

# Promoción de la alfabetización académica en la carrera de Ciencia Política

## ESTRATEGIAS Y RESULTADOS

### **Compiladoras:**

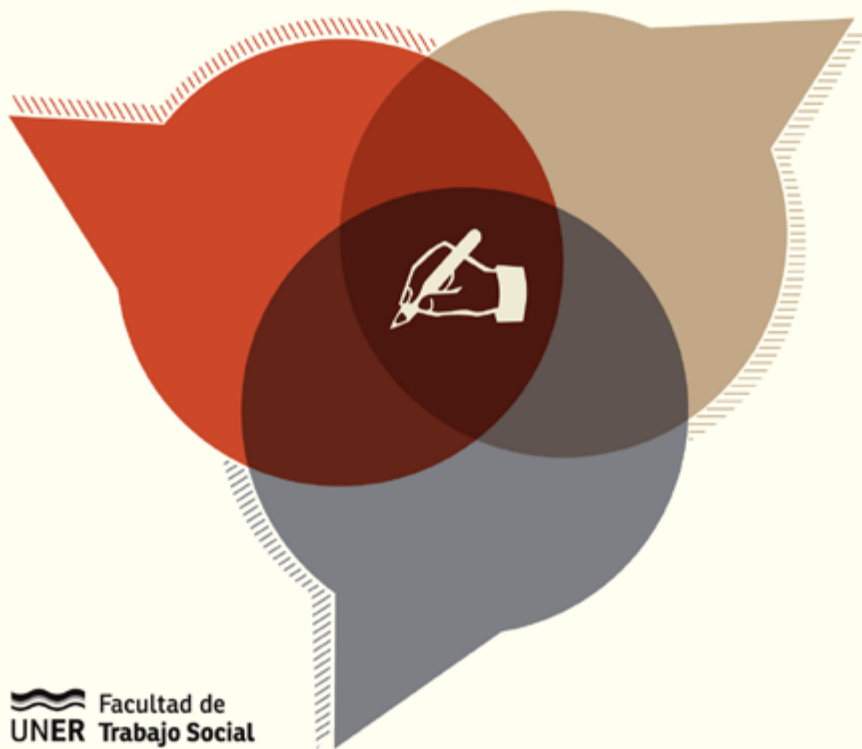
*Florencia Rovetto*

*Mariel Zanuccoli*

*María Victoria Taruselli*

*Cintia Pinillos*

*Melina Perbellini*



---

**Promoción de la alfabetización académica en la carrera de Ciencia Política :  
estrategias y resultados** / Florencia Laura Rovetto ... [et. al.] ; compilado por Florencia  
Laura Rovetto ... [et.al.] . - 1a ed. - Paraná : Universidad Nacional de Entre Ríos. UNER.  
Facultad de Trabajo Social. , 2014.  
E-Book.

ISBN 978-950-698-341-3

1. Alfabetización. 2. Ciencia Política. 3. Educación Unversitaria. I. Rovetto, Florencia  
Laura II. Rovetto, Florencia Laura , comp.

CDD 378

---

Se autoriza la reproducción del contenido de esta obra, siempre y cuando se cite la fuente.

Editado en Argentina.

# Índice

La producción de textos académicos en el nivel de grado: estrategias y resultados de la experiencia de la alfabetización académica en la carrera de Ciencia Política / <i>Florencia Rovetto, Mariel, Zanuccoli; Ma. Victoria Taruselli; Cintia Pinillos; Melina Perbellini;</i>	4
---	---



## Trabajos monográficos presentados en la materia

### Systemas Políticos Comparados

Repensar los noventa: posibilidades y limitaciones de los jefes de gobierno en las presidencias de Brasil y Perú (1990-1992) / <i>Germán Beber y Regina Cavenaghi</i>	14
---	----

Transiciones a la democracia por transacción y acuerdos políticos: Brasil y Uruguay / <i>Eva Fernández Küffer y Romina Guerrero Sofía</i>	31
--	----



## Proyectos presentados en el Seminario de Tesina y Tesina

Mecanismos de participación ciudadana a nivel local. Las experiencias de Presupuestos Participativos en las ciudades de Crespo y Concepción del Uruguay / <i>Victoria Yugdar</i>	45
--	----

Participación Femenina en el Poder Ejecutivo en los municipios enterrerianos. Período 1983-2011 / <i>Paola Ruiz</i>	66
--	----



## Tesinas presentadas y aprobadas en el año 2013 (síntesis)

Los ecos de un conflicto en los pueblos del interior. La asamblea del Túnel Subfluvial durante el conflicto agropecuario / <i>Walter Serrano</i>	75
---	----

Perspectivas sobre la participación política no electoral a nivel individual y el caso latinoamericano / <i>Stefania Lapolla Cantoni</i>	95
---	----

# La producción de textos académicos en el nivel de grado: estrategias y resultados de la experiencia de la alfabetización académica en la carrera de Ciencia Política

*Por: Florencia Rovetto, Mariel, Zanucoli; Ma. Victoria Taruselli;  
Cintia Pinillos; Melina Perbellini*

## Introducción

Este documento sintetiza las actividades desarrolladas en el marco del Proyecto de Innovación e Incentivos a la Docencia 2013 (Res. 454/13 «CD»), titulado «Estrategias para la Promoción de la Alfabetización Académica en la carrera de Ciencia Política» y llevado adelante por las cátedras Seminario de Tesina y Tesina, Sistemas Políticos Comparados y Estructura Social y Demográfica Argentina y Latinoamericana, de la Licenciatura en Ciencia Política de la Facultad de Trabajo Social de la UNER.

En primer término, se presenta una breve reseña diagnóstica que sustenta los objetivos de la propuesta y se plantean las principales nociones teóricas que guían esta iniciativa, cuyo propósito fue desarrollar actividades destinadas tanto a estudiantes como a docentes con el fin de favorecer la producción de conocimiento científico-académico, entendiendo que la alfabetización académica es un proceso global que debe atravesar toda la currícula y las diferentes etapas de enseñanza y aprendizaje durante la formación de grado universitario. Asimismo, aquí se considera indispensable innovar en la función docente para facilitar la interacción de los estudiantes con las prácticas del lenguaje propias de la investigación y de la comunicación de saberes, de modo de permitirles su plena integración a la comunidad científico-académica.

En segundo término, se presentan las estrategias didácticas concretas realizadas en el marco de las asignaturas antes mencionadas y en espacios institucionales generados a partir de la iniciativa. En este punto se explicitan

↑

las actividades desarrolladas dando cuenta de sus alcances, repercusiones y proyecciones.

Finalmente, se expone una selección de trabajos realizados por estudiantes en el contexto de las materias que llevaron adelante la innovación en tanto ejemplos prácticos de los ejercicios de escritura académica propuestos en cada nivel formativo.

### **Diagnóstico de situación**

Esta propuesta parte de considerar que el nivel universitario plantea exigencias propias en torno a la alfabetización que debemos afrontar con estrategias adecuadas que impliquen acciones concretas y continuas a lo largo de la carrera. Ahondar en la problemática de la escritura de textos académicos resulta, a nuestro entender, una labor pendiente en la educación superior que requiere reflexiones constantes y prácticas innovadoras.

En esta línea, en el año 2011 hemos desarrollado el primero proyecto de innovación docente,<sup>1</sup> con el fin de acercar a los estudiantes del ciclo superior de la carrera de Ciencia Política a la producción y publicación de trabajos científicos. Este proyecto permitió constatar y visualizar los principales problemas que se cristalizan en el ciclo superior de la carrera y desarrollar estrategias específicas para acercar a los estudiantes a las producciones científicas y a las revistas especializadas con el fin de fortalecer sus habilidades y destrezas para la redacción de trabajos científicos.

Por otro lado, hemos podido constatar que si bien en diversas materias de la carrera se exige a los estudiantes la elaboración de trabajos escritos, en general, estos no son evaluados teniendo en cuenta los requisitos de las producciones científicas y las pautas generales de redacción de los mismos, sino exclusivamente por el contenido, en relación con la bibliografía de la cátedra que es sugerida para la elaboración de los mismos.

1. El proyecto, titulado «Escritura científica y construcción de conocimientos: herramientas para la producción y divulgación de trabajos científicos» (Res. 231/2011 «CD»), fue llevado adelante por las cátedras Sistemas Políticos Comparados y Seminario de Tesina y Tesina.


En nuestra experiencia docente, hemos podido diagnosticar las dificultades para la redacción de textos científico-académicos, que se manifiestan tanto en la elaboración de trabajos prácticos, como en la producción de textos más extensos que son requisito para la regularización de materias o en la elaboración de los proyectos de tesina y en la redacción de la tesina de final de carrera.

Los resultados del proyecto anterior y nuestras experiencias docentes cotidianas, han abierto algunos interrogantes en forma de nuevos desafíos de innovación que intentamos llevar adelante con el desarrollo del actual proyecto: ¿Cómo abordar el problema de la alfabetización científica, teniendo en cuenta su carácter de proceso de aprendizaje permanente y constante a lo largo de toda la formación en la carrera de Ciencia Política? ¿Qué estrategias concretas y adecuadas a cada nivel de formación se pueden implementar para contribuir con el proceso de alfabetización académica?

A partir de aquí consideramos que el proceso de aprendizaje de escritura en la universidad requiere propiciar la práctica constante de los estudiantes y el conocimiento sobre las exigencias propias del género discursivo académico, en sus diversas manifestaciones a lo largo de toda la carrera. Y a su vez, sostenemos que dicho proceso de aprendizaje debe ser progresivo y adecuado a los diferentes niveles de formación para contribuir a aportar soluciones tendientes a mejorar las capacidades de lectura y escritura en todo el recorrido formativo, en la etapa de elaboración de las tesinas de final de carrera, así como en los diferentes ámbitos de inserción profesional.

