que políticas que apuestan por la reducción de empleo público, el abaratamiento del despido, contratos de trabajo precarios y no destinan recursos suficientes a las prestaciones por desempleo y reinserción de los desempleados son contrarias a la formación de la confianza social. Las razones que justifican tales afirmaciones se sustentan en los efectos que los autores atribuyen a la inestabilidad laboral y económica en las actitudes y percepciones de los sujetos, así como en el impacto que demostraremos que tienen tales reformas en la desigualdad social, en el estatuto del trabajador y en la reconfiguración de las clases medias.

### **Reformas económico-laborales de inspiración neoliberal en Argentina, hacia la precarización y el deterioro social.**

#### **“Flexibilización” del mercado laboral.**

Bajo el supuesto de que altos costos laborales son una restricción al buen desempeño empresarial, las políticas neoliberales implementadas en Argentina durante los años noventa optaron por flexibilizar el mercado de trabajo y atenuar las formas típicas de protección de la fuerza laboral. La reducción de contribuciones laborales y la flexibilización del contrato laboral se acompañó, asimismo, con medidas tendientes a deslegitimar la negociación sindical (se reglamentó el derecho de huelga y se descentralizaron las negociaciones colectivas llevándolas al ámbito de las empresas) y la pérdida de capacidad fiscalizadora del Ministerio de Trabajo (Salvia, et al., 2000).

Ciertamente, se encuentran antecedentes políticos relevantes en esta materia bajo los gobiernos militares,<sup>27</sup> pero el ajuste más importante de las relaciones laborales se plasmó normativamente durante el gobierno democrático y de signo “justicialista” de los años noventa.<sup>28</sup> En tales años, el derecho laboral se convirtió en apéndice del derecho civil, coronándose el deterioro de las variables de empleo que caracterizó a Argentina desde los años setenta y produciéndose un vaciamiento institucional en el sistema de la seguridad social y protección del trabajador (Lanari 2004; Beccaria, 2002).

La primera ley de flexibilización laboral que cabe citar en este período es de 1991, la Ley Nacional de Empleo. La misma tenía por fin establecer diferentes modalidades de contratación a tiempo determinado, instaurar un modelo más flexible de empleo y políticas específicas para grupos especiales de trabajadores. Las reformas continuaron en 1994 y 1995 con la sanción de leyes tendientes a reducir los costos del trabajo. Así, se alteró la regulación de indemnizaciones por accidentes, enfermedades y despidos, se introdujo el período de prueba en el contrato de trabajo (lo cual habilitó a los empleadores a despedir en los tres primeros meses de contrato al empleado sin tener que pagar indemnizaciones ni preaviso) y se sancionó como obligatorio el aseguramiento de los riesgos derivados de los accidentes y las enfermedades por trabajo en empresas privadas creadas con esta finalidad. Hacia 1998, se aprobó la Ley de Reforma Laboral, la cual provocó un descenso de las indemnizaciones a los trabajadores de poca antigüedad, abaratando aún más el despido.<sup>29</sup>

Siguiendo a Klein y Tokkman (2001), las políticas neoliberales afectaron el mundo del trabajo y la sociedad a partir de cuatro canales: privatización, terciarización, informalización y precarización.

En cuanto a las privatizaciones y los cambios que experimentó el empleo público en Argentina, tres observaciones rápidas deben hacerse. En primer lugar, destaca la caída del 34% del empleo público. En 1990, el empleo público representaba el 19,3% del empleo urbano y en 1999, el 12,7%. Si se considera el rol que el empleo público tuvo en la conformación de la clase media, se aprecia que esta merma no solo tiene efectos económicos y sociales sino también simbólicos (Klein y Tokkman, 2001).

---

27 Sobre las transformaciones económicas de la dictadura ver: Güemes y Magnin, (2006); Puciarelli, (2004) y Quiroga y Teach, (2006).

28 La fervorosa implementación del modelo neoliberal en Argentina estuvo a cargo de Carlos Saúl Menem, un popular caudillo del partido Justicialista (peronista) que hizo campaña con postulados muy diferentes a los neoliberales. Menem logró el apoyo popular en tres ocasiones y gobernó durante toda la década de los años noventa (1989-1999).

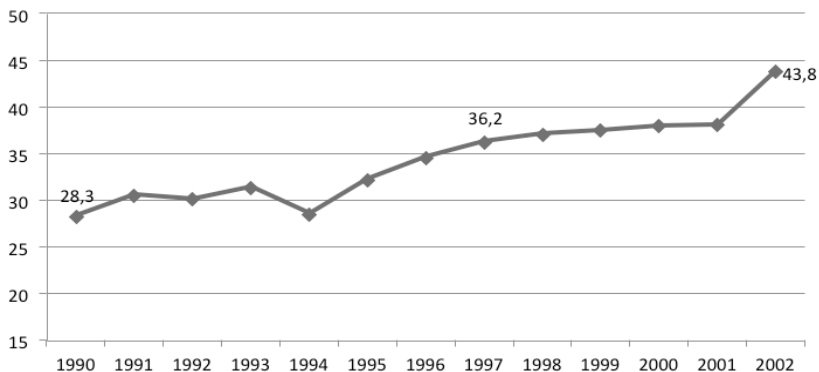
29 Es verdad que la reestructuración económica que describiremos se acompañó con políticas de empleo y subsidios a desempleados, mas estos mecanismos resultaron limitados, funcionales a una lógica clientelar o vinculados a nuevos negocios privados (Salvia, et. Al 2001).

Sin embargo, este pretendido achicamiento oculta en realidad un proceso subrepticio de recomposición funcional del sector público nacional en pos de politizarlo y precarizarlo. En torno a la politización, llama la atención cómo se multiplican los cargos en áreas políticas en perjuicio de los cargos en áreas económicas y sociales. En relación a la precarización, mientras se asiste a una retracción del Estado como empleador formal y estable, cobra auge su rol de “subsidiador” y “contratista”, verificándose un incremento de contratos informales en la gestión pública (Orlansky, 1994).

En lo que refiere al proceso de terciarización, ello supuso dos cosas. En primer lugar, una nueva política de contratación que permitió al empleador tener las manos libres y ubicar a su personal fuera de la empresa (vía subcontratación), con lo cual, se desentendió de las responsabilidades que le cabían como empleador. En segundo lugar, la terciarización también alude al ascenso del sector terciario y a la pérdida de importancia del sector industrial, verificándose: a) una menor tasa de crecimiento del producto bruto industrial en relación al producto bruto total y al resto de los sectores económicos, b) una pérdida de participación del valor agregado industrial en la conformación del producto, c) una importante disminución de densidad del parque industrial, y d) una fuerte caída en empleo industrial (Fernández, et al., 2005). Lo que a primera vista indicaría simplemente una reconfiguración de los sistemas productivos, si se mira detenidamente, involucra precarización en tanto que buena parte de los nuevos empleos en el sector servicio no estaban atados a la economía real sino que dependían de burbujas especulativas, o bien suponían trabajos de baja productividad y de carácter informal (microempresarios, contratistas independientes o empleados de servicio doméstico) (Nochteff, 2000).

En lo que atañe a la informalidad, la misma apunta a la población que no logra incorporarse a relaciones de trabajo legalmente reglamentadas ni insertarse integralmente en el mercado de productos y sobrevive desarrollando una variedad de actividades económicas de subsistencia cuasi clandestinas (Portes y Hoffman, 2003). En términos agregados, la informalidad conduce a la dualización del mercado laboral: una mano de obra estable, calificada, beneficiada por un nivel salarial elevado y frecuentemente sindicada en las grandes empresas, frente a un masa laboral inestable, poco calificada, infra pagada y escasamente protegida en las pequeñas empresa.

**Gráfico 15:**  
**Crecimiento del empleo informal en Argentina 1990-2002.**



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Dirección General de Estudios y Formulación de Políticas de Empleo, INDEC. Mediciones realizadas en octubre de cada año.  
<http://www.indec.gov.ar/> (10.05.2007)

Nota: Empleo no registrado = Porcentaje de asalariados a los que no se les descuenta el aporte personal jubilatorio, por aglomerado urbano. Se considera para mayores de 18 años

Con el aumento de la informalidad, el eje de la conflictividad se desplaza de empleador-asalariado a empleados formales- informales. Mientras los precarios consideran con frecuencia privilegiados a aquellos que ocupan un puesto estable, los formales ven a los informales como una especie de competencia desleal que se acompaña de un retroceso social y de una reducción de la protección que afecta al conjunto de los trabajadores (Boltanski y Chiapello, 2002; LoVuolo, 2004).

Por último, la precariedad describe la situación que padecen quienes están fuera del mercado formal, pero también situaciones en el marco de empresas de tamaño mediano como grande y en actividades de baja y alta productividad. Las formas en las que se manifiesta dicha precariedad son variadas: polivalencia de trabajos teniendo un salario idéntico, sucesión ininterrumpida de relaciones contractuales de duración determinada, nuevas formas de trabajo a domicilio y clandestino, subcontratación del personal que está dado de alta en la seguridad social como independiente, la sub-declaración del salario nominal o la manipulación de las horas y duración del trabajo para evadir impuestos y eludir el pago de horas extras y beneficios sociales. Resultante de lo anterior nos encontramos con: jornadas laborales más largas, mayor exposición a riesgos profesionales, baja productividad, falta de protección de seguridad social, ausencia de sindicalización y negociación colectiva y, principalmente, salarios reducidos (Galín, 1986; Pérez Sainz, 1995; Filgueira y Gelber, 2003; OIT, 2006).

La precariedad e informalidad son rasgos característicos de América Latina desde mucho antes de los años noventa, pero lo que importa para el caso es que bajo el neoliberalismo, lejos de revertirse, se profundizan, estabilizan y refuerzan. La flexibilización y desregulación laboral significaron precarización y degradación laboral, trasladando sobre los asalariados el peso de la incertidumbre del mercado y expresando las relaciones de fuerza que intervienen en la puja por la distribución de poder entre los actores sociales.

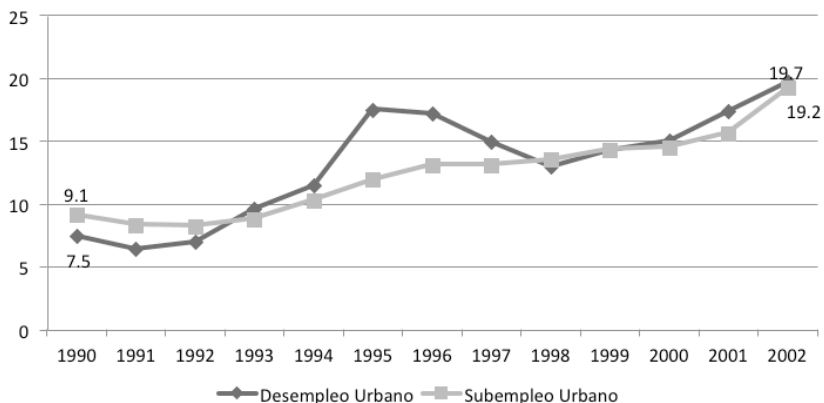
Interesa especialmente en este asunto, el reemplazo del modelo tradicional de contrato de empleo por tiempo indefinido por contratos a plazo, en tanto altera las percepciones de confianza de los trabajadores respecto a sus empleadores. El contrato laboral tradicional, además de expresar derechos y obligaciones, está siempre acompañado de un contrato psicológico que consiste en “sentidos y expectativas percibidas sobre la relación de empleo y sobre los aspectos sociales y emocionales vinculados a la relación e intercambio entre empleado y empleador”. Este horizonte, a largo plazo, otorga una tranquilidad personal que calma la ansiedad vinculada a la subsistencia más inmediata y permite el cultivo de relaciones y perspectivas más duraderas. Por el contrario, contratos laborales “flexibles” están asociados a horizontes de tiempo cortos, bajos ingresos y ausencia de protección en materia de regulaciones legislativas y colectivas sobre condiciones de trabajo, salarios o espacio de trabajo. En vista a ello, se intuye que cuando el ambiente laboral está sujeto a presiones competitivas y de eficiencia, es menos probable que emerja la confianza. Si la gente se ve apoderada por el miedo y la preocupación de quedarse sin empleo, invertirá todas sus energías en protegerse a sí misma (Sharkie, 2005, Sverke, 2004; De Witte, 2005).

En sociedades donde las prestaciones sociales, además de frágiles, han estado históricamente atadas al empleo formal, el aumento del desempleo tiene un efecto doblemente pernicioso. No tener trabajo significa no sólo no tener ingresos genuinos, sino estar desprotegido y quedar a merced de programas asistenciales de última ratio. El desempleo se convierte así en fuente principal de vulnerabilidad y exclusión social que afecta, especial y diferencialmente, a grupos de por sí ya vulnerables, como aquellos con menores niveles de educación formal, las mujeres y los jóvenes (Klein y Tokkman, 2000; CEPAL, 2009, Lanari, 2004; Bensusan, 2010, Beccaria, 2002)

Así, el aumento del desempleo, visible en el gráfico 16, mantiene a raya cualquier reivindicación social de los que conservan sus trabajos y hace más tolerable la reducción salarial, como evidencia el gráfico 17.



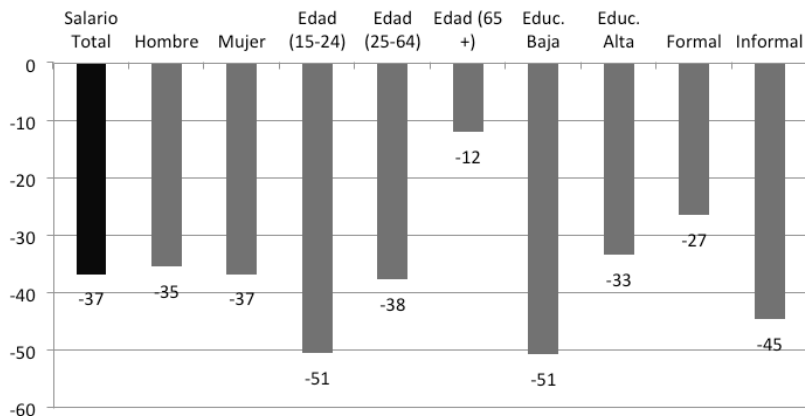
**Gráfico 16:**  
**Evolución del Desempleo y Subempleo en Argentina,**  
**total de aglomerados urbanos, 1990-2002**



Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta Permanente de Hogares, INDEC.  
<http://www.indec.gov.ar/> (10.05.2007)

Nota: La tasa de desempleo y subempleo se calcula según mediciones de en mayo y octubre. Para los años 1998 y 1999 según las mediciones de mayo, agosto y octubre. La noción desubempleo, refiere a los ocupados que trabajan menos de 35 horas semanales por causas involuntarias y desean trabajar más horas. A partir de 1993 involucra subempleo demandante y no demandante

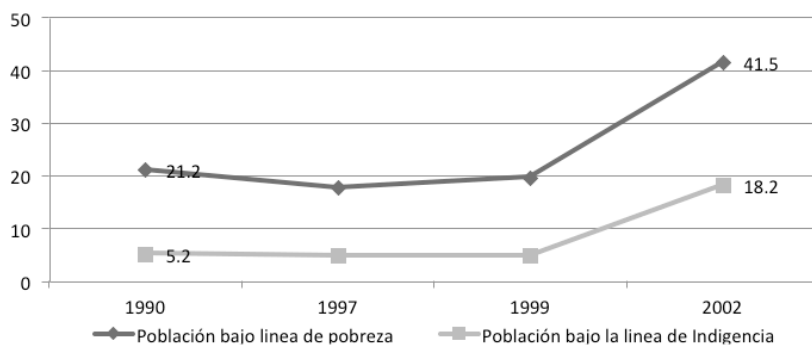
**Gráfico 17:**  
**Caída del ingreso laboral en Argentina 1992/2003**  
**distinguiendo género, edad, nivel educativo e informalidad**



Fuente: Elaboración propia en base a estadísticas recopiladas por SEDLAC  
<http://sedlac.econo.unlp.edu.ar/eng> (23.7.2010)

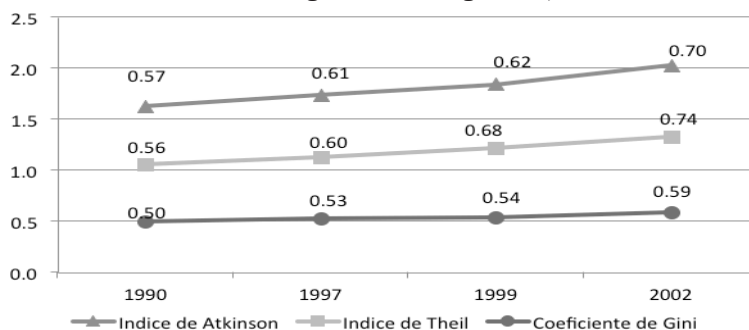
Consecuencia del aumento de desempleo, la precarización laboral y la pérdida de capacidad adquisitiva de los trabajadores, se acrecienta la pobreza (gráf. 18) y la desigualdad (gráf. 19). Como afirman Torche y Lopez Calva (2012: 32) la probabilidad de caer en la pobreza en América Latina está íntimamente vinculada no sólo a los recursos que poseen los sujetos sino también a las dinámicas del mercado laboral.

**Gráfico 18:**  
**Crecimiento de la pobreza e indigencia en Argentina, 1990-2002**



Fuente: Elaboración propia en base a datos de CEPAL, (2003)  
Panorama social de América Latina 2002-2003, pág. 54.

**Gráfico 19:**  
**Evolución de la Desigualdad en Argentina, 1990-2002**<sup>30</sup>



Fuente: Elaboración propia en base a datos de CEPAL, (2003)  
Panorama social de América Latina 2002-2003, pág. 76

<sup>30</sup> A pesar de las diferencias que existen entre estos tres indicadores, Gini analiza la equidistribución de los ingresos, Theil otorga más importancias a la distribución de las transferencias en la parte baja de la distribución y Atkinson utiliza un parámetro de aversión a la desigualdad, lo interesante del caso es que apuntan en igual dirección, estableciendo una pauta inequívoca del acontecer argentino.

Los fenómenos relatados no pueden sino alterar las estructuras de clases y, con ello, las prácticas y percepciones de los diferentes estratos sociales.

### **Radicalización de fronteras sociales: la ruptura de la clase media argentina**

La ruptura de la clase media ha sido uno de los fenómenos sociales más relevantes para entender la sociedad argentina de los últimos años. Antes de referirnos a ello, es preciso hacer algunas aclaraciones teóricas y contextuales respecto a la utilidad de la categoría analítica “clase media” y su importancia en el contexto argentino.

La referencia a las clases medias despierta críticas de todo tipo y a menudo ha preferido referirse a ellas como “capas medias”. Sin embargo, nosotros creemos es conveniente y relevante mantener la noción de clase media, entendiendo como aquel grupo social heterogéneo que engloba a personas con posiciones muy distintas en la estructura productiva y que se suponen unificadas por una identidad social, ciertas credenciales educativas, niveles culturales (estatus) y/o cierto nivel de ingresos medios.

Tradicionalmente, la literatura emparenta a las clases medias tanto con los obreros como con los capitalistas: a) están excluidas de los medios de producción pero ejercen autoridad supervisora y, por tanto, participan en la función global del capital; b) están abocada a ciertas actividades intelectuales más que manuales, a empleos estatales y directivos, c) se caracterizan por “posiciones contradictorias” en las relaciones de clase (Burris, 1992; Wright, 1992).

En América Latina, las clases medias, juegan un rol central tanto en la generación de ingreso y consumo como en los procesos políticos y en la configuración de imaginarios y representaciones sociales (Paramio, 2010; 2012 y Minujín, 2011). Portes y Hoffman (2003) consideran a la pequeña burguesía (microempresarios, profesionales y técnicos que trabajan por cuenta propia) y al proletariado manual (técnicos asalariados y empleados de oficina de menor jerarquía pero con contrato formal) como la clase intermedia de la estructura latinoamericana, siendo su papel sumamente relevante en el marco del modelo de desarrollo neoliberal de América Latina, toda vez que posibilitaría la articulación entre la moderna economía capitalista (promoviendo insumos y bienes de bajo costo a las grandes empresas) y los sectores informales (incorporados, frecuentemente, como mano de obra en microempresas). En términos metodológicos, y atento a la complejidad del fenómeno que se busca cap-

turar, resultan sabios los comentarios de Miguel Caínzos (2012) sobre las desventajas de la “propensión aglomeradora” que busca combinar aditivamente ingresos, ocupación activa, credenciales educativas, bienes o activos, criterios de distinción y la autopercepción de esta realidad multiforme, siendo en su lugar analíticamente preferible atender a las posiciones que ocupan los sujetos en las estructuras productivas. A pesar de estar de acuerdo con tales precisiones, dado que la informalidad y el desempleo son particularidades no excepcionales en la región latinoamericana, en este trabajo se presentarán estimaciones de las clases medias basadas en ingresos y educación.

En el caso argentino, la clase media no es una categoría residual sino central para entender la realidad de este país y la autodefinición del mismo (de Riz, 2012; Visacovsky, 2010).<sup>31</sup> Fenómeno sumamente relevante en la vida cultural, económica y política tanto del siglo pasado como del actual, la clase media en Argentina estuvo ligada a la identidad de este país y a las amplias posibilidades de ascenso social y progreso individual que caracterizaron a Argentina durante buena parte del siglo XX. Esta imagen que proyectaba Argentina la distinguió del resto de países de la región y la asemejó a países europeos. Las clases medias eran un “orgullo nacional” que formaba parte del imaginario argentino y se asociaba al progreso y desarrollo (Germani, 1987; Torrado, 1992 Wortman, 2011; Svampa, 2000).<sup>32</sup>

A razón de esto, la disminución y ruptura de la clase media es muy importante para entender la dinámica social, política y cultural de la sociedad argentina. A fin de analizar las variaciones en la estructura social argentina, utilizaremos dos indicadores: en primer lugar, la ocupación de los activos y, en segundo término, la distribución de ingresos diferenciando según estratos de ingresos y niveles educativos.

Los primeros datos presentados en la tabla 5 se refieren solo a los ocupados activos y son ilustrativos de la división entre ganadores y perdedores dentro de la clase media. En términos porcentuales, no ilustra

31 Cabe, sin embargo, recordar que las diferentes regiones territoriales de la Argentina poseen estructuras sociales con rasgos propios y, junto a las clases, se hallan otras estructuras residuales (estamentos) o emergentes (estatus) que conviven con las primeras. Así, no es extraño observar perfiles sociales de “primer mundo” como el de Buenos Aires, a la par que perfiles sociales extremadamente pobres y subdesarrollados en las provincias. En tal sentido, la estratificación social se comprime fuertemente hacia abajo a medida que se pasa de las provincias más ricas a las más pobres. La proporción de las clases medias en 2001 ronda el 39 % de la población en provincias pobres, como Formosa o Jujuy, y el 55 % en las más ricas, como Buenos Aires o Neuquén (Mora y Araujo, 2002).

32 En sentido diferente, hay quienes consideran a las clases medias como mediocres, individualistas, conservadoras y reaccionarias. En suma, responsables de los males políticos nacionales (Fava y Zenobi, 2009 y Adamovsky, 2009).

un deterioro o reducción significativa del tamaño de la clase media. Sin embargo, datos de CEPAL indican una disminución del tamaño de las clases medias, pasando el número de hogares de clase media de representar el 56% del total de hogares a inicio de los noventa al 52%, 10 años después (Franco, et al. 2011).

**Tabla 6:**  
**Clases sociales argentinas en función de la categoría ocupacional.**  
**Años: 1980, 1991 y 2001.**

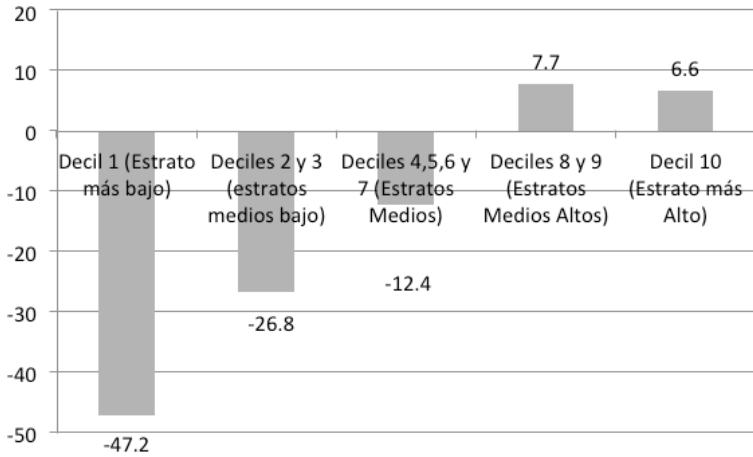
Evolución Clases Sociales según condición socio-ocupacional (%).			
	1980	1991	2001
Clase Alta	0,35	1,06	1,33
Clase Media Autónoma	15,37	13,69	17,78
Clase Media Asalariada	27,44	19,42	24,28
Clase Obrera Autónoma	11,53	11,92	11,09
Clase Obrera Asalariada	34,4	29,98	33,66
Trabajadores Marginales	8,04	15,93	7,68
Sin especificar	2,89	8	4,17

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Torrado et al., 2008.

Nota: CLASE ALTA: Directores de Empresas; CLASE MEDIA AUTÓNOMA: industriales, comerciantes; CLASE MEDIA ASALARIADA: profesionales, técnicos, empleados administrativos, vendedores; CLASE OBRERA AUTÓNOMA: artesano, trabajadores calificados de los servicios; CLASE OBRERA ASALARIADA: Obreros de la industria y obreros de la construcción, TRABAJADORES MARGINALES: Peones autónomos y empleados domésticos.

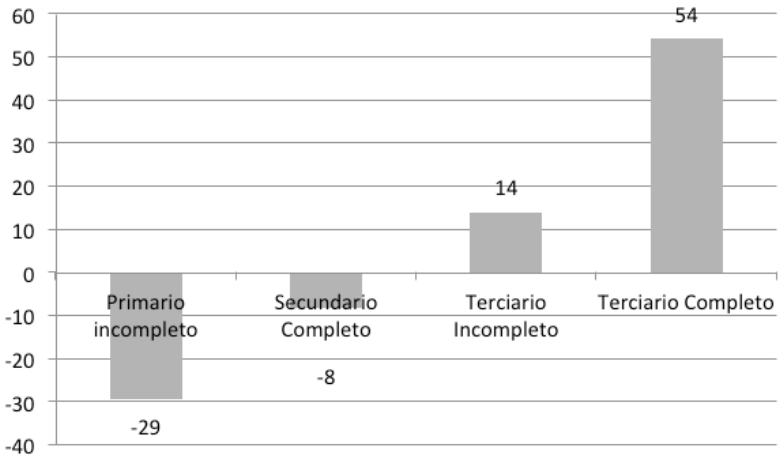
Más allá del tamaño, nos interesa demostrar el empobrecimiento y la pérdida de poder adquisitivo de los sectores medios. Los gráficos 20 y 21 señalan con claridad cómo las políticas neoliberales impactan con más fuerza en los más débiles, polarizándose los ingresos. La caída de los ingresos de los sectores sociales con menores ingresos y calificaciones educativas se contraponen a una mejora en la capacidad adquisitiva de los sectores con mayores ingresos y educación.

**Gráfico 20:**  
Cambios porcentuales en la distribución del ingreso por estratos, 1991/2001



Fuente: Elaboración propia en base a datos SEDLAC <http://sedlac.econo.unlp.edu.ar/eng> (23.7.2010)

**Gráfico 21:**  
Cambios en la distribución del ingreso según el nivel educativo. Argentina 1991-2000



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Beccaria, 2002

Utilizando como referencia la distancia de los estratos medios de la línea de pobreza, las Tablas N° 6 y 7 visualizan la pérdida de poder adquisitivo de los estratos medios. Si en 1994 el porcentaje de la población que se ubicaba en el tercer quintil de ingresos que estaba bajo una línea de pobreza era igual a cero, en 2002 equivalía al 62%. Igualmente, mientras el 43% de la población del tercer quintil de ingresos estaba en 1994 resguardada de la pobreza, ubicándose a 2 líneas de la misma, en 2002 ya no lo estaba.<sup>33</sup>

**Tabla 7:**  
**Pérdida de poder adquisitivo de los estratos medios,**  
**diferenciando según la posición en la distribución del ingreso, 1994-2002**

Argentina.			
Porcentaje de población del 3er quintil con ingreso per capita, según distancia con la línea de pobreza.			
(Cap. Federal y GBA)	1994	2002	Variación
% bajo 1 línea de pobreza	0	62	100
% bajo 2 línea de pobreza	57	38	-33
% sobre 2 línea de pobreza	43	0	-100

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Minujín, (2011)

Ni siquiera mayores niveles de escolaridad salvaguardaban de caer en la pobreza. La educación no alcanzó para resguardar los ingresos. Buena parte de quienes tenían credenciales educativas, pero ingresos bajos, y se ubicaban por encima de la línea de pobreza en 1994 empeoraron su situación y se ubicaron bajo la línea de pobreza, debilitándose los tradicionales canales de movilidad social, como la educación y los títulos profesionales (Beccaria, 2002; Minujín, 2011; CEPAL, 2009).

<sup>33</sup> La línea de pobreza alude al mínimo de ingresos que son necesarios para satisfacer un conjunto de necesidades alimentarias y no alimentarias consideradas esenciales.

**Tabla 8:**  
**Pérdida del poder adquisitivo de los estratos medios argentinos**  
**según credenciales educativas, 1994-2002**

Argentina. Porcentaje de población según niveles educativos con ingreso per capita según distancia con la línea de pobreza.						
(Cap. Federal y GBA)	Entre 8 y 10 años de escolaridad			Entre 11 y 15 años de escolaridad		
	1994	2002	Variación	1994	2002	Variación
% bajo 1 línea de pobreza	15	48	226	7	26	284
% bajo 2 línea de pobreza	28	27	-3	20	33	60
% sobre 2 línea de pobreza	57	25	-57	73	41	-44

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Minujín, 2011

En vista de lo anterior, no resulta extraño que una sensación generalizada se apoderara de la clase media: es preciso correr más ligero en la pista ocupacional y de educación para lograr permanecer parados en el mismo lugar de la pista del bienestar (Torrado, 1992:330). La disonancia cognitiva que se vive entre las apetencias, credenciales educativas e identidades de clase media y el estado objetivo de pobreza es difícil de resolver. A pesar de compartir las carencias con los más pobres, las prácticas, costumbres, consumos, capitales culturales y sociales de los “nuevos pobres” hacen que buena parte de tales sectores se resistan a ser clasificados como pobres. Antes prefieren creer que la clase media ha desaparecido. Este modo de asumir la caída coloca a sus destinatarios en una situación híbrida y desprotegida puesto que, a la par que pierden ingresos, su mayor precariedad laboral hace que las prestaciones de bienestar (asociadas al empleo formal) se deterioren. Reacios a recibir la ayuda estatal focalizada en “los pobres”, intentan salvarse acudiendo alternativamente a redes de bienestar social públicas y/o relaciones de parentesco y amistad. Ello hace que la caída sea escalonada y casi imperceptible, anónima y privada, invisible en los medios de comunicación, en la medida en que las estrategias de adaptación son, en casi todos los casos, de puertas para adentro (Minujín y Kessler, 1995).