Por lo expuesto, esta propuesta tiene como objetivo general promover la interacción permanente de estudiantes y docentes con las prácticas de escritura necesarias para su plena integración en la comunidad científico-académica y para su futura inserción profesional. De allí, se desprenden los siguientes objetivos específicos:

- Fortalecer las habilidades de los estudiantes de la carrera de Ciencia Política para la construcción de conocimientos teniendo en cuenta las reglas de producción y redacción de trabajos científico-académicos.

- 
- Propiciar la elaboración de textos con distintos grados de complejidad en el marco de las materias implicadas en el proyecto.
  - Brindar a los docentes de la facultad herramientas concretas para que puedan favorecer el proceso de alfabetización académica.
  - Coordinar la publicación de los resultados del proyecto de innovación con el Área de Comunicación de la Facultad de Trabajo Social.

## **Fundamentos de la propuesta**

Concebimos la escritura en el ámbito de la universidad como un universo que implica el acceso a una «nueva cultura escrita» (enculturación), cuyo aprendizaje requiere ser promovido por acciones institucionales que den lugar a las prácticas discursivas con las que se elabora el conocimiento de forma transversal al plan curricular de las carreras de grado.<sup>2</sup> Por lo tanto, entendemos que el desarrollo de la escritura académica es una tarea y un compromiso que debe asumir la comunidad universitaria y estar presente a lo largo de toda la formación.

La relevancia lógica y operativa de la escritura de textos académicos en la educación superior radica en que «[...] al escribir se ponen en marcha procesos de aprendizaje que no siempre ocurren en ausencia de la producción escrita. Por lo tanto, la otra razón para que los profesores de cualquier materia nos ocupemos de la escritura de los estudiantes es que hacerlo contribuye directamente a su aprendizaje de los conceptos de nuestras asignaturas» (Carlino, 2005: 24).

El potencial epistémico de la escritura ha sido reconocido por investigaciones de diversas disciplinas (antropología, didáctica, historia, psicología) que han afirmado que la escritura no resulta sólo un medio de registro o co-

2. En este proyecto nos referimos a la elaboración del conocimiento en el marco de las ciencias sociales en general y de la ciencia política en particular, pero al mismo tiempo consideramos que las fronteras que parcelan y circunscriben históricamente a las disciplinas son cada vez más permeables y difusas, dada la complejidad de los fenómenos sociales que abordan, cuyo entendimiento requiere un abordaje múltiple, signado por los cruces epistemológicos de la inter y la transdisciplina.

↑

municación sino que puede devenir un instrumento para desarrollar, revisar y transformar el propio saber (Olson, 1998).<sup>3</sup>

Nos valemos del concepto de «alfabetización académica» (Carlino, 2003a) para explicar el conjunto de nociones y estrategias necesarias para participar en la cultura discursiva en la comunidad académica así como en las actividades de producción y análisis de textos, requeridas para «aprehender» en la universidad.<sup>4</sup> Con esta noción se alude a las prácticas de lenguaje y pensamiento propias del ámbito académico y se designa también el proceso por el cual se llega a pertenecer a una comunidad científica y/o profesional (Fernández, 2005), precisamente en virtud de haberse apropiado de sus formas de razonamiento instituidas a través de ciertas convenciones del discurso.

Precisamente, la fuerza del concepto de alfabetización académica radica en que pone de manifiesto que los modos de leer y escribir —de buscar, adquirir, elaborar y comunicar conocimiento— deben ser atendidos, tal como lo explica Carlino (2003b), porque: advierten contra la tendencia a considerar que la alfabetización es una habilidad básica que se logra de una vez y para siempre (desde que aprendemos a leer y a escribir en los niveles inferiores del sistema educativo); cuestionan la idea de que aprender a producir e interpretar lenguaje escrito es un asunto concluido al ingresar en la educación superior; objetan que la adquisición de la lectura y escritura se completen en algún momento.

Por el contrario, la diversidad de temas, clases de textos, propósitos, destinatarios, reflexión implicada y contextos en los que se lee y se escribe,

3. Según Flower (1979) y Sommers (1980), la clave de la potencialidad epistémica del proceso de composición reside en escribir logrando poner en relación el conocimiento del tema sobre el que se redacta con el conocimiento de las coordinadas situacionales que condicionan la redacción (destinatario y propósito de escritura). La transformación del conocimiento de partida ocurre sólo cuando el que escribe tiene en cuenta las necesidades informativas de su potencial lector y desarrolla un proceso dialéctico entre el conocimiento previo y las exigencias retóricas para producir un texto adecuado (para un desarrollo, véase Carlino, 2003b).

4. En la bibliografía, suelen aparecer otros términos sinónimos: alfabetización terciaria o alfabetización superior. El término «alfabetización» es la traducción directa de *literacy*, aunque conviene tener presente que el vocablo inglés hace referencia a un conjunto de prácticas letradas más amplias que las que denota el correspondiente español. Por *literacy* se entiende la cultura organizada en torno de lo escrito, en cualquier nivel (Cassany y Morales, 2008).



↑

plantean siempre a quien se inicia en ellos nuevos desafíos y exigen continuar aprendiendo a leer y a escribir. Por eso, convendría comenzar a hablar en plural: de las alfabetizaciones (Carlino, 2003c).

A partir de estas nociones, basamos el proyecto de innovación que aquí exponemos en el desarrollo de diversas acciones tendientes a favorecer el proceso de alfabetización académica de los estudiantes que se encuentran en distintos momentos de su formación. En su realización se involucraron de manera activa las docentes de las cátedras «Seminario de Tesina y Tesina», «Sistemas Políticos Comparados» y «Estructura Social y Demográfica Argentina y Latinoamericana» y los estudiantes de 3.<sup>er</sup>, 4.<sup>o</sup> y 5.<sup>o</sup> año de la Licenciatura en Ciencia Política, para llevar a cabo la realización de prácticos especiales, planificados y coordinados en el marco del proyecto de innovación. Asimismo, se promovió la participación de graduados de la carrera de Ciencia Política que se encuentran actualmente cursando estudios de maestría y doctorado en el país y en el exterior para la realización de un *workshop* destinado a socializar las dificultades propias de la escritura académica comunes a la formación de grado y posgrado. Y finalmente, se contó con la participación de docentes de las carreras de Ciencia Política y Trabajo Social para llevar adelante la realización de un taller de capacitación en alfabetización académica.

A continuación se describen cada una de las actividades realizadas en el marco de este proyecto y los textos académicos seleccionados como materiales que reflejan los resultados obtenidos.

### **Acciones realizadas**

El Proyecto de Innovación se ejecutó mediante la realización de una serie de acciones o estrategias didácticas que se describen a continuación:

La primera estrategia didáctica se desarrolló en el espacio áulico de las materias implicadas en el proyecto, atendiendo a los objetivos escriturarios previstos en cada uno de sus programas. Las actividades realizadas en cada materia se adecuaron al momento específico de la formación regular de los estudiantes destinatarios y apuntaron a favorecer el desarrollo de habilida-

des y destrezas para la escritura. De esta manera en la materia «Estructura Social y Demográfica Argentina y Latinoamericana» de 3.<sup>er</sup> año de la Lic. en Ciencia Política se trabajó con técnicas de lectura de textos teóricos orientadas a la realización de fichas y resúmenes bibliográficos. A su vez, en la materia «Sistemas Políticos Comparados» se abordó el proceso de escritura monográfica a partir de casos comparados abordados en los contenidos específicos. Por último, en la materia «Seminario de Tesina y Tesina» se trabajó el problema de la escritura del proyecto de tesina, sus segmentos escriturarios y la construcción de una voz autoral a partir de conocer los mecanismos discursivos de apropiación de «la voz del otro» (sistemas de citas, tipos de citas), entendiendo que el conocimiento científico se construye a partir de inscribirse en el entramado de conocimientos preexistentes.

La segunda estrategia didáctica desarrollada en el marco de este proyecto consistió en la realización del 1.<sup>er</sup> *Workshop* de Escritura Académica-científica con Estudiantes de Posgrado, el día 5 de agosto en la Facultad de Trabajo Social. La misma estuvo destinada especialmente a estudiantes del ciclo superior de la carrera de Ciencia Política y contó con la participación de estudiantes egresados de la propia Facultad que, actualmente, están becados por organismos públicos nacionales e internacionales (CONICET, FLACSO) para realizar estudios de posgrado en el país y en el exterior. El objetivo de esta estrategia se basó en poner en diálogo las diversas experiencias de los estudiantes de posgrado con sus pares y con estudiantes de 4.<sup>o</sup> y 5.<sup>o</sup> año de la carrera de Ciencia Política. En la jornada de debate y reflexión colectiva se expusieron las dificultades propias del proceso de elaboración y escritura de sus proyectos y/o tesis de posgrado trazando líneas de continuidad con los problemas típicos del proceso de escritura científica en el grado. Asimismo se revisaron las alternativas posibles para resolver dichas dificultades a partir de las experiencias y recorridos de los estudiantes invitados.

Finalmente, la tercer estrategia se orientó a trabajar con el personal docente de la Facultad con el fin de generar instancias de reflexión sobre el problema de la escritura académica y contribuir a mejorar el proceso de en-

señanza aprendizaje, facilitar las tareas de dirección de tesinas y el acompañamiento de los estudiantes en la producción de diversos tipos de textos a lo largo de toda la formación de grado. Para ello, el día 19 de noviembre de 2013, se realizó un taller de capacitación destinado a docentes de ambas carreras que contó con la participación de la Dra. María Laura Moneta.

### **Prácticas y producciones**

En el próximo apartado se expone una selección de trabajos realizados por estudiantes en el marco de las materias implicadas en el Proyecto de Innovación. Los mismos constituyen ejemplos prácticos de ejercicios de escritura académica propios de cada etapa de la formación.

En el primer subapartado se presentan dos trabajos monográficos desarrollados en la materia «Sistemas Políticos Comparados». Uno de ellos corresponde a Germán Beber y Regina Cavenaghi, mientras el otro corresponde a Eva Fernández Küffer y Romina Guerrero Sofía.

En el segundo subapartado se exponen dos proyectos de tesina elaborados en el marco de la materia «Seminario de Tesina y Tesina» por Paola Ruiz y Victoria Yugdar, respectivamente.

En el tercer y último subapartado se presentan dos síntesis de tesinas defendidas durante el año 2013 en la Licenciatura de Ciencia Política elaboradas por Walter Serrano y Stefania Lapolla.

Los textos seleccionados para completar este informe constituyen prácticas concretas de escritura y ejemplos de ejercicios científico-académicos realizados en el marco de las materias implicadas en el Proyecto de Innovación. Cada uno de ellos presenta su propia lógica y está organizado de acuerdo con las pautas de lenguaje requeridas por cada género discursivo desarrollado en el área disciplinar de la Ciencia Política.

### **Referencias bibliográficas**

CARLINO, P. (2002) «Enseñar a escribir en todas las materias: cómo hacerlo en la universidad». Ponencia invitada en el Panel Enseñanza de la Escritura, Seminario Internacio-

- nal de Inauguración de la Subsele Cátedra UNESCO, Instituto de Lectura y Escritura, Fac. de Educación, Univ. Nac. de Cuyo, Mendoza, abril de 2002. Disponible en Internet en: [http://www.educ.ar/educar/superior/biblioteca\\_digital/](http://www.educ.ar/educar/superior/biblioteca_digital/) (fecha de consulta: 12/09/2013).
- (2003a) «Leer textos complejos al comienzo de la educación superior: tres situaciones didácticas para afrontar el dilema». *Textos. Didáctica de la lengua y la literatura*, n.º 33, Barcelona, abril de 2003, 43-51.
- (2003b) «Reescribir el examen: transformando el «epitafio» en una llamada al pie de página». *Cultura y Educación*, vol. 15(1), abril.
- (2003c) «Representaciones sobre la escritura y formas de enseñarla en universidades de América del Norte». *Revista de Educación*, n.º 336 (2005), pp. 143-168.
- (2005) *Escribir, leer y aprender en la universidad*, FCE, México.
- CASSANY, D. y MORALES, O. (2008) «Leer y escribir en la universidad: hacia la lectura y la escritura crítica de géneros científicos», en *Revista Memoralia*, disponible en [http://www.falemosportugues.com/pdf/leer\\_universidad.pdf](http://www.falemosportugues.com/pdf/leer_universidad.pdf) (consultada el 20/10/2013).
- FERNÁNDEZ, M. R. (2005) *La escritura en primera plana*, Rosario: Cátedra UNESCO - UNR.
- FLOWER, L. (1979) «Writer-Based Prose: A Cognitive Basis for Problems in Writing», en *College English*, n.º 41, pp. 19-37.
- LONGO, B. y RODEIRO, M. (2006) «Los textos académicos: una aproximación a su estructura y especificidad», en *Revista Hermes* n.º 3, disponible en <http://www.itescham.com/Syllabus/Doctos/r102.DOC> (consultada el 22/08/2013).
- OLSON, D. (1998) *El mundo sobre el papel. El impacto de la lectura y la escritura sobre la estructura del conocimiento*, Barcelona: Gedisa.
- SOMMERS, N. (1980) «Revision Strategies of Student Writers and Experienced Adult Writers». *College Composition and Communication*, vol. 31, pp. 378-388.
- SOMMERS, N. (1982) «Responding to Student Writing», en *College Composition and Communication*, vol. 33, N.º 2, pp. 148-156.

## TRABAJOS MONOGRÁFICOS PRESENTADOS EN LA MATERIA SISTEMAS POLÍTICOS COMPARADOS

Los trabajos que se presentan a continuación fueron seleccionados por haber cumplido con los requerimientos establecidos por la cátedra de Sistemas Políticos Comparados, para la elaboración de un ejercicio comparado. La presentación escrita y posterior presentación oral de este ejercicio es requisito para la aprobación del segundo parcial de la materia.

Para la realización de los ejercicios comparados, se trabaja a lo largo de varias clases en una modalidad de taller, enfatizando tanto en las herramientas propias de la escritura académica, como en el abordaje particular que ofrece la política comparada para el abordaje de los fenómenos políticos.

Los trabajos seleccionados para este informe: «Repensar los noventa: posibilidades y limitaciones de los jefes de gobierno en las presidencias de Brasil y Perú (1990-1992), de Germán Beber y Regina Cavenaghi; y «Transiciones a la democracia por transacción y acuerdos políticos: Brasil y Uruguay», de Eva Fernández Küffer y Romina Guerrero Sofía; son dos estudios comparados binarios, sincrónicos y localizados en el nivel nacional, que se ocupan de temáticas centrales de la política comparada contemporánea en América Latina. Por un lado, Beber y Cavenaghi abordan una de las dimensiones principal de la agenda del presidencialismo, la relación entre el poder Ejecutivo y el poder Legislativo, y su capacidad para condicionar el desempeño de los presidentes, a la luz de los casos emblemáticos de la región a comienzos de la década de 1990: el juicio político a Collor de Melo en Brasil y el autogolpe de Fugimori en Perú. Por su parte, Fernández Küffer y Guerrero, estudian dos transiciones desde el autoritarismo, la brasileña y la uruguaya, que si bien pueden ser identificadas como transiciones vía transacción presentaron características particulares en cuanto al tipo de acuerdos políticos que definieron el proceso de democratización.

# Repensar los noventa: posibilidades y limitaciones de los jefes de gobierno en las presidencias de Brasil y Perú (1990-1992)

Por: *Germán Beber y Regina Cavenaghi*

## Introducción

Las últimas décadas del siglo pasado se nos presentan ricas tanto en fenómenos políticos como socioeconómicos. En este contexto, nuestra región se erigió como escenario de procesos sociales de importante magnitud: la importación e implementación de severas recetas neoliberales, reivindicaciones en materia de derechos humanos, resignificaciones y cambios en la representación democrática, aparición de nuevos actores políticos.

Este contexto ofició de terreno perfecto para la incubación de una recurrente e inquietante duda: ¿serían capaces nuestros regímenes presidenciales de sobrellevar el cúmulo de procesos que se estaban desatando? ¿O, por el contrario, estaríamos destinados a repetir nuestras falencias y caer, inevitablemente, en una nueva ruptura democrática?

Los debates en torno a la forma de organización política no se hicieron esperar. Aún en nuestros días, el fantasma de una discusión que parece no tener fin recorre los estudios sobre regímenes políticos: ¿son los sistemas presidencialistas, acaso, aptos para consolidar la democracia o, por el contrario, dificultan su consolidación?

Una extensa literatura en estudios comparados ha intentado exponer y conceptualizar ambas caras de esta moneda. Fue Juan Linz (1996), en un intento por defender el parlamentarismo, el primero en disparar contra los regímenes presidencialistas, señalándolos como los principales culpables de la inestabilidad política y las rupturas democráticas en nuestra región. Las respuestas a la crítica de Linz no se hicieron esperar y los estudios sobre regímenes políticos pronto se vieron envueltos en un debate que matizaba posturas, reconocía la especificidad del parlamentarismo y el presidencialismo y repasaba las ventajas y desventajas de cada uno de ellos. En este sentido,

↑

Mainwaring y Shugart (2002) nos invitan a rescatar la eficacia propia del presidencialismo, poniendo bajo la lupa algunas de las críticas que se le han realizado, marcando las cuestiones en las que disienten con las mismas, y observando, a partir de distintas variables, cómo los presidencialismos de la región sufren variaciones entre sí.

El lineamiento teórico anti-presidencialista ha puesto en cuestión, de manera repetida, según Mainwaring y Shugart (2002), los siguientes puntos: la celebración de elecciones populares, los mandatos fijos e independientes, la posibilidad de inmovilismo y bloqueo entre Ejecutivo y Legislativo y, por último, la proliferación de competencias de suma cero posibilidades por el presidencialismo. Estas características aparentemente inherentes a todo régimen presidencialista desatarían, más temprano que tarde, una crisis inevitable.

El presente trabajo se centrará, principalmente, en una de estas aristas: la relación existente entre el poder Ejecutivo y el poder Legislativo, reconociendo en este vínculo un condicionante fundamental en el desempeño del presidente. De este modo, la relación entre ambos se constituye como una de las categorías centrales sobre las que descansa la fortaleza política del presidente.

Este recorte obedece, por un lado, a un esfuerzo por facilitar el presente trabajo y, por otro, a un intento por centrarnos en el tema específico que atrapa nuestra atención. Sin embargo, pese a este intento por apartar fuera de escena aquellos elementos que vuelvan innecesariamente enredado nuestro trabajo, deberemos recurrir a categorías propias del estudio de los sistemas de partidos. Si así no lo hiciéramos, pecaríamos de simplistas y la veracidad de estas páginas sería fácilmente cuestionada.

El punto de partida de esta investigación se encuentra expresado en las siguientes líneas: «La interacción entre los poderes constitucionales y partidarios de los presidentes da forma al carácter de las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo y determina en gran medida la capacidad de los presidentes para transformar en políticas un programa legislativo» (Mainwaring y Shugart, 2002: 21). Esta generalización orientará, pues, nuestro recorrido teórico y empírico.

Las ideas aquí plasmadas serán, entonces, un esfuerzo sistemático por estudiar, en perspectiva comparada, la interacción entre el presidente y el Congreso, sirviéndonos de herramientas conceptuales propias del estudio del presidencialismo por un lado, y de las teorías sobre sistemas de partidos por otro.

Con esta idea en mente, consideramos que resultaría provechoso para el artículo abordar dos casos de estudio: las presidencias de Fernando Collor de Mello (Brasil, 1990-1992) y Alberto Fujimori (Perú, 1990-1992). Ambas presidencias representan casos paradigmáticos: existe, claramente, una relación peculiar entre el Ejecutivo y el Legislativo en ambos períodos presidenciales, que tendrán luego, como corolario, la adopción de distintos mecanismos por parte de estos líderes para intentar llevar a cabo sus planes de gobierno. Resulta interesante, además, observar desde el método de la similitud (Sartori: 1994) qué posibilita que dos períodos presidenciales con tantos puntos en común lleguen sin embargo a dos resultados inequívocamente diferentes.