Angustia, ansiedad y enojo frente a la pérdida de ingreso y estatus es lo que experimenta este grupo que no sabe cómo enfrentarse a la vulnerabilidad, inseguridad e incertidumbres que lo rodea. Abandonar la idea de progreso y ascenso social es demasiado doloroso, pues supone renunciar a algún principio de justicia que rija el mundo (Svampa, 2000; González Bombal y Svampa, 2001; Minujín, 2011).



En suma: los nuevos pobres se constituyen en una categoría que pone en evidencia el descenso de sectores ubicados tradicionalmente en estratos medios, pero también alude a la frustración de expectativas que experimenta un sector que hasta hace poco tiempo se proyectaba ascendentemente (Paramio, 1990).

Las consecuencias de ello parecen bastante evidentes. Cuando los sujetos se sienten desfavorecidos en términos de ingresos en relación a los demás sujetos, tienden a frustrarse, sentirse infelices y resignados por no poder estar a la altura de sus pares. Estos sentimientos de privación relativa no sólo acarrearán la desconfianza en el grupo de referencia, sino también en los otros ciudadanos, reduciendo la confianza generalizada, la percepción de justicia social y la confianza en las instituciones gubernamentales (Fischer y Torgler, 2007)

La inequidad hacia dentro de la clase media responde a la mayor o menor competitividad y flexibilidad con la que contaban los sujetos para adaptarse a los cambios del mercado laboral y del modelo productivo. Entre los ganadores encontramos a los sectores competitivos que logran insertarse en el mercado y se vinculan positivamente con la nueva dinámica laboral: autónomos y empleados vinculados a sectores en expansión, élites planificadoras, sectores gerenciales, profesionales y los intermediarios estratégicos (buena parte de las veces asociados a las corporaciones transnacionales). Entre los perdedores, se encuentran los sectores cuyos saberes no son ya demandados por el mercado, sea por su obsolescencia tecnológica y educacional, o porque carecen de una preparación adecuada para enfrentar un mercado laboral cambiante. A saber: trabajadores relacionados con sectores contraídos o con el Estado, clase media tradicional y de servicios. Todos ellos experimentan un proceso de retroceso social. Este grupo enfrenta mayor riesgo de desempleo y sus salarios siguen una tendencia a la baja, siendo los más proclives a caer en la categoría de nuevos pobres (Palomino, 1989; Franco et al, 2011; Svampa, 2000).

Este descenso social de un sector de la clase media no sólo tiene efectos negativos para este grupo que lo padece, sino que suscita temores y ansiedades entre quienes aún no han sido “desclasados”. Quienes no han caído temen la caída. Sus comportamientos y actitudes, en lo que atañe por ejemplo a la huida de las escuelas públicas, expresa la búsqueda de protecciones frente al temor a la caída. Sobre estos asuntos dedicaremos los capítulos que siguen.

En los próximos párrafos intentaremos reflexionar sobre los efectos que la precarización laboral, al incremento de la desigualdad y la ruptura de las clases medias tienen en la confianza social.

## **Confianza social en contextos de incertidumbre laboral y social**

Como sosteníamos al inicio, es razonable suponer que la confianza social se vea afectada de modo directo por el incremento de la desigualdad y, de modo indirecto, por el arraigo y la generalización de la percepción de inseguridad laboral y el temor a ser desclasado.

En relación al aumento de la desigualdad entre las personas, fenómeno sobre el que dimos cuentas desde distintas perspectivas, es de esperar que tenga consecuencias sociales muy dañinas. Los sectores sociales ubicados en la cima y en la base de la pirámide social no se perciben como partes de un mismo destino. Los menos afortunados son conscientes de que el futuro no luce brillante para todos y tienen pocas razones para pensar que ellos dirigen su propia vida. Sabedores de estar viviendo en países con gran potencial económico, pero incapaces de alcanzar objetivos sociales válidos, los perdedores sociales se sienten insatisfechos. Así las cosas, la movilidad social descendente conduce a una incertidumbre financiera, pero también psicológica, que difícilmente coadyuve a la creación de confianza en desconocidos. El temor a la desclasificación hace su aparición. Aunque la situación de quienes no han caído sea confortable, percibir que quienes nos rodean se desclasen, porque pierden su trabajo o caen en la trampa del paro, hace que nos sintamos amenazados y temerosos (Paramio, 2000).

La convicción de que nadie está protegido ante el riesgo de perder su empleo, su salario y sus beneficios sociales remodelan los imaginarios de los sujetos, aumentando las más de las veces la propensión al pesimismo y al conservadurismo.

En relación a los efectos indirectos de las transformaciones mencionadas, nos resulta relevante centrarnos en la percepción de fragilidad e incertidumbre laboral. La inseguridad laboral se define como una percepción de amenaza a quedarse sin empleo, una preocupación e incertidumbre sobre el futuro que articula miedos, ansiedades, impotencia, falta de control sobre la vida propia y temor a la exclusión social. Si bien, esta percepción depende de la biografía individual y de ciertos rasgos psicológicos, la situación macroeconómica y los datos objetivos como el aumento de desempleo, influyen marcadamente en ella. Dicha percepción ha sido relacionada con actitudes de intolerancia social y el descenso de la confianza social (De Witte, 2005; Sverke, et al., 2002; Nguyen, 2012).

El aumento del desempleo y la precarización laboral no sólo tiene un efecto estructural y reconfigura la estructura social, sino que también provoca un efecto psicológico de suma importancia para entender el au-

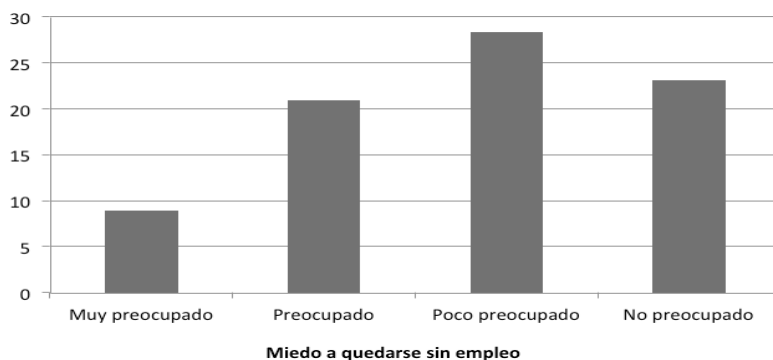
mento de la desconfianza social. El temor a ser desempleado y desclasado opera contrario al desarrollo de la confianza. Resulta difícil imaginar que la confianza en desconocidos aumente o se mantengan en contextos donde la competencia es la regla del juego dominante, la oferta de trabajo, un bien escaso, y las garantías/protecciones sociales a los más débiles se han desdibujado. Escenarios de desestructuración social, en los que el temor al desempleo eclipsa cualquier otra preocupación social y la angustia de movilización social descendente es una sombra amenazante que ni las credenciales educativas alcanzan a sosegar, no parecen ser terreno fértil para que la confianza emerja.

En tal sentido, las encuestas de 2001 en Argentina evidenciaban que:

- más del 94 % de la población percibía el grado de protección de la ley laboral nulo o se consideraba poco protegido,
- el 90% de los encuestados estimaba que la posibilidad de encontrar empleo en comparación con 5 años atrás era peor (70% mucho peor y 20 % un poco peor),
- el 78 % de los encuestados que tenía trabajo se manifestaba preocupado o muy preocupado por perderlo.<sup>34</sup>

Si observamos los niveles de confianza social diferenciando el nivel de inseguridad laboral, se verá que quienes están muy preocupados por perder su trabajo son quienes menos niveles de confianza exhiben.

**Gráfico 22:**  
**Niveles de confianza social según percepción de inseguridad laboral en Argentina. Año 2001**



Fuente: elaboración propia en base a datos de Latinobarómetro, 2001

34 En Europa la media de quienes están preocupados o muy preocupados por quedarse sin empleo en 2004 era del 9,4%

Lo anterior se comprueba fehacientemente con una regresión logística para el caso argentino, en la cual se evalúa el peso que la inseguridad laboral tiene en la confianza social. En la tabla que ofrecemos a continuación, se observa la relación significativa y positiva que existe en Argentina entre percepción de equidad, seguridad laboral y confianza. Quienes creen que la justa distribución del ingreso está garantizada, confían más; quienes temen perder el trabajo, confían menos.<sup>35</sup>

**Tabla 9:**  
**Regresión Logística: seguridad laboral y confianza social en Argentina.**  
**Año 2008**

Regresión Logística. Variable Dependiente: confianza	
Percepción de seguridad ciudadana	0,03
	(0,16)
Percepción de equidad/justicia social	0,40**
	(0,14)
Percepción de seguridad laboral	0,30***
	(0,10)
Educación	0,14
	(0,07)
Genero	-0,08
	(0,21)
Edad	0,00
	(0,01)
LR chi2(6)	23,75
Pseudo R2	0,0377
Log likelihood	-303,17
N	606

\*\*p<0,005 \*\*\* p<0,002

Nota: Percepción de seguridad laboral se mide en escala de 1 a 4 donde 1 mucho miedo a perder el trabajo y 4 nada de preocupado.

35 Aunque en el modelo no resultan ser significativas, es de notar que la relación entre percepción de seguridad ciudadana y confianza mantiene la dirección observada en los estudios multinivel realizados previamente para América Latina (quienes se sienten inseguros confían menos), mientras que la relación entre educación y confianza cambia de signo (los más educados confían más).

Si la angustia y la ansiedad se convierten en principios de gobierno, no es extraño que se vislumbren dos fenómenos en apariencia contradictorios: el crecimiento de una solidaridad y en asociacionismo defensivo, a la par que un incremento del individualismo y la segregación. Lo primero constituye un mecanismo de supervivencia y adaptación forzosa de los perdedores o de quienes están al borde de perder. Lo segundo, una estrategia de salida alternativa a hundirse, que supone movilizar individualmente recursos que se tiene a disposición en busca de salvarse, aunque ello implique socialmente la segregación residencial y educativa (Urteaga, 2010; Minujín, 2011).

Respecto del crecimiento de estrategias colectivas: los clubes del trueque, los comedores sociales o la recuperación de empresas sirven de ejemplo como espacios donde se desarrolla una solidaridad tendiente a aliviar coyunturalmente las necesidades de los perdedores y a atisbar soluciones concretas que permitan capear el temporal (PNUD, 2009). Orientados principalmente a paliar el aislamiento y resolver necesidades urgentes, estos espacios defensivos y de resistencia a la pauperización buscan también otorgar un nuevo valor y sentido a quienes el sistema arroja fuera y los humilla. En tal sentido, dichos espacios posibilitan el ejercicio de competencias y de interlocución con semejantes, son una puerta de acceso a nuevos marcos relacionales y a la construcción de escenarios alternativos, basados en valores ajenos a la economía capitalista y sirven a la construcción de una identidad colectiva para aquellos que vieron cómo se descomponía su círculo de reconocimiento y se sienten inmersos en la incertidumbre. Sin embargo, no puede pensarse como una opción libre sino, antes bien, como parte de la “libertad de la necesidad” y, dudosamente, contribuye al incremento de la confianza en desconocidos, como la hemos definido (Paramio, 2000).

Sin pretender negar valor social a las experiencias cooperativas y autogestivas mencionadas, difícilmente sirven para articularse con una sociedad más amplia, salir de la marginalidad, permitir el desarrollo de un espíritu de ciudadanía y lograr inclusión social y sentidos de pertenencia que favorezcan sentidos colectivos. Este empoderamiento, lejos de liberar ataduras, convierte a los sujetos en responsables de su propia suerte y abdica en lo que refiere a cobertura estatal de derechos y prestaciones sociales. Por ello, enaltecer estas estrategias como caminos de construcción de sociedad termina siendo funcional a estrategias conservadoras y a un discurso que retira al Estado de áreas de responsabilidad social y redistribución (Murmis y Feldman, 2002). Sobre este asunto volveremos en las conclusiones.

En resumen: la mayor precariedad laboral, el aumento de la desigualdad y la dislocación social de las clases medias redefine el mundo social y, con ello, condiciona las oportunidades de confianza social en la medida en que: a) destruye seguridades y genera ansiedades incompatibles con el riesgo que supone confiar en los demás, b) separa a los sujetos y a sus experiencias, destruyendo valores comunes y la idea de un proyecto colectivo.

Dicho todo esto, y para entender más cabalmente cómo los cambios experimentados en la composición de las clases sociales (especialmente las clases medias) impactan en la confianza social, necesitamos explorar las transformaciones que experimentan imaginarios y comportamientos de los actores sociales. Dicha tarea es el objetivo de los dos capítulos que siguen.

## **Capítulo 5**

# **Segundo escenario social de reproducción de la confianza: imaginarios sociales**





## Segundo escenario social de reproducción de la confianza: imaginarios sociales

En el capítulo anterior, sostuvimos que la regulación laboral por la que apuesta un Estado tiene central importancia tanto en términos de desigualdad y conformación de la estratificación social, como en términos de percepciones de vulnerabilidad ocupacional y/o inseguridad social. Añadiremos ahora valor explicativo a tales análisis macro-estructurales observando el efecto que tales políticas tuvieron en el mundo de las ideas, subjetividades e identidades sociales. Destacaremos para ello: la importancia de los imaginarios en la confianza social y la faceta performativa de las políticas públicas en las configuraciones de sentidos sociales.

Por imaginarios sociales entenderemos aquellas construcciones mentales compartidas socialmente y que le dan significado y sentido al mundo social. Los imaginarios forman parte estructurante del pensamiento haciendo relevante ciertos aspectos de la vida social y excluyendo otros. Tal selección influye en la identidad presente y futura de una sociedad y en las percepciones que sobre los otros elaboramos.

**Ilustración 5:**  
**Políticas Públicas, imaginarios sociales y confianza**



Fuente: elaboración propia

Como hemos venido sosteniendo, el objetivo de este análisis en profundidad es explicitar y reconstruir los mecanismos en virtud de los cuales los Estados intervienen indirectamente en la formación de la confianza social.

El esfuerzo de pensar cómo las políticas públicas configuran los imaginarios y, luego, cómo estos inciden en la confianza social cobra sentido por dos razones. En primer lugar, busca ahondar en los resultados estadísticos presentados, los cuales señalaban un vínculo significativo entre la percepción de confianza y otras percepciones sociales. Este hallazgo reafirma la importancia que desde la teoría se asigna a las representa-

ciones e imágenes sociales en la confianza social. En segundo lugar, resulta imprescindible referirse a las ideas, metáforas y representaciones sociales que deslizan las políticas públicas. Específicamente, resulta interesante verificar cómo las mismas son funcionales (o no) a los cambios estructurales antes descritos.

En los párrafos que siguen se procederá de un modo similar al del capítulo anterior. Primeramente, se destacará la importancia de las imágenes y las percepciones sociales en la formación de la confianza social. Segundo, se argumentará cómo la política pública influye en la configuración de los primeros. Tercero, se describirá sucintamente, y tomando como referencia el caso argentino, los cambios que en los imaginarios y sistema de valores suponen las reformas de orientación neoliberales en áreas del bienestar social. Finalmente, se reflexionará sobre las implicaciones que tales cambios acarrearán en la confianza social.

### **Debates teóricos y hallazgos empíricos**

Nuestro punto de partida presupone que la confianza es una percepción sobre el comportamiento de los otros que se construye en función de las imágenes que tenemos de ellos. Como venimos sosteniendo, tales imágenes no son meras reacciones a hechos objetivos sino que dependen de la información que tenemos sobre los demás y de cómo se experimentan y significan las acciones sociales.

Sobre el valor de las ideas, el papel de las imágenes y el rol de las metáforas en las interacciones sociales y la construcción de la realidad social, existe una vasta literatura en Filosofía, Sociología e incluso en Economía. Trabajos seminales, como los de Weber (1964) o Tversky y Kahneman (1974) son referencia obligada en la materia. Actualmente, es pertinente revisar los estudios de Elster (1989, 2000), Bruner (1986), Goldstein y Keohane (1993) y Lakoff (2007) sobre el rol de los atajos cognitivos, cosmovisiones, metáforas y enmarcados en el contexto de las prácticas sociales.

Puntualmente, sostendremos que la percepción de confianza es parte de un proceso estratégico dentro del cual importan las respuestas que se den a tres preguntas elementales: quiénes somos nosotros, quiénes son los otros y qué comportamiento cabe esperar de los otros si elegimos confiar en ellos. Si los sujetos creen que sus contemporáneos son deshonestos, oportunistas e intentan aprovecharse, los incentivos para comportarse de forma honesta se reducen y parece más racional anticiparse, asegurarse la ganancia y no confiar en desconocidos (Rothstein, 2000).

Evidentemente, los factores que intervienen en la construcción de percepciones sociales son numerosos. Sabedora de ello, la literatura específica ha destacado el rol que juegan las experiencias pasadas y las esperanzas a futuro en la formación de la percepción de confianza.

En lo que se refiere al pasado, se destaca la información que los sujetos acumulan sus experiencias de interacción sobre los otros y sobre los contextos de interacción. La generalización que se deriva de la historia de interacciones va moldeando una psicología de la confianza para algunos, una predisposición coyuntural para otros. Así, la percepción sobre la confianza que nos merecen los otros se iría gestando de modo inadvertido, inductivo, ateuórico y casi accidental a partir de la información que se obtiene de las interacciones (Hardin, 1992; Aumann y Dreze, 2005; Frykman, 2009).

También las memorias colectivas serían relevantes en la formación de la confianza social. El modo en que se ve a los otros, depende de: cómo se imaginan y significan las comunidades y las instituciones sociales, las representaciones del pasado y los sueños compartidos como colectividad.

En cuanto al pasado, destacan en la constitución de la identidad social tanto aquellos acontecimientos históricos que aglutinan a una sociedad, y en torno de los cuales se construye un relato grupal, como aquellos episodios históricos que la han dividido. Respecto del futuro imaginado, los sueños, aspiraciones y esperanzas que los sujetos visualizan colectivamente, también son relevantes, en tanto permiten proyectarse como sociedad y articular el destino y la suerte individual a la colectiva. Sin identidad social y un relato que dé sentido a lo colectivo, la idea de “nosotros” se debilita y ganan lugar relatos fragmentados e individuales que hace cuasi imposible que prospere la confianza en desconocidos (Durston, 1999; Salazar, 2003; Lechner, 2002, 2000; De Greiff, 2009; Frykman, 2009).

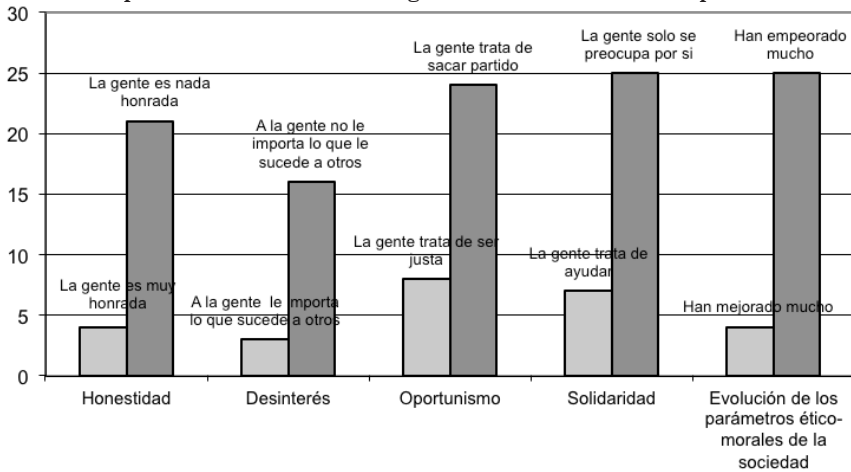
Yendo a nuestro caso de estudio, las encuestas realizadas por Cárdenas et al. (2008:22) revelan para el caso de Buenos Aires que:

- un 90 % de los encuestados cree que la gente debe preocuparse por el bienestar ajeno.
- un 84 % considera que en una buena sociedad la gente es responsable de los otros.
- un 65% cree que la gente tiene la obligación moral de compartir sus recursos con los pobres.

Esta visión de los argentinos sobre lo que “debería ser” contrasta con la opinión que tienen de sus contemporáneos.<sup>36</sup> Como se visualiza en el gráfico 23, los argentinos perciben a los demás como:

- poco solidarios (el 25 % los considera egoísta y solo el 7 % manifiesta que los demás son solidarios).
- poco honrados (más del 70 % considera poco o nada honrados a los demás).
- desinteresados en los demás (cerca del 60 % cree que a los demás les importa poco lo que les pase a otros).
- oportunistas (el 24 % cree que los demás tratarán de sacarle partido y aprovecharse, y sólo el 8 % que tratarán de ser justos).
- que en los últimos años los estándares éticos-morales han empeorado (el 60 % considera que han empeorado algo o mucho).

**Gráfico 23:**  
**Percepciones sociales de los argentinos sobre sus contemporáneos**



Fuente: Elaboración propia en base a Latinobarómetro.

Nota: La pregunta que se utiliza para evaluar honestidad es del año 2001; la pregunta que se utiliza para medir desinterés y la evaluación sobre la evolución de los estándares ético-morales son del año 2003; los datos sobre oportunismo y solidaridad son de 2007. En todos los casos sólo se grafican los extremos de la escala.

36 Lamentablemente no se dispone de la información necesaria para hacer comparaciones longitudinales. Las preguntas y aspectos que se indagan varían cada año, imposibilitando deducir una tendencia.

Entre la multitud de factores que pueden estar influyendo en tales percepciones, en los párrafos que siguen nos centraremos en explorar el papel que tienen las políticas públicas en la formación de los imaginarios colectivos.

### **El rol de las políticas públicas en la configuración de los imaginarios sociales**

La construcción de memorias colectivas depende, en buena medida, del discurso de los actores y líderes políticos, de las intervenciones públicas y del modo de actuar del Estado. Ello sucede porque tales procederes comunican nociones, transmiten valores e instalan puntos de vista sobre lo social que permiten a los sujetos hacerse una idea de la identidad del grupo y de quiénes somos “nosotros” y quiénes son “los otros” (Rothstein, 2000, 2005).

Por tanto, alegar que las percepciones sociales están influenciadas por los discursos e intervenciones estatales supone asumir las políticas públicas como fenómenos expresivos y performativos. En tal sentido, la política pública no sería el reflejo de puntos de vista ya existentes sino que contribuiría activamente a construir identidades, modelos de relación social y sistemas de creencias. Sobre este asunto, existe una vasta literatura deudora de Foucault y Gramsci, de los análisis del constructivismo social, la fenomenología, la teoría crítica y el post estructuralismo, que revalida al discurso y las prácticas políticas como clave “interpretativa” de la conformación de identidades individuales y sociales. A continuación, nos limitamos a citar parte de esta literatura a modo de referencia que apoye nuestra premisa inicial.

Primeramente, cabe mencionar los trabajos de Jobert (1989), Goldstein y Keohane (1993) y Fischer (2003). Los mismos hacen referencia a cómo los sistemas conceptuales con los que opera el proceso político y la práctica política no son ajenos a valores. Las ideas y cosmovisiones que se privilegian en el diseño político son fundamentales en la definición de los problemas sociales y en su resolución pero, incluso van más allá de la intervención política concreta, en la medida que instalan modos de ver el mundo.

Si la formación de sentidos comunitarios e identidades se construye y redefine políticamente mediante la movilización de elementos culturales, metáforas y la retórica que involucran las intervenciones estatales, diferentes modos de hacer política suponen diferentes modos de construir la realidad social e influyen en forma diversa en las relaciones sociales y en las identidades sociales (Bates, et al., 1998; Fairclough, 1992).

El quid de la cuestión está entonces en identificar, al menos analíticamente, los encuadres, lenguajes y metáforas a los que una política apela para legitimarse y justificarse, así como en las herramientas que promueve para alcanzar sus metas.

Los encuadres (framing) son relevantes en la medida que conectan con estructuras de pensamiento preexistentes y con los procesos psicológicos que utiliza la gente para examinar la información y hacer juicios e inferencias acerca del mundo que nos rodea. Formando parte del inconsciente cognitivo, son quienes estructuran nuestras ideas, conforman las metas que nos proponemos, los planes que hacemos, nuestra manera de actuar y aquello que cuenta como el resultado bueno o malo de nuestras acciones. Ahora bien, para acceder a los mismos, es preciso indagar el lenguaje y las metáforas que se utilizan. El lenguaje, no es meramente descriptivo sino que es acción, es generativo, crea realidades, modela nuestra identidad, abre o cierra posibilidades, por ello, las palabras que se usan reflejan modos de ver el mundo e intervenir en él. Las metáforas de la vida cotidiana son relevantes, en tanto condensan una larga suma de información factual, entremezclada con asunciones normativas y orientaciones de valores que asignan significados a las mismas y conecta con contextos institucionales y modelos estructurales más amplios (Lakoff, 2007).

Por último, y más allá de la retórica que se utilice, las herramientas y estrategias a las que apela una política para llevar adelante sus objetivos no son neutrales y comportan intervenciones destinadas a alterar el mundo social que parten de alguna lectura del mundo siendo a veces funcionales al discurso y otras veces contradictorias al mismo. En esta línea, las herramientas y estrategias de implementación que se utilicen también tienen efectos en la construcción de imaginarios sociales y necesitan ser analizadas (Rose y Miller, 1992; Rothstein, 2008).

Dicho todo esto, nos interesa enfocar la atención en un área de políticas públicas como es la del Bienestar Social, que es especialmente relevante en la configuración de los imaginarios sociales y de las estructuras sociales. El modo en que: se abre o cierra el acceso a una educación, se distribuyen los bienes básicos de subsistencia como la vivienda, la salud e ingresos, se suministran servicios públicos, se garantizan las pensiones o se regula el uso del espacio, no sólo van definiendo los perfiles de las clases sociales sino que hablan del contenido que se da a la ciudadanía y las señas que se transmiten (Wacquant, 2007). Así se podría argumentar que las políticas de bienestar social son fundamentales en la formación de la conciencia social, esto es, una conciencia de la generalización y de

interdependencia que vincula a todos los miembros de una colectividad nacional y que va unida a un sentido abstracto de la responsabilidad y una preocupación por hallar remedios para las adversidades y deficiencias que nos afectan como sociedad (De Swaan, 1992).

Estudios específicos sobre la confianza social señalan cómo las políticas públicas de bienestar universalistas son más favorables al desarrollo de la confianza, en tanto contribuyen a que todos los actores sociales se sientan parte de la sociedad y beneficiarios de los frutos del desarrollo. El acceso no focalizado a servicios públicos de calidad no solo crea ciudadanía y hace que los sujetos se sientan protegidos y seguros socialmente sino que desarrolla un sentido de “ownership of the state”. Así, prestaciones sociales que responden a las contingencias que afectan a las personas y que éstas son incapaces de controlar, fortalecen la idea de una sociedad que protege a todos por igual, favoreciendo el desarrollo de la percepción de equidad social en los sujetos. El mensaje que transmiten tales políticas a nivel discursivo y práctico es “todos estamos en la misma barca”. A partir de ello, es esperable que se construya un imaginario social más solidario que ponga en evidencia la interdependencia social y sea afín al desarrollo de la confianza (Frykman, 2009; Rothstein, 2000, 2005 y 2008; Van Oorschot and Arts, 2005).

De cara a tales argumentos, se podría suponer que las políticas que apelan a la individualización y privatización del bienestar, mercantilizando las prestaciones sociales y dejando librada la atención de las contingencias sociales a la responsabilidad individual de los sujetos, transmiten un mensaje diferente. Cada quien es responsable de su vida, quien quiera protegerse contra la adversidad, que trabaje duro y cuide de los suyos. Esta racionalidad política conduce al desarrollo de imaginarios segmentados, transmite la idea de que la sociedad como tal no existe, de que cada uno merece lo que tiene y de que el Estado es responsable, en última instancia, de los pobres o de quienes sean incapaces de cuidarse a sí mismos.

La lógica del individuo activo y emprendedor que con optimismo se hace cargo de su calidad de vida y de la de su familia supone una profunda transformación de los mecanismos de gobierno de la vida social, en tanto suplanta las ideas de provisión colectiva y solidaridad social por herramientas que tiendan al aseguramiento privado de los riesgos sociales. En otras palabras, el modelo de “gerenciamiento” en clave privada, en lugar de promover estímulos que refuercen la cooperación y los compromisos entre diferentes grupos sociales, refuerza la posición obtenida por los individuos en el mercado, deslegitimando gradualmente las institu-

ciones de política social. Dificilmente se desarrollará un relato inclusivo del “nosotros” mientras se estigmatice a los dependientes de la ayuda estatal, y las clases medias luchen diariamente para no caer en el desempleo y ser estigmatizadas como beneficiarias de planes sociales. En su lugar, es más probable que las clases medias encuentren poco deseable apoyar políticas de atención social que no las benefician (Patulny, 2005; Tamilina, 2009).<sup>37</sup>

En vista de lo anterior, interesa revisar los enmarcados, el lenguaje y las herramientas que utilizan las políticas de bienestar, con el objetivo de comprobar las siguientes hipótesis:

- **H1:** Paradigmas políticos que evocan marcos cognitivos solidarios son más proclives a generar confianza social. Por el contrario, paradigmas políticos que evocan marcos cognitivos individualistas son menos proclives a generar confianza social.
- **H2:** Políticas de bienestar que apuestan por una retórica de protección ciudadana potencian el desarrollo de un “nosotros” más inclusivo y son proclives a generar confianza social. Inversamente, políticas de bienestar que utilizan una retórica mercantilista y privatista debilitan el “nosotros” y son menos capaces de suscitar confianza social.
- **H3:** Estrategias políticas universalistas transmiten un mensaje de equidad y solidaridad que es afín al desarrollo de la confianza social. Por el contrario, herramientas políticas focalizadas e individuales envían señales en favor del mérito y son menos capaces de suscitar confianza social.

### **Reformas neoliberales en las áreas tradicionales del bienestar en Argentina, una nueva forma de ver lo social**

Nos interesa en este punto identificar postulados, construcciones sociales y herramientas que, formando parte del disco duro del discurso político de la hora, integraron la normativa política reformista en materia de bienestar.

Esquemáticamente, el paradigma neoliberal en materia de políticas de bienestar se sostiene bajo dos premisas: a) el Estado debe intervenir lo menos posible y las prestaciones sociales deben satisfacerse individual-

---

<sup>37</sup> En nuestro trabajo asumimos la dirección que va desde visiones sobre los otros a la confianza, pero puede que la relación sea bidireccional antes que lineal. Los estudios de Cárdenas, et.al, (2010) en seis ciudades latinoamericanas concluyen que la confianza en otros y la disposición a compartir riesgos son variables importantes para entender las creencias de la gente respecto a los roles de altruismo y la redistribución social del Estado y la sociedad.



mente en el mercado, b) el crecimiento económico acarrea desarrollo social por antonomasia. Corolario de ello, la retórica se ve impregnada por una terminología propia de lo económico y las herramientas por las que se apuestan se orientan al mercado y a los individuos como mejores gestores de las prestaciones sociales.

En la ilustración 6 intentamos sistematizar el modo en que las políticas neoliberales van colando la orientación mercantilista en los marcos de pensamiento, en el discurso y en los modos de hacer las cosas.

**Ilustración 6:**  
**Las políticas de bienestar bajo el paradigma neoliberal**



Fuente: Elaboración propia

En el primer caso, el modo más sencillo de acceder a los enmarcados es a partir de imágenes y metáforas que condensan información selectiva entremezclada con posturas morales y juicios axiológicos, instaurando como corolario una visión del mundo, esto es: una relación práctica y tácita con las cosas (Bourdieu, 1991; Lakoff, 2007).

El sentido común que busca instaurarse bajo estas políticas es: no puede pensarse en políticas sociales sin alcanzar previamente ciertos niveles de crecimiento económico, el bienestar social es algo que los propios sujetos deben buscar y que el desarrollo natural y eficiente del mercado ayudará a proveer. Corolario de esto, el lenguaje que se utilizará para afianzar este enmarcado apela a una terminología mercantil: excelencia, consumidor y competitividad se instalan, mientras que palabras como “empoderamiento” ilustran el giro hacia el individuo en lo que refiere a la responsabilidad del bienestar. Enlazado a esto, las estrategias políticas que se utilizarán refuerzan y reafirman este giro hacia el mercado y el individuo como actores estratégicos en la provisión del bienestar social, colocándose el Estado como un actor que actúa en casos puntuales y extremos asistiendo a los desvalidos.

Antes de entrar en el análisis de caso propiamente dicho, cabe formular algunas aclaraciones respecto del régimen de bienestar argentino en el contexto latinoamericano.

El sistema de bienestar latinoamericano ha sido calificado, en términos generales, como informal y conservador. Apoyado excesivamente en la familia y la comunidad, es criticado en tanto deja sin protección a amplios grupos sociales. A diferencia del sendero típico europeo, la construcción de los regímenes de bienestar latinoamericanos no estuvieron signados por un largo período de estabilidad política, ni resultaron del juego de partidos políticos competitivos sino que se acompañaron y florecieron al abrigo de la violencia política, de prácticas políticas autoritarias y dictatoriales. Ello hizo que los regímenes que se consolidaron fueran corporativos de alcance parcial, un Estado de “compromiso” antes que de bienestar, con un estatus ciudadano inestable y fragmentado y en el que los derechos sociales fuesen conquistados como privilegios de grupos o de sectores con mayor capacidad de presión (Barrientos, 2004; Gough, 2004; Wood, 2004; Oxhorn, 2003).

En las tipologías elaboradas para el estudio de Latinoamérica, el régimen argentino es etiquetado como universalista estratificado o productivista-informal, en tanto supone: a) una amplia cobertura de servicios sociales en comparación con otros países de la región, b) manifiesta una preocupación estatal por mejorar la productividad de la fuerza de trabajo a través de la formación de capital humano y c) ha tenido un temprano y rápido crecimiento del gasto público social y la difusión de programas sociales, aunque el acceso a las prestaciones sociales estuvo fuertemente mediado por la ubicación de la persona dentro del mercado laboral. Por tal razón, se sostiene que el régimen argentino encuentra semejanzas con el modelo mediterráneo (caracterizado por sistemas de contribución de tipo “bismarckiano” y un importante rol de la familia como red de protección social), incorporando también algunos elementos propios de los regímenes liberales-residuales (especialmente, en lo que atañe a las políticas de asistencia social y lucha contra la pobreza) y algunos caracteres de regímenes socialdemócrata-estatales (como la universalidad de las prestaciones educativas) (Lo Vuolo y Barbeito, 1998 y 2002; Belmartino, 1996; Andrenacci, et al., 2004; Filgueira, 2007; Martínez Franzoni, 2007; Isuani, 2010).

En síntesis, el paradigma neoliberal en el que se enmarcan las políticas bajo estudio implica un cambio en el enmarcado, en la retórica y en las herramientas, transformando el modelo de bienestar vigente. El híbrido régimen de bienestar argentino, escasamente solidario y que

presentaba serios problemas en materia de equidad, se ve alterado por las reformas de inspiración neoliberal, transformándose el elemento corporativo en residual y desdibujándose los aspectos universalistas en pos de la “eficiencia” (Acuña y Chudnovsky, 2002; Lo Vuolo y Barbeito, 1998; Barrientos, 2004).<sup>38</sup>

En relación con los enmarcados, la idea central es: las intervenciones de bienestar son costosas, excesivas e ineficientes a la hora de eliminar la pobreza (nuevo objeto de lo social, que desplaza la tradicional preocupación por el trabajador, Merklen, 2005). Por tal razón, es preciso que: a) las intervenciones estatales se reduzcan dejando operar libremente al mercado, el cual espontáneamente redistribuirá en la medida que logre crecimiento económico, b) se empodere y responsabilice a los ciudadanos por su propio bienestar: en tanto éstos generen riqueza podrán asumir por sí mismos los costos del bienestar y elegir el tipo y calidad de prestaciones que su “esfuerzo” les permita.

Dos metáforas ampliamente difundidas ilustraron la redistribución espontánea que cabía esperar de un mercado eficiente en el que el Estado interviene mínimamente y, correlato de ello, el modo en que el esfuerzo individual premiaría. La primera se conoció como efecto derrame (*trickle down*). Esta idea sostiene que no es necesaria ni recomendable una intervención estatal redistributiva que garantice el bienestar, ya que el crecimiento económico automáticamente fluirá desde la cima de la pirámide social hacia las capas más carenciadas a través de las fuerzas del mercado (Stiglitz, 2003). La segunda, denominada de “marea alta”, supone en igual sentido que el crecimiento, tal como sucede con la marea alta, levanta por igual a todos los barcos, hasta los más pequeños (Carrera Troyano y Muñoz del Bustillo, 2009).

Este modo de ver las cosas se basa en una serie de oposiciones y equivalencias que se reforzaban mutuamente: los Estados son ineficaces, incompetentes, rígidos, autocráticos y atrasados; los mercados son abiertos, eficaces, competentes, flexibles, democráticos y modernos. A la vez que esta metáfora capitalizó los descontentos y prejuicios populares contra el Estado y los administradores públicos, tales como: los empleados públicos no trabajan, las organizaciones públicas son sinónimo de largas filas e ineficiencia, la corrupción es innata a la administración pública, el Estado no gasta a conciencia o la gestión privada funciona mejor que la pública siempre (Evans, 1997; Bourdieu y Wacquant, 2001).

---

38 En sentido contrario, Isuani afirma que las bases del régimen de bienestar argentino no se han alterado (Isuani, 2010).

Consistente con lo anterior, emerge un nuevo orden terminológico en el que cobran centralidad conceptos como: eficiencia, calidad, excelencia, competitividad, flexibilidad, diversidad o empoderamiento, que acabaron convirtiéndose en una especie de sentido común, auto-referencial, que subsiste sin necesidad de justificación anexa ni cuestionamientos. Así, mientras el discurso político se “des-ciudadanizó”, las intervenciones estatales se comenzaron a dirigir a los consumidores y a la gente antes que a los ciudadanos, al referirse a la gestión de los servicios en vez de a la provisión o garantía de derechos sociales, y a responsabilizar a los individuos y las familias de su propia suerte y bienestar. Luego, reforzando el individualismo y la idea de capacidades individuales y mérito como base de la protección social, las herramientas que privilegiaron las políticas fueron contrarias a la universalización, desmercantilización y provisión estatal de prestaciones sociales, y favorables a la privatización, descentralización, focalización y asistencialismo social (Coraggio, 1999; Vilas, 2000; Fisher, 2003; Lavan, 2004; Fairclough, 2004; Borón, 2003).

Repasemos brevemente en qué consisten cada una de estas herramientas y qué implicancias tiene. En cuanto a la privatización, su objetivo es aumentar la eficiencia y eficacia en la producción de bienes y servicios, estimulando la competencia. Ello conlleva de modo directo la venta de empresas públicas a actores privados<sup>39</sup> y, de modo indirecto/encubierto, la delegación de tareas sociales en actores del tercer sector y la transformación de la lógica de gestión de la administración pública respecto a la asunción de funciones sociales por parte de actores privados. Se revaloriza también la beneficencia y el voluntariado en temas de educación y salud, a la par que se fomenta a las ONG como gestoras más cercanas a la gente, mejor calificadas, más eficientes, transparentes y responsables para las prestaciones sociales. Este furor pro ONG obvia varias cuestiones sociales de relevancia: el uso de trabajo gratuito, descentralizado o pobremente remunerado de los grupos poblacionales involucrados en los proyectos - particularmente, trabajo de las mujeres - mientras que el manejo de los recursos y del diseño de los proyectos permanece centralizado, favoreciendo la orientación de los fondos en función de la generación o retribución de lealtades políticas, más que de acuerdo al mapa de los grupos carenciados (Vilas, 2000).

En cuanto a la mercantilización de la gestión pública, la lógica competitiva entra en la Administración Pública de la mano de la Nueva Gestión

---

39 En Argentina, a inicio de los años noventa, se verifica la venta de empresas públicas en materias como las telecomunicaciones, aerolíneas, redes viales, canales de televisión, ferrocarriles o hidrocarburos, así como en áreas no comerciales, como las pensiones.

Pública, buscando que los administradores públicos emulen el modo de hacer de la empresa privada (Dreschler, 2009; Dunn y Mille, 2007; Pierre, 2009; Fuentes, et.al, 2009)

Respecto a la descentralización, esta estrategia se ampara en criterios democratizadores que buscan alentar la participación, transparencia y empoderamiento ciudadano a fin de mejorar la calidad y la eficiencia en las prestaciones. A diferencia de lo que cabría esperar, la descentralización no siempre emerge a raíz de una demanda ciudadana o de los espacios locales. En el caso argentino, fue parte de una decisión unilateral del gobierno central que acabó siendo una desconcentración antes que descentralización y que agravó las disparidades entre las regiones ya existentes. En pocas palabras, se trató de una medida de corte fiscal implementada abruptamente que no sólo no evaluó con anticipación las necesidades y la capacidad de gestión con la que contaba cada región, sino que tampoco apuntó a la reconversión de las capacidades institucionales. Así las cosas, se fortalecieron los patrimonialismos existentes y creció el control cupular por parte de instancias centrales en lo que refiere a los recursos (Fernández, 1999; Montecinos, 2005)

Por último, en relación a la focalización, la misma busca orientar las políticas sociales a grupos que acrediten necesidad. Estrategia política alentada por los organismos de crédito internacional, su justificación es atender la emergencia de un modo más eficiente. La finalidad es doble: contener el conflicto social y compensar/asistir a los perdedores directos del modelo. El concepto de pobre se instala en la retórica y se convierte en el objeto de lucha, solapando cuestiones societales, relaciones de poder y dinámicos sociales que configuran la causa del empobrecimiento. No entraremos a analizar las políticas sociales de asistencia del período, nos basta decir que, además de reforzar el clientelismo político, estuvieron orientados solo a pobres estructurales contribuyendo a la estigmatización de los mismos (piquetero, villero, que tienen “planes”). En tanto tales prestaciones quedaron sujetas a acreditar la condición de pobre para recibir el beneficio, atentaron contra el círculo virtuoso que genera la gran coalición de bienestar y la alianza interclasista entre las clases medias y bajas de apoyos y beneficios mutuos (Alayón y Grassi, 2002; Adelantado y Scherer, 2008; Güell, 2002; Merklen, 2005; Rothstein y Stolle, 2008; Moreno, 2000).

Antes de avanzar, ofrecemos algunas referencias discursivas que ilustran el sesgo economicista y técnico antes que político que orientó las políticas públicas a partir de los años noventa. Los trabajos exploratorios de Bercholz (2011) y Bercholz y Bercholz (2012), cuyos resultados

citamos a continuación, resultan de especial interés en tanto examinan los discursos presidenciales de apertura de la Asamblea Legislativa en la Argentina. Estos discursos, prescriptos por la Constitución Nacional (art. 99 inciso 8), son las verbalizaciones más importantes, en términos jurídicos e institucionales, de la Presidencia. Con ellos, se da cuenta del estado de la Nación ante la Asamblea Legislativa y se inaugura el período anual de sesiones parlamentarias. Más allá de su importancia institucional, tales discursos se constituyen en una pieza lingüística que exterioriza la visión que de la realidad tiene y/o pretende construir el Poder Ejecutivo. Esa inteligencia de la realidad es, como afirman los autores, tanto retrospectiva como prospectiva. La investigación de los discursos ofrecidos por el ex presidente Menem durante la década del 90 destaca, por un lado, la aparición y recurrencia en el discurso de nuevas palabras como: competitividad, ajuste, sector privado, especulación, privatización, economía popular de mercado y, por el otro, la desaparición de otras palabras como industria y obras públicas. Luego, las palabras que presentan un mayor coeficiente de repetición que la media del período son: eficiencia, empresas, impuestos-tributario, inflación, estabilidad, capital, crédito.

A modo de ejemplo, véase algunas frases que citan tales autores del ex presidente donde se refleja la necesidad de un “verdadero capitalismo” y la identificación de la burocracia con algo pernicioso:

*Las leyes fundacionales de Reforma del Estado y de Emergencia Económica, que vuestra honorabilidad aprobó patrióticamente al comienzo de nuestro mandato, fueron las bases de este nuevo modelo propuesto a la ciudadanía.(Discurso pronunciado el 1 de mayo de 1990, ante la apertura de 198 período ordinario de la Honorable Asamblea Legislativa)*

*Aspiramos a construir un capitalismo humanizado. Decente. Eficiente. Competitivo. Un capitalismo de verdad, y no simplemente una retórica capitalista que en realidad se convirtió en una pantalla para ocultar vicios perversos. Porque el verdadero capitalismo excluye a la burocracia estatal y a la incompetencia privada. (idem anterior)*

*La liberación de los mercados, dejando que sea el libre juego de la oferta y la demanda el único regulador. (Último discurso del período 1995)*

*(hemos logrado)...la reorganización del Estado, poniendo fin a un aparato elefantiásico, costoso e ineficiente, cuna de la corrupción. (idem anterior)*

*Tras dos años difíciles como consecuencia de la crisis externa, nuestra economía ha entrado nuevamente en el sendero de alto crecimiento que nos va a permitir disminuir sensiblemente el desempleo y llegar con los beneficios de ese despegue a todos los argentinos, en especial a los más necesitados (Discurso de 1997)*

Claramente, los discursos no fueron únicamente técnicos. Menem le imprimió fuertes rasgos carismáticos a los mismos, utilizando estímulos emocionales caracterizados por elementos sentimentales, los que mezcló con los anuncios más rigurosos de las políticas de emergencia que llevó a cabo al asumir la presidencia. Esas invocaciones intentaron soslayar el giro hacia las recetas “neoliberales” o “económicamente ortodoxas”, históricamente refractarias a la tradición peronista de Estado. Así, el amontonamiento de conceptos como solidaridad, eficacia, nación e integración, si bien resulta auto-contradictorio y teóricamente inconsistente, fue una estrategia política que le permitió mantener apoyos desde distintos espectros políticos.

En lo que sigue, entraremos a describir sucintamente cómo se cueban estas ideas en las áreas tradicionales del bienestar y las imágenes que evocan, las palabras que privilegian y las herramientas utilizadas por las políticas de reforma en materia de sanidad, educación básica y pensiones.

### **Reformas sanitarias: aumento de la fragmentación y pérdida de la escasa solidaridad existente**

La provisión de la salud en Argentina ha estado históricamente fragmentada entre: las obras sociales<sup>40</sup>, el Estado, el subsector privado y la beneficencia. Las obras sociales, que son los que cubren mayormente a la población con empleo formal, se financian con aportes de empleados y patronales bajo una lógica solidaria. El Estado y la beneficencia son las que asumen la cobertura sanitaria de quienes carecen de obra social (empleados informales o desempleados)<sup>41</sup>. Las aseguradoras privadas de salud, de amplio crecimiento en los últimos años y bien dotadas tecnológicamente, comenzaron orientadas a

40 A través de las obras sociales, los trabajadores trataron de introducir las bases de un sistema solidario puesto que, al interior de cada uno de los gremios en que se organizaron, el aporte de los trabajadores es en función de sus ingresos y no de su riesgo potencial. No obstante, el sistema de obras sociales ofrece servicios de diferente alcance y calidad dependiendo de la rama de actividad en que se desempeña el trabajador, lo cual resulta en un sistema fragmentado (Hernández, 2004).

41 El Estado, además de encargarse de los que no tiene otra cobertura, es el responsable de las tareas relacionadas a la prevención, atención de enfermos crónicos, internación psiquiátrica, infecto-contagiosos o servicios de urgencias.

los sectores con mayores recursos, pero actualmente también cubren un amplio sector de sujetos con medios y bajos recursos que carecen de obra social y desconfían de los servicios públicos (Belmartino, 2005; Carbo-netti y González Leandri, 2008).

Esta fragmentación no se ve alterada por las reformas sino profundizada. Al efecto, nos referiremos puntualmente a las implicaciones que tiene la introducción de la normativa de autogestión hospitalaria y la libre elección de la obra social. Ninguna de estas reformas que comentaremos en este apartado logró implementarse del todo pero, a los fines que nos proponemos, sirven para destacar las ideas que sobre lo social se cultivaron en la ciudadanía. Sobre las características de la reforma sanitaria en Argentina se recomienda consultar: Centralogo y Devoto (1998); Acuña y Chudnovsk, (2002); Belmartin, (2005) A saber, el Decreto de autogestión hospitalaria fue derogado por el artículo 22 del decreto 939/2000.

El Decreto Ley 578/93, que sanciona la Autogestión de Hospitales Públicos, apostaba por una gestión descentralizada y privatista. Por un lado, los costos sanitarios deben ser asumidos por las provincias y municipios. Por el otro, son los individuos con capacidad de aportes los que deben responder si utilizan servicios públicos. La normativa en cuestión tenía dos ejes. El primero establecía la obligatoriedad del pago de los servicios prestados en hospitales públicos a aquellas personas que tuvieran cobertura de obras sociales, mutuales, o aseguradoras privadas. En segundo lugar, se implantaba la descentralización de los hospitales y la integración de redes de servicios, los hospitales ricos en infraestructuras, ubicados en zonas residenciales y con menor cantidad de pacientes, están en mejor condiciones que aquellos que reúnen las condiciones contrarias. Asimismo, este decreto autorizaba a los gestores hospitalarios a utilizar los recursos percibidos por la venta de servicios en incentivos que premiaran la productividad y la eficiencia del personal. La posibilidad de un financiamiento público basado en la demanda y la creación de seguros públicos de salud quedaban abiertos a debate futuro (Tafari, 1997).

Algunos autores afirmaron que la introducción de la lógica comercial en la gestión de los hospitales, conducía a una privatización de hecho. En aras a obtener recursos, era lógico que los establecimientos privilegiaran la atención de pacientes con capacidad de pago o cobertura antes que a los no asegurados. Atender pacientes con cobertura significaba un ingreso de recursos y un ahorro de costos fijos. Por el contrario, los sin recursos pasan a ser no deseados por los gestores, pues sólo suponen costos.



Por su parte, el Decreto 9 de 1993 dispuso la libre elección de obras sociales. Esto significaba que los trabajadores formales dejaban de estar cautivos de las obras sociales pertenecientes a su rama profesional y asociada a su sindicato y podían ahora elegir a qué obra social pertenecer. Esta reforma suponía que cada uno de los agentes que componen la oferta y la demanda del mercado de la salud se encuentra en igualdad de condiciones, y que el ejercicio de la libre elección por parte de cada beneficiario lograría mejoras automáticas en la eficiencia.

Dado que el nivel medio de prestaciones de cada obra social pasa a depender de la capacidad de éstas para captar titulares con ingresos elevados y grupos familiares no muy extensos, se favorece la implantación de mecanismos de selección adversa y prestaciones diferenciales según la capacidad de aporte. Así, era de esperarse, los afiliados de salarios altos se concentran en pocas obras sociales (o en los planes más caros de cada obra social) y, simultáneamente, el financiamiento de las obras sociales más pobres cayera, motivado por la fuga de los afiliados con mayores aportes, desmejorándose las prestaciones (Centralgo y Devoto, 1998).

En un área ya caracterizada por la alta fragmentación y heterogeneidad, la búsqueda de la eficiencia neoliberal y la descentralización empeoraron la situación. Aunque la implementación de un Plan Médico Obligatorio garantizara un piso solidario, la desregulación, descentralización y liberalización de la provisión con vistas a fortalecer una lógica de mercado debilitó el principio de solidaridad escaso del sistema de salud argentina (Acuña y Chudnovsky, 2002)<sup>42</sup>. Las señales que se envían a nivel de ideas e imaginarios son claras: cada quien es responsable por su bienestar sanitario, debiendo “elegir” según sus posibilidades.

### **Educación: responsabilidad de las familias, Estado, Iglesia y organizaciones sociales**

La educación pública, gratuita y secular ha sido consigna estatal en Argentina desde el siglo XIX y la base sobre la que la integración social y la movilidad social ascendente eran comprendidas. Los valores mencionados no han cambiado a lo largo de los años pero la introducción de otras lógicas ha reducido el potencial integrador de la educación pública. En este apartado, resaltaremos estas nuevas ideas que, de la mano del neoliberalismo, van incorporándose en el área. En el próximo capítulo, nos detendremos con mayor énfasis en los embates que sufrió la escuela

---

42 El panorama fragmentado empeora si se tiene en cuenta el avance del sector privado que, como es sabido, está dirigido a los sectores de mayores ingresos. Si, a fines de la década de los años sesenta, sus establecimientos representaban un tercio del total nacional, a mediados de los años noventa superaban el 50% (Acuña y Chudnovsky, 2002).

pública, no ya a nivel discursivo sino en tanto espacio de socialización informal y a raíz de los cambios en las prácticas y preferencias sociales.<sup>43</sup>

Interesa al respecto mencionar dos normativas. En primer lugar, la Ley N° 24.049 por la que se transfirieron/descentralizaron a las provincias y a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires todos los servicios educativos administrados hasta entonces por el gobierno nacional. Esta transferencia fue motorizada por el Ministerio de Economía de la Nación sobre la base de consideraciones de política fiscal y a raíz de las restricciones financieras que resultaron de las hiperinflaciones de 1989 y 1990. Así, mientras que la “federalización” de la educación de nivel pre-escolar y primario ya se había iniciado bajo el período dictatorial, la descentralización de la gestión, administración y financiamiento de la enseñanza media y superior no universitaria acaece en plena democracia. El planteo progresista y democratizador con el que se suele vender tales medidas fue ampliamente cuestionado y la descentralización fuertemente resistida por las provincias. La desigualdad fiscal (derivada en buena parte del injusto sistema de coparticipación fiscal), aunada a la desigual distribución en recursos materiales (edificios) y humanos (capacitación personal) entre las provincias y al interior de las mismas, terminó por reproducir y fortalecer las asimetrías territoriales. El Ministerio de Educación Nacional pasó a ser un organismo gestor frente del Ministerio de Economía y sólo conservó un papel en la planificación y definición de pautas centrales, haciéndose responsable de las acciones de carácter compensatorio y de evaluación y seguimiento de las jurisdicciones provinciales. Esta subordinación ministerial es claramente indicativa de los principios que prevalecen socialmente; lo económico por sobre lo social.

En segundo término cabe referirse a la Ley Federal de Educación N° 24.195.<sup>44</sup> Sancionada y promulgada en 1993, esta norma fijó los ejes de un proyecto educativo de alcance federal para todos los niveles y tipos de enseñanza, proponiendo un nuevo modelo de organización del sistema educativo nacional.

Dos cuestiones son relevantes en términos de ideas y lenguaje. Primeramente, la revalorización de la familia y la Iglesia como agentes educadores en igual nivel que el Estado. Así, el artículo 4 de la ley de 1993 explicitaba que:

---

43 Para más información sobre las reformas educativas neoliberales ver: Braslavsky (1985); Fernández, et.al (1997) Márquez (1996); Pelayes (2000); Tedesco y Fanfani (2001); Oiberman (2004); Vázquez y Maldonado (2004).

44 La Ley federal de Educación es parcialmente derogada y ampliamente reformada por legislación de 2005 y 2006, especialmente por la Ley de Educación Nacional N° 26.206.

*“Las acciones educativas son responsabilidad de la familia, como agente natural y primario de la educación, del Estado Nacional como responsable principal, de las Provincias, los Municipios, la Iglesia Católica, las demás confesiones religiosas oficialmente reconocidas y las Organizaciones Sociales”.*

Ya en las etapas liberal tecnocrática (58-63), burocrática-autoritaria (66-73) y autoritaria (76-83), el Estado dejó de definirse a sí mismo como docente y pasó a ser subsidiario, transformando derechos universales en recursos regulables por el mercado y gestor de responsabilidad particular. Esta subsidiariedad se transformó en un componente de la ideología de los agentes educadores, de los padres y alumnos, sirviendo de precedente y base legitimadora al conjunto de medidas desreguladoras que en los años noventa se implementaron. Entre éstas, destaca una regulación favorable al establecimiento de institutos privados y el importante financiamiento destinado al mismo (Fernández, et al., 1997; Pelayos, 2000)<sup>45</sup>.

En segundo lugar, destaca la incorporación de las ideas de competitividad y eficiencia en la gestión educativa. La igualdad social y el deseo de proveer un servicio homogéneo a toda la población siguen siendo metas de las políticas educativas, más ahora que comparten espacio con la mejora de la calidad, la competitividad y la eficiencia, principios difíciles de conciliar y que subordinan en los hechos a los primeros. Los docentes comienzan a pensar en términos de *ratings* y puntos de concurso, a especular con acreditaciones de congresos y a los premios individuales que ello genera.

Mediante las herramientas de descentralización, el apoyo financiero al sector privado, la desregulación de la educación, la sujeción ministerial a las áreas económicas y el énfasis en la competitividad, las reformas van introduciendo lecturas individualistas y privatistas, a la par que refuerzan las asimetrías regionales en términos económicos y sociales. Previsiblemente los estudiantes con recursos podrán optar por la huida al sector privado, mientras que las escuelas públicas de regiones ricas y bien dotadas ofrecerán una educación sustancialmente mejor que las de regiones sin recursos. La segregación avanza y se radicaliza.

---

45 El marco legal propicio al desarrollo del sector privado en el área educativa (especialmente universitaria) y el apoyo financiero al mismo se inicia hacia 1947 cuando se fija mediante la Ley 13.047 la contribución financiera del Estado para el pago de sueldo del personal de establecimientos adscriptos. Hacia 1955 se autoriza por decreto la creación de universidades privadas, mientras que en 1967 se liberalizaron los planes de estudios de las universidades y se previó que el Estado concurriera con recursos fiscales y concediera exenciones impositivas. A partir de 1990, se autoriza nuevamente la creación de Universidades privadas y se consolida el apoyo estatal al sector privado (Márquez, 1996; Oiberman, 2004; Plotkin, 2006).

## **Pensiones: acumulación individual y gestión privatizada**

Quizá sea ésta el área de bienestar donde mejor se plasmen las racionalidades individualista y privatista sobre la solidaridad.

El sistema de pensiones argentino nació como sistema de capitalización pero expandió su cobertura siguiendo el modelo del seguro social basado en la relación de trabajo. Así, el sistema de previsión previo a la reforma de 1993, buscaba mediante “contrato intergeneracional” que la población activa sostuviera a la pasiva, a la par que se mantuviera en las prestaciones cierta relación con los ingresos que la persona obtuvo durante su vida activa.

Aludiendo a la crisis del régimen de previsión, a las bajísimas remuneraciones a las que accedían los jubilados, a la ineficiencia del Estado para la administración de los recursos y al deseo de favorecer el ahorro nacional y crear un mercado de capitales, tras arduas negociaciones parlamentarias, la Ley 24.241 de 1993 transforma el sistema de pensiones siguiendo las recomendaciones del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial. Así, buscando dar señales positivas a los inversores locales y extranjeros, a los grandes grupos económicos y a los organismos internacionales, se crea el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones. Este nuevo sistema se denominó mixto puesto que, inicialmente, combinaba el modelo de reparto tradicional con el nuevo de capitalización, siendo los aportantes quienes podían optar por uno u otro sistema, mas con el correr del tiempo resultó una lisa y llana privatización (Nino, 2003; Centrálogo y Grushka, 2004).<sup>46</sup>

Sin adentrarnos en profundizar el fracaso de resultados (esto es, impacto fiscal negativo de la reforma y su nula eficiencia a la hora de aumentar la inversión y el ahorro), nos interesa el cambio de racionalidad y el mensaje que se envía desde el Estado en tanto se transforma el sistema previsional de un régimen público de reparto- donde las pensiones son responsabilidad del Estado y existe un criterio de solidaridad entre activos y pasivos- a un sistema privado de capitalización individual -donde las responsabilidades por las pensiones pasan a estar a cargo de los sujetos (Alayón y Grassi, 2002).

Regido por una lógica de acumulación individual en manos del sector privado, la magnitud del fondo de jubilación depende del ahorro personal favoreciendo a los trabajadores de mejores ingresos del sector formal y actuando en desmedro de los grupos con baja capacidad de aporte

<sup>46</sup> Para un análisis más completo sobre la reforma de pensiones en Argentina, sus efectos sociales, fiscales y económicos y su posterior re-estatización (2008, ley 26.425) ver: Nino (2003); Centrálogo y Grushka (2004); del Aguila Cazorla (2010); Lo Vuolo y Barbeito (1998); Arza (2009).

regular y de los pasivos. Ya no es el Estado y la sociedad la que asume la protección social en la vejez, sino la pericia individual y la competitividad de la administradora de los recursos. No vamos a extendernos en este punto pues es el que refleja con mayor evidencia el cambio de ideas y el giro hacia la mercantilización.

A modo de conclusión, y retomando los cambios mencionados en las tres áreas de bienestar, queda claro que la capacidad adquisitiva individual y/o familiar que tiene cada quien indicará la calidad/cantidad de salud, educación y pensión a la que se accede. Si el poder de compra es bajo, habrá que conformarse con el deficitario sistema público, que ahora busca capturar a los que tienen recursos. Estas redefiniciones acerca de las responsabilidades sociales no pueden sino alterar las imágenes sociales y, con ello, impactar en las definiciones que sobre lo social tienen los sujetos. Los sentidos comunitarios y la idea de ciudadanía pierden peso.

### **Confianza social en contextos de atomización social e individualismo**

El recorrido realizado hasta el momento ha tenido por objetivo señalar cómo las políticas públicas instauran nuevas formas de pensar nuestro rol en la sociedad y definir al “otro”, y cómo ello impacta en la confianza social. Claramente, no se pueden establecer relaciones causales directas o simples entre políticas públicas-imaginarios y confianza, sino antes bien postular una serie de razones y argumentos en pos de la comprensión interpretativa de los fenómenos bajo estudio.