Con esto en mente, hemos de abordar dos variables principales: a) los poderes constitucionales del presidente sobre la legislación, variable que permitirá aprehender el núcleo legislativo de la tarea presidencial asignado constitucionalmente, y b) los poderes partidarios del presidente, que dejarán ver el apoyo por parte del Congreso y el nivel de disciplina partidaria. Ambas variables se inscriben, en efecto, dentro del vínculo inexorable entre el poder Ejecutivo y el Parlamento.

Para analizar la primera variable tendremos en cuenta los siguientes indicadores: poder constitucional de veto; poder constitucional de veto parcial; poder constitucional de decretos; y poderes exclusivos de iniciativa legislativa.

Mientras que para estudiar la segunda de ellas abordaremos los siguientes indicadores: composición del Congreso; disciplina partidaria; y nivel de fragmentación del sistema de partidos.

El presente trabajo será, pues, un ejercicio comparado de casos a nivel nacional de tipo binario, utilizando un recorte sincrónico como dimensión temporal.

Este trabajo representa un aporte a un debate aún inacabado: cuáles son las condiciones de estabilidad (o inestabilidad) política que traen consigo los



↑

regímenes presidenciales de América Latina. A la postre, nuestra tarea consiste en caminar en medio del increíble abanico de posturas al respecto.

### **Marco conceptual: un acercamiento teórico a las variables de estudio**

La generalización escogida nos invita a pensar la interacción entre las variables poder constitucional y poder partidario como el elemento que definirá las relaciones entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo, y esto tendría como corolario la fortaleza o debilidad de los presidentes en cuestión.

Creemos que resulta menester, previo al avance sobre los casos específicos, definir y desglosar, de una manera tal vez algo estrecha pero no por eso menos clarificadora, las variables que van a guiar este ejercicio comparado. Veamos.

#### **2. 1. Poderes constitucionales**

Maingwaring y Shugart caracterizan los poderes constitucionales como aquellas atribuciones que facultan al presidente para dar forma a las políticas que impulse, aun prescindiendo de una mayoría legislativa. En esta línea, estos autores afirman que los poderes constitucionales son «una de las principales variaciones institucionales que pueden producir diferencias entre el desempeño de los diferentes sistemas presidencialistas» (2002: 48-49).

Estos poderes, pueden dividirse en dos tipos: reactivos, cuando estos permiten a la cabeza del ejecutivo mantener el statu quo ante una mayoría legislativa que intenta cambiarlo; y proactivos, los que hacen posible el cambio del statu quo por iniciativa del presidente.

En una segunda instancia, podemos describir sus indicadores de la siguiente manera (Maingwaring y Shugart, 2002: 48-54):

- Poder constitucional de veto: se trata de un poder que permite al presidente mantener el statu quo frenando el cambio. Es un poder reactivo porque, valga la redundancia, el presidente reacciona a una iniciativa que viene del legislativo.

El veto puede ser débil, en el caso de que se necesite sólo una mayoría absoluta para superarlo, y fuerte en el caso de que existan más requisitos para llegar a una superación del mismo por parte del Congreso.

- Poder constitucional de veto parcial: refiere a la facultad del presidente de vetar partes específicas de una ley, devolviéndolas al Congreso para su revisión, promulgando, a su vez, las demás partes con las que el ejecutivo concuerda.
- Poder constitucional de decreto: inscripto dentro de los poderes proactivos del presidente, los decretos son entendidos como la autoridad del Ejecutivo (presidente o ministros de gabinete) para emitir decretos de naturaleza regulatoria a fin de implementar los términos de la ley existente. Este es el núcleo de carácter legislativo de que posee el Ejecutivo. Nótese aquí un dato relevante: en América Latina, sólo Brasil, junto con Argentina y Colombia, poseen constituciones que habilitan al presidente a emitir nuevas leyes por decreto sobre cualquier área de políticas. Tres cuestiones básicas sintetizan este punto: a) un decreto es ya una ley, b) los presidentes pueden saturar el Congreso con una avalancha de decretos, y c) el presidente puede hacer uso de su poder de decreto como medio para generar un cambio en el statu quo, pese a que la mayoría parlamentaria le resulte un tema indiferente.
- Poderes exclusivos de iniciativa legislativa: consiste en las propuestas legislativas en ciertas áreas de políticas emitidas por el poder Ejecutivo. Este poder se enmarca dentro de los poderes reactivos del presidente.

## 2. 2. Poderes partidarios

Intentemos ahora llenar de contenido teórico esta variable. Ya hemos caracterizado, aunque de forma concisa, los poderes constitucionales de los que dispone el presidente. Sucede, pues, que esta categoría entra en estrecha relación con la que aquí presentamos: los poderes partidarios del presidente.

Los poderes partidarios de un presidente pueden ser fácilmente definidos como «la capacidad de modelar (o, incluso, de dominar) el proceso de confección de la ley que se origina en la posición del presidente ante el sistema de partidos» (Shugart y Mainwaring, 2002: 21).

Este poder se erige sobre la capacidad de los presidentes para controlar sus propios partidos y, a la vez, poseer mayoría parlamentaria. De este modo, y combinado con los poderes constitucionales, representa uno de los condicionantes del presidente para influir sobre la formación de políticas.

Esta variable puede desglosarse en tres indicadores:

- Composición del Congreso: forma en que las bancas están distribuidas, de acuerdo a las elecciones, entre los diferentes partidos políticos y bloques ideológicos.
- Disciplina partidaria: podemos definirla a partir de un fenómeno simple: un conjunto de legisladores del mismo partido votando todos juntos (Mainwaring y Shugart, 2002).
- Nivel de fragmentación del sistema de partidos: entenderemos este indicador como el número de partidos efectivos que reflejan el grado de fragmentación de un sistema. Se sugiere, además, considerar el grado de división ideológica (Coppedge, 2000).

Utilicemos ahora este andamiaje teórico y conceptual para sumergirnos de lleno en los casos de estudio.

### **Breve introducción a los casos de estudio**

Durante los inicios de la última década del siglo xx, dos desconocidos que arribaban a la presidencia de sus respectivos países sorprendían a la región: Fernando Collor de Mello en Brasil, y Alberto Fujimori Fujimori en Perú. Ambos podían considerarse «personalidades ajenas a la clase política [outsiders] con escasa experiencia en política partidaria» (Mainwaring y Shugart, 2002: 39). Estos dos presidentes llegaron al poder con partidos políticos prácticamente contruidos ad hoc para las elecciones; y en sus campañas electorales ya sostenían un discurso anti-política y anti-partidos políticos.

Tanto Collor de Mello como Fujimori alcanzaron el cargo presidencial en «una situación de debilidad, en contextos de aguda crisis y tradicional fragilidad de los sistemas partidarios» (Tanaka, 1998: 198).

Desde el inicio de sus mandatos, estos presidentes –más adelante volveremos sobre este tema– contaron con una composición numérica adversa en el Congreso y, por ello, con limitaciones en la toma de medidas teniendo en cuenta las disposiciones de sus respectivas constituciones.

A pesar de este elenco de sorprendentes similitudes, existe una gran diferencia que cabe destacar aquí: mientras que los dos períodos presidenciales vivieron grandes exabruptos en 1992, sólo el gobierno de Fujimori logró salir exitosamente de ellos. Collor de Mello, por su parte, sufrió un *impeachment*, producto de las sospechas e investigaciones sobre casos de corrupción que lo involucraban, que terminaron por provocar una gran conmoción en la sociedad y, posteriormente, la suspensión que culminaría en un juicio político y deposición.

Las preguntas en relación a estos sucesos no tardaron en atravesar este trabajo. ¿No resulta paradójico, acaso, un final tan distinto ante similitudes tan marcadas? ¿Existe una relación que nos permita vincular estos hechos con las variables estudiadas? Y en última instancia, ¿la generalización escogida nos permite explicar estas disimilitudes en los resultados políticos de ambos presidentes? En las próximas páginas buscaremos comprobar el grado de validez de nuestra generalización, pero utilizaremos, además, estos interrogantes como elementos claves para re-pensar estos hechos.

### 3. 1. Los poderes constitucionales

Utilizando como marco de referencia las variables ya mencionadas, podemos caracterizar al presidente peruano como proactivo, dotado con un veto débil y revestido con la capacidad de decreto (Maingwaring y Shugart, 2002).

Vemos así que el Ejecutivo tenía la facultad –reactiva– de observar las leyes, en su totalidad o en sus partes. El congreso por su parte podía insistir contando con más de la mitad de los miembros legales de la cámara. Así este poder de observación podía ser superado por la mitad más uno de los legisladores, lo que implicó en el caso del Perú, la dificultad del presidente para mantener sus observaciones sobre las leyes del Legislativo, al tener en prin-

↑

cipio una minoría en ambas cámaras del Congreso y una mayoría opositora que logró consolidarse en los últimos meses del gobierno de Fujimori.

En cuanto a los poderes constitucionales proactivos del presidente sobre la legislación, éste podía legislar de manera directa mediante la delegación, por parte del Congreso, de facultades legislativas en materias específicas y por un período determinado. A su vez, el presidente contaba con la capacidad de legislar directamente a través del poder para decretar medidas extraordinarias en materia económica y financiera, alegando el interés nacional y teniendo que dar cuenta de esto al Congreso.

Durante los primeros meses del gobierno, el Congreso se mostró cooperativo con el presidente cediéndole facultades legislativas específicas en materia de estabilización económica y permitiéndole dictar —sin obstrucciones— decretos extraordinarios en materia económica y financiera. Esto fue facilitado además por la necesidad de estabilizar —al menos en parte— los graves problemas económicos que atravesaba el país. En 1991, pese a existir una relación más bien conflictiva con el Congreso, este último vuelve a concederle facultades legislativas por 150 días y en materia de generación de empleo, inversión privada y pacificación (Kenney, 1998).