Lo anterior presupone que: a) la irrupción de nuevos términos en la política no es una evolución meramente semántica, sino una operación cognitiva que asigna una identidad (Merklen, 2005); b) las políticas públicas no solo son escaparates donde se vislumbran las ideas y valores sociales dominantes sino que tienen una función performativa de la realidad social; y c) el área del bienestar social es un ámbito central en la configuración de ideas sobre nosotros/los otros, y el significado y amplitud de la ciudadanía.

Es esperable que políticas públicas de bienestar con retóricas solidarias y que construyan sociedad de un modo inclusivo y ajeno a reglas de mercado promuevan imaginarios más afines al desarrollo de la confianza social. Por el contrario, políticas de bienestar construidas en torno de representaciones neoliberales van en dirección a fomentar el individualismo y reforzar el atomismo social. Es difícil que prospere la confianza social si las políticas de bienestar apuestan simbólicamente por desdibujar lo social y refugiarse en el individuo como responsable del

bienestar; si las identidades colectivas han perdido anclaje material y simbólico y el “nosotros” se debilita; si hay un constante repliegue hacia uno mismo, si el “otro” no es parte del “nosotros” y su suerte y bienestar depende de sus habilidades, desempeño o responsabilidad.

Si ello es así en términos generales, en sistemas de bienestar que ya de por sí se encuentran fragmentados, el giro hacia un modelo liberal es doblemente preocupante. Donde no reina la universalidad ni la solidaridad generalizada, la introducción de estos mecanismos mercantilistas, privatistas y descentralizadores contribuye a reforzar las desigualdades (el disfrute pasa a estar mediado por la capacidad económica de los sujetos) pero, además, envían señales que van en dirección contraria a la idea de responsabilidad social y colectiva.

La individualización de las competencias, de las gratificaciones y de las sanciones tiende a hacer a cada individuo único responsable de sus éxitos y fracasos. Las posibilidades abiertas a la realización personal corren paralelas a la exclusión de todas aquellas personas o grupos de personas que no dispongan de los recursos necesarios para aprovecharlas. En el caso de los perdedores, no sólo se los condena a la marginalidad social sino que los hace responsables, a título privado e individual, de su “mala suerte”, sin posibilidad de identificar aquellos acontecimientos que escapan a su control o de elaborar una narrativa compartida de la dificultad (Sennet, 2006).

Este tipo de ideas, cuyo énfasis está anclado en el trabajo duro y el vuelco hacia la familia, conducen a la elaboración de una imagen del otro como un extraño, al desarrollo de actitudes hacia los pobres que transmiten la idea de que la pobreza responde a la falta de esfuerzo individual y, por tanto, quien no trabaja duro no merece ayuda pública. Así, los imaginarios colectivos se desdibujan. Las ideas que sobre la sociedad se transmiten desde la política van en dirección contraria a la construcción de lazos solidarios entre los sujetos que coadyuvan a un nosotros inclusivo, que se haga cargo de las contingencias sociales, que garantice derechos ciudadanos y se responsabilice del bienestar general.

Tales observaciones son consistentes con las investigaciones que hiciera Lechner (2002) en Chile utilizando como metodología grupos de discusión, y en las que se pone en evidencia cómo un nosotros debilitado, el avance del individualismo y los efectos nocivos del neoliberalismo obstaculizan el desarrollo del capital social. También se ajustan a las conclusiones a las que llega el informe de BID (Márquez, 2008), el que, tras implementar una serie de experimentos sociales, destaca que los

latinoamericanos cooperan y confían, pero poco. Las distancias sociales existentes entre ellos limitan esta cooperación y confianza, lo cual tiene una repercusión directa en el bienestar colectivo. Socialización, confianza y cooperación están notablemente vinculadas para los latinoamericanos.

Como venimos sosteniendo, la difusión de imágenes que apelan al bienestar individual o familiar y a la necesidad de que cada quien se provea y asegure sus necesidades corre en dirección opuesta al desarrollo del nosotros. Luego, creemos que, sin una idea de nosotros, es difícil que la confianza en desconocidos arraigue. La sociedad, como tal, no se visualiza más que segregada y atomizada. Las contingencias y riesgos sociales son ahora individualmente asumidos y los escasos espacios de solidaridad existentes se desdibujan al carecer de anclaje normativo. Es probable que dentro de este esquema, se gesten solidaridades acotadas, confianza entre pares o para temas concretos, pero difícilmente se visualice a los otros como parte del nosotros.

Un problema agregado, que en las conclusiones destacaremos, es que tales imaginarios, una vez que son sembrados, son difíciles de revertir y se vuelven resistentes al cambio de políticas públicas. Puede que las pensiones se nacionalicen, se cambie la retórica y se invierta más en la educación pública o en salud, dado que un giro en las políticas públicas es factible, pero ello no conduce inmediatamente a un cambio de imaginarios. Incluso, pasados los años e impugnada la retórica neoliberal, resulta extremadamente difícil discutir nuevas propuestas políticas sin primero explicarse y legitimarse en los términos de los mismos (Fisher, 2003; Lavan, 2004; Jessop, 2002). El legado neoliberal tiende a calar muy fuerte en materia de imaginarios y solidaridades, volviéndose muy complejo revertirlo.





## **Capítulo 6**

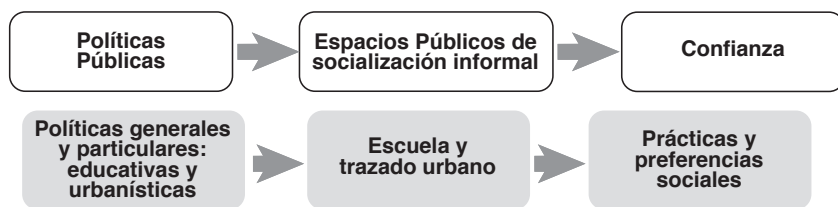
### **Tercer escenario social de reproducción de la confianza: espacios públicos de socialización informal**



## Tercer escenario social de reproducción de la confianza: espacios públicos de socialización informal

En el presente capítulo intentaremos ver cómo las opciones políticas de matriz neoliberal transformaron espacios tradicionales de socialización inter-clases como la escuela o el barrio. Tales reconfiguraciones son relevantes en tanto alteran las pautas de integración y exclusión social y ponen en tela de juicio las pretensiones de unidad cultural de sectores sociales colindantes en las urbes y, con ello, afectan el desarrollo de la confianza social (Svampa, 2000) (Katzman, 2007).

**Ilustración 7:**  
**Políticas públicas, espacios de socialización informal y confianza social**



Fuente: elaboración propia

Los cambios que experimentan los espacios públicos de socialización informal son interdependientes de las transformaciones en las estructuras y en los imaginarios sociales. La escisión de las clases medias en ganadoras y perdedoras, la polarización social, el aumento de incertidumbre social y personal, la mercantilización y privatización del bienestar y las variaciones de preferencias coadyuvan al debilitamiento de los espacios públicos de socialización y cuentan una parte de la historia. La otra parte de la historia la cuentan las políticas públicas sectoriales encargadas de regular el uso del espacio.

Al igual que en los capítulos anteriores, el orden que seguimos es el siguiente: en primer lugar, argumentaremos la relevancia de los espacios públicos de socialización en la formación de la confianza social. En tanto la confianza social es algo que pasa sin que nos demos cuenta, un subproducto de encuentros y co-presencias en donde el espacio público juega un rol fundamental como lugar de acercamientos a realidades ajenas y a la constitución del “nosotros”, reivindicamos el valor de la experiencia y las interacciones cotidianas y espontáneas en la formación de percepciones y representaciones sociales; en segundo término, destacaremos el modo

en que la acción del Estado va definiendo el espacio público, le imprime sus rasgos más salientes y condiciona la calidad que tienen tales escenarios de socialización (su grado de apertura, su vocación integradora, etc.); en tercer término, describiremos el adelgazamiento de los espacios públicos de socialización informal en Argentina. Para ello, orientaremos nuestra mirada a la profundización de los procesos de segmentación escolar y segregación urbana bajo la década neoliberal; en cuarto, y último lugar, presentaremos algunas reflexiones sobre el impacto de las anteriores transformaciones en la confianza social. A tal fin, remarcaremos cómo las rupturas sociales y fronteras espaciales comprometen la creación de confianza social y fomentan sociabilidades entre pares.

### **Debates teóricos y hallazgos empíricos**

Se ha sostenido que la relación y encuentro con el otro permite introducir la experiencia de la limitación vivida en condiciones simultáneas de libertad y constreñimiento. Así, de manera osmótica a través de la observación, de la repetición automática de comportamientos y de las experiencias que viven los sujetos, estos forman su identidad personal y social desarrollando empatía y sensibilización con el dolor y la humillación ajena y, por tanto, predisposiciones sociales que conduzcan a la corresponsabilización social, a la emergencia de una conciencia solidaria y al desarrollo de una cultura cívica que refuerce lazos sociales (Rorty, 1991).

Tomando como referencia esta reflexión teórica, se ha afirmado que los contactos informales entre extraños y desiguales contribuyen a disipar prejuicios, a perder el miedo al diferente, al desarrollo de una noción de proximidad, de sociedad, de realidad común que internaliza valores sociales y cívicos, a la par que captura los problemas y miserias próximas (Katzman, 2003; Rothstein y Uslaner, 2005; Rothstein, 2008). Visiblemente, las afirmaciones previas se sustentan en la teoría/hipótesis de contacto, según la cual las actitudes negativas existentes entre diferentes grupos pueden reducirse mediante el contacto entre miembros de dichos grupos. En un sentido opuesto, se ha sostenido también que las experiencias de contacto no siempre acarrearán efectos positivos y que la presencia de ansiedad intergrupal, la percepción de amenaza y la incertidumbre acerca de los otros podría generar efectos negativos del contacto entre diferentes. Sin embargo, si se consideran los prerequisites formulados originalmente a la teoría del contacto intergrupal, los efectos positivos del contacto se ven facilitados cuando: a) existe apoyo social o institucional (en el entorno hay autoridades, normas y costumbres que sancionan positivamente el contacto y aceptación entre personas

diferentes), b) las relaciones son frecuentes, de larga duración y tienen proximidad suficiente como para permitir a los sujetos la adquisición de información nueva y la revisión de estereotipos negativos, c) existe igualdad de estatus en el contacto, d) los sujetos diferentes participan conjuntamente en tareas o consecución de objetivos, esto es, cooperan (Calderón López, 2010:56-61).

En dicha línea, creemos que la escuela reúne varios de estos requisitos y, por ello, facilita el desarrollo de la confianza en vez de erosionarla. A razón de ello sostendremos que, en la medida en que sucede un intercambio entre sujetos de diferente posición social, se gana socialmente en dos sentidos. Primeramente, la capacidad empática que se despierta entre los más aventajados respecto a los que menos tienen refuerza sentimientos de obligación moral y solidaridad hacia ellos facilitando un pacto social redistributivo en pos de la equidad (Rorty, 1991; Bebbington, 2005). En segundo lugar, y mirado desde los sujetos pertenecientes a las clases sociales más bajas, esta socialización con los de arriba genera redes sociales útiles a futuro que les permiten trascender guetos culturales y aumentan sus posibilidades de ascenso y mejora social. La socialización anticipatoria en los códigos y lenguajes de los grupos de referencia facilitaría la apropiación de esos lenguajes, prácticas y modos dominantes mejorando su integración social y su capacidad de influir en la transformación social por vía democrática (Bourdieu y Wacquant, 2001; Lin, 1999; Portes y Landolt, 2000).

En vista a argumentos como los expuestos, se ha reivindicado a los espacios públicos como constructores de ciudadanía en tanto instancias que posibilitan encuentros informales entre desiguales. Ahora bien, ¿qué son y qué características tienen los espacios públicos?

Una definición de mínimos sostiene que los espacios públicos se caracterizan físicamente por su accesibilidad y su uso social, colectivo y multifuncional. Luego, existen dos modos contrapuestos de visualizar al espacio público en relación a sus funciones. Por un lado, una visión positiva que lo aborda como espacio de integración en donde se confirma la posibilidad de coexistencia pacífica en el marco de la heterogeneidad reinante. Delgado y Malet (2007) ubican la génesis del concepto de espacio público armónico en Hanna Arendt y en su particular modo de abordar la co-presencia, la visibilidad y la reflexividad social. La literatura que entronca en dicha lectura sostiene que el espacio público es lugar de relación y de identificación, de contacto entre las personas, de animación urbana, de expresión comunitaria, de referencia de lo heredado, de experiencia de la alteridad, de exposición de sí mismo a la mirada del

otro, de cruce de suertes o de identificación de un destino compartido. (Sennet, 1978, 1975; Sabatini, 2003; Borja, 2005; Ramirez Kuri, 2007; Alguacil, 2008).

En sentido diferente, hay quienes asumen el espacio público como un escenario donde se expresa y reafirma el conflicto y la división social derivada del modelo de dominación capitalista. En dicha línea, se critica la histórica idealización y sobreestimación de tales escenarios como lugares de integración y armonía y la ceguera respecto a los procesos discriminadores, segmentadores y reproductivistas que tienen lugar en su seno (Bourdieu y Passeron, 1964; Salcedo Hansen, 2002; Sequera y Janoschka, 2012).

En lo que atañe a este trabajo, consideramos al espacio público como lugar de co-presencia donde el encuentro o conectividad entre sujetos es posible, donde se visualizan tanto aquello que une como aquello que divide. Lo que en términos de confianza social nos interesa es que el espacio público hace posible que se forje un sentimiento afectivo del “nosotros”, que permite a los sujetos pensarse en términos colectivos, a partir de visibilizar nuestras diferencias y trabajar en ellas (Frykman, 2009; Uslaner, 2009; Lechner, 2000; Katzman, 2007, 2003; Rothstein y Uslaner, 2005; Rothstein, 2008).

Partiendo de todo lo anterior, nos interesa analizar las características de tales espacios y su mayor o menor capacidad para: facilitar relaciones sociales, generar mixturas de grupos y comportamientos, habilitar el desarrollo de la identificación simbólica e integración cultural y, simultáneamente, servir de escenario de expresión de conflictos y demandas sociales. En este trabajo, nos ocuparemos de dos espacios que son escenarios tradicionales de socialización informal y donde es posible evaluar el impacto de las políticas públicas: la escuela pública y la ciudad.

La escuela pública es una instancia que trasmite conocimientos útiles y socializa en marcos culturales comunes.<sup>47</sup> Autores como Gradstein y Justman (2000) atribuyen los efectos positivos de la escuela pública a la confianza haciendo referencia a los valores éticos y normas cultura-

---

47 Sobre las funciones latentes de la escuela, algunos destacan su matriz reproductivista y legitimadora de la dominación de clase. La idea de función estamentalizadora de la escuela de Braslavsky (1985) busca precisamente remarcar este punto: la escuela da a los sectores más bajos de la escala social sólo las posibilidades de acceder a los segmentos de los niveles sucesivos del sistema de educación formal. Así, se tiende a reproducir el lugar relativo de los individuos de un mismo origen con referencia a sus coetáneos de otro origen, aunque para cada individuo existe todavía una mejora respecto del lugar que ocupaban sus padres. El problema con este tipo de lógica causal unidireccional es que conducen a cuellos de botella de los que es imposible escapar: no es posible una buena educación si no cambian las condiciones sociales que le sirven de contexto, no es posible tampoco una sociedad justa y equitativa sin una buena educación.

les que la escuela trasmite de modo latente. Tales valores reducen las tensiones sociales y comportamientos oportunistas entre grupos poblacionales diferentes en países multiétnicos o con importantes flujos migratorios, en la medida que facilitan que se interioricen ciertas normas éticas. Como nos recuerdan Gradstein y Justman (2000), los padres de diferentes culturas o etnias que envían a sus hijos a escuelas públicas sufren el costo de que sus hijos son educados en valores diferentes a los de su propia cultura, esto implica una pérdida inmediata a nivel familiar (pues el vínculo se debilita) pero una ganancia potencial a nivel social. Más allá de los valores que se transmiten, nos interesa pensar en la escuela pública como un recinto que brinda oportunidades para que los individuos diferentes socialicen informalmente desde edades tempranas, según reglas ajenas al mercado. Sea en el aula, sea en los patios, sea en los recreos, los estudiantes se cruzan y entran en contacto con otras realidades sociales, facilitándose el desarrollo de la empatía, la responsabilización y la pérdida de miedo al diferente (Katzman, 2003).

Estudios que abordan las relaciones entre diferentes razas y las actitudes hacia los inmigrantes sostienen que, para que el contacto entre diferentes elimine prejuicios y favorezca la integración, es preciso que dicho contacto sea regular (no episódico) y geste, por ejemplo, vínculos de amistad (Powers y Ellison, 1995; Jackman y Crane, 1986; McLaren, 2003). La utilidad de esta confianza particularizada suscitada entre sujetos diferentes podría luego ser relevante para el desarrollo de la confianza social en la medida que la persona que ha aprendido a confiar en sujetos diferentes (de otra raza, condición social, religión o cultura) puede restar valor a los prejuicios que existen sobre esas diferencias y/o incluso desarrollar una actitud confiable hacia todos aquellos que reúnan características similares. Así, el contacto con diferentes (*bridging social capital* en términos de Putnam), siempre y cuando desarrolle lazos de amistad y respeto, contribuiría a la confianza social, en tanto excluiría el uso de señales y atajos heurísticos basadas en estereotipos racistas o culturales sistemáticamente sesgados (Herreros y Criado, 2009).

Por su parte, el trazado y diseño urbano interesa en tanto los elementos que conforman el espacio físico urbano pueden facilitar la comunicación entre los actores y construir civismo (o no). Mientras Sennet (1975) hace referencia a los procesos de simbolismo y los efectos psíquicos de los procesos urbanos, Alguacil (2008) destaca cómo en su sentido histórico y etimológico la ciudad ha sido el lugar donde se produce la encrucijada del encuentro, la síntesis entre la diferencia y la igualdad y el espacio donde los sujetos han podido encontrarse y asociarse para mejorar sus condiciones de vida común. Esta posibilidad de encontrar-

se hace del espacio público un espacio político que permite ampliar los márgenes democráticos. En la misma línea, Ramírez Kuri (2007) insiste en visualizar la ciudad como un lugar donde se dirimen distintas formas de comunicación, acción, significado y prácticas de pertenencia a la sociedad. Por último, Borja (2005) señala que todos los elementos que conforman el espacio físico urbano se pueden y deben tratar con un uso polivalente y positivo, sacando ventaja y rendimiento en beneficio del espacio público.

En los párrafos que siguen intentaremos puntualizar el modo en que las políticas públicas dan forma a ambos espacios contribuyendo, indirectamente, al desarrollo (o no) de la confianza.

### **El rol de las políticas públicas en la configuración de los espacios públicos**

El modo en que se regula el acceso y el uso del espacio público impacta directamente en la oportunidad y calidad de las relaciones sociales.

Aunque resulte una obviedad y una reiteración, vale recordar que la escuela es espacio de encuentro entre desiguales en tanto abrigue a sujetos diferentes, les permita interactuar, sea capaz de que tales sujetos desmonten prejuicios respecto a los diferentes y reduzca la exclusión y la desigualdad. Difícilmente esto sucederá si, de entrada, las escuelas reclutan grupos homogéneos o son incapaces de reducir la desigualdad. En este asunto, nos interesa entonces observar el modo en que las políticas públicas crean incentivos para que grupos más favorecidos asistan a la escuela pública (dado que a los desfavorecidos no les queda otra salida), así como las preferencias e imágenes que van desarrollando los ciudadanos, y que afectan sus prácticas.

En lo que atañe a los espacios públicos que nacen del trazado urbano, ellos dependen también de las preferencias ciudadanas y de la regulación específica que rige en materia territorial, lo cual requiere sopesar el margen de acción que se da desde el Estado a los operadores privados para intervenir en el territorio y las opciones por las que se decanta la ciudadanía. En tal sentido, es responsabilidad del Estado mediante políticas públicas activas “hacer ciudad en la ciudad” y que ésta sea más polis que urbe (Borja, 2005:239). Para ello, interesa preguntarse también si existen esfuerzos desde el Estado para garantizar espacios de vivienda, recreación y encuentro abiertos.

En resumen, lo que nos interesa destacar en este punto es que los cambios urbanos y educacionales de los que daremos cuenta responden tanto a reformas político-sectoriales como a un cúmulo de micromodi-



ficaciones y microdesplazamientos. Estas últimas retroalimentan las transformaciones estructurales (clases medias ganadoras, nuevos problemas de inseguridad) y los cambios en imaginarios (apetencias, criterios de distinción, pérdida calidad de lo público) de los que venimos dando cuenta.

Antes de pasar al análisis de caso definimos una serie de procesos a los que nos referiremos luego recurrentemente. Todos ellos comprometen seriamente al espacio público como instancia de socialización informal y como herramientas de integración social.

La *fragmentación educativa* alude a la desarticulación, atomización y desintegración del sistema educativo, mientras que la *segmentación educativa* se refiere a la creciente diferenciación que se establece tanto entre escuelas públicas y privadas como al interior de cada una de ellas. A raíz de tales fenómenos resulta que la escuela recluta diferentes sectores sociales y fomenta relaciones endogámicas antes que entre desiguales (Braslavsky, 1985; Fernández, et al., 1997)

La idea de *fragmentación urbana* se constituye como parte de una nueva tentativa de interpretación de la segmentación social y espacial. Es un fenómeno reconocible en los intersticios de una sociedad polarizada que acaece bajo la forma de microestrategias de distinción y negociación. Por *segregación residencial* se indica la aglomeración en el espacio de familias de una misma condición social (más allá de cómo se definan las diferencias sociales: condición étnica, origen migratorio, etaria o socioeconómica). Ambos términos alertan sobre los peligros de un espacio dividido en zonas de fuerte homogeneidad social interna y disparidad entre ellas (PrevotSchapira, 2008; Sabatini, 2003).

Emparentado a los procesos anteriores, la idea de *segmentación social* pone de manifiesto la creciente diferenciación y división que se establece en el marco de una sociedad.

No sería correcto establecer la génesis de tales procesos en los años noventa y en el neoliberalismo. No obstante, la literatura coincide en remarcar cómo los mismos se profundizan en dicha década, en tanto se agrava la polarización social, se mercantilizan los imaginarios y se privatizan los modos de vida. Las dificultades que estos procesos plantean al desarrollo de la ciudadanía, en lo que refiere a aprendizaje práctico de valores y experiencia del otro, hacen cuasi imposible que se forjen sentimientos y sentidos vinculados a la idea de un “nosotros” que la confianza social necesita para arraigar.

Hipótesis de trabajo:

- **H1:** Políticas públicas que invierten en la escuela pública y construyen una imagen fuerte y positiva de la misma contribuyen a que quienes tienen recursos asistan y se integren a la misma, fortaleciendo tal espacio como un lugar de encuentro entre desiguales e, indirectamente, el desarrollo de la confianza.
- **H2:** Políticas públicas que regulan el uso territorial del suelo y el trazado urbano de los espacios de vivienda y ocio garantizan espacios abiertos de encuentro entre desiguales y favorecen indirectamente el desarrollo de la confianza social.

**La reconfiguración de los espacios públicos en Argentina: la consolidación de las fronteras sociales y la segregación.**

**De forjadora de nación a reforzadora de la segmentación: la escuela pública argentina**

La escuela pública ha tenido una notable significación histórica en Argentina. En un país receptor de inmigración, la escuela pública sirvió de plataforma de integración social y como vía de ascenso y movilidad social, fungiendo un rol fundamental en la formación del Estado-nación, en el logro de cierta homogeneidad e identidad cultural básica y en el éxito económico y el desarrollo social de Argentina (Tedesco, 1983; Saviani, 1983; Márquez, 1996; López, 2005; Tiramonti, 2001; Oiberman, et al., 2004).

En lo que nos interesa, la institución escolar argentina garantizó durante mucho tiempo un espacio público común en donde se hizo posible, en condiciones de igualdad, la interacción entre personas de diferente clase y/o estrato social.

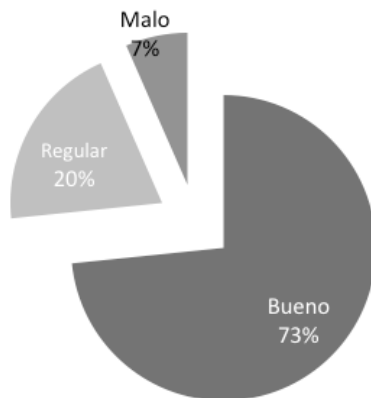
En clara consonancia con las crisis que vivió Argentina bajo los ciclos autoritarios, a la par que la calidad de la enseñanza se empieza a ver comprometida, la escuela se comienza a diluir como espacio de encuentro. Las políticas de orientación conservadoras que se inician en 1989 y apuestan por un abandono del rol activo del Estado, profundizan este deterioro, en tanto refuerzan las tendencias emergentes en materia de inequidad social, asimetrías territoriales y segregación escolar.

La privatización solapada de la educación, la descentralización de la gestión y la transferencia de la responsabilidad a los padres y otros actores obvio los que la literatura identificaba como principales problemas de la educación pública: infraestructuras escolares deficientes, despres-

tigio de la profesión docente y una imagen de la enseñanza pública en descenso.

En relación al primero de ellos, pese a los esfuerzos económicos efectuados a nivel nacional y local en materia de inversión edilicia y en equipamiento, en 1998 el 7% de los establecimientos públicos del país se catalogaba en estado malo (con problemas importantes y generalizados) y el 20%, en estado regular (problemas parciales y localizados que no requieren para su reparación de grandes movimientos de materiales y/o personal).

**Gráfico 24:**  
**Estado de conservación de los edificios de establecimientos de gestión pública en Argentina. Año 1998**



Fuente: Elaboración propia en base a datos relevados por Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad educativa DINIECE (2004) Resultados definitivos del CENSO NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA ESCOLAR 1998.

<http://diniece.me.gov.ar/images/stories/diniece/estadisticas/censos/cenie98.PDF>  
(Consultado el 15.1.2013)

El panorama empeora si se considera que los patios o salones de usos múltiples, espacios físicos de encuentro informal por excelencia, son deficientes en los establecimientos públicos.

**Tabla 10:**  
**Espacios físicos de recreación y ocio en las escuelas de públicas.**  
**Argentina, 1998**

	Valores Absolutos	% de establecimientos públicos que cuentan con espacios físicos de recreación
Total de establecimientos de gestión estatal	27.946	
Establecimientos que cuentan con:		
Salón de usos múltiples generales	6.884	25 %
Salón de usos múltiples de nivel inicial	2.627	9 %
Salón de actos	2.260	8 %
Patio Cubierto	4.865	17 %
Patio abierto	14.321	51 %
Playón polideportivo	1.908	7 %
Canchas de fútbol, básquet, etc.	3.823	14 %

Fuente: Elaboración propia en base a datos relevados por DiNIECE (2004)op. Cit.

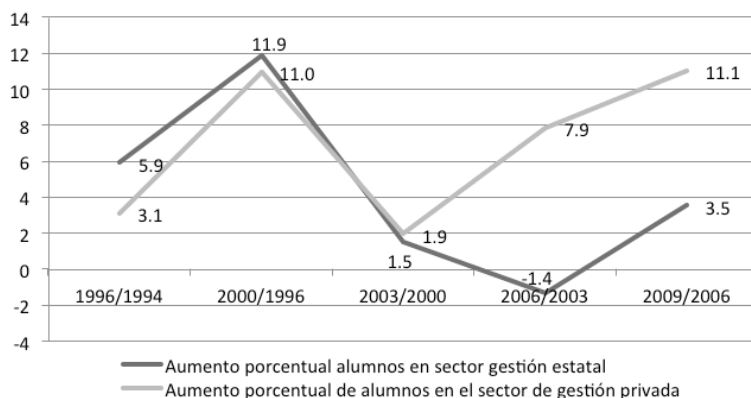
En cuanto al segundo problema identificado, el estatuto docente y el colectivo de maestros padecieron el mayor desprecio de toda su historia bajo la década analizada. Los salarios docentes representaban en 2001 apenas el 55,9 % de lo que fueran en 1983. Esta desmejora desencadenó una serie de huelgas y medidas de protestas de gran repercusión en Argentina. La Carpa Blanca que se instaló frente al Congreso Nacional, y donde se alojaron 1.400 docentes ayunantes, se constituyó en un símbolo de las luchas reivindicativas de los trabajadores de la educación. Los 1.003 días de ayuno (desde el 2 de abril de 1997 hasta el 30 de diciembre de 1999) terminaron con la incorporación de 660 millones de pesos al Presupuesto Nacional en concepto de Fondo de Financiamiento Educativo para pagar lo que se denominó “incentivo docente” (Tedesco y Fanfani, 2001). Estas protestas, condujeron a la reducción de horas lectivas, afectando considerablemente la cantidad de educación que recibieron los estudiantes de tales escuelas. El descontento generalizado de los docentes (quienes pasaron a engrosar las listas de nuevos pobres) afectó evidentemente no sólo la cantidad sino la calidad de la enseñanza, empeorando aún más la imagen de la escuela pública (Fernández, et al. 1997; Tedesco y TentiFanfani, 2001).

Paralelamente, las intervenciones estatales desreguladoras aumentaron el financiamiento público y las exenciones impositivas a los establecimientos de gestión privada, reforzando a estos últimos como mejor alternativa a la dañada escuela pública (Fernández et al., 1997; Pelayes, 2000, Puigross, 1998).

Efecto de ambos procesos, los sectores medios, que siempre habían apoyado la enseñanza pública, huyen ahora a institutos privados, o bien se refugian en círculos de prestigio y calidad en el entorno de la escuela pública, esto es: establecimientos con mejores condiciones infraestructurales y en cuyas aulas parecería no pueden ni siquiera filtrarse los sectores ocupacionales y educacionales más bajos (Braslavsky, 1985).<sup>48</sup>

Si se analiza las variaciones porcentuales de la tasa de matrícula por período, gráfico 25, se observa una reducción de la tasa de matriculación en el sector oficial y un aumento de la tasa de matriculación privada en el largo plazo, incrementándose la brecha entre ambas.

**Gráfico 25:**  
**Evolución Porcentual de tasas de matriculación diferenciando ámbitos escolares de gestión estatal o gestión privada. Argentina**



Fuente: Elaboración propia, con datos DINICE (2004), op. cit.

Series históricas indican que el incremento de la matriculación en escuelas privadas no se inaugura con las políticas neoliberales sino que se inicia con anterioridad, radicalizándose con el pasar del tiempo. La tasa de alumnos en escuelas primarias privadas en 1950 era de 7,8%; en 1970, de 15,9%; en 1990, de 19,3%; y en 2010, de 24,6% (DINICIE, 2013).

Datos actuales indican que esta tendencia se refuerza en el tiempo: durante el período que va entre 1994 y 1999 la fuga se cifraba en el 7%,

48 Existen asimismo casos extremos en términos de segregación escolar de reciente aparición, aunque escaso arraigo de momento en Argentina. El primero de ellos es la emergencia de escuelas privadas dentro de urbanizaciones cerradas o en sus inmediaciones (Del Cueto, 2004). En segundo lugar, comienzan a ganar popularidad casos de “homeschooling”, fenómeno mayormente difundido en países anglosajones y que supone que los padres asuman las funciones educadoras (Sanchez, 2007).

mientras que, entre 2003 y 2010, ascendía al 20,7%. Luego, si se tiene en cuenta sólo a los niños que ingresan al sistema escolar (primer grado), aquellos que lo hacían en una escuela privada eran en 2003 el 22,5%, mientras que en 2011 la cifra se estimaba en 32% (DINICIE, 2013). En tal sentido, se destaca también que, del total de aumento de la matrícula de educación básica ocurrido entre los años 2004 y 2010, el 83% eligió la educación privada (IDESA, 2012). Al parecer, la clase media argentina comienza a pensar la escuela privada como un requisito para identificarse como clase media y como un resguardo destinado a evitar ser desclasada (Veleda, 2006; Visacovsky, 2010; Fernández Blanco, 2013).

En relación con lo anterior, cierta literatura sugiere que la preferencia por la escuela privada es algo sólo observable en tiempos de bonanza. Sin embargo, esta huida hacia los establecimientos de gestión privada no puede entenderse en correspondencia directa con la mejora económica de ciertos grupos sociales. Tanto o más importante son las percepciones que se tienen acerca de la educación que se brinda en los establecimientos de cada sector y las orientaciones ideológicas de las familias (Braslavsky 1985:87). Existen casos de sujetos de clases medias altas que, invocando libertad de conciencia o motivada por valores de integración social, deciden enviar a sus hijos a escuelas públicas. Sin embargo, estos casos son excepcionales, es más frecuente encontrarse con lo contrario: padres militantes en partidos políticamente liberales o de izquierda e intelectuales que profesan ideas progresistas que, contra sus convicciones ideológicas y éticas y en interés inmediato de la escolaridad sus hijos, se deciden por la enseñanza privada (Veleda, 2003).

Lo antes observado nos conduce al tercero de los problemas identificados: la imagen de la escuela pública y de la calidad de su enseñanza como factor clave para entender preferencias sociales. En este sentido, la mercantilización de los imaginarios a la que aludíamos en el capítulo anterior, en paralelo a un desprestigio simbólico de todo lo que se defina como público es probable que haya contribuido a las bajas en la matriculación pública y en el deseo de huir de la escuela pública. En tal sentido, la opción por la enseñanza privada o por ciertas escuelas públicas, los padres no la hacen tomando como referencia alguna estadística oficial ni llevando delante un examen exhaustivo de información sobre desempeños escolares o estado de las instalaciones. En general, la fama que tenga una escuela es lo más importante, así como las opiniones o comentarios de amigos o familiares. Si en el imaginario popular lo público se tiñe negativamente, será muy difícil revertir esta situación simplemente invirtiendo más recursos.

Así, la escuela pública queda asociada a los pobres, a quienes no tienen otra opción o la baja calidad educativa. Como se observa en la Tabla 10, reducto de pobres, la escuela pública alberga al 96% de los estudiantes con privaciones materiales y necesidades básicas insatisfechas y sólo el 39 % de los estudiantes que asisten a ella no tienen privaciones.

**Tabla 11: Distribución de la población de 3 a 24 años, que asiste a un establecimiento educativo por Índice de Privación Material de los Hogares (IPMH) y según sector de gestión. Argentina, 2001**

Sector de gestión	Total	Índice de Privación Material de los Hogares							
		Con privación convergente	En %	Sólo privación patrimonial	En %	Solo privación recursos corrientes	En %	Sin privación	En %
Total	10.229.698	2.205.569	22	769.755	8	2.370.689	23	4.883.685	48
Estatual	7.952.721	2.107.980	27	675.039	8	2.028.883	26	3.140.819	39
en %	78	96	x	88	x	86	x	64	x
Privado	2.276.977	97.589	4	94.716	4	341.806	15	1.742.866	77
en %	22	4	x	12	x	14	x	36	x

Fuente: INDEC. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001.  
<http://www.indec.gov.ar/> (28.8.2010)

Nota: el Índice de Privación Material de los Hogares clasifica a los hogares según su situación de privación material considerando dos dimensiones: patrimonial –que tiene en cuenta las condiciones habitacionales- y de recursos corrientes –que considera la capacidad económica del hogar-.

La combinación de estas dimensiones define cuatro grupos de hogares: sin ningún tipo de privación, con privación sólo patrimonial, con privación sólo de recursos corrientes y con privación convergente (cuando presentan privación patrimonial y privación de recursos corrientes simultáneamente).

Todo esto significa que la escuela pública enrola sólo a ciertos sectores sociales, ofreciendo niveles de calidad educativa y garantías de éxito por debajo de lo ofertado por los establecimientos de gestión privada. Mientras algunos sectores acceden a establecimientos bilingües, que cuentan con la última tecnología, los sectores menos aventajados se conforman con establecimientos precarios, con docentes menos formados, menor equipamiento, escasos materiales didácticos y menos días de clases. Menos educación y de peor calidad a los que menos tienen, estabiliza las desigualdades sociales y compromete además la socialización informal entre diferentes (Braslavsky, 1985; Oiberman et al., 2004; Veleda, 2008; Márquez, 1996; López, 2005; Vázquez y Maldonado, 2004).

Los datos sobre segregación hacia dentro de la escuela pública son más escasos y la mayoría de estudios han sido de corte cualitativo (Bravlas-ky 1985;Veleda 2006). Sobre los factores que inciden en la segregación escolar se destacan la segregación espacial, la regulación estatal, las prácticas de competencia entre escuelas por capturar cierto tipo de alumnos y las preferencias de las familias de clase media. Nos interesa centrarnos en este último aspecto explicativo, en tanto articula en una espiral negativa las políticas públicas sectoriales con las transformaciones estructurales y los cambios en los imaginarios sociales de los que hemos dado cuenta en capítulos anteriores.

En general, las razones aducidas y los condicionantes que se visualizan dependen, en gran medida, del estrato social que se observe (Veleda, 2003). Las familias de clase media-alta suelen optar por establecimientos privados, aduciendo la pérdida de calidad de la educación pública y la desmejora del ambiente social escolar. En estos casos, se busca que los hijos puedan acceder a conocimientos y habilidades ampliamente requeridas en el mercado laboral (inglés, computación, etc.) que faciliten su inserción y competitividad. Los padres de clase media y media-baja, con una más limitada capacidad de opción, se guían por factores asociados al ambiente social, la cercanía del establecimiento del barrio y la capacidad de la institución de escuchar y estar abierta a críticas o sugerencias. En estos casos, se observan prácticas de autoexclusión por parte de los padres respecto a aquellos establecimientos públicos más selectivos en los que no creen que la puerta esté abierta para todos por igual. Paralelamente, se evitan las escuelas donde asisten sectores desfavorecidos, en aras de evitar la violencia escolar y garantizar la seguridad de los niños. La cercanía de la escuela del barrio tiene importancia en estos sectores por el ahorro de costes que esto implica en tema de traslados, así como por constituirse el barrio en un espacio de socialización primaria para este estrato social. Por último, los grupos más desfavorecidos tienen reducidas sus posibilidades de elección, por lo tanto solo atinan a esperar de la escuela un espacio al cual aferrarse y buscar consuelo o ayuda (Tiramonti, 2005 y 2007).

A raíz de estas prácticas de autoexclusión y de su resultante segregativa preocupan varias cosas. En primer lugar, que el lazo entre escuela pública y clase media que existió en Argentina y que durante mucho tiempo garantizó fuertes niveles de inclusión social, se ha cortado. La idea de una escuela pública donde concurren diferentes sujetos ha perdido sustento y, con ello, gana legitimidad la desigualdad social existente. En segundo término, y dado que el espacio público es algo que se construye a raíz de prácticas, inquieta que si no se revierte la tendencia



observada, la escuela desaparezca como espacio público de interacción entre clases que permita superar prejuicios y pensarse como partes de un mismo colectivo social.

### **Diseño urbano neoliberal: ciudades privadas y bolsones de pobreza**<sup>49</sup>

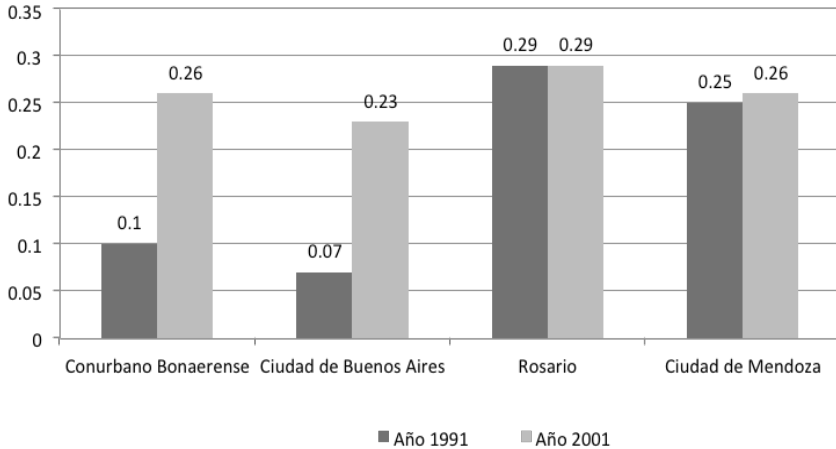
Al igual que sucede con la educación, el aumento de la segmentación urbana preocupa, en tanto naturaliza y estabiliza las diferencias sociales, comprometiendo la socialización informal entre la ciudadanía y debilitando el sentimiento de pertenencia a la sociedad de los grupos más polarizados.

Un reciente informe del PNUD (2009) ilustra a través de dos indicadores el impacto y la profundidad que han asumido estos procesos en Argentina bajo el reinado neoliberal. El índice de disimilitud permite comparar la distribución de dos grupos, teniendo en cuenta la proporción de individuos del grupo minoritario y la proporción del resto de la población en cada unidad territorial, según una variable de corte. El índice de aislamiento mide la probabilidad de que un individuo del grupo minoritario interactúe con otros miembros de ese grupo y no con miembros del grupo mayoritario. En otras palabras, advierte sobre el grado de contacto potencial entre diferentes actores en relación a un área residencial. En la elaboración de ambos indicadores se utilizan datos de censos nacionales de población y se apela a la ausencia de cobertura de salud, indicador indirecto de precariedad laboral. Ello obedece a que, tal como comentamos en el capítulo anterior, desde mediados del siglo XX la prestación de salud en Argentina estuvo relacionada con el trabajo formal. Por ello, los índices se construyen según si el jefe del hogar tiene o no acceso a la salud a través de una obra social, prepaga o mutual. Si no es así, se lo considera pobre.

---

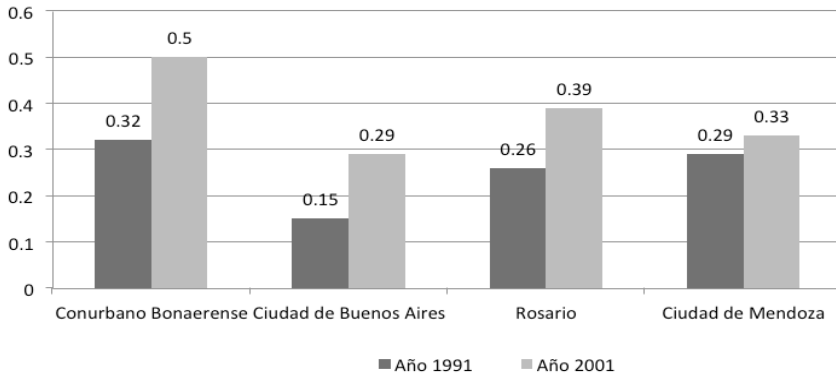
<sup>49</sup> La denominación de bolsón de pobreza es muy utilizada y extendida en Argentina para referirse a las villas miserias, esto es, conglomerados de viviendas que evidencian claros síntomas de precariedad y hacinamiento.

**Gráfico 26:**  
**Índice de disimilitud por cobertura médica.**  
**Principales aglomerados urbanos de argentina 1991-2001.**



Fuente: Elaboración propia en base a datos de PNUD, (2009:18)

**Gráfico 27:**  
**Índice de aislamiento por cobertura médica.**  
**Principales aglomerados urbanos de argentina 1991-2001**

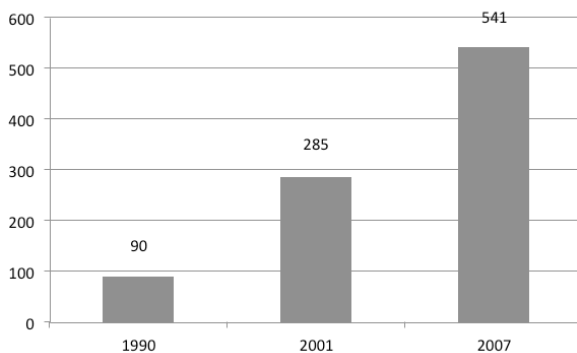


Fuente: Elaboración propia en base a datos de PNUD, (2009:18)  
Nota: Valores cercanos a 1 señalan situaciones de máxima segregación/aislamiento.

Ambas gráficas evidencian la profundización de la segregación social y espacial en las principales ciudades del país, destacando la gravedad que asume la misma en el Conurbano bonaerense y la Ciudad de Buenos Aires, espacios donde reside aproximadamente el 35% de la población total del país. Al respecto, la literatura se ha ocupado de analizar los dos extremos de la misma: la emergencia y difusión de barrios cerrados y el crecimiento de las villas miserias/asentamientos informales. En los párrafos que siguen resumimos los principales rasgos de los mismos.

El fenómeno de las urbanizaciones cerradas es probablemente el que mayor interés ha suscitado. Aunque desde los años 30 y 70 ya existían barrios cerrados en Argentina, el fenómeno de los *countries* gana relevancia en las últimas décadas en las urbes más pobladas y económicamente más prósperas, como Buenos Aires, Córdoba, Rosario, Santa Fe o Mendoza. En tal sentido, el crecimiento de las urbanizaciones coincide temporalmente con el despliegue y la consolidación de las políticas neoliberales y enmarca, funcionalmente, con los postulados privatistas e individualistas que subyacen a dicha lógica política.

**Gráfico 28:**  
**Evolución de los emprendimientos calificables como urbanizaciones privadas en el Área metropolitana de Buenos Aires entre 1990 y 2007.**



Fuente: elaboración propia tomando como referencia los datos de PNUD, (2009:16)

Entre las características fundamentales que las definen es preciso señalar que son espacios cerrados que cuentan con un sistema de seguridad y de vigilancia continuo, que son utilizados como espacio de residencia permanente, que concentran diferentes servicios en su seno y cuyos accesos están restringidos a los no socios o no autorizados. Dentro de las numerosas subcategorías que suelen hacerse, además de los emprendi-

mientos dirigidos a clases altas: torres de residencia multi-vivienda de más alto estándar que suelen localizarse en zona norte y oeste reforzando los tradicionales corredores urbanos residenciales que existen desde los años 70' en Buenos Aires, en los años noventa aparecen una serie de emprendimientos orientados a clases medias, especialmente, matrimonios jóvenes y profesionales. Estos últimos, contando con menos amenities y peor ubicación, se localizan a veces en zonas suburbanas junto a extendidos bolsones de pobreza, aunque muy cerca de las autovías y accesos viales arancelado (Torres, 2001; Szajnberg, 2001; Svampa, 2004; Thuillier, 2005; Vidal-Koppmann, 2007; Heredia, 2009).

Para explicar la popularidad que gana el *country* (denominación con que usualmente se alude a los barrios privados en Argentina) como opción de vivienda para las clases medias es preciso articular varias cuestiones. Primeramente, recordar la existencia previa de un proceso económico en virtud del cual algunos ganaron y otros perdieron. En segundo término, el rol del Estado en la configuración de este escenario fragmentado. En tercer lugar, es preciso referirse al cambio de imaginarios y preferencias de la clase media.

Nos detenemos ahora en las interpretaciones de las preferencias de los ciudadanos por el barrio cerrado. En primer lugar, los propios actores aluden con asiduidad a la inseguridad y al aumento de violencia como motivo de huida de la ciudad. Los autores difieren respecto a si tal sensación de inseguridad se corresponde o no con datos objetivos (Portes y Hoffman, 2003, Katzman, 2007; Giglia, 2002; Naredo, 1998). Sin entrar en tal debate, creemos deben evitarse posturas maniqueas que responsabilizan a la clase media de insolidaridad o paranoia y asocian las demandas de seguridad a discursos reaccionarios. El derecho a la seguridad no se corresponde con una reivindicación de clases medias sino, en gran medida, de todas las clases y, especialmente, de las bajas. Estas últimas son las que sufren mayormente los problemas de violencia y se sienten más desprotegidos. La huida al *country* es algo que solo se pueden permitir las clases medias altas, pero no es algo que solo deseen ellas. En esta línea, también podría entenderse la preferencia por el barrio cerrado en virtud de una pérdida de confianza previa. De este modo, la relación no sólo iría desde el *country* a la desconfianza sino en sentido inverso. Esto propondría una relación multi-direccional entre percepción de inseguridad, desconfianza social y urbanización privada. De momento, no exploramos esta posibilidad pero es una opción interesante.

En segundo término, se destaca la pérdida de calidad de los espacios públicos y el deseo de recrear espacios perdidos de sociabilidad barrial

(PNUD, 2009; Svampa, 2004). En tercer lugar, se habla del rechazo a la caótica vida citadina y la reivindicación de un estilo de vida rural que busca simplificar el medio ambiente social a la par que recuperar una vida más íntima e intensa con la familia (PNUD, 2009; Heredia, 2009, González Bombal y Svampa, 2001).<sup>50</sup>

Por último, las investigaciones sostienen que, detrás de las razones a las que aluden los actores, existe en realidad una búsqueda de criterios de distinción y diferenciación social, en pos de reconstruir una identidad e imagen propia (Sennet, 1975; Arizaga, 2002).

En lo que se refiere a la confianza social, la cerrazón de la urbanización inquieta en la medida en que quienes allí habitan construyen un 'nosotros' homogéneo pensado para ocultar los conflictos que hay en todo grupo social y arman un discurso del tipo 'acá todos tenemos un estilo de vida similar', 'acá todos tenemos los mismos valores', moviéndose de este modo sólo en círculos cerrados. Sus relaciones fuera del country terminan generalmente reproduciendo el mismo circuito cerrado en el que viven, se movilizan en autos propios sin usar el transporte público, concurren a un grupo selecto de universidades privadas o se relacionan con quienes se les parece, produciéndose una prolongación de pertenencia a grupos de semejantes (Sousa Dias, 2011)

Otra cuestión preocupante en relación a la vida en la urbanización privada es que conduce a un progresivo desembarazamiento de los problemas públicos. La pérdida de sentimiento de pertenencia a la ciudad y a los espacios asociados a ella minimiza los vínculos con el municipio y con el gobierno provincial. ¿Por qué seguir pagando impuestos municipales para el barrido, iluminación o recogida de basura cuando esos servicios los countries lo gestionan privadamente? La relación con el gobierno local queda reducida a solicitar buenos y más rápidos caminos que aseguren el desplazamiento entre lugar de trabajo en la ciudad y el country (González Bombal y Svampa, 2001)

En paralelo al crecimiento exponencial de las urbanizaciones cerradas, se observa el avance de los asentamientos informales donde se nuclean los que menos tienen y aquellos que caen en desgracia. Dichos asentamientos, denominados en Argentina "villas miseria", resumen las siguientes características: ocupaciones de tierra urbana vacante o afectación de tierras fiscales, prácticas individuales o colectivas de sus habitantes pero no planes públicos coherentes, cuyas viviendas son construidas con materiales precarios y carecen de servicios elementales,

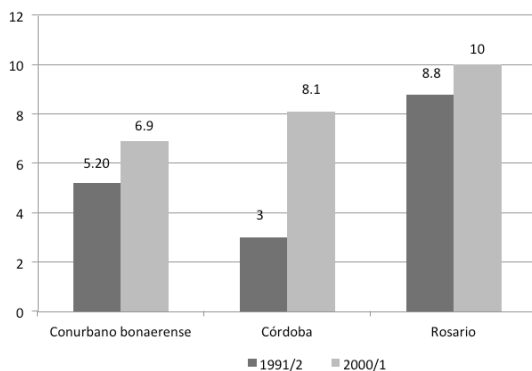
---

<sup>50</sup> Ver las notas publicadas por el periódico La Nación el 2/06/2005 "Countries: estilo anticuidad" y el 10/11/2012 "(Toda) la vida en un Country".

donde las tramas urbanas son muy irregulares (no amanzanados) y en donde existe una alta densidad poblacional.

Si bien, aunque las villas miseria surgen hacia los años 1930 y 1940 en Argentina como consecuencia de las migraciones internas y la simultánea descomposición de las economías rurales, las mismas avanzan fundamentalmente en la década de los años 90.<sup>51</sup>

**Gráfico 29:**  
**Evolución de la población de las villas miseria en relación a la población total de cada aglomerado urbano. Argentina 1991-2001**



Fuente: elaboración propia tomando como referencia los datos de PNUD (2009:10)

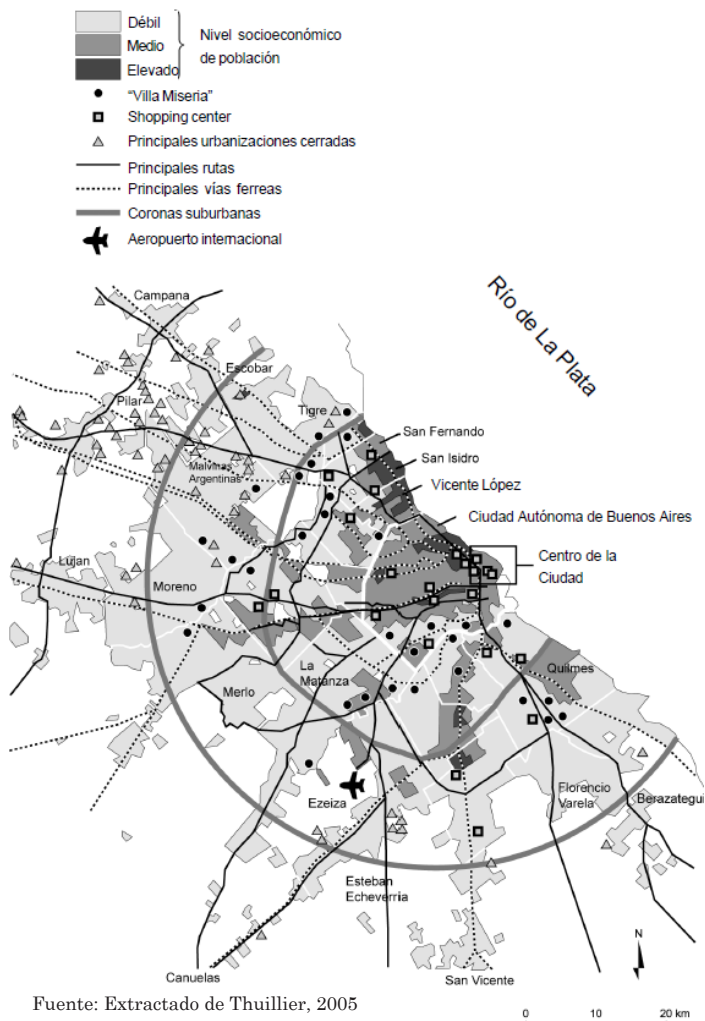
Vivir en la villa no sólo supone carecer de servicios básicos sino cargar con un fuerte estigma. Esto endurece la reproducción intergeneracional de la pobreza en la medida en que limita a los adultos las posibilidades de conseguir empleos de calidad y está asociada a un menor rendimiento educativo de los niños (PNUD, 2009).

Si al avance simultáneo de tales procesos se le suma la proliferación de nuevos espacios de ocio semi-privado, esto es, los centros comerciales y parques temáticos, el panorama empeora (Prevot Schapira, 2000, Borja, 2005). En Argentina, los centros comerciales no son un fenómeno exclusivamente suburbano sino que refuerza áreas comerciales suntuarias en el centro de las ciudades, prevaleciendo la función alimentaria y lúdica sobre el consumo. Caracterizados como lugares “privados colectivos” o de “civilidad tibia”, con umbrales poco marcados entre el espacio público y el espacio privado, pero de accesibilidad restringida, estos

51 El aumento de la pobreza que experimenta Argentina en dichos años implica también el resurgimiento de las casas de inquilinato o “conventillo”, la residencia permanente en hoteles o pensiones de muy baja calidad habitacional y el aumento de las “casas tomadas” (Torres, 2001)

nuevos espacios estandarizados de ocio se construyen, al igual que los countries, en función de dos principios opuestos: una cierta hostilidad hacia el exterior y una sensación de seguridad y comodidad en el interior, lo cual ofrece a la clase media un agradable espacio donde disfrutar sin tener miedo (Naredo, 1998).

**Mapa 3:**  
**Segregación residencial en el Gran Buenos Aires.**  
**Cartografía de quiebres sociales**



¿En qué medida es responsable el Estado de tales acontecimientos?

Antes de llegar a una respuesta, es preciso recordar que el modelo argentino de intervención pública en materia urbana ha sido históricamente errático, limitado a grandes obras de infraestructura y orientado a proyectos focalizados. La literatura nos recuerda que nunca ha habido una ley nacional de suelo en Argentina y que las principales políticas que favorecieron la urbanización de clase obrera o la compra de la vivienda por la clase media-baja, fueron las subvenciones al transporte suburbano, los créditos baratos y la legislación poco restrictiva antes que la acción directa del Estado. En los años noventa, a la sombra de una retirada del Estado en pos de la auto-regulación del mercado, se acentúan tales rasgos. Así, los autores hablan de un ejercicio del poder de regulación de uso del espacio urbano muy tímido y cuasi escaso y una intervención pública en materia habitacional implícita, parcial, fragmentaria y focalizada, quedando mayormente a cargo de los gobiernos locales (Baliero, et al. 1983; Prevot Schapira, 2002).

Como sucedió en otras áreas, el Estado pasó a cumplir un rol de acondicionador y promotor que buscó capturar y/o seducir a las inversiones extranjeras para que éstas se ocuparan de la construcción de viviendas, desarrollo de la hotelería, nuevas sedes empresariales y espacio de consumo. El *“enabling”* (facilitar al sector privado la inversión y el emprendimiento) y *“partnership”* (apostar por la coparticipación en emprendimientos urbanos principalmente en aquellos orientados al consumo de la clase media alta) se convirtieron en la regla. La menor intervención se complementó con una disminución progresiva de los fondos destinados a la construcción de vivienda social y una descentralización de los recursos hacia las provincias para su gestión en proyectos sociales. Los gobiernos municipales se abocaron así a alentar el marketing urbano en vista de las ventajas que el desarrollo de barrios privados y centros comerciales parecía suponer: mayor recaudación impositiva local, aumento de ciertas categorías de puestos de trabajo (trabajadores de la construcción, personal de servicio, jardineros, etc.) o revitalización del comercio y los servicios (Torres, 2001).<sup>52</sup>

Por su parte, los sistemas nacionales de provisión habitacional se reemplazaron por el financiamiento de la demanda (buscando expandir el mercado de hipotecas para la clase media, que nunca llegó a madurar, y por intervenciones focalizadas para los más pobres (PNUD, 2009).

---

52 Para ser justos debe precisarse que en el caso de centros comerciales, las intervenciones estatales locales varían entre la promoción de estos espacios en pos de modernización, la reactivación de ciertas zonas y la protección del comercio minorista e intereses existentes (Caprón, 1997).



Empapados por los rasgos generales que asumieron el resto de políticas sociales en los años noventa, se observó una expansión desarticulada de programas con enfoques voluntaristas y rígidos, de corte asistencialista, desconectados de las demandas reales de la población, con bajo nivel de participación de la población involucrada y, la más de las veces, preformateados por organismos externos que los financian (Baliero, 1983; Brites, 2010; Basualdo, 2007).

Asimismo, la regularización de ocupaciones ilegales de tierras y la construcción de conjuntos habitacionales en la periferia lejana y mal servida o en sectores centrales pero deteriorados agravó la anterior situación, en la medida que terminó asentado pobres donde ya había pobres, favoreciendo la homogeneidad social del espacio y la estigmatización de los habitantes de dichas regiones (Sabatini, 2003).

Las investigaciones sobre el tema coinciden, entonces, en que el Estado, lejos de amortiguar las quiebras sociales mediante políticas sectoriales y direccionar las inversiones del capital privado en proyectos que respeten y desarrollen espacio público, se limitó a permanecer expectante, cuidándose de no desalentar la inversión privada. La abdicación del Estado combinada con modelos de autofinanciación que privilegiaron la lógica mercantilista, una política habitacional deficiente y el deterioro de los servicios públicos estimuló estrategias sociófugas, lo cual exacerbó los procesos de fisión social. De por sí preocupante, esto alarma más cuando empiezan a desaparecer o se ven comprometidas otras formas de integración social, como la laboral o la escolar. La ciudad pierde su esencia histórica de proveer espacios para el aprendizaje de la convivencia en la desigualdad y se engendran problemas crónicos que desafían la institución de la ciudadanía.

### **Confianza social en contextos segmentados**

Con el debilitamiento de espacios comunes de socialización se cristaliza y estabiliza la polarización social en aumento. Los encuentros espontáneos entre ciudadanos de diferentes clases, que facilitarían la toma de conciencia de pertenencia a una misma sociedad, de corresponsabilidad y de desarrollo de una idea de nosotros, son virtualmente (o mejor dicho fácticamente) improbables. La confianza social pierde asidero, mientras que los lazos fuertes y endogámicos ganan terreno.

La segmentación y segregación escolar y urbana a la que nos referimos apareja dos efectos socialmente nocivos: a) al crear fronteras sociales más rígidas, convierten la desigualdad en exclusión, lo cual repercute claramente en la cohesión social (Vranken, 2001); b) hace que los su-

jetos queden expuestos a experiencias de socialización que refuerzan las tendencias hacia el cierre social, la estigmatización y la violencia. El espacio colectivo se re-semantiza según una percepción del mundo polarizada.

La deserción de los de arriba priva de la “eficacia de su voz” y de la capacidad de presión a los esfuerzos de los de abajo por mantener la calidad de esos espacios públicos, disminuyendo la posibilidad de que estos últimos desarrollen vínculos sociales positivos. Además, la reclusión de las clases altas y los estratos sociales mejor posicionados en áreas cercadas crea una matriz de relaciones sociales más jerárquica y rígida que clausura la posibilidad de que, dada una mejora económica, se reviertan las desigualdades asociadas a la segregación (Hirshman, 1977; Svampa, 2004; Groissman, 2009).

Si la escuela pública se des-jerarquiza, segmentándose en espacios de calidad diferencial, y la ciudad deja de ser percibida como algo positivo, se devalúa y se fragmenta, los espacios públicos asociados a ambos lugares se desvanecen y las oportunidades de socialización informal entre clases se estrechan. La interacción entre pares en el caso de las clases más privilegiadas da lugar al “modelo burbuja”, niños que rehúyen el contacto con el mundo exterior al que vislumbran superpoblado, estridente y agresivo (Svampa, 2004; Sousa Dias, 2011). En el caso de los menos afortunados, se avanza en una combinación peligrosa de pobreza y exclusión. La idea expuesta por Wacquant (2007) de marginalidad avanzada ilustra en este punto la combinación nefasta de pobreza, desigualdad, Estado y espacio, dando lugar a un nuevo régimen de relegación socio-espacial y de cerrazón excluyente.