También es importante señalar que dentro de los poderes constitucionales del presidente se encontraba la posibilidad de disolver la Cámara de Diputados y convocar a elecciones en caso de que el Congreso haya censurado a por lo menos tres ministros del Ejecutivo. D. Kenney (1998: 333) advierte que este es un intento de equilibrar la capacidad que tenía el Congreso para censurar uno por uno a los ministros del Ejecutivo. Aunque no estaba permitido por la constitución de 1979, la posibilidad del cierre completo del Congreso se remonta hasta antes de asumir Fujimori en 1990.

Cabe destacar además que el presidente podía ser acusado, según el artículo 210, «por traición a la Patria; por impedir las elecciones presidenciales, parlamentarias, regionales o locales; por disolver el Congreso, salvo lo dispuesto en el artículo 227; y por impedir su reunión o funcionamiento o los del Jurado Nacional de Elecciones y del Tribunal de Garantías Constitucionales». El Congreso podía acusar y suspender por cualquiera de estas cuestiones al presidente contando con una mayoría simple en el Senado. Adicio-

nalmente, el artículo 206 de la constitución establecía que la Presidencia de la República quedaría vacante entre otras cuestiones por incapacidad moral que debía ser declarada por el Congreso.

Es importante recordar este conjunto de prerrogativas de las que disponían tanto Ejecutivo como Legislativo, como advierte Tanaka (1998:212) formaban parte del *chikengame*: juego entre los dos poderes que buscaba «poder establecer amenazas creíbles al adversario y así obligarlo a hacer concesiones, cada uno desde la arena en la que era más fuerte; del lado de Fujimori su mayor amenaza era cerrar el Congreso y dar un autogolpe; del lado del Congreso, declarar la vacancia de la presidencia».

Como balance de los poderes constitucionales con los que contaba el presidente peruano, podemos ver claramente que si bien disponía de facultades que hacían que pudiese impulsar políticas a comienzos de su gobierno sin una mayoría legislativa, ya en el primer semestre del año 1991, esta mayoría, se vuelve imprescindible, o al menos se vuelve necesaria la no conformación de una mayoría opositora, debido a la quita de poder que representaría una mayoría parlamentaria opositora.

En el caso de Brasil, durante el período presidencial de Collor de Mello, los poderes constitucionales son, de manera similar al poder Ejecutivo peruano, marcadamente proactivos. El presidente revestía la autoridad para emitir decretos y vetar las leyes del legislativo, aunque de forma débil. Como anunciábamos algunas páginas atrás, Brasil es uno de los pocos países latinoamericanos cuya constitución le asegura al presidente un amplio poder para sancionar, a través del poder de decreto, las regulaciones y leyes que crea necesaria sin imponerle un área de regulación específica. «El presidente Fernando Collor de Mello (1990-1992) utilizó este poder en forma extensiva durante sus primeros meses en el cargo, emitiendo medidas provisionales a un ritmo de alrededor de una cada 48 horas en 1990. Entre ellas estuvo el famoso Plan Collor de estabilización económica. Muchos de sus decretos fueron convertidos en ley, lo cual sugiere que el presidente no actuaba en contra de los intereses del Congreso con tanta frecuencia como podría suponerse a partir del número de decretos» (Shugart y Mainwaring, 2002: 54. El énfasis es nuestro). No obstante ello, debe señalarse que todo decreto estaría sometido a revisión y reforma por parte del Legislativo.

Resaltemos ahora un hecho decisivo. La reforma de la Constitución de Brasil en 1988 termina por reconfigurar, inevitablemente, el escenario político, afectando el vínculo entre el Poder Ejecutivo y el Congreso. A partir de esta reforma, se le otorga constitucionalmente al Poder Ejecutivo la iniciativa exclusiva para proponer proyectos de ley en materia presupuestaria y administrativa, la incorporación de las medidas provisorias y la iniciativa ejecutiva. Esto devino, tal como sugiere Túñer (2007), en una participación directa del gobierno de Collor en el proceso legislativo (que representó el 83% del total de la producción legislativa brasileña entre 1990 y 1992). Alrededor del 50% de los proyectos de ley de origen ejecutivo fueron presentados para su consideración bajo el pedido de tratamiento urgente, lo que implicó la eliminación del proceso de discusión en las comisiones parlamentarias y pasar directamente al plenario. De un total de 181 medidas provisorias enviadas al Congreso entre 1990 y 1992, fueron aprobadas 87 (31 sin modificaciones y 56 con enmiendas) y 5 formalmente rechazadas.

En resumen, el poder del presidente brasileño en relación al Congreso era, como ya señalamos, proactivo. Haciendo uso de sus facultades constitucionales en materia legislativa, Fernando Collor de Mello avasalló el Congreso con decretos y medidas provisorias, marcando de este modo el límite y desempeño de la acción parlamentaria. A diferencia de la Constitución de Brasil, la del Perú delimitaba las materias específicas sobre las que se podía legislar y no dotaba al presidente con la potestad de emitir iniciativas legislativas exclusivas, que eran tan utilizadas por Collor. Paralelamente, los poderes con los que constaba el joven presidente de Brasil le permitieron prescindir de una mayoría legislativa para poner en marcha su plan de gobierno. Fujimori por su parte, no siempre pudo mantener su capacidad de impulsar y concretar sus políticas: durante el período estudiado hubo vaivenes en el apoyo brindando por el Congreso, y esto dejaba muchas veces sin efecto en la práctica las extensas prerrogativas otorgadas por la Constitución del 79. Sin embargo es importante aclarar que estos vaivenes no generaron ese inmovilismo tan criticado por los detractores del presidencialismo.

No obstante estos aspectos, que diferencian los poderes legislativos de ambos presidentes en el plano constitucional, compartimos con Tanaka (1998)

su idea de que los usos de estas facultades son muy similares, y que ambos presidentes intentaron a través de estos poderes marginar al Congreso lo más que pudieron.

### 3. 2. Los poderes partidarios

Nuestros casos de estudio, también en este aspecto, presentan importantes similitudes. Ambas presidencias conviven con un sistema de partidos fragmentado que constituyen, además, un Parlamento adverso (al menos en el plano numérico) e indisciplinado.

En lo que refiere al caso de Perú, desde que asume Alberto Fujimori hasta el autogolpe, la composición del Congreso fue desfavorable en lo numérico. De todas maneras, el grado en que esa situación fue desfavorable ha sido variado.

Como ya se afirmó, en los meses iniciales del primer gobierno de Fujimori el Congreso se mostró cooperativo, por lo que no hubo mayores conflictos en la relación Ejecutivo-Legislativo. El mismo Fujimori había nombrado un gabinete multipartidario con la intención de obtener apoyo por parte de ambas cámaras. A medida que pasaban los meses, la situación fue cambiando y crecieron las hostilidades entre estos dos poderes, formándose, en reiteradas ocasiones, una mayoría absoluta adversa, sobre todo a partir de la segunda mitad de 1991.

La composición desafiante del Congreso se deja ver en los escaños ocupados por los diferentes partidos peruanos conforme a los resultados de las elecciones para la Cámara de Senadores y Diputados de 1990: «el Fredemo obtuvo 32.3% y 30.1% de los votos, respectivamente; Cambio 90, sólo 21.7% y 16.5%; el APRA, 25.1% y 25%, con lo que superó a Cambio 90 en ambas cámaras; IU, 9.8% y 10%; IS, 5.5% y 5.3%. En cuanto a la composición efectiva del Congreso, Cambio 90 obtuvo sólo 32 de 180 escaños en la Cámara de Diputados, y en el Senado, sólo 14 de 62; mientras que el Fredemo tuvo 63 y 21 representantes, correlativamente; el APRA 53 Y 17 (otra vez, más que Cambio 90); IU, 16 y 6; y la IS, 4 y 3» (Tanaka, 1998: 194).

Es preciso destacar que, si bien el Fredemo (Frente Democrático) aparecía en escena como una nueva coalición, estaba conformada por los partidos



↑

tradicionales Acción Popular y el Partido Popular Cristiano, y el partido Movimiento Popular fundado en 1987 por Mario Vargas Llosa. Esta alianza estaba atravesada por una ideología de centro-derecha. Asimismo, Cambio 90, fuerza política con la que Fujimori llega al poder, con afinidades ideológicas semejantes al Fredemo, puede diferenciarse de ese último entre otras cuestiones por su carácter abiertamente anti-político, y anti clase política «tradicional»; clase política tradicional como la que podía encontrarse en las filas del Fredemo o del tradicional APRA.

Es interesante recoger el argumento que hace Kenney (1998) en el marco de la situación en ambas cámaras del Congreso. Para este autor, este escenario incentivó al Ejecutivo a apoyarse en otros actores externos a la escena partidaria, como las Fuerzas Armadas, la comunidad financiera internacional y, como advierte Tanaka (1998: 225), la opinión pública.

En lo que respecta a la fragmentación del sistema de partidos, y teniendo en cuenta la propuesta de Coppedge (2000: 128), podemos señalar que la escena partidaria de Perú estaba atravesada por el multipartidismo y la conformación de multibloques ideológicos moderados (lo que implica un número efectivo de partidos y bloques ideológicos que oscila entre los 3 y 5). En el caso brasileño, nos encontramos con un multipartidismo y un multibloque ideológico extremos (lo que implica un número efectivo de partidos y bloques ideológicos que supera los 5). En efecto, el proceso de democratización brasilero fue la atmósfera perfecta para la proliferación de organizaciones partidarias, aunque el PRN (Partido de la Reconstrucción Nacional, que llevó a Collor al poder) no contaba con mayor adhesión.

Tal como refleja el estudio de Meneguello (2002), durante los primeros meses de la presidencia de Collor, el PRN contaba con apenas 31 diputados de 495 y apenas 3 de 75 senadores. Los demás escaños estaban ocupados por más de 13 partidos, donde los principales eran: el PMDB con 131 diputados y 22 senadores, y el PFL con 90 diputados y 13 senadores. El resto de los partidos no superaban el 10 % del total de los escaños.