Los diferentes grupos analizados desarrollan sensaciones de ajenidad, de “estar fuera de”, y en el caso de los menos afortunados, la sensación de “estar de más, de sobrar”. Los principios de visión y división que organizan la conciencia y las prácticas de los diferentes se legitiman. Por ello, cabe afirmar que los valores privatistas que las política neoliberales promueven en un contexto de aumento de la desigualdad, fragmentación social y desestructuración del mundo laboral implican un avance de una sociabilidad íntima, homogénea, endogámica, entre pares.

Frente a ello ¿cómo pensar un destino compartido, un futuro común que contribuya al desarrollo de nociones de solidaridad, confianza, cooperación y compromiso cívico? (Ramirez Kuri, 2009, Uslaner, 2009). El retraimiento y homogeneidad social, favorecen la emergencia de representaciones y prácticas sociales respecto del “otro” y el “afuera” que cris-

talizan en una determinada configuración psicológica que incrementa prejuicios y estigmatizaciones difíciles de revertir.

Quizá lo más inquietante de todo esto es que, al igual que sucede con los imaginarios, los procesos ganan autonomía con el correr del tiempo y, aunque se cambie el paradigma que orienta a las políticas, estos procesos no se detienen sino a muy largo plazo y requieren esfuerzos complejos que interactúen simultáneamente en las tres dimensiones analizadas (estructuras, imaginarios, espacios de interacción). Sobre este punto nos detendremos en las conclusiones siguientes.



## **Conclusiones**



## Conclusiones

El fenómeno de la confianza es tan esencial en la ciencia social que ésta puede ignorarlo como se ignora algo evidente o no hablar de otra cosa que de ello, puesto que todos los demás fenómenos se le vinculan.

Tomando en consideración que los desafíos que inquietan a los latinoamericanos: desarrollo económico, profundización democrática y mejora de la equidad dependen, en cierta medida, de lazos sociales débiles, de sentimientos de pertenencia social, de solidaridades amplias y, fundamentalmente, de la cooperación y acción colectiva que se pueda emprender, este trabajo se ocupó de la confianza social. Entendida como una percepción individual acerca de lo dignos de confianza que son los demás; o, de otra manera, acerca de la predisposición de los demás a cooperar que se asienta en información incompleta sobre el contexto de interacción e imágenes que se construyen acerca de los otros, nos interesó adentrarnos en la problemática de la creación de la confianza social y el rol que el Estado y las políticas públicas pueden jugar en ello. Ciertamente, hay factores biográficos, individuales y quizá culturales que influyen en la formación de la confianza, pese a ello deseamos centrarnos en las intervenciones estatales por considerarlas una variable que se nos figura analíticamente relevante.

En el capítulo teórico, expusimos una larga lista de argumentos y reflexiones a las que llegaban las investigaciones más actuales. Al efecto, formulamos una serie de hipótesis que nos permitieran contrastar en América Latina la relación entre Estado y confianza, a saber:

*Hipótesis 1:* La eficacia del Estado aumenta las probabilidades de que los sujetos confíen en los demás.

*Hipótesis 2:* La confianza en las instituciones estatales incrementa las probabilidades de que los sujetos confíen en los demás.

*Hipótesis 3:* Mayor equidad aumenta la probabilidad de que los sujetos confíen en los demás.

*Hipótesis 4:* Mayor desarrollo del régimen de bienestar social incrementa las probabilidades de que los sujetos confíen en los demás.

*Hipótesis 5:* Políticas públicas que protegen al trabajador e intervinen en pos de la estabilidad y la equidad laboral y la igualdad social benefician el desarrollo de ciertas certidumbres favorables a la confianza social. En sentido opuesto, la flexibilización y la desregulación laboral incrementan la desigualdad y polarización social,

escindiendo a las clases medias y comprometiendo el desarrollo de la confianza.

*Hipótesis 6:* Políticas públicas que transmitan e instalen valores solidarios e imaginarios colectivos y de pertenencia común incrementan probabilidades de confianza social. Por el contrario, políticas de bienestar que utilizan una retórica mercantilista y privatista debilitan el “nosotros” y son menos capaces de suscitar confianza social.

*Hipótesis 7:* Políticas públicas que inviertan en espacios públicos de socialización informal incrementan probabilidades de confianza social, en tanto tales espacios garantizan un lugar de encuentro entre desiguales e, indirectamente, el desarrollo de la confianza. En dirección inversa, la desregulación y dejar el camino libre a la regulación mercantil de tales materias conduce a una privatización del espacio y profundización de las fronteras sociales, incrementando la exclusión y dificultando el desarrollo de la confianza.

Los modelos estadísticos implementados en la primera parte de este libro se enfocaron en las cuatro primeras hipótesis. Así, buscamos verificar la relación entre confianza social, confianza institucional, eficacia estatal y bienestar social. Los resultados a tales pruebas demostraron que, al menos de modo directo y para nuestra muestra de países Latinoamericanos, la eficacia estatal y los esfuerzos fiscales en materia de gasto social no son significativos en la formación de la confianza social. Tampoco resultaron relevantes las variables asociadas a la equidad distributiva (Gini), a la riqueza del país (PIB) o a aquellas variables de tipo individual característicamente asociadas a la formación de confianza, como es la educación. En su lugar, demostraron ser importantes para predecir la confianza, las percepciones que los sujetos tienen sobre la equidad social, la inseguridad o las instituciones gubernamentales como el Congreso y la Administración Pública.

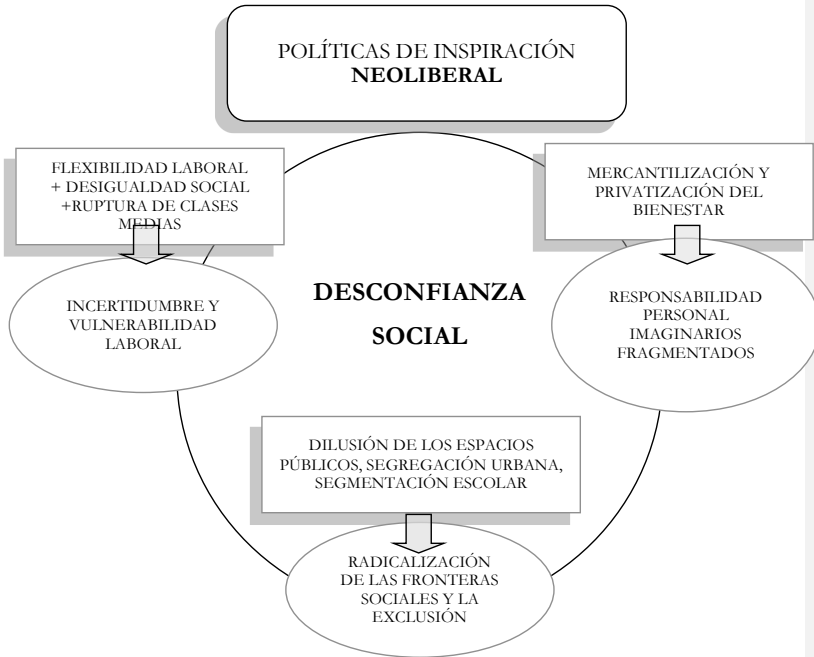
Intentado explicar lo encontrado, presentamos algunos argumentos que daban cuenta de las peculiaridades de la región. De este modo, la eficacia estatal o el bienestar no dejarían de ser considerados importantes para el desarrollo de la confianza pero, evidentemente, su impacto estaría mediado por ciertas circunstancias. En escenarios como el Latinoamericano, donde la eficacia estatal es baja, la desconfianza en instituciones gubernamentales alta, el gasto social no redistributivo, la presión fiscal poco progresiva y la desigualdad un mal endémico, se volvía preciso ajustar más las hipótesis y observar efectos indirectos y no mentados de las intervenciones estatales. Por tal razón, lejos de desmontar o contra-



decir las hipótesis, supusimos que debían entenderse contextualmente y apostamos por complementar y profundizar el análisis.

Precisamente, el estudio de caso intentó trabajar sobre el vacío y los interrogantes surgidos a raíz del estudio cuantitativo. Bajo un estilo narrativo que conjugó datos cuantitativos con interpretaciones se persiguieron varios objetivos. En primer lugar, una mirada comprensiva y profunda del fenómeno de la confianza, que reparara en las raíces sociológicas y políticas del mismo. Convencidos de que los datos no cobran sentido sino cuando uno es capaz de entenderlos como consecuencias de acciones individuales, se procuró integrar hipótesis parciales en un relato coherente que articulara dimensiones macroestructurales con fundamentos microsociales, a la vez que perspectivas objetivas con subjetivas. En segundo término, se buscó describir y entender cómo un programa de intervenciones estatales puede impactar en el desarrollo de la confianza de un modo no directo sino mediato. A tal efecto, se describió los efectos que las políticas públicas tienen en las estructuras, espacios y subjetividades sociales. Seguramente, cada uno de los escenarios seleccionados hubiese merecido desarrollos más extensos, mas de momento nuestro interés radicaba en: a) presentar direcciones a las que mirar y apuntar que sirvan de punto de partida en una complejización y contextualización de la problemática vinculada a la reproducción de la confianza; b) articular estudios dispersos, y ofrecer una lectura holística de los fenómenos bajo estudio. En tercer lugar, un objetivo secundario de este estudio fue examinar cómo el programa político neoliberal y las políticas de ajuste a él asociadas perjudicaban la formación de confianza social en lugar de crear un ambiente “trust friendly”. El caso argentino, por las peculiares características con las que se implementaron tales políticas, se nos mostró como un buen caso para comprender algunos procesos que han tenido lugar, en mayor o menor medida en otras sociedades latinoamericanas.

**Ilustración 8:  
Implicaciones de las políticas de inspiración neoliberal  
en la formación de la confianza social**



Fuente: elaboración propia

Atento a todo ello, el primer capítulo de esta segunda parte recordaba los efectos sociales que las reformas laborales flexibilizadoras y desreguladoras tuvieron en la estructura social existente. La ruptura de la clase media y el sucesivo empobrecimiento de un amplio estrato de la misma incrementó los márgenes de exclusión social, a la par que fracturó los sentidos sociales asociados a dicha clase social. Mientras las clases medias ganadoras desarrollaron criterios de distinción y preferencias sociales que buscaban reforzar su nuevo estatus y protegerse de un potencial caída, los perdedores debieron enfrentarse a la imprevisibilidad y la contingencia social que se deriva de la pérdida de un empleo

en sistemas de Welfare en donde la calidad de las prestaciones sociales, como la salud o los ingresos de la vejez, dependen de la inserción en el mercado formal. Esto condujo al desarrollo de sociabilidades de resistencia destinadas a satisfacer necesidades básicas y reclamar puestos de trabajo. El aumento de la desigualdad, el desempleo, la inseguridad laboral y el temor a la movilidad descendente resultó un coctel negativo para la confianza generalizada en un contexto de fuerte competencia.

En el segundo capítulo de esta parte, se buscó demostrar el modo en que las políticas neoliberales no sólo reformaban la legislación vigente sino instalaban nuevos enmarcados sociales, ideas y valores que transformaban el modo en que los sujetos se veían a sí mismos y a los otros. Enfocando nuestra atención en las áreas tradicionales del bienestar, destacamos el modo en que se iban instalando discursiva y fácticamente modelos privatistas y mercantilistas de gestión social. Al paso que se desmontaban responsabilidades compartidas y se liberalizaba el modelo de bienestar social existente, se desdibujaba la ciudadanía y los derechos que la misma comporta y se arraigaban en el inconsciente colectivo ideas de merecimiento social: cada uno es responsable de su propia vida, si trabaja y se esfuerza podrá acceder a buenos servicios para él y su familia, etc. Que el individuo y sus características personales fueran los responsables de su suerte supuso una naturalización y legitimación de las diferencias sociales que impuso una sujeción de corte moral bajo la cual el individuo interioriza su éxito o fracaso. Corolario de lo anterior, el sentido de pertenencia social, la idea de “nosotros” y la visualización de un destino común resienten la cohesión social, repercutiendo negativamente en la formación de la confianza social.

Por último, en el tercer capítulo, pusimos el foco en los problemas que atravesaba la socialización espontánea entre sujetos de diferentes clases o estratos sociales. Al respecto, nos centramos en analizar el devanecimiento de los espacios públicos y el aumento de la segregación espacial y social. La ruptura de la clase media y la reconfiguración de los imaginarios sociales en términos privatistas y mercantilistas se vieron reforzados por un mercado que buscaba ofrecer servicios especiales a los ganadores y que robusteció la expulsión material y simbólica de los perdedores. La autoexclusión en barrios cerrados en paralelo al incremento de la población en asentamientos irregulares no pudo sino que aumentar la segregación espacial y social. Al mismo tiempo, la segmentación de la escuela pública y la huida de la clase media hacia la enseñanza de gestión privada empeoraron la fragmentación social, desdibujando la función integradora e igualadora de la escuela. Políticas sectoriales desreguladoras radicalizaron estos fenómenos.

El efecto integrado de los cambios aludidos hizo que los encuentros casuales con el diferente se volvieran cada vez más improbables, las sociabilidades familiares se tornara homogéneas e íntimas y la confianza social perdiera terreno, aumentando la confianza particularizada y el asociacionismo de resistencia.

**Tabla 12:**  
**Dinámica de la confianza social y familiar en Argentina. 1991-2006**

ARGENTINA	1991	2006
Confianza en general	23,3%	17,6%
Confianza en Familiares	96,3%	98,2%
Total	999 (100%)	989 (100%)

Fuente: Elaboración propia en base a datos de WorldValueSurvey  
www.worldvaluessurvey.org (05.02.1013)

Si bien, los lazos familiares ayudaron a manejar la ansiedad y los miedos reduciendo el impacto negativo de las transformaciones acaecidas, este tipo de relaciones excluyen de responsabilidades para con los extraños y no contribuyen necesariamente al desarrollo de sentidos y responsabilidades colectivos. Coexiste así un arraigado sentido de pertenencia a escala micro, con una situación macro crítica en materia de cohesión social e identificación con miembros de su propio conjunto y distancia respecto de otros. Comentario similar cabe respecto del optimismo con el que algunos académicos observaron las nuevas formas de cooperación y confianza que emergieron en épocas de crisis: club del trueque, comedores comunitarios, asociaciones barriales, movimientos piqueteros o fábricas recuperadas. Este tipo de solidaridad reactiva entre desesperados buscaba salir del paso y de las miserias colectivas a costa de esfuerzos mancomunados puntuales. Sirve para capear el temporal y es un sustento psicológico muy importante para quienes la integran pero tienen problemas a la hora de reforzar lazos sociales. Primero, no tienen vocación de permanencia. Suelen ser fugaces y coyunturales, se disuelven cuando cambia el contexto. En general, se trata de una socialización de cansancio y protesta destinada más que nada al “apriete”, es decir, a tensar la cuerda para ver quién afloja primero antes que aportar a construir y revertir el sistema (Lechner, 2000). Segundo, estas experiencias tienen serios problemas para vincularse con el afuera, y notables límites a la hora de aportar redes/recursos necesarios para pegar el salto y adquirir ventajas competitivas y resolver problemas. Fomenta en los participantes un alto grado de cerrazón, la información y recursos que aporta es redundante y no teje puentes entre grupos sociales con in-

formación y recursos aditivos. Tercero, estas festejadas modalidades de cooperación y confianza son efectos de la “necesidad”, de la pérdida de autonomía en la vida privada y no de una elección de principios. Dichas estrategias, si bien pueden mejorar la vida de aquellos que participan en ellas, tienen un dudoso potencial de transformación estructural, en tanto se desenvuelven en los márgenes o en los intersticios del mercado, son estrategias de supervivencia que no domestican al mercado (porque suceden fuera de él), intentan compensar el impacto nocivo de algunas dimensiones del ajuste estructural, pero no son capaces de crear solidaridades a largo plazo, ni crear relaciones entre grupos y personas de distinta identidad y distintos grados de poder sociopolítico que permitan acceder a los recursos políticos y materiales externos.<sup>53</sup> Por tal razón, hay quienes afirman que estas sociabilidades terminan siendo funcionales a un modelo de desarrollo que genera pobreza y exclusión y a una retórica de retiro y desinvolucramiento del Estado que apuesta por la auto-organización y la autorregulación social, desconociendo las asimetrías de poder reinantes (Vilas, 2000; Lechner, 2000; Murmis y Feldman, 2002; Gonzalez Bombal y Svampa, 2001).

La confianza social, lejos de ser algo coyuntural, se construye a largo plazo, demanda condiciones macro-contextuales propicias, la eficacia de gobierno, una mayor equidad, el desarrollo de sentidos comunitarios y forjar sentidos y destinos colectivos. Como venimos sosteniendo, la confianza tiene profundas raíces sociales y su creación depende de las características de las estructuras, de los imaginarios sociales, de las interacciones espontáneas y de los impactos de segundo orden de las políticas públicas (Güell y Márquez; 2000:49).

En dicha vena, estudios comparados han demostrado el poder de las políticas socialdemócratas y las prestaciones de bienestar universal. Por el contrario, hemos intentado demostrar a lo largo del estudio en profundidad, que las políticas de inspiración neoliberal radicalizaron problemas sociales germinales en Argentina, a la par que crearon nuevos obstáculos a la formación de confianza, al alterar negativamente las estructuras sociales, privatizar y mercantilizar los imaginarios y desatender el espacio público. Ello supone un importante problema si se considera que la destrucción de la confianza puede ser rápida pero su reconstrucción es lenta y difícil.

---

53 Esto último se engarza en la idea de capital social de escalera a la que refieren Woolcock y Narayan (2000). A partir de ella se busca destacar las dificultades que plantea la cerrazón y destaca la importancia de las redes externas y no horizontales entre los grupos sociales y entre éstos y las instituciones públicas.

La desconfianza es una actitud estable en el tiempo y que se resiste a la nueva información que podría contradecirla, que suscita sospecha y cinismo. Aquellos que han aprendido a desconfiar se reafirman en sus creencias de que el riesgo de la confianza es demasiado alto de asumir. Así, las incertidumbres aprendidas arraigan mucho más firmemente y son más estables psicológicamente que las expectativas de confianza, por tanto, una vez que se ha instalado un marco mental desconfiando, todo lo que quepa en su interior resulta de sentido común y es muy difícil invertirlo o cambiarlo. La desconfianza se auto-refuerza (Hardín: 1992:157; Levi, 2001; Luhman, 1996:137; Dasgupta 1988:50; Sztompka,2000; Robbins, 2011; Lakoff, 2007).

La relación asimétrica entre construir y perder la confianza, algo muy difícil de ganar e incomparablemente fácil de perder, pone las cosas difíciles incluso cuando cambia el paradigma político. En este sentido, el proceso en virtud del cual una sociedad pasa de ser desconfiada a ser confiada supone cambios profundos en los estados mentales y en las creencias cognitivas de los sujetos. La construcción de memorias colectivas, por un lado, y de compromisos creíbles acerca de la imparcialidad y neutralidad de las instituciones, por el otro, quizá sea lo más difícil de lograr, pues involucra la transformación de los mapas mentales pero, ciertamente, se presenta como lo más relevante para la formación de la confianza. Lógicamente, esto no acaece de la noche a la mañana. Se necesita actitud, disposición y experiencia de diálogo, participación y cooperación entre diferentes actores y es en este punto donde el Estado debe jugar un rol clave, acercando posiciones y creando instituciones políticas que lo garanticen, pero, principalmente, enviando señales de nuevas reglas del juego, imparciales y neutrales (Rothstein, 2005)

En vista a ello, la regeneración de la confianza supone trabajar en varios frentes y lidiar con ciertos efectos de las políticas neoliberales, como la segregación social, la fragmentación espacial o los imaginarios privatistas que se autonomizaron y subsisten más allá de las políticas que los sembraron o regaron, y se necesitan esfuerzos extraordinarios y complejos para revertir tales efectos. En primer lugar, mejorar el funcionamiento del Estado, de modo que se suscite mayor confianza en las instituciones gubernamentales encargadas de crear, implementar y vigilar el cumplimiento de las leyes. Este prosaico desafío implica construir Estado, dotar de capacidades a las estructuras de gobierno y garantizar un ejercicio transparente de las organizaciones (Evans, 2005; Fernández, et al., 2006). En segundo término, se vuelve urgente mejorar la distribución de la riqueza de forma que se construyan sociedades menos polarizadas y más homogéneas. Dado el valor de las percepciones, se

impone también la necesidad de trabajar sobre los aspectos más visibles de la desigualdad, aquellas fronteras más indignantes que dividen el espacio social y recuerdan a sus habitantes las diferencias, naturalizando y legitimando las mismas. En esta misma línea, reconstruir el dañado “nosotros” desplegando sentidos y responsabilidades colectivas supone pensar en estrategias de bienestar universales, capaces de hacer sentir a todos que los riesgos de enfermedad, vejez o desempleo son sociales y no individuales. Esto último implica alterar tanto la retórica como las herramientas políticas. Por último, para llevar adelante varios de los desafíos identificados, hace falta además de la voluntad política recursos materiales, lo cual nos conduce al debate sobre reformas fiscales y estrategias de desarrollo económico que generen valor agregado y sean competitivas y sostenibles en el tiempo (Paramio, 2012; Fernández, 2006).

El tratamiento de todos estos temas reclama un mayor espacio y dedicación del que se dispone en unas conclusiones. La pregunta que queda en el aire es ¿serán las sociedades latinoamericanas postneoliberales capaces de emprender estas tareas?





## Referencias bibliográficas

- Acuña, C.y Chudnovsky, M. (2002). El Sistema de Salud en Argentina. Buenos Aires: Documento 60. Universidad de San AndrésCentro de Estudios para el Desarrollo Institucional. Fundación Gobierno y Sociedad.
- Adamovsky, E. (2009). De la academia a la escuela: los inicios de un interés por la clase media en la sociología y la historiografía argentinas y su primer impacto en la educación . En S. Visacovsky, y E. Garguín, *Moralidades, economías e identidades de clase media. Estudios históricos y etnográficos* (págs. 95-122). Buenos Aires: Antropofagia.
- Adelantado, J,y Scherer, E. (2008). Desigualdad, democracia y políticas sociales focalizadas en América Latina. *Revista chilena de Administración Pública*, 11, 117-134.
- Aguiar, F. (1990). *Lógica de la cooperación*. *Zona Abierta*54/55, 7-42.
- Agulla, J. C. (1984). *Estudios sobre la sociedad argentina*. Buenos Aires: Belgrano.
- Alayón, N., y Grassi, E. (2002). Neo- liberalims in Argentine. Social policy, welfare and the conditions for the development of social work. En I. Fergurson, M. Lavaletty E. Whietmore, *Globalisation and Social Work: Perspectives from the left*. London : Routledge .
- Alguacil, J. (2008). Espacio Público y espacio político. La ciudad como el lugar para las estrategias de participación. *Polis, Revista de la Universidad Bolivariana*, 7(20), 199-223.
- Andrenacci, L., Falappa, F.y Lvovich, D. (2004). Acerca del Estado de Bienestar en el Peronismo Clásico (1943.1955). En J. Bertranou, J. M. Palacioy G. Serrano, *En el País del no me acuerdo. Desmemoria institucional e historia de la política social en la Argentina* (págs. 83-115). Buenos Aires: Prometeo.
- Arizaga, C. (2003). Espacialización, estilos de vida y clases medias. *Procesos de Suburbanización en la Región Metropolitana de Buenos Aires. Perfiles Latinoamericanos, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales*, 25, 43-58.
- Arrow, K. (1974). *The Limits of Organization*. New York: Norton.
- Aruguete, N.y Isaía, W. (23 de agosto de 2010). *La relación entre la percepción de inseguridad y delito efectivo es el doble*”. Página 12.
- Arza, C. (2009). *Back to the State: Pension fund nationalization in Argentina*. Buenos Aires: Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas.

- Aumann, R. y Dreze, J. (2005). When all is said and done, how should you play and what should you expect? Discussion Paper 387. Université catholique de Louvain, Center for Operations Research and Econometrics (CORE), URL: <http://www.ratio.huji.ac.il/>.
- Axelrod, R. (1986). La evolución de la cooperación. El dilema del prisionero y la teoría de juegos. Madrid: Alianza.
- Azpiazu, D., Basualdo, E., y Khavisse, M. (2004). El nuevo poder económico en la Argentina de los años 80s. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Bagnasco, A. (2003). Teoría del capital social y political economy comparada. En A. E. Bagnasco, El capital Social. Instrucciones de uso. (págs. 89-122). Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Baliero, H. (1983). Desarrollo Urbano y vivienda. Una introducción al estudio de la acción del Estado . Buenos Aires: Comisión Municipal de la Vivienda.
- Ballart, X. (1992). ¿Cómo evaluar programas y servicios públicos? Aproximación sistemática y estudios de caso. Madrid: Minsiterio de la Administración Pública.
- Ballart, X. (2010). Una presa difícil de atrapar: el rendimiento de gobiernos y administraciones públicas. Revista Española de Ciencia Política, 22, 11-28.
- Barrientos, A. (2004). Latin America: towards a liberal-informal welfare regime . En I. Gough, y G. Wood, Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America. (págs. 121-167). Cambridge University Press.
- Basualdo, E. y Arceo, E. (2006). Neoliberalismo y sectores dominantes. Tendencias globales y experiencias nacionales. Buenos Aires: CLACSO.
- Basualdo, J. L. (2007). Vivienda social y suelo urbano en la Argentina de hoy. Conflictos y posibilidades. Café de las ciudades Revista digita.
- Bates, R., Figueiredo, R. y Weingast, B. R. (1998). The Politics of Interpretation: Rationality, Culture and Transition. Politics and Society, 26(4), 603-642.
- Bebbington, A. (2005). Estrategias de vida y estrategias de intervención: el capital social y los programas de superación de la pobreza. En I. Arriaga, Aprender de la experiencias. El capital social en la superación de la pobreza. (págs. 21-46). Santiago de Chile: CEPAL-Naciones Unidas.
- Beccaria, L. (2002). Empleo, remuneraciones y diferenciación social en el último cuarto de siglo XX. En S. Feldman, Sociedad y sociabilidad en la década de los 90' (págs. 27-55). Buenos Aires: Editorial Biblos.

- Behn, R. (2007). El análisis de políticas y la política. En L. Aguilar Villanueva, *El Estudio de las políticas Públicas*. (págs. 239-274). México: Porrúa.
- Belmartino, S. (1996). Las obras sociales: continuidad o ruptura en la Argentina de los 40. En M. Z. Lobato, *Política, médicos y enfermedades. Lecturas de historia de la salud* (págs. 211-246). Buenos Aires: Biblos y Universidad Nacional de Mar del Plata.
- Belmartino, S. (2005). Estado social o Estado de compromiso? Agotamiento, crisis y reformulación de las instituciones de atención médica. Argentina 1920-1945. En D. Lvovich, y J. Suriano, *Las políticas sociales en perspectiva histórica. Argentina, 1870-1952* (págs. 111-134). Buenos Aires: Prometeo Universidad Nacional General Sarmiento.
- Bensusan, G. (2010). Modelos de regulación laboral: México, Brasil y Argentina”. VI Congreso Consejo Europeo de Investigación sobre América Latina (CEISAL) “Independencias, Dependencias e Interdependencias”. Toulouse .
- Bercholz, J. (2011). El contenido económico de los discursos presidenciales en la Argentina -1983-2011. Buenos Aires: Documento de investigación. Facultad de Derecho. Universidad de Buenos Aires.
- Bercholz, J. y Bercholz, D. (2012). Los discursos presidenciales en la Argentina democrática (1983/2011). Buenos Aires: LAJOUNE.
- Bergman, M. (2009). Confianza y Estado de Derecho. En M. Bergman, y C. Rosenkrantz, *Confianza y Derecho en América Latina* (págs. 77-100). México: CIDE-FCE.
- Bergman, M. y Rosenkrantz, C. (2009). Confianza Y Derecho En América Latina. México: CIDE / FCE.
- Biersteker, T. (1995). The triumph of liberal economic ideas in the developing world. En B. Stallings, *Global change, regional response. The new international context of Development*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bjørnskov, C. (2006). The multiple facets of social capital. *European Journal of Political Economy*, 22, 22-40.
- Bohnet, I., Frey, B. y Huck, S. (2000). More order with Less Law: On Contract Enforcement, Trust, and Crowding. *American Political Science Review*, 95(1), 131-144.
- Boix, C. y Postner, D. (2000). Capital social y Democracia. *Revista Española de Ciencia Política*, 1(2), 159-185.

- Borja, J. (2005). *La ciudad conquistada*. Madrid: Alianza.
- Borón, A. (2003). Después del saqueo: el capitalismo latinoamericano a comienzos del nuevo siglo. En A. Borón, *Estado, capacidades y democracia en América Latina* (págs. 15-38). Buenos Aires: CLACSO.
- Bourdieu, P. (2001). El capital social. *Apuntes provisionales*. *Zona Abierta*94/95, 83-87.
- Bourdieu, P. y Passeron, J. C. (1964). *Los herederos. Los estudiantes y la cultura*. Buenos Aires: Editorial Siglo XXI.
- Bourdieu, P. y Wacquant, L. (2001). Neoliberal newspeak. *Radical Philosophy*, 5, 2-5.
- Bowles, S. y Gintis, H. (2002). Social Capital and Community Governance. *Economic Journal*, 102(483), 419-436.
- Boyer, R. (1992). *La teoría de la Regulación*. Valencia: Alfons el Magnanim.
- Braslavsky, C. (1985). *La discriminación educativa en Argentina*. Buenos Aires: FLACSO.
- Brehm, J.y Rahn, W. (1997). Individual-level evidence for the causes and consequences of social capital. *American Journal of Political Science*, 41, 999-1023.
- Brites, W. (2010). Implementación de políticas habitacionales sin componentes sociales. El análisis de un caso testigo. Buenos Aires: eumed.net.
- Bruner, J. (1986). *Realidad Mental y mundos posibles. Los actos de la imaginación que dan sentido a la experiencia*. Barcelona: Gedisa.
- Burris, V. (1992). La síntesis neomarxista de Marx y Weber sobre las clases. *Zona abierta*, 59/60, 127-156.
- Caballero, G.y Kingston, C. (2005). Capital social e instituciones en el proceso de cambio económico. *Ekonomiaz- Revista vasca de Economía*, 59(2), 70-91.
- Cainzo, M. (2012). Concepto y medida en el estudio de las clases medias en América Latina. Comentarios a la ponencia de Martín Hopenhayn. En L. Paramio, *Clases medias y gobernabilidad en América Latina*. (págs. 59-68). Madrid: Pablo Iglesias.
- Calderón López, S. (2010). *Relaciones interculturales entre adolescentes inmigrantes y autóctonos*. Tesis Doctoral. Universidad Complutense de Madrid, Facultad de Psicología. Madrid, España.
- Calvin, C.y Velasco, J. (1997). Las ideas y el proceso de conformación de las políticas públicas: una revisión de la literatura. *Política y Gobierno*(4), 169-188.