En octubre de 1990, se realizaron elecciones parlamentarias y de gobernaciones. En las mismas PRN de Collor consiguió 40 bancas de 503 en la cámara de Diputados, y 3 senadores. Mientras que el PMDB obtuvo 108

↑

diputados y el PFL logró 87. En lo que respecta a la cámara de Senadores, el PMDB obtuvo 27 senadores y el PFL 15.

Reconociendo su minoría parlamentaria, Collor desarrolló estrategias de coalición para aumentar su caudal partidario. Sin embargo, a pesar de ellas, su coalición de 1990 representaba apenas un 27,9 % del total de bancas del Congreso Nacional, y en 1992 contaba con un 42,5 %. La estrategia de Collor se resumía en una constante negociación tras puertas cerradas y cesiones a los partidos políticos que conformaban el Congreso.

Ambos presidentes contaban, entonces, con partidos que representaban una minoría parlamentaria. Lo lógico en esta argumentación sería, pues, preguntarnos cuál es el grado de disciplina partidaria de estos partidos políticos y qué consecuencias tenía la minoría parlamentaria sobre las decisiones ejecutivas.

Siguiendo la propuesta de Shugart y Mainwaring (2002), hemos de tener presente que el grado de disciplina de los partidos políticos termina por afectar, indefectiblemente, los rasgos del presidencialismo, terminando por dificultar la conformación de una relación previsible entre Ejecutivo y Legislativo.

Durante la presidencia de Fujimori, el sistema de partidos de Perú estaba marcado por un evidente grado de indisciplina por parte de su propio partido: «Fujimori [...] ni siquiera podía contar con el apoyo de todos los diputados de su propia agrupación» (Kenney, 1998: 335).

El sistema de partidos de Brasil, en una situación aún más crítica, se caracteriza por sus altos índices de indisciplina partidaria (Mainwaring, 2002). No pudiendo escapar a este fenómeno, la presidencia de Collor de Mello debió compartir el escenario con un Parlamento repleto de líderes partidarios divididos, haciéndole más difícil la tarea de establecer relaciones estables entre el gobierno, los partidos y la Legislatura. Más aún, Collor no pudo formar alianzas ni con los actores políticos ni con sectores estratégicos y participativos de la sociedad. Revestido de una imagen negativa por no poder sobrellevar la crisis económica, el presidente de Brasil no pudo entablar vínculos con los sectores de poder ni lograr las alianzas partidarias necesarias (Celador, 2007).

La fragmentación y la indisciplina eran un rasgo común al sistema de partidos de ambos países. Esto fue una de las causas principales por las que ni Fujimori ni Collor de Mello lograron construir coaliciones duraderas con otros partidos políticos (aunque, es preciso recordar, Fujimori logró entablar alianzas con sectores económicos y sociales poderosos). A la postre, no podemos hacer más que subrayar el frágil y adverso terreno partidario por el que transitaron ambas presidencias, tiñendo el vínculo entre ambos poderes de un tono oscuro y tenso.

## Conclusiones

El recorrido conceptual e histórico de este ejercicio demuestra que las variables seleccionadas explican, en parte, la capacidad de los presidentes para llevar a cabo sus planes de gobiernos. En estos casos, la implementación —efectiva o trunca— de los programas políticos está condicionada de forma innegable por las relaciones entre Ejecutivo y Legislativo.

En este marco, y tal como advierte la generalización desde la que parte inicialmente este escrito, los poderes constitucionales y partidarios del presidente terminan por condicionar su capacidad para formular sus políticas de gestión.

¿Pero podemos, acaso, adjudicar el éxito del presidente en transformar su proyecto político en leyes explicándolo únicamente a partir de los conceptos de poderes constitucionales y partidarios? Nuestra postura se resume en un decidido no. En efecto, nuestra propuesta radica en relativizar esta idea. Para esto, creemos que los escritos de Kenney (1998) arrojan una reflexión que resulta provechosa para esto. Veamos.

Durante los primeros momentos de su mandato —sostiene Kenney— Fujimori debió hacer frente a un interrogante fundamental: ¿con quién gobernar para estabilizar la economía y pacificar el país, teniendo en cuenta la particular composición del Congreso y el marco constitucional en el que se encontraba inserto? Pese a que esta pregunta se dirige específicamente a Perú, este interrogante podría ser perfectamente aplicado a ambos presidentes dadas las similitudes de las circunstancias a las que tuvieron que en-

frentarse cuando ascendieron al poder. ¿Cuáles fueron, pues, sus estrategias de gobierno?

Una vez en el poder, Fujimori se topó con la imposibilidad de formar coaliciones estables en el Congreso (aunque sí algunas transitorias y endebles) que le permitiesen revertir su situación de minoría, y con la imposibilidad de evitar, luego, una mayoría opositora. A esto, el presidente respondió, como ya vimos, apoyándose en la comunidad internacional, en las Fuerzas Armadas y en la opinión pública. Sin estos apoyos, que en definitiva ejercían una presión extra en el Congreso, sumados a la coyuntura económica crítica, tal vez no se hubiesen podido llevar con éxito sus fuertes políticas de estabilización económica.

Creemos, siguiendo esta línea de reflexión, que Collor de Mello falla en la respuesta al interrogante acerca de con quién gobernar. El presidente demostró incapacidad para lograr apoyos estructurales que fueran más allá de lo partidario (de hecho los pocos acuerdos que logró negociar eran todavía endebles y efímeros). Sus extensos poderes constitucionales no le aseguraron una capacidad absoluta para llevar a cabo su plan de reestructuración del Estado.

Recuperemos entonces, con el fin de cerrar esta idea, un fragmento de Mainwaring y Shugart (2002: 256).

un presidente puede tener grandes poderes formales, incluyendo el derecho a aprobar una legislación por decreto, y sin embargo verse impedido de efectuar un cambio real por una legislatura en la que su propio partido tiene una minoría de bancas [...] [y] se encuentra profundamente dividido e indisciplinado.

Aun estando en pleno acuerdo con este fragmento, y habiendo ya remarcado la existencia de vínculos con otros sectores de la sociedad por parte de Fujimori, volvemos a preguntarnos: ¿el éxito político de un plan de gobierno depende «en gran medida» sólo de los poderes constitucionales y partidarios? Insistimos, pues, en la existencia de elementos externos al sistema de partidos que ofician como condicionantes igual de poderosos que aquellos dos.

El éxito —o el fracaso— de ambos proyectos presidenciales dependió, efectivamente, de la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo. Este vínculo se vio, en ambos casos, fuertemente condicionado por los poderes constitucionales y partidarios del presidente. Sin embargo, como ya mencionamos, existen condicionantes igualmente relevantes que explican las diferentes modalidades de acción de los presidentes. Vemos, pues, que los resultados de los programas políticos no dependen exclusivamente de las posibilidades y limitaciones que se forjan en la relación entre ambos poderes.

Las presidencias de Collor de Mello y de Fujimori transcurrieron en un mismo período histórico. Pese a las diferencias coyunturales, hemos dado cuenta a través de las páginas de este trabajo que los poderes constitucionales con los que contaban ambos presidentes presentaban una increíble similitud. Paralelamente, y de manera general, lo mismo podemos aseverar con respecto a los poderes partidarios.

No obstante, hemos de decir, estas presidencias tuvieron resultados muy diferentes. Mientras en Perú Fujimori «clausuró la legislatura, convocó a una convención constituyente y reescribió la constitución» (Kenney, 2004; citado en Pérez Liñan, 2009: 293), Collor de Mello en Brasil fue destituido tras un juicio político (*impeachment*) por fuertes acusaciones de corrupción, lo que desató una ola de manifestaciones populares y un descontento generalizado, empeorado por la extensa cobertura mediática (Túñer: 2007). Los corolarios de estos procesos son inequívocamente diferentes. La conclusión entonces parece obvia: la generalización explica los vaivenes presidenciales, pero no termina de explicar las diferencias en sus resultados.

Esto nos invita a pensar, en un intento por complementar la hipótesis de Shugart y Mainwaring en la existencia de otras variables que inciden de manera no menor sobre la capacidad del presidente para llevar a cabo sus planes de gobierno: el contexto económico, por un lado, y la opinión pública, por otro.

## Referencias bibliográficas

CHERESKY, I. y POUSADELA, I. (comp.) (2001). *Política e instituciones en las nuevas democracias latinoamericanas*, Buenos Aires: Editorial Paidós.

- CELADOR, A. (2007). «Gestión de gobierno y gobernabilidad en las presidencias de Fujimori y Collor de Mello». En *Revista de Ciencia Política* n.º 1, América Latina del siglo XX, disponible en <<http://www.revcienciapolitica.com.ar/num1art9.php>>, consultado: 12/10/2013.
- COPPEDGE, M. (2000). «La diversidad dinámica de los sistemas de partidos latinoamericanos». En revista *PostData*, n.º 6, pp. 109-134.
- LINZ, J. (1996). «Democracia presidencial o parlamentaria. ¿Qué diferencia implica?». En Linz, Juan y Valenzuela, Arturo: *La crisis del presidencialismo 1: Perspectiva comparada*, Madrid: Alianza.
- KENNEY, C. D. (1998). «¿Por qué el autogolpe? Fujimori y el Congreso, 1990-1992». En revista *PostData*, n.º 3-4, pp. 329-357.
- MAINWARING, S. y SHUGART, M. (2002). *Presidencialismo y democracia en América Latina*. Buenos Aires: Paidós.
- MENEGUELLO, R. (2002). «Brasil. El impacto de la democratización del Estado en el desarrollo de los partidos brasileños (1985-1998)». En Cavarozzi, M. y Abal Medina, J. (comp.) *El asedio de la política. Los partidos latinoamericanos en la era neoliberal*. Rosario: Homosapiens.
- NOHLEN, D. y FERNÁNDEZ B. M. (ed.) (1998). *El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina*. Caracas: Editorial Nueva Sociedad.
- PASQUINO, G. (2007). *Los poderes de los Jefes de Gobierno*. Buenos Aires: Prometeo.
- PEREZ LIÑAN, A. (2009). *Juicio político al presidente y nueva inestabilidad política en América Latina*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- SARTORI, G. (1994). «Comparación y método comparado». En: Sartori, G. y Morlino, L. (ed.). *La comparación en las ciencias sociales*. Madrid: Alianza.
- (1996). *Ingeniería constitucional comparada*. México: Fondo de Cultura Económica.
- TANAKA, M., (1998). *Los espejismos de la democracia. El colapso del sistema de partidos en el Perú, 1980-1995, en perspectiva comparada*. Perú: Instituto de Estudios Peruanos.
- (2002). «Perú. Los partidos políticos en el fujimorismo y los retos de su reconstrucción». En Cavarozzi, M. y Abal Medina, J. (comp.) *El asedio de la política. Los partidos latinoamericanos en la era neoliberal*. Rosario: Homosapiens.
- TÚÑER, V. (2007). «El poder de veto del Ejecutivo y de insistencia del Legislativo en Argentina y Brasil entre 1989 y 1995. Comparación de las fortalezas y debilidades presidenciales». *Revista de Ciencia Política*, N.º 1 América Latina del siglo XX. Disponible en <<http://www.revcienciapolitica.com.ar/num1art7.php>>. Consultado el 12/09/2013.

## Transiciones a la democracia por transacción y acuerdos políticos: Brasil y Uruguay

Por: *Eva Fernández Küffer y Romina Guerrero Sofía*

### Introducción

El objetivo de este trabajo es estudiar en forma comparativa el proceso de transición a la democracia en Brasil y Uruguay, revisando los pactos y/o acuerdos políticos que se produjeron en dichas transiciones. El nivel de movilización social y el grado de institucionalización de los sistemas de partidos, son variables que nos permitirán medir nuestra generalización y determinar el grado de influencia de éstas sobre la posibilidad de llevar a cabo pactos o acuerdos políticos.

El presente trabajo es un estudio nacional y temporal sincrónico, tomando para el caso de Brasil el periodo de tiempo que comprende los años 1974-1985 y para el caso de Uruguay los años 1980-1985.

Para la selección de los casos tuvimos en cuenta lo que sostiene Gugliano, para quien tanto en el caso de Brasil como en Uruguay y como forma de un cambio político basado en la búsqueda de una agenda negociada de transición, éstas fueron accionadas a partir de negociaciones entre segmentos de la dictadura militar y sectores de la oposición (Gugliano, 2006: 44).

Las transiciones desde el autoritarismo en Brasil y Uruguay se pueden encuadrar dentro de la clasificación propuesta por Share y Mainwaring de «transiciones vía transacción», haciendo referencia a aquellos casos en los que en un régimen autoritario inicia la transiciones estableciendo ciertos límites al cambio político. «La noción de transacción implica una negociación entre las elites del régimen autoritario y la oposición democrática» (1986: 88).

La generalización que hemos seleccionado sostiene que

los pactos o acuerdos políticos [...] se ven en gran medida facilitados cuando la sociedad civil está débilmente inactiva o a la inversa, cuando los nive-

les de la organización social y la actividad política son absolutamente altos y existe un sistema de partidos fuerte y representativo, en especial con relación al sector popular. (O'Donnell, Schmitter y Whitehead, 1994: 28)

El trabajo está dividido en cuatro secciones. La primera, presenta en líneas generales las características de las transiciones por transacción, pactos y acuerdos políticos. La segunda sección, reseña en perspectiva comparada el nivel de movilización social en cada país. La tercera analiza cómo influye el nivel de institucionalización de los sistemas de partidos en la posibilidad de lograr, a través de ellos, pactos y acuerdos políticos. En la última sección, se realizan las reflexiones finales a modo de conclusión.

### **Transiciones por transacción**

Tomando a Mainwaring y Share (1986) se entiende por transiciones vía transacción, aquella que se inicia con ciertas limitaciones al cambio político. Como dirán los autores, la noción de «transacción» hace referencia a una negociación; negociación que no se da entre iguales, sino entre la elite del régimen autoritario y la oposición democrática. Así, la elite autoritaria, al momento de la transición, otorga ciertas concesiones imponiendo al mismo tiempo límites.

Hablar de negociación nos lleva a plantear la existencia de pactos, en tanto compromiso negociado a través del cual diversos actores generan un «acuerdo» (O'Donnell y Schmitter, 1994).

Siguiendo la línea argumentativa de Mainwaring y Share, podemos afirmar que los procesos de transición desde el autoritarismo, tanto en Brasil como en Uruguay, se encuadran dentro de lo que los autores denominan transiciones no revolucionarias a la democracia, o más precisamente, dentro del modelo transiciones por transacción.

En estos países, las transiciones se ejecutaron a partir de negociaciones entre las fracciones de la dictadura militar y sectores de la oposición, como una estrategia o forma de cambio político, basado en la búsqueda de una agenda negociada de transición (Gugliano, 2006).



Desde una perspectiva comparada, es dable destacar que en el caso de Uruguay algunos de los partidos políticos negociaron las reglas de transición con los militares. En tanto que en Brasil se establece un proceso gradual de transición que es controlado por los militares, a tal punto que la participación de la oposición es tenida en cuenta como negociación implícita (Daniel Corbo, 2007).

Las modalidades de los procesos de transiciones no conflictivas, como ocurrieron en Brasil y en Uruguay, permitieron procesos de negociación entre el régimen y la oposición, los cuales posibilitaron el establecimiento de un acuerdo o pacto, que en cada caso, asumió características particulares.

Basándonos en Gruzszczac y Gugliano (2006) se distinguen tres tipos distintos de pactos: en el primero, las discusiones serían de conocimiento público y tendría lugar la firma de acuerdos públicos entre la oposición política y los militares. En cuanto al segundo, los pactos aun siendo públicos, tendrían como base la exclusión de sectores representativos de la oposición. Y por último, la tercera categoría de pactos, serían aquellos realizados informalmente, sin ningún tipo de anunciación en la opinión pública.

De acuerdo a esta clasificación, el acuerdo que existió en Uruguay se puede enmarcar en el primer tipo de pacto. En este país, existió la formalización de un pacto político explícito a través de lo que fue el «Acuerdo del Club Naval» del año 1984, firmado por representante de las fuerzas armadas y por partidos de la oposición, el Partido Colorado y el Frente Amplio. Acuerdo que «culminó en un pacto (recogido en el Acta Institucional N.º 19, sancionado por el Poder Ejecutivo el 15 de agosto de 1984)» (Corbo, 2007: 35).

A diferencia del caso uruguayo, Brasil se encuadra dentro del tercer tipo pacto, es decir, existió una especie de negociación política pero en la sombra. Se estableció un pacto militar implícito, a través de lo que se conoció como proyecto distencionista en 1974, ya que «la ruta de liberalización política brasileña estuvo marcada por movimientos de vaivén combinando la gradual reducción de la violencia estatal con el rígido control ejercido por elites autoritarias sobre la agenda, timing y procedimientos de descompresión política» (Marengo, André, 2008: 65).

En cuanto a las negociaciones del Club Naval, se puede decir que para aceptar el cambio del régimen, los militares recibieron un conjunto de garantías, asegurándose que las cuestiones militares fuesen mantenidas sobre la absoluta responsabilidad de las Fuerzas Armadas. Fruto de las reuniones entre los militares y civiles, se acordaron dos puntos centrales, en primer lugar, la realización de elecciones en noviembre de 1984, y como segundo punto central, la restauración del sistema político anterior al golpe de 1973.

Como se mencionó anteriormente, estas transiciones imponen ciertos límites a los cambios políticos, esto es, la elite autoritaria otorga algunas concesiones pero al mismo tiempo, impone ciertos límites.

El Acuerdo del Club Naval, tuvo restricciones y la imposición de un límite político importante. La limitación que se negoció en el Pacto del Club Naval, fue que sólo se podrían celebrar elecciones, como condición de que Wilson Ferreira, candidato carismático, líder del Partido Nacional (Blanco) no fuera como candidato a presidente.

Como factores positivos, implicó la aceleración del proceso de liberalización y la inclusión de las izquierdas y su legalización en el espacio político, para hacer viable el pacto y darle legitimidad. (Corbo, 2007: 36)

A diferencia del caso uruguayo, en Brasil, el control ejercido por elites autoritarias sobre la agenda y el timing del proceso de liberalización, produjo una negociación desigual entre los aperturistas del régimen y los liberales de la oposición. Como consecuencia, se impuso un ritmo lento y altamente negociado que buscó efectuar una transición controlada y reducir la movilización social.

A pesar de algunas diferencias, la transición democrática en ambos países, se desarrolló a partir de la concesión de importantes garantías a los segmentos militares. Es importante subrayar que quizás el costo más alto que se debió pagar por ello, fue que quedó sin resolver la punición a las violaciones a los derechos humanos cometidos por estas dictaduras. En palabras de Gugliano «[...] quizás por la garantía de impunidad, la transición negocia-

↑

da, garantizó la retira pacífica de los segmentos militares de la vida política y la convocatoria a elecciones democráticas» (2006: 45).

### **Mobilización Social**

Una de sus condiciones principales de las transiciones por transacción es la exigencia de niveles limitados de movilización de masas. Como sostienen Share y Mainwaring (1986) un alto nivel de movilización hace que una transición negociada sea extremadamente improbable, producto tanto al miedo del régimen a las consecuencias de un sistema más abierto, como a la negativa de la oposición a aceptar las condiciones del régimen. Allí donde se dan niveles bajos de movilización, es probable que los líderes autoritarios tengan un menos miedo a la democratización. Por el contrario, un alto nivel o grado de movilización, demuestra que el régimen es débil, y entonces la oposición se encuentra más dispuesta a intentar derribar el régimen. A Diferencia del caso brasilero, esto parece ser lo que ocurrió en Uruguay.