- Camou, A. (1997). Los consejeros del príncipe. Saber técnico y política en los procesos de reforma económica en América Latina. *Nueva Sociedad*(152), 54-67.
- Campbell, J. (1998). Institutional Analysis and the Role of Ideas in Political Economy. *Theory and Society*, 27(3), 377-409.
- Canitrot, A. (1992). La macroeconomía de la inestabilidad. Argentina en los 80'. Buenos Aires: Boletín Informativo Techint N° 272.
- Cano, W. (2007). Agenda para un nuevo Proyecto Nacional de Desarrollo. En G. Vidal, y A. Guillén, *Repensar la teoría del desarrollo en un contexto de globalización. Homenaje a Celso Furtado* (págs. 395-417). Buenos Aires: CLACSO.
- Caprón, G. (1997). Urbanidad y modernización del comercio: Un análisis a partir del caso de los shopping centers en Buenos Aires. VI Encuentro de Geógrafos de América Latina: Territorio en Redefinición. Lugar y Mundo en América Latina. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires.
- Carbonetti, A.y González Leandri, R. (2008). Historias de salud y enfermedad en América Latina. Siglos XIX y XX. Córdoba-Madrid: Universidad Nacional de Córdoba/Centro de Estudios Avanzados .
- Cárdenas, J. C., Chong, A.y Ñopo, H. (2010). Stated Social Behavior and Revealed Actions:Evidence from Six Latin American Countries Using Representative Samples. Washington DC: BID.
- Cardoso, F.y Faletto, E. (1971). Dependencia y Desarrollo en América Latina. Ensayo de interpretación sociológica. México: Siglo XXI.
- Carrera Troyano, M.y Muñoz del Bustillo, R. (2009). El reto de la pobreza y la desigualdad en América Latina. *Sistema*(208-209), 73-96.
- Castel, R. (1997). La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del asalariado. Buenos Aires: Paidós.
- Centrálogo, O.y Devoto, F. (1998). Reformas en la política de salud en Argentina durante los años noventa, con especial referencia a la equidad. Buenos Aires: Serie Estudios 27, CECE.
- Centrálogo, O., y Grushka, C. (2004). Sistema previsional argentino: crisis, reforma y crisis de la reforma. Buenos Aires: Serie Financiamiento de desarrollo N° 151.
- CEPAL. (2002). Agenda social capital social: sus potencialidades y limitaciones para la puesta en marcha de políticas y programas sociales. CEPAL- Naciones Unidas.

- CEPAL. (2009). Panorama social de América Latina 2009. Santiago de Chile: CEPAL-Naciones Unidas.
- Coleman, J. (2001). Capital Social y creación de capital humano. *Zona Abierta*, 94/95, 47-81.
- Coraggio, J. L. (1999). ¿Es posible pensar alternativas a la política social neoliberal? *Nueva Sociedad*, 164, 95-105.
- Dasgupta, P. (2003). Social Capital and Economic Performance: Analytics. En E. Ostrom, y T.-K. Ahn, *Critical Studies in Economic Institutions: Foundations of Social Capital*. Cheltenham: Edward Elgar.
- De Francisco, A. (1992). Problemas del análisis de clase: a modo de Introducción. *Zona abierta*(59/60), 1-16.
- De Greiff, P. (2009). El esclarecimiento de la verdad, confianza y la norma de derecho. En M. Bergman, y C. Rosenkrantz, *Confianza y Derecho en América Latina* (págs. 217-236). México: CIDE-FCE.
- De La Maza, G. (2001). Sociedad Civil y Construcción de Capital Social en América Latina: ¿Hacia dónde va la investigación? *Polis Revista de la Universidad Bolivariana*, 1(2).
- de Riz, L. (2012). La clase media argentina: conjeturas para interpretar el papel de las clases medias en los procesos políticos. En P. Ludolfo, *Clases medias y gobernabilidad en América Latina* (págs. 69-102). Madrid: Pablo Iglesias.
- De Swaan, A. (1992). *A cargo del Estado*. Ediciones. Barcelona: Pomares-Corredor.
- De Witte, H. (2005). Job insecurity: review of the international literature on definitions, prevalence, antecedents and consequences. *SA Journal of Industrial Psychology*, 31(4), 1-6.
- Dearmon, J.y Grier, K. (2009). Trust and development". *Journal of Economic Behavior y Organization*, 71, 210–220.
- del Aguila Cazorla, O. (2010). Transformación y reforma de los sistemas de pensiones: ¿hacia un nuevo modelo? *Disertación de Doctorado*. Madrid: Universidad Complutense de Madrid.
- Del Cueto, C. (2004). Las estrategias educativas de las nuevas clases medias en urbanizaciones cerradas del Gran Buenos Aires". *Revista Espiral. Estudios sobre el Estado y la Sociedad*, XI(31), 249-276.
- Delgado, M.y Malet, D. (2007). El espacio público como ideología. *Jornadas Marx siglo XXI. Pensar la realidad, activar la teoría*, Universidad de la Rioja. Logroño.

- Delhey, J. y Newton, K. (2005). Predicting Cross-National Levels of Social Trust: Global Pattern or Nordic Exceptionalism? *European Sociological Review*, 21(4), 311-327.
- Della Porta, D. (2000). Social Capital, belief in Government and Political Corruption. En S. Pharr, y R. Putnam, *Disaffected Democracies. Wath's Troubling the Trilateral Countries* (págs. 202-230). New Jersey: Princeton University Press.
- Diaz Albertini- Filgueras, J. (2001). Capital Social, Organizaciones de Base y el Estado: Recuperando los eslabones perdidos de la sociabilidad. En R. Atria, yM. Siles, *Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe; en busca de un nuevo paradigma* (págs. 247-303). Santiago de Chile: CEPAL y Michigan State University.
- Díaz Vázquez, R., Portela Maseda, M.y Neira Gómez, I. (2011). Bienestar y felicidad: relación con la renta y el capital social en países europeos. *Revista Galega de Economía*, 20, 1-21.
- DINICIE. (2013). A propósito del debate sobre la evolución de la matrícula en el sector privado. Buenos Aires: Ministerio de Educación de la República Argentina.
- Dreschler, W. (2009). The Rise and Demise of the New Public Management: Lessons and Opportunities for South East Europe. *Uprava – Administration*(7), 7-27.
- Dudwick, N. et. Al (2006). *Analizing social capital in context. A Guide to Using Qualitative Methods and Data*. Washington, DC: The International Bank for Reconstruction and Development.
- Dunn, W.y Mille, D. (2007). A Critique of the New Public Management and the Neo-Weberian State: Advancing a Critical Theory of Administrative Reform. *Public Organization Review*(7), 345-358.
- Durlauf, S. (2002). On the Empirics of Social Capital. *The Economic Journal*, 112(483), 459-479.
- Durston, J. (1999). Construyendo capital social comunitario. *Revista de la CEPAL*(69), 103-118.
- Durston, J. (2000). ¿Que es el capital social comunitario? Santiago de Chile: CEPAL, Serie Políticas Sociales.
- Durston, J. (2002). El capital social en seis comunidades campesinas de Chile: adelantos y desafíos de una investigación en marcha. En CEPAL, *Capital social y políticas públicas en Chile*. Santiago de Chile: CEPAL, Serie Políticas Sociales.

- Durston, J., y Miranda, F. (2001). Capital social y Políticas Públicas en Chile. Investigaciones recientes. Santiago de Chile: CEPAL.
- Dzialek, J. (2009). Social capital and economic growth in Polish regions. Krakov: Institute of Geography and Spatial Management, Jagiellonian University MPRA Paper N°. 18287.
- Edelman, M. (1991). La construcción del Espectáculo Político . Buenos Aires: Manantial.
- Eek, D.y Rothstein, B. (2005). Exploring a Causal Relationship between Vertical and Horizontal Trust. QOG Working Paper Series.
- Elster, J. (1989). Tuercas y tornillos. Una introducción a los conceptos básicos de las ciencias sociales. Barcelona: Gedisa.
- Elster, J. (1990). Racionalidad, moralidad y acción colectiva. Zona Abierta, 54-55 , 43-67.
- Elster, J. (2000). Ulises y las sirenas. Estudios sobre racionalidad e irracionalidad. México: FCE.
- Ermisch, J. et. Al (2009). Measuring people's trust. Journal of the Royal Statistical Society, 172(4), 749-769.
- Escalante, F. (2005). Ciudadanos imaginarios. México: Colegio México.
- Evans, P. (1996). El Estado Como problema y como Solución. Desarrollo Económico, 35(140), 529-562.
- Evans, P. (1996). Government Action, Social Capital and Development: Reviewing the Evidence on Synergy. World Development, 24(6), 1119-1132.
- Evans, P. (1997). The Eclipse of the State? Reflections on Stateness in an Era of Globalization. World Politics, 50, 62-87.
- Evans, P. (2005). El hibridismo como estrategia administrativa: combinando la capacidad burocrática con las señales de mercado y la democracia deliberativa. Reforma y Democracia. Revista del CLAD, 25, 1-15.
- Fairclough, N. (1992). Discourse and Social Change. Great Britain: Polity Press.
- Fairclough, N. (2004). Critical Discourse Analysis in Researching Language in the New Capitalism: Overdetermination, Transdisciplinarity and Textual Analysis. En L. Youngy C. Harrison, Systemic Functional Linguistics and Critical Discourse Analysis (págs. 103-122). Great Britain: Continuum.



- Fava, R.y Zenobi, D. (2009). Moral, política y clase media. Intelectuales y saberes en tiempos de crisis. En S. Visacovsky E. Garguín, Moralidades, economías e identidades de clase media. Estudios históricos y etnográficos. (págs. 217-245 ). Buenos Aires: Antropofagia.
- Fernández Blanco, P. (3 de enero de 2013). La clase media fue la más afectada por el alto nivel de la inflación. *La Nación* .
- Fernández, M., Lemos, M. L.y Wiñar, D. (1997). *La Argentina Fragmentada. El caso de la Educación*. Buenos Aires: Miño y Davila.
- Fernández, V. R. (1999). *Descentralización estatal y decisionismo fiscal. Enfoque crítico y propuestas a partir de la experiencia argentina 1960-1990*. Santa Fe: Universidad Nacional del Litoral.
- Fernández, V., Güemes, M. C., Magnin, P.y Vigil, J. (2006). *Capacidades estatales y desarrollo regional. Realidades y desafíos para América Latina*. Santa Fe: Universidad Nacional del Litoral.
- Ffrench-Davis, R. (2007). América Latina después del «Consenso de Washington». *Revista quórum*(18), 140-163.
- Filgueira, F. (2007). *Nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina: eficiencia, residualismo y ciudadanía estratificada*. Santiago de Chile: División de Desarrollo Social, CEPAL- Naciones Unidas.
- Filgueira, F.y Gelber, D. (2003). *La informalidad en Uruguay: ¿Un mecanismo de adaptación del trabajo o del capital?* Montevideo: Documentos de Trabajo del IPES / Colección Monitor Social del Uruguay N°5. Universidad Católica de Uruguay.
- Fine, B. (1999). *The development State is dead. Long live social capital? Development and Change* La Haya, Instituto de Estudios Sociales, 30.
- Fischer, F. (2003). *Reframing Public Policy. Discursive Politics and Deliberative Practices* . Great Britain: Oxford University Press.
- Fischer, J.y Torgler, B. (2007). *Social Capital and Relative Income Concerns: Evidence from 26 Countries*. UC Berkeley: Working Paper Series, Berkeley Program in Law and Economics.
- Foust Rodríguez, D. (2009). *El capital social una espada de doble filo. Estudio sobre capital social en Atemajac de Brizuela, Jalisco*. Mexico: Universidad de Guadalajara.
- Franco, R., Hopenhayn, M.y León, A. (2011). *Crece y cambia la clase media en América Latina: una puesta al día*. *Revista CEPAL*(103), 7-26.
- Freitag, M.y Bühlmann, M. (2009). *Crafting Trust. The role of Political Institutions in a Comparative Perspective*. *Comparative Political Studies*, 42(12), 1537-1566.

- Frykman, J. et. Al (2009). Sense of Community. Trust, Hope and Worries in the Welfare State. *Ethnologica Europaea*, 39(1), 7-46.
- Fuentes, G., Güemes, M. C. y Isaza, C. (2009). Modernizar y Democratizar la Administración Pública. Una mirada desde la realidad latinoamericana. *Enfoques*, 7(11), 55-84.
- Fukuyama, F. (2003). Capital social y desarrollo: la agenda venidera. En R. Atria, y M. Siles, *Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un Nuevo paradigma*. (págs. 33-50). Santiago de Chile: CEPAL.
- Galín, P. (1986). Asalariados, precarización y condiciones de trabajo. *Revista Nueva Sociedad*(85), 30-38.
- Gaviria Soto, J. (2005). *Modelos jerárquicos lineales*. Madrid: La Muralla.
- Germani, G. (1987). *Estructura Social de la Argentina. Análisis Estadístico*. Buenos Aires: Solar.
- Giglia, A. (2002). Privatización del espacio, autosegregación y participación ciudadana en la ciudad de México: el caso de las calles cerradas en la zona de Coapa (Tlalpan, Distrito Federal). *Revista TRACE:travaux et recherches dans les Amériques du Centre*, 42, 71-78.
- Glaeser, E., La Porta, R., Lopez De Silanes, F. y Shleifer, A. (2004). Do institutions cause Growth? *Journal of Economic Growth*, 9(3), 271-303.
- Gleave, R., Robbins, B. y Kolko, B. (2012). Trust in Uzbekistan. *International Political Science Review*, 33(2), 209-229.
- Goldstein, J. y Keohane, R. (1993). Ideas and Foreign Policy: An Analytical Framework. En J. Goldstein, y R. Keohane, *Ideas and Foreign Policy: beliefs, institutions, and political change* (págs. 3-30). Ithaca and London: Cornell University Press.
- Gómez Sabaini, J. C., Jiménez, J. P. y Andrea, P. (2010). Tributación, evasión y equidad en América Latina y el Caribe. En J. P. Jiménez, *Evasión y Equidad en América Latina* (págs. 11-68). Santiago de Chile: CEPAL.
- Gough, I. (2004). Welfare regimes in development context: a global and regional analysis. En I. Gough, y G. Wood, *Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America* (págs. 15-48). Cambridge: Cambridge University Press.
- Gradstein, M., y Justman, M. (2000). Human Capital, Social Capital, and Public Schooling. *European Economic Review*, 44, 879-890.

- Granovetter, M. (1973). The Strength of Weak Ties. *American Journal of Sociology*, 78(6), 1360-1380.
- Granovetter, M. (1985). Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness. *The American Journal of Sociology*, 91(3), 481-510.
- Groissman, F. (2009). Segregación residencial socioeconómica en Argentina durante la recuperación económica (2002-2007). Alcalá de Henares: Documento de Trabajo IELAT.
- Grugel, Jean y Riggirozzi, P. (2011). Post Neoliberalism: Rebuilding and Reclaiming the State in Latin America. *Development and Change*, 1-21.
- Güell, P. (2002). ¿Quién le apuesta al Capital Social en América Latina? . Conferencia pronunciada en Universidad del Rosario. Bogotá, Colombia.
- Güell, P. (2001). El Capital Social en el Informe de Desarrollo Humano en Chile 2000. En J. Durston, y F. Miranda, *Capital social y políticas públicas en Chile. Vol I. Santiago de Chile: CEPAL, Serie Políticas Sociales*, 55.
- Güemes, M. C. (2008). Pensar el Estado en Latinoamérica pos-década neoliberal. Capacidades del Estado Regional para promocionar el desarrollo productivo de base industrial. *Disertación de Maestría. FLACSO- Argentina.*
- Güemes, M. C. (2011). Estado y Capital social en América Latina. ¿En qué medida las características y comportamientos del Estado explican los niveles de Capital Social en la región? *América Latina Hoy*(59), 91-116.
- Güemes, M. C. y Magnin, J. P. (2006). “Achicar el Estado para agrandar la Nación”El rol del Estado en el modelo de política económica de la última dictadura. Terceras Jornadas de Teoría del Estado “A treinta años del golpe de estado.Dictaduras y Posdictaduras en América Latina” UBA, Buenos Aires.
- Hair, J., Anderson, R. Tatham, R. y Black, W. (2005). *Análisis multivariante.* Madrid: Prentice Hall.
- Hall, P. (1993). Policy paradigms, social learning, and the state: the case of economic policymaking in Britain. *Comparative Politics*, 25, 275-296.
- Hall, P. (2002). El capital social en Gran Bretaña. En R. Putnam, *El declive del capital social* (págs. 35-9). Barcelona: Galaxia Gutenberg.

- Hall, P. y Soskice, D. (2004). *Varieties of Capitalism: the institutional foundations of comparative advantage*. Oxford: Oxford University Press.
- Hamamura, T. (2012). Social Class Predicts Generalized Trust But Only in Wealthy Societies. *Journal of Cross-Cultural Psychology*, 43, 498-511.
- Hardin, R. (1992). The Street-Level Epistemology of Trust. *Analyse y Kritik*(14), 152-176.
- Heredia, M. (2009). Ricos estructurales y nuevos ricos en la ciudad de Buenos Aires: primeras pistas conceptuales y empíricas. Congress of the Latin American Studies Association June 11-14. Rio De Janeiro, Brazil .
- Hernández, M. (2004). La fragmentación de la salud en Colombia y Argentina. Una comparación sociopolítica, 1880-1950. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Herreros, F. (2002). ¿Por qué confiar? El problema de la creación de capital social. Madrid: Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones, CEACS.
- Herreros, F. (2002). Republicanismo, Capital Social y Democracia. *Revista de Estudios Políticos (Nueva época)*(117), 293-312.
- Herreros, F. (2007). Confianza y cooperación en ausencia de Estado. *Revista Internacional De Sociología*. LXV(46), 161-183.
- Herreros, F. (2012). The state counts: State efficacy and the development of trust. *Rationality and Society*, 24 (4), 438-509
- Herreros, F. (2011). Class ideology and social trust in European Democracies. Draft.
- Herreros, F.y Criado, H. (2001). El problema de la formación del capital social. Estado, asociaciones voluntarias y confianza generalizada. *Zona Abierta*(94/95), 201-231.
- Herreros, F.y Criado, H. (2008). The State and the Development of social trust. *International Political Science Review*. *International Political Science Review*, 29(1), 53-71.
- Herreros, F. y Criado, H. (2009). Social trust, social capital and perceptions of immigrant. *Political Studies*, 27, 337-355.
- Herreros, F.y De Francisco, A. (2001). Introducción: el capital social como programa de investigación. *Zona Abierta*, 94/95, 1-46.
- Hirschman, A. (1977). *Salida, voz y lealtad*. México: FCE.

- Hirschman, A. y Rothschild, M. (1973). The changing tolerance for income inequality in the course of economic development. *The Quarterly Journal of Economics*, 87(4), 544-566.
- Hopenhayn, M. (2012). ¿Cómo ha cambiado la clase media en América Latina? Elementos para el debate. En L. Paramio, *Clases medias y gobernabilidad en América Latina*. (págs. 25-58). Madrid: Pablo Iglesias.
- Inglehart, R. (1988). The renaissance of Political Culture. *The American Political Science Review*, 82(4), 1203-1230.
- Isuani, E. (2010). The Argentine Welfare State: Enduring and Resisting Change. *International Journal of Social Welfare*, 19(1), 104-114.
- Jackman, M. y Crane, M. (1986). 'Some of My Best Friends are Black ... Interracial Friendship and Whites' Racial Attitudes. *The Public Opinion Quarterly*, 50(4), 459-86.
- Jaime Castillo, A., Perales, M., Ildefonso y Martínez, G. (2011). Percepción de la desigualdad y demanda de políticas redistributivas en Andalucía. Sevilla: Fundación Pública Andaluza, Centro de Estudios Andaluces.
- Jessop, B. (2002). Liberalism, Neoliberalism and Urban Governance: A State Theoretical Perspective. *Antipode*, 34(3), 452-472.
- Jiménez, J. P. y Ruiz-Huerta, J. (2009). Política fiscal y equidad: una mirada cruzada entre Europa y América Latina. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Jobert, B. (1989). The Normative Frameworks of Public Policy. *Political Study*, XXXVII, 376-386.
- Johnson-George, C. y Swap, W. (1982). Measurement of Specific Interpersonal Trust: Construction and Validation of a Scale to Assess Trust in a Specific Other. *Journal of Personality and Social Psychology*, 43(6), 1306-1317.
- Jordana, J. (2000). Instituciones y capital social: ¿qué explica qué?. *Revista Española de Ciencia Política*, 1(2), 187-210.
- Josten, S. D. (2005). Middle-Class Consensus, Social Capital and the Mechanics of Economic Development. Working Paper No 36/2005 from Helmut Schmidt University, Hamburg.
- Katzman, R. (18 y 19 de Diciembre de 2003). Capital social y sociedad civil en América Latina. Seminario BID sobre La Agenda Ética Pendiente en América Latina. Montevideo, Uruguay.

- Katzman, R. (2007). La calidad de las relaciones sociales en las grandes ciudades de América Latina: viejos y nuevos determinantes. *Revista Pensamientos Iberoamericanos*(1), 177-205.
- Kawachi, I. et.al. (1997). Social Capital, Income Inequality and Mortality. *American Journal of Public Health*, 87(I.3), 1491-1498.
- Kelley, J.y Evans, M. (1993). The Legitimation of Inequality: Occupational Earnings in Nine Nations. *The American Journal of Sociology*, 99, 75-125.
- Kessler, G. (2009). El sentimiento de inseguridad: Sociología del temor al delito. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Klein, E.y Tokman, V. (2000). La estratificación social bajo tensión en la era de la globalización. *Revista de la CEPAL*(72), 7-30.
- Knack, S. (2000). Trust, Associational Life and Economic Performance. HR-DC-OECD International Symposium on The Contribution of Investment in Human and Social Capital to Sustained Economic Growth and Well Being.
- Knack, S. y Keefer, P. (1997). Does Social Capital Have an Economic Payoff? A Cross-Country Investigation. *The Quarterly Journal of Economics*, 112(4), 1251-1288.
- Lakoff, G. (2007). No pienses en un elefante. Lenguaje y debate político. Madrid: Foro Complutense.
- Lanari, E. (2004). Las políticas de empleo en los países del MERCOSUR 1990-2003. Estudio analítico sobre programas de empleo ejecutados en Argentina. MTEySS/CEIL-PIETTE-CONICET. Buenos aires: Mimeo.
- Lavan, C. (2004). La escuela no es una empresa. Barcelona: Paidós.
- Lechner, N. (2000). Desafíos de un desarrollo humano: individualización y capital social. *Instituciones y Desarrollo*(7), 7-34.
- Lechner, N. (2002). La recomposición del Nosotros: un desafío cultural. Recuperado el 2 de octubre de 2010, de Desarrollo Humano Chile PNUD: [www.desarrollohumano.cl/pdf/2002/05.pdf](http://www.desarrollohumano.cl/pdf/2002/05.pdf)
- Letki, N. y Evans, G. (2005). Endogeneizing Social Trust: Democratization in East Central Europe. *British Journal of Politica Science*, 35(3), 515-529.
- Levi, M. (1998). A State of Trust. En V. Braithwaite, y M. Levi, *Trust and Governance* (págs. 77-101). New York: Russel Sage Foundation.

- Levi, M. (2001). Capital social y asocial: ensayo crítico sobre Making Democracy Work. *Zona Abierta* 94/95, 105-120.
- Levine, D. y Molina, J. (2007). La calidad de la democracia en América Latina: una visión comparada. *América Latina Hoy*, 45, 11-13.
- Lin, N. (1999). Building a Network Theory of Social Capital. *Connection*, 22(1), 28-51.
- Lin, N. (2000). Inequality in Social Capital. *Contemporary Sociology*, 29(6), 785-795.
- Lindert, K., Skoufias, E. y Shapiro, J. (2006). Redistributing Income to the Poor and the Rich: Public Transfers in Latin America and the Caribbean. Washington, DC: Documento de trabajo sobre estudios regionales. Banco Mundial.
- Lo Vuolo, R. (2004). ¿Hacia dónde va la política social en la región? Los caminos alternativos de Argentina y Brasil. Tesis 11(73).
- Lo Vuolo, R. B. y Rodriguez, C. (2002). La inseguridad socio-económica como política pública transformación del sistema de protección social y financiamiento social en Argentina. Buenos Aires: Documento N° 33 Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas (CIEPP).
- Lo Vuolo, R. y Barbeito, A. (1998). La nueva oscuridad de la política social. Del Estado populista al neoconservador. Buenos Aires: Miño y Dávila- CIEPP.
- López, N. (2005). Equidad Educativa y Desigualdad Social. Desafíos de la educación en el nuevo escenario latinoamericano. Buenos Aires: Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación. IIPE – UNESCO .
- Luhmann, N. (1996). Confianza. Barcelona: Anthropolos.
- Lusting, N. y Lopez Calva, L. (2012). El mercado laboral, el Estado y la dinámica de la desigualdad en América Latina: Brasil, México y Uruguay. *Pensamiento Iberoamericano* 10 (1), 3-27.
- Mann, M. (1997). Has globalization ended the rise and rise of the nation-state? *Review of International Political Economy*, 4(3), 472-496.
- Márquez, Á. (1996). La quiebra del sistema educativo argentino. Montevideo: Libros del Quirquincho.
- Márquez, G. (2008). Los de afuera. Patrones cambiantes de exclusión en América Latina y el Caribe. Informe de progreso Económico y Social (IPES) . Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.

- Martínez Franzoni, J. (2007). Regímenes de bienestar en América Latina: ¿Cuáles y cómo son? Madrid: Fundación Carolina.
- Marx, K.y Engels, F. (1985). La Ideología Alemana. Buenos Aires: Pueblos Unidos.
- Marx, K.y Engels, F. (1998). El Manifiesto Comunista. Barcelona: Edicomunicación.
- McLaren, L. (2003). Anti-Immigrant Prejudice in Europe: Contact, Threat Perception and Preferences for the Exclusion of Migrants. *Social Forces*, 81(3), 909–36.
- Melucci, A. (2001). Vivencia y convivencia. Teoría social para una era de la información. Madrid: Editorial Trotta.
- Meny, I.y Thoenig, J. C. (1992). Las políticas públicas. Barcelona: Ariel.
- Merklen, D. (2005). Pobres Ciudadanos. Las Clases Populares en la Era Democrática (Argentina, 1983-2003). Buenos Aires: Gorla.
- Miller, L. M. (2007). Coordinación y acción colectiva. *Revista Internacional De Sociología (RIS)*, LXV(46), 161-183.
- Minujín, A. (2011). Vulnerabilidad y resiliencia de la clase media en América Latina. En A. Bárcenay N.Serra, Clases medias y desarrollo en América Latina. (págs. 71-134). Santiago de Chile- Barcelona: Fundació CIDOB.
- Minujin, A.y Kessler, G. (1995). La nueva pobreza en la Argentina. Buenos Aires: Planeta.
- Mishler, W.y Rose, R. (2005). What are the Consequences of Political Trust: A Test of Cultural and Institutional Theories in Russia. *Comparative Political Studies*, XX(X), 1050-1078.
- Montalvo, J.y Reynal-Querol, M. (2005). Ethnic Polarization, Potential Conflict, and Civil Wars. *The American Economic Review*, 95(3), 796-816.
- Montecinos, E. (2005). Los estudios de descentralización en América Latina: una revisión sobre el estado actual de la temática. *EURE*, 31(93), 73-88.
- Mora y Araujo, M. (2002). La estructura social de la Argentina: Evidencias y conjeturas acerca de la estratificación actua. Santiago de Chile: Serie Políticas Sociales, CEPAL.
- Moreno, L. (2000). Ciudadanos Precarios. La última red de protección social. Barcelona: Ariel.



- Moreno, C.y Sigal, A. (2009). El problema del delito en la Argentina: una mirada sobre la delincuencia, la violencia y el sentimiento de inseguridad. Buenos Aires: Observatorio de la Deuda Social Argentina. Universidad Católica Argentina.
- Mostajo, R. (2000). Gasto Social y Distribucion del Ingreso: Caracterizacion e Impacto distributivo en Paises Seleccionados de America Latina y el Caribe. Santiago de Chile: Serie Reformas Economicas 12ECLAD.
- Mota, F. y Subirats, J. (2000). El quinto elemento: el capital social de las comunidades autónomas. Su impacto sobre el funcionamiento del sistema político autonómico. *Revista Española de Ciencia Política*, 1(2), 123- 158.
- Murmis, M. y Feldman, S. (2002). Formas de sociabilidad y lazos sociales. En AA.VV, *Sociedad y sociabilidad en la Argentina de los '90* (págs. 13-26). Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento; Biblos.
- Nannestad, P. (2008). What Have We Learned About Generalized Trust if Anything? *Annual Review Political Science*, 11, 413-436.
- Nannestad, P. y Svendsen, G. T. (2005). *Institutions, Culture and Trust* Conference on the Quality of Government: What It Is, How to Get It, Why It Matters. Göteborg (Suecia): Quality of Government Institute, Universidad de Göteborg.
- Naredo, M. (1998). Seguridad y ciudadanía, necesidad de un pacto de convivencia. *Jornada "Ciudades más seguras"*, 5 de octubre. Madrid.
- Navarro, V. (2000). ¿Están los Estados perdiendo su poder con la globalización? *Sistema Revista de Ciencias Sociales*(155-156), 31-47.
- Newton, K. y Norris, P. (2000). Confidence in Public Institutions: Faith, Culture or Performance? En S. Pharry R. Putnam, *Disaffected Democracies. Wath's Troubling the Trilateral Countries* (págs. 52-73). New Jersey: Princeton University Press.
- Nguyen, C. (2012). *Labor-Market Uncertainty, Trust and Welfare States: Connecting Institutions and Individuals*. APSA. Iowa.
- Nino, C. (1992). *Un país al margen de la ley: estudio de la anomia como componente del subdesarrollo argentino*. Buenos Aires: Emecé Editores.
- Nino, M. (2003). *Privatización 2- Reforma Previsional-La subordinación del interés público en el proceso democrático de decisión y negociación en la Argentina*. *Realidad Económica*(195).