Por esta razón, consideramos así relevante lo que O'Donnell y Schmitter (1994) llaman «resurrección de la sociedad civil», es decir, aquella movilización generalizada que se hace presente durante este proceso de gran incertidumbre. Lo que dichos autores plantearán es que esta movilización es producto de la profunda represión que sufre la identidad política de los habitantes, debido a la destrucción de los espacios políticos organizados por parte del gobierno autoritario, reemplazándolos por una arena pública que está controlada por el Estado.

Las movilizaciones son variadas y diversas y ellas son llevadas adelante por diferentes actores; por un lado, podemos referirnos a las manifestaciones culturales y artísticas de carácter individuales que están vinculadas a expresiones colectivas, tales como las universidades, revistas literarias y académicas y grupos de investigadores ejerciendo grandes repercusiones. Por otro lado, la movilización de aquellos grupos que tiene un gran peso ideológico y se centran en la defensa de sus privilegios corporativos, como lo son las asociaciones de abogados, ingenieros, médicos, psicólogos, periodistas y asistentes políticos, a estas se las llama asociaciones dotadas de autoridad intelectual.

Además de todos esos actores, también se cuenta con otros que aportan a la transición un peso de autoridad moral, como es el caso de las organizaciones de Derechos Humanos.

Otra caracterización que los autores en mención utilizan para aludir a la movilización social es el de «levantamiento popular», entendido éste como el momento en que diversas capas de la sociedad se apoyan mutuamente en favor de la democratización y se identifican, a partir de ello, como «pueblo», es decir, una mayoría de la población que se une para luchar en pos de una meta común, en el caso específico de la transición con el fin de crear un nuevo orden social.

Cabe destacar que éste fenómeno es una de las cuestiones que genera una mayor diferenciación entre los casos que hemos elegido para nuestro trabajo.

Tal es así que en el caso puntual de Uruguay se dio una movilización política, social y sindical de importante relevancia a través de actos de masas imponentes y expresiones colectivas de resistencia para aislar al régimen e imposibilitarlo en el condicionamiento de la democracia, a lo cual hay que agregar que, con posterioridad, dicha estrategia política fue derrotada (Corbo, 2007).

En Uruguay, el accionar de los movimientos sociales durante el periodo (1980-1982), estuvo impreso por las demandas económicas que al mismo tiempo, coincidían con reclamos de carácter político (restauración de libertades, defensa de los derechos humanos y regreso a la democracia) (Romero, 2007).

En cuanto al sindicalismo, la renovación de su militancia, se aceleró a partir de la Ley de Asociaciones Profesionales de 1981, que establecía mecanismo para el desarrollo de la actividad sindical. A partir de la entrada en vigencia de este marco legal, los trabajadores se organizaron respetando los criterios que allí se habían establecido. Las organizaciones de base surgidas en 1982-1983 dieron paso a la formación del Plenario Intersindical de Trabajadores (PIT), «que como comando político de la fuerza sindicalizada, cumpliría un papel central en el cambio político» (Romero, 2007: 128).

Por otro lado, los estudiantes universitarios también se organizaron y movilizaron en respuesta a la política educativa aplicada por el régimen,

mediante la creación de la Asociación Social y Cultural de Estudiantes de Enseñanza Pública. Paralelamente y como resultado de la crisis económica, se expandieron un conjunto de nuevas organizaciones sociales de carácter extra-social y extra-partidario, como las comisiones de vecinos, las ollas populares y los clubes de compra (Romero, 2007).

El régimen respondió de manera ambigua a la reactivación social, como resultado de una división en las posturas que coexistían dentro de su cúpula militar y de las normas que regulaban el cronograma de la transición.

Es así que, y tal como indica Romero:

En Uruguay, el proceso de movilizaciones, simultaneo a las negociaciones entre los políticos de la oposición y los militares, fue producto de la consolidación de las organizaciones sociales, retroalimentadas por los partidos políticos. Las concentraciones uruguayas [...] provenían de la acción concertada de los actores políticos y sociales, articulados como un frente opositor democrático. (2007: 130)

Los apagones generalizados y las caceroleadas, fueron las expresiones más emblemáticas de los imponentes actos de masas y expresiones colectivas de resistencia, así como también, el acto del 1.º de mayo de 1983, la semana del estudiante, que finalizó con una marcha y un acto en el Franzini el 25 de septiembre del mismo año, el acto del «Obelisco por un Uruguay Democrático y sin Exclusiones», realizado el 27 de noviembre de 1983, que fue el acto de masas más grande de la historia de ese país, y el paro cívico convocado por el PIT, el 18 de enero de 1984, que fue el primer paro general que duró 12 días (Corbo, 2007).

Totalmente diferente es la situación de Brasil. La historia política de este país se caracterizó por bajos niveles de movilización popular, ya que estos sectores fueron constantemente marginados de la participación en las decisiones políticas importantes. Debido a que los líderes políticos fueron el objetivo de la represión en los primeros años del autoritarismo, estos movimientos populares se encontraban para finales de 1968 bajo el control del régimen.

↑

Bajo estas condiciones, la sociedad brasileña consideraba que si se ejercían grandes movilizaciones se dificultaría la transición negociada que tanto pretendían. Sin embargo, la finalización de la contención de la movilización popular se produjo a comienzos de 1984, momento en que las campañas para el desarrollo de las elecciones directas para la Presidencia, emerge la movilización de millones de brasileños (Share y Mainwaring, 1986).

### **Nivel de institucionalización del sistema de partidos**

Para desarrollar el nivel o grado de institucionalización del sistema de partidos, se destaca el estudio de Mainwaring y Scully para quienes «la institucionalización se refiere a un proceso por el cual una práctica o una organización se hace bien establecida y ampliamente conocida, si no necesariamente aceptada por todos. Los actores desarrollan expectativas, orientaciones y conducta basadas en la premisa de que esta práctica u organización ha de prevalecer en el futuro previsible» (1996: 3).

Según sostienen los autores, para que un sistema de partidos democrático se considere institucionalizado, debe cumplir cuatro condiciones: a) La estabilidad de los principales actores, es decir, que se mantengan en la escena política; b) El enraizamiento de los partidos en la sociedad; c) La legitimidad de partidos no subordinados a intereses de líderes ambiciosos; y d) que la institucionalización de los partidos se establezca como un fin en sí mismo, en una sociedad que reconozca y apoye su existencia (Mainwaring y Scully, 1996).

El grado de institucionalización del sistema de partidos uruguayo muestra significativas diferencias en relación a los demás países latinoamericanos, en especial en comparación con el sistema partidario brasileño. La diferencia principal entre ambos países radica en el rol central cumplido por los partidos como actores importantes del proceso de negociación hacia la transición. Así, en el caso concreto de Uruguay, los partidos políticos, por sus estrategias, su cultura y dinámica política, se ubican en el centro de la explicación de la dimisión del régimen autoritario.

De acuerdo a Mainwaring y Scully (1996) se puede decir que, los partidos uruguayos podrían ser considerados como identidades política fuertes,

↑

construidas desde áreas de igualdad y solidaridad. Además, se caracterizan por tener la capacidad de politizar e incorporar a todos los ciudadanos constituyéndose en mecanismos de expresión y representación social, siendo capaces de ofrecer también un gobierno eficaz.

La sociedad uruguaya se caracterizó por sus arraigadas identidades políticas blanca-colorada pero fue una identidad que no negó al «otro», sino que se fundó en una lógica de adversarios políticos que se necesitaron mutuamente para gobernar.

Siguiendo la misma línea argumentativa de los autores, a diferencia de Uruguay, los partidos brasileños han estado débilmente arraigados en la sociedad. Un factor influyente para esta situación fue que, los partidos anteriores a 1964 no lograron sobrevivir al golpe militar y para la mayoría del electorado eran desconocidos como puntos de referencia.

El gobierno militar contribuyó con el legado de la fragilidad partidaria en el periodo postmilitar y tuvo consecuencias perjudiciales para la política partidaria. En 1965 y 1979 la dictadura abolió los partidos políticos antiguos y permitió la creación de partidos nuevos, interrumpiendo la sedimentación de las identidades partidarias, que es un factor clave en la institucionalización de un sistema de partidos (Mainwaring, 1996: 300).

La ausencia de una historia continua de los partidos y de los sistemas partidarios, las dificultades para la construcción de partidos nacionales y la predominancia de grupos políticos intra-partidarios de carácter regional, el bajo grado de estructuración interna y el papel del Estado en la organización y representación de intereses son aspectos importantes que explican la debilidad de los partidos brasileños, como también su fragilidad en el desempeño de las funciones de representar y gobernar.

Otro aspecto que hace que los partidos en Uruguay estén más arraigados en la sociedad es que, los partidos engloban organizaciones sociales importantes como los sindicatos, grupos estudiantiles, etc. Además han ayudado a organizar a las principales organizaciones sociales teniendo una fuerte presencia en ellas (Mainwaring y Scully, 1996: 10).

En tanto que en Brasil, los vínculos han sido débiles, a pesar de haber intentado organizar y cooptar las organizaciones sociales no han logrado promover adhesiones estables (Mainwaring y Scully, 1996).

En cuanto al tercer criterio propuesto por los autores, se puede decir que en el Uruguay las elecciones fueron el mecanismo de legitimación y expresión política, fue así que en la canalización de las diferencias pasaron a manifestarse en la competencia política legal, sustituyendo a las guerras civiles.

Como sucede en los estados democráticos, las elecciones representaron una reafirmación periódica de que todos los ciudadanos eran iguales frente a un acto fundamental del Estado. El sistema político se articuló en torno a las elecciones, por lo cual el sistema electoral adquirió un papel central.

Al analizar el sistema de partidos brasileño se identifica una fuerte influencia de las élites políticas durante el periodo que abarca desde la transición