- Nochteff, H. (2000). ¿Del Industrialismo al Postindustrialismo?: las desigualdades entre economías. Observaciones preliminares. *Realidad Económica*(172), 28-45.
- Ocampo, J. A. (2003). Capital social y agenda del desarrollo. En R. Atria y M. Siles, *Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma*. (págs. 25-32). Santiago de Chile: CEPAL.
- Ocampo, J. A. y Malagón, J. (2012). Los efectos distributivos de la política fiscal. *Pensamiento Iberoamericano*, 10(1), 71-103.
- Offe, C. (1999). How can we Trust our Fellow Citizens? En M. (. Warren, *Democracy and Trust* (págs. 42-87). Cambridge: Cambridge University Press.
- Oiberman, I. et. al(2004). Los Estados provinciales frente a las brechas socio-educativas Una sociología política de las desigualdades educativas en las provincias argentinas. Buenos Aires: Área de Política Educativa CIPPEC .
- OIT (2006). Trabajo Decente en las Americas: Una Agenda Hemisferica, 2006-2015. Francia: Oficina Internacional del Trabajo.
- Orlansky, D. (1994). Crisis y transformación del estado e la Argentina (1960-1993). *Revista Ciclos*, IV(7), 3-28.
- Orum, A., Feagin, J. y Sjoberg, G. (1991). The nature of the Case Study. En J. Feagin, A. Orum y G. Sjoberg, *A case for the case Study* (págs. 1-27). Chapel Hill y London: University of North Carolina Press.
- Ostrom, E. et. Al(2009). Trust in Private and Common Property Experiments. *Southern Economic Journal*, 75(4), 957-975.
- Ostrom, E. y Ahn, T. (2003). Una perspectiva del capital social desde las ciencias sociales: capital social y acción colectiva. *Revista Mexicana de Sociología*, 1, 155-233.
- Oszlak, O. (1997). Estado y Sociedad: ¿Nuevas reglas de juego? *Revista de CLAD Reforma y Democracia*, 9.
- Oxhorn, P. (2003). Social Inequality, Civil Society, and the Limits of Citizenship in Latin America. En E. Eckstein y T. Wickham-Crowley, *What Justice? Whose Justice?* (págs. 35-63). Berkeley: University of California Press.
- Palomino, H. (1989). Reflexiones sobre la evolución de las clases medias en la Argentina. *El Bimestre Político y Económico*(43), 10-14.
- Paramio, L. (1990). La revolución como problema teórico. *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*(7), 151-175.

- Paramio, L. (2000). Decisión racional y acción colectiva. *Leviatan*, 79, 65-83.
- Paramio, L. (2002). La globalización y el malestar en la democracia. *Revista internacional de filosofía política*(20), 5-24.
- Paramio, L. (2008). El regreso del Estado: entre el populismo y la regulación. *Revista del CLAD, Reforma y Democracia*, 42, 31-48.
- Paramio, L. (2012). Clases medias, política y democracia. *Pensamiento Iberoamericano*, 10, 273-29.
- Park, C.-M. (July 8-11 2012). Social Trust and Quality of State Institutions: Evidence from East Asia. 22nd IPSA World Congress of Political Science. Madrid.
- Patulny, R. (2005). Social Rights and Social Capital: Welfare and Co-operation in Complex Global Society. *American Review of Public Affairs*, 6(1), 59-75.
- Peck, J., Theodore, N. y Brenner, N. (2010). Postneoliberalism and its Malcontents. *Antipode*(41), 94–116.
- Pelayes, O. (2000). La hipocresía neoliberal: las nuevas formas de privatización de la educación como utopía democratizadora. *Revista Herramienta*(12).
- Pérez Sáinz, J. P. (1995). Globalización y Neo-informalidad en América Latina. Algunas hipótesis. *Revista Nueva Sociedad*(135), 36-41.
- Pierre, J. (2009). We are all customers now: understanding the influence of Economic Theory in Public Administration. QoC working paper series N° 6.
- Piff, P. (2010). Having Less, Giving More: The Influence of Social Class on Prosocial Behavior. *Journal of Personality and Social Psychology*, 99(5), 771-784.
- Plotkin, M. (2006). La privatización de la educación superior y las ciencias sociales en Argentina. Un estudio de las carreras de Psicología y Economía. Buenos Aires: CLACSO, Argentina.
- PNUD. (2009). Aportes para el desarrollo humano en Argentina. Buenos Aires: PNUD.
- Polanyi, K. (1997). La gran transformación. Crítica del liberalismo económico. Madrid: Piqueta.
- Portes, A. (1985). Latin American Class Structures: Their Composition and Change during the Last Decades. *Latin American Research Review*, 20(3), 7-39.

- Portes, A. (1998). Social Capital: Its Origins and Applications in Modern Sociology. *Annual Review of Sociology*, 24, 1-24.
- Portes, A. y Hoffman, K. (2003). Las estructuras de clase en América Latina: composición y cambios durante la época neoliberal. *Desarrollo Económico IDES*, 43(171), 355-385.
- Portes, A. y Landolt, P. (2000). Social Capital: Promise and Pitfalls of Its Role in Development. *Journal of Latin American Studies*, 32(2), 529-547.
- Poulantzas, N. (1988). Poder político y clases sociales en el Estado Capitalista. México: Siglo XXI.
- Powers, D. y Ellison, C. (1995). Interracial Contact and Black Racial Attitudes: The Contact Hypothesis and Selectivity Bias. *Social Forces*, 74(1), 205-26.
- Pressman, S. (2011). La clase media en países latinoamericanos. *Revista Problemas del Desarrollo*, 164(42), 127-152.
- Prévôt Schapira, M.-F. (2002). Buenos Aires en los años '90: metropolización y desigualdades. *EURE*, 28(85), 31-50.
- Prieto, C. (2000). Trabajo y orden social: de la nada a la sociedad de empleo (y su crisis). *Política y Sociedad*(34), 19-32.
- Przeworski, A. (1995). Democracia y mercado. Reformas políticas y económicas en la Europa del Este y América Latina. Gran Bretaña: Cambridge University Press.
- Pucciarelli, A. (2004). Empresarios, tecnócratas y militares. La trama corporativa de la última dictadura militar. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Puiggrós, A. (1988). Educación Neoliberal y alternativas. En A. Alcántara, Torres, Carlos R. Pozes, Educación, democracia y desarrollo en el fin del milenio. México: Siglo XXI.
- Putnam, R. (1993). *Making Democracy Work*. Civic traditions in Modern Italy. Princeton: Princeton University Press.
- Putnam, R. (2001). La comunidad próspera. El capital social y la vida pública. *Zona Abierta*, 94-95, 89-104.
- Quiroga, H. y Teach, C. (2006). Argentina 1976-2006. Entre la sombra de la dictadura y el futuro de la democracia. Politeia. Santa Fe: Universidad Nacional del Litoral y Homo Sapiens.
- Ramirez Kuri, P. (2007). La ciudad, espacio de construcción de ciudadanía. *Enfoques Ciencias Políticas y Administración Pública*(7), 85-107.

- Robbins, B. (2011). Neither government nor community alone: A test of state-centered models of generalized trust. *Rationality and Society*, 23(3), 304-346.
- Rojas Aravena, F. (2010). *Confianza: Base para la Gobernabilidad y la Convivencia Democrática en América Latina y el Caribe*. San José de Costa Rica: VI Informe del Secretario General de FLACSO.
- Rojo, P. y Canosa, A. (1992). El programa de desregulación del Gobierno Argentino. Buenos Aires: Boletín Informativo Techint N° 269.
- Rorty, R. (1991). *Contingencia, ironía y solidaridad*. Barcelona: Paidós.
- Rose, N. y Miller, P. (1992). Political Power beyond the State: Problematics of Government. *British Journal of Sociology*(43), 173-205.
- Rothstein, B. (2000). Trust, social dilemmas, and the strategic construction of collective memories. *Journal of Theoretical Politics*, 12, 477-501.
- Rothstein, B. (2005). *Social traps and the problem of trust*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rothstein, B. (2008). Is the Universal Welfare State a Cause or an Effect of Social Capital? QOG Working Paper Series 16.
- Rothstein, B. y Stolle, D. (2002). "How Political Institutions Create and Destroy Social Capital: An Institutional Theory of Generalized Trust". Project on Honesty and Trust: Theory and Experience in the Light of Post-Socialist Experience. Budapest.
- Rothstein, B. y Uslaner, E. (2005). All for All. Equality, Corruption, and Social Trust. *World Politics*, 58, 41-72.
- Sabatier, P. (1988). An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein. *Policy Sciences*, 21, 129 - 168.
- Sabatini, F. (2003). *La segregación social del espacio en las ciudades de América Latina*. Santiago de Chile: BID, Departamento de Desarrollo Sostenible.
- Sabatini, F. (2005). Social Capital, Public Spending and the Quality of Economic Development. COE/JEPA (Center of Excellence / Japan Economic Policy Association) Joint International Conference, "Towards a New Economic Paradigm". Kobe, Japan, 17-18 December.
- Sader, E. (2009). Postneoliberalism in Latin America. *Development Dialogue*, 51, 171-179.

- Salazar, G. (2003). Memoria histórica y capital social. En J. y. Durston, *Capital social y políticas públicas en Chile Investigaciones recientes*. (págs. 11-22). Santiago de Chile: Serie de políticas sociales N° 55. CEPAL.
- Salcedo Hansen, R. (2002). El espacio público en el debate actual: Una reflexión crítica sobre el urbanismo post-moderno. *EURE* (Santiago), 28(84), 5-19.
- Salvia, A. et. al(2000). Reformas laborales y precarización del trabajo asalariado (Argentina 1990-2000). *Cuadernos del CEPED*(4), 123-167.
- Sanchez, E. (21 de octubre de 2007). La educación sin salir de casa. Cuando el hogar es también la escuela. *Diario Perfil*.
- Saviani, D. (1983). Las teorías de la educación y el problema de la marginalidad en América Latina. *Revista Argentina de Educación, Asociación de Graduados en Ciencias de la Educación*, 2(3), 7-29.
- Sen, A. (2000). Social justice and the distribution of income. En A. AB, y F. Bourguignon, *Handbook of Income Distribution* (págs. 59-85). Amsterdam: Elsevier.
- Sennet, R. (1975). *Vida urbana e identidad personal*. Barcelona: Ediciones Península.
- Sennet, R. (1978). *El declive del hombre público*. Barcelona: Ediciones Península.
- Sennet, R. (2006). *La corrosión del carácter. Las consecuencias personales del trabajo en el nuevo capitalismo*. Barcelona: Anagrama.
- Sequera, J. y Janoschka, M. (2012). Ciudadanía y espacio público en la era de la globalización neoliberal. *Arbor. Ciencia, Pensamiento y Cultura*, 188(755), 515-527.
- Sharkie, R. (2005). Precariousness under the new sychological contract: the effect on trust and the willingness to converse and share knowledge. *Knowledge Management Research y Practice*(3), 37-44.
- Sides, J. (1999). *It takes two: The reciprocal relationship between Social Capital and Democracy* . Working Paper Institute of Governmental Studies. University of California.
- Skocpol, T. (1989). El Estado regresa al primer plano: estrategias de análisis en la investigación actual. *Zona Abierta*, 50.
- Smith, S,y Kulynych, J. (2002). It May Be Social, but Why Is It Capital? The Social Construction of Social Capital and the Politics of Language. *Politics y Society*, 30(1), 149-186.

- Sousa Dias, G. (4 de septiembre de 2011). La primera generación de “chicos country” sale a la calle. Clarín.
- Stiglitz, J. (1998). Más instrumentos y metas más amplias para el desarrollo. Hacia el Consenso Post-Washington. *Desarrollo Económico*, 38(51).
- Stiglitz, J. (2000). The Insider. What I learned at the world economic crisis. *The New Republic*(17).
- Stiglitz, J. (2003). El rumbo de las reformas. Hacia una nueva agenda para América Latina. *Revista de la CEPAL*, 80, 7-40.
- Stiglitz, J., Sen, A.y Fitoussi, J. P. (2008). Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress”. Disponible en: [www.stiglitz-sen-fitoussi.fr](http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr).
- Subirats, J. (1989). Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública .
- Sunkel, O. (2007). En busca del desarrollo perdido. En G. Vidal y A.Guillén, *Repensar la teoría del desarrollo en un contexto de globalización Homenaje a Celso Furtado* (págs. 469-488). Buenos Aires: CLACSO.
- Svampa, M. (2000). Clases Medias, Cuestión Social y Nuevos Marcos de Sociabilidad. *Punto de Vista*(67).
- Svampa, M. (2004). Fragmentación espacial y nuevos procesos de integración social “ hacia arriba ” : socialización, sociabilidad y ciudadanía. *ESPIRAL*, XI, 120 - 120.
- Svendsen, G. (2006). Studying social capital in situ: A qualitative approach. *Theory and Society*, 35, 39–70.
- Sverke, M. E. (2002). No security: A meta-analysis and review of job insecurity and its consequences. *Journal of Occupational Health Psychology*, 7(3), 242-264.
- Szajnberg, D. (2001). Ghettos De Ricos En Buenos Aires: De La Produccion De La Ciudad De Masas Al Consumo De La Ciudad Carcelaria. *Mundo Urbano- Revista De Investigacion Urbana*. Univ.La Plata, Quilmes, 13(1).
- Sztompka, P. (2000). *Trust: A Sociological Theory*. Port Chester, NY: Cambridge University Press.
- Tafari, R. (1997). *Reforma al sector salud en Argentina*. Santiago de Chile: CEPAL-PNUD.
- Tamilina, L. (2009). The Impact of Welfare State Development on Social Trust Formation: an Empirical Investigation. *Electronic Journal of Knowledge Management* , 7(4), 501-508.

- Taylor, M. (2001). El Buen Gobierno: sobre la jerarquía, el capital social y las limitaciones de la teoría de la elección racional. *Zona abierta*((94/95)), 121-160.
- Tedesco, J. C. (1983). Crítica al reproductivismo educativo. *Cuadernos Políticos*(37), 56-69.
- Tedesco, J. C. y Tenti Fanfani, E. (2001). La reforma educativa en la Argentina. Semejanzas y particularidades. Buenos Aires: IIPE-UNESCO.
- Thöni, C., Tyran, J.-R. y Wengström, E. (2012). Microfoundations of social capital. *Journal of Public Economics*, 96(7-8), 635-643.
- Thuillier, G. (2005). El impacto socio-espacial de las urbanizaciones cerradas: el caso de la Región Metropolitana de Buenos Aires. *Eure* (Santiago de Chile), 31(93), 5-20.
- Tiramonti, G. (2007). La trama de la desigualdad educativa. Mutaciones recientes en la escuela media. Buenos Aires : Manantial.
- Tiramonti, G. (2001). Modernización educativa de los '90. ¿El fin de la ilusión emancipadora? Buenos Aires: Temas Grupo Editorial.
- Torche, F. y Lopez-Calva, L. (2012). Stability and Vulnerability of the Latin American Middle Class. . WIDER Working Paper 2012/98.
- Torche, F. y Valenzuela, E. (2001). Trust and Reciprocity: A Theoretical Distinction of the Sources of Social Capital. *European Journal of Social Theory*, 14(2), 181-198.
- Torrado, S. (1992). Estructura social de la Argentina. 1945-1983. Buenos Aires: La Flor.
- Torres, H. (2001). Cambios socioterritoriales en Buenos Aires durante la década de 1990. *Revista EURE* (Santiago de Chile), 27(80), 33-56.
- Trigilia, C. (2003). Capital social y desarrollo local. En A. E. Bagnasco, *El capital Social. Instrucciones de uso.* (págs. 123-155). Buenos Aires: Fondo Cultura Económica.
- Tversky, A. y Kahneman, D. (1974). Judgment under Uncertainty: Heuristics and Biases . *Science, New Series*, 185(4157), 1124-1131.
- Urteaga, E. (2010). La desclasificación social en Francia: ¿miedo o realidad? *Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, 9(1), 71-88.
- Uslaner, E. (2002). *The Moral Foundations of Trust.* New York: Cambridge University Press.
- Uslaner, E. (2009). Trust, Diversity, and Segregation. Working Paper Series, University of Maryland. <http://www.bsos.umd.edu/gvpt/uslaner/uslanertrustdiversitysegregation.pdf>.



- Van Oorschot, W. y Arts, W. (2005). The Social Capital of European Welfare States: The crowding out Hypothesis Revisited. *Journal of European Social Policy*, 15(1), 5-26.
- Vázquez, S. y Maldonado, S. (2004). Consecuencias de la implementación de la Estructura “definida” por La Ley Federal De Educación. Los pedazos del sistema o un sistema hecho pedazos. Buenos Aires: Informes y estudios sobre la situación educativa N° 2 Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina (CTERA) Secretaría de Educación y Estadísticas Instituto de Investigaciones Pedagógicas Marina Vilte (IIPMV).
- Veleda, C. (2003). Mercados educativos y segregación social. Las clases medias y la elección de la escuela en el Conurbano Bonaerense . Buenos Aires: Documento de Trabajo N° 1 CIPPEC.
- Veleda, C. (2006). Las clases medias y la escuela ¿Sálvese quién pueda? El Monitor, Ministerio de Educación de la Rep. Argentina(9).
- Vidal-Koppmann, S. (2007). La expansión de la periferia metropolitana de Buenos Aires. “Villas miseria” y “countries”: de la ghettización a la integración de actores en el desarrollo local urbano. *Scripta Nova*, Universidad de Barcelona , 11(245).
- Vilas, C. (2000). ¿Más allá del “Consenso de Washington”? Un enfoque desde la política de algunas propuestas del Banco Mundial sobre reforma institucional. *América latina hoy: Revista de ciencias sociales*, 26, 31-39.
- Vranken, J. (2001). No Social Cohesion without Social Exclusion?Antwerp: Research Unit on Poverty, Social Exclusion and the City, University of Antwerp.
- Wacquant, L. (2007). Los condenados de la ciudad. Gueto, periferias y Estado. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Wade, R. (1997). Japón, el Banco Mundial y el arte del mantenimiento del paradigma: El milagro del Este asiático en perspectiva polític. *Desarrollo Económico*, 37(147), 351-387.
- Weber, M. (1964). *Economía y Sociedad*. México: Fondo de Cultura Económico.
- Weir, M. y Skocpol, T. (1993). Las estructuras del Estado: una respuesta ‘keynesiana’ a la Gran Depresión. *Zona Abierta*(63/64), 73-153.
- Weiss, L. (1998). *The Myth of the Powerless State*. NuevaYork: Cornell University Press.

- Weiss, L. (2003). Is the state being 'transformed' by globalization? En L. Weiss, *States in the global economy. Bringing domestic institutions back in.* . Sidney, Australia: Cambridge University Press.
- Welch, M. et al.(2005). Determinants and Consequences of Social Trust. *Sociological Inquiry*, 75(4), 453-473.
- Welzel, C., Inglehart, R.y Deutsch, F. (2005). Social Capital, Voluntary Associations and Collective Action: Which Aspects of Social Capital Have the Greatest 'Civic'Payoff? *Journal of Civil Society*, 1(2), 121–146.
- Wilkinson, R.y Pickett, K. (2013). Sociedades disfuncionales ¿por qué tiene importancia la desigualdad? Dossier La Vanguardia “El mundo de las clases medias”, 59-63.
- Williamson, J. (1993). Democracy and the “Washington Consensus”. *World Development*, 21, 1329-36.
- Wood, G. (2004). Informal security regimes: the strength of relationship. En I. Gough, y G. Wood, *Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America* (págs. 49-87). Cambridge: Cambridge University Press.
- Woolcock, M. y Narayan, D. (2000). Capital Social: implicaciones para la teoría, la investigación y las políticas sobre el desarrollo. *Banco Mundial, Research Observer*, 15(2), 225-249.
- Wortman, A. (2011). Las clases medias argentinas 1960-2008. En R. e. Franco, *Las clases medias en América Latina* (págs. 117-167). Santiago de Chile: Siglo XXI- CEPAL.
- Wright, E. O. (1992). Reflexionando una vez mas sobre el concepto de estructura clases. *Zona abierta*(59/60), 17-126.
- Wuthnow, R. (2002). El carácter cambiante del capital social en Estados Unidos. En R. Putnam, *El declive del capital social* (págs. 543-620). Barcelona: Galaxia Gutenberg.
- Yamagishi, T., Masako, K. y Motoko, K. (1999). Trust, gullibility and social intelligence. *Asian Journal of Social Psychology*(2), 145-161
- Zea, L. (1986). *La latinidad y su sentido en América Latina*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Zittoun, P. (2009). Understanding Policy Change as a Discursive Problem. *Journal of Comparative Policy Analysis*, 11(1), 65-82.

## **Anexos**



## Anexo I

### Indicadores utilizados para análisis estadístico. De nivel individual: Latinobarómetro

Concepto	Indicador	Pregunta	Posibles respuestas	
Confianza social		Hablando en general, ¿diría Ud. que se puede confiar en la mayoría de las personas o que uno nunca es lo suficientemente cuidadoso en el trato con los demás?	0=uno nunca es suficientemente confiado 1=se puede confiar en la mayoría de las personas	
	Confianza Institucional	Confianza en el Poder Legislativo/ Congreso	Dígame, ¿cuánta confianza tiene usted en el Congreso?	0=Ninguna confianza 1=Poca Confianza 2=Algo de confianza 3=Mucha confianza
		Confianza en el Poder Judicial/tribunales	Dígame, ¿cuánta confianza tiene usted en el Poder Judicial?	
		Confianza en la Administración Pública	Dígame, ¿cuánta confianza tiene usted en la Administración Pública?	
		Confianza en Policía	Dígame, ¿cuánta confianza tiene usted en la Policía?	
Percepciones	Sensación de seguridad	¿Vivir en su barrio es cada día más seguro o inseguro?	0= mas inseguro, 1= igual de seguro, 2= mas seguro	
	Justicia distributiva	Garantías. ¿Hasta qué punto la justa distribución de la riqueza está garantizada en (país)?	0= para nada garantizada, 1=poco garantizada, 2= algo garantizada, 3= completamente garantizada	
		Escala riqueza pobreza hijos (Año 2008) En el futuro las oportunidades de sus hijos serán mejores o peores que las suyas? (1996) En el futuro sus hijos vivirán mejor, igual o peor que lo que vive usted ahora (2001 y 2005)	1= más pobre y 10= más ricos 1=mejor, 2=igual, 3=peor	
Asociativismo	Optimismo de futuro	Pertenece o es miembro de alguna organización (1996, 2005 y 2008) En cuántas organizaciones participa usted (2001)	0= no 1= si 1= ninguna, 2= 1 a 3, 3= 4 a 5, 4= mas de 5	
Variables demográficas		Educación	0=Analfabeto, 1=Básica Incompleta, 2= Básica Completa, 3= Estudios secundarios Incompletos, 4= Estudios secundarios Completos, 5= Estudios universitarios Incompletos, 6=Estudios universitarios Completos	
		Género	0= femenino 1=masculino	

De nivel agregado (por países)

Concepto	Indicador	Explicación	Años	Fuente
<b>Government Effectiveness</b>		Indicador complejo basado en respuestas a encuestas a actores claves que mide: a) calidad de los servicios públicos, b) calidad del servicio civil, c) el grado de independencia de la administración pública de las presiones políticas, d) la calidad en la formulación e implementación de políticas y e) la credibilidad en el compromiso del gobierno para con esas políticas. Mayores valores indican mayor eficacia estatal.	2007	World Bank Worldwide Governance Indicators. <a href="http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx">http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx</a>
<b>Gasto Público Social</b>		como % del PBI	2005	CEPAL, Comisión Económica para América Latina y el Caribe. División de Desarrollo Social <a href="http://websie.eclac.cl/infest/ajax/cepalstat.asp?carpet=estadisticas">http://websie.eclac.cl/infest/ajax/cepalstat.asp?carpet=estadisticas</a> (2.12.2011)
<b>Coefficiente de Gini</b>		Medida de la desigualdad que se deriva de la Curva de Lorenz y fluctúa entre 0 y 1. Valores cercanos a 0= absoluta igualdad, 1= absoluta desigualdad	2007	CEPAL Comisión Económica para América Latina y el Caribe. División de Desarrollo Social <a href="http://websie.eclac.cl/infest/ajax/cepalstat.asp?carpet=estadisticas">http://websie.eclac.cl/infest/ajax/cepalstat.asp?carpet=estadisticas</a> (1.03.2010) SEDLAC <i>Socio-Economic Database for Latin America and the Caribbean</i> <a href="http://sedlac.econo.unlp.edu.ar/eng/">http://sedlac.econo.unlp.edu.ar/eng/</a> (8.05.2011)
<b>PIB- Producto Bruto Interno per capita</b>		Suma de todos los bienes y servicios finales producidos por un país en un año, dividido por la población promedio del mismo año	2006	FMI World Economic and Financial Surveys <a href="http://www.imf.org/external/data.htm">http://www.imf.org/external/data.htm</a> (09.10.2009)

**Anexo II**  
**Gráficos y tablas complementarias**  
**de los análisis estadísticos ofrecidos**

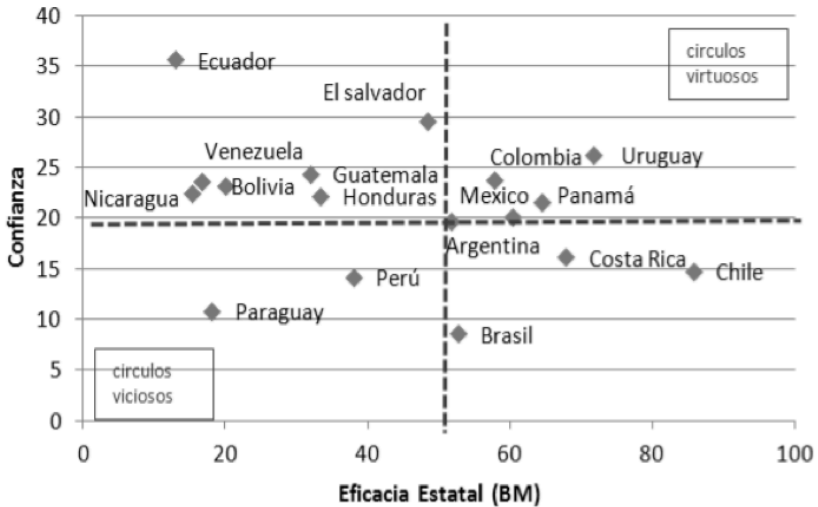
**Al interior de América Latina.**  
**Correlación entre confianza y eficacia estatal**

**Tabla:**  
**Niveles medios de Confianza Institucional Gubernamental**  
**y Confianza Interpersonal para los países agrupados**  
**según los niveles de Eficacia Estatal.**

Valores medios en cada Grupo	Países con Eficacia Estatal ALTA (media:4,58)	Países con Eficacia Estatal MEDIA (media:4,09)	Países con Eficacia Estatal BAJA (media:3,73)
Confianza Institucional Gubernamental	12,12	10,96	9,93
Confianza Interpersonal	20,83	21,37	14,75

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Latinobarómetro, 2005 y ICG, (2007-2008). Ver Güemes, 2011.

**Gráfico Confianza Social y Eficacia Estatal.**



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Latinobarómetro (2008) y Banco Mundial (2007).

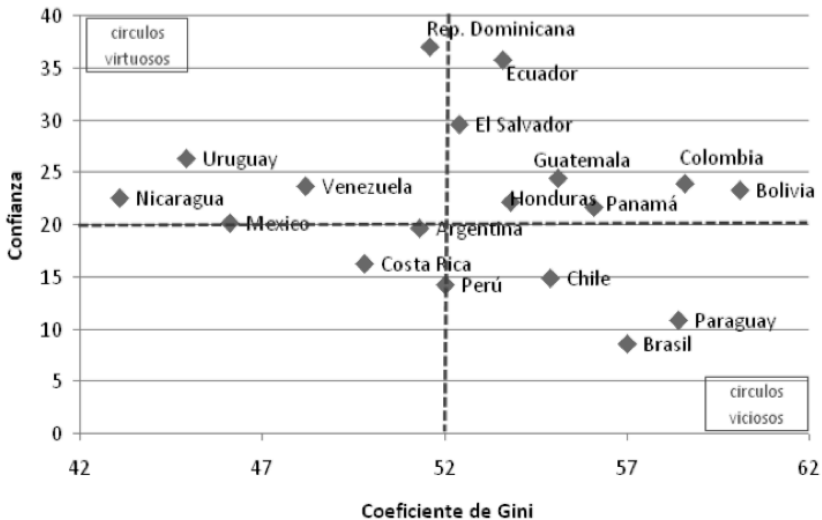
Al interior de América Latina.  
Correlación entre confianza y desigualdad y gasto público

Tabla:  
Niveles de Desigualdad y Confianza interpersonal países agrupados  
en función de los niveles de Gasto Público social per capita.

Valores medios en cada Grupo	Países con Gasto Público Social ALTO (media: 997,2)	Países con Gasto Público Social MEDIO (media: 336,6)	Países con Gasto Público Social BAJO (media: 125,8)
Desigualdad Económica	50,66	53,46	54,01
Confianza Interpersonal	21,25	19,16	15,81

Fuente: Elaboración propia con datos de Latinobarómetro 2005 y CEPAL 2005 y 2006. Ver Güemes, 2011.

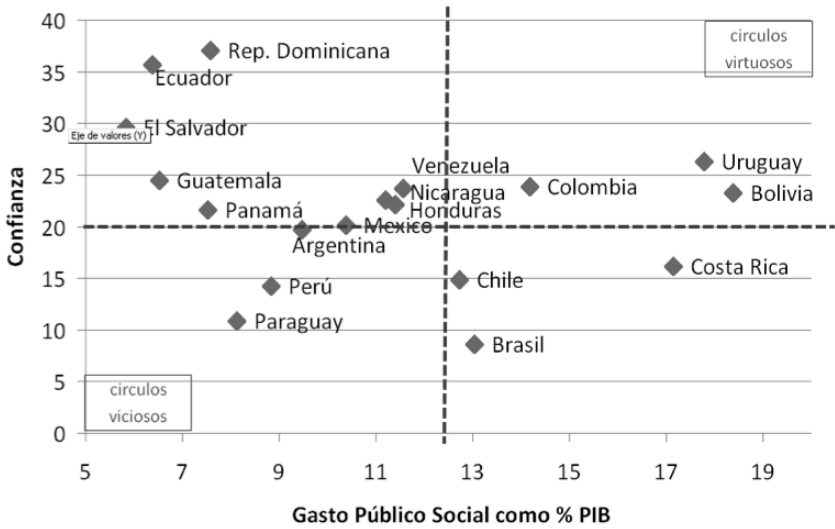
Gráfico: Confianza Social y Desigualdad.



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Latinobarómetro (2008) y CEPAL (2007)



Gráfico: Confianza Social y Gasto Público Social como % PIB.



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Latinobarómetro (2008) y CEPAL (2005)

¿Cómo crear y recuperar confianza?  
¿Pueden el Estado y las políticas  
públicas influir en la promoción de  
la misma? ¿De qué modos?

Tomando como referencia tales  
preguntas, este trabajo pretende  
contribuir a los estudios sobre la  
confianza en dos sentidos. Primero,  
profundizando en la realidad latino-  
americana como objeto de análisis,  
región que ha sido poco estudiada en  
este campo. Segundo, reflexionando  
de forma transdisciplinar y crítica-  
mente sobre el problema de la  
creación de la confianza y mas espe-  
cíficamente, sobre el rol del Estado  
en la misma. En este punto, sosten-  
dremos que la confianza tiene hondas  
raíces sociales que son influidas  
por las políticas públicas a la vez  
que por las transformaciones econó-  
micas, simbólicas y urbanas que las  
acciones de gobierno acarrearán.

A partir del caso argentino y con-  
trariando a quienes afirman que las  
reformas estructurales son un camino  
necesario para crear confianza social,  
esta investigación demuestra cómo las  
reformas estructurales neoliberales  
debilitaron los lazos sociales en  
tanto aceleraron la destrucción de  
sus espacios de reproducción.



**FLACSO**  
Secretaría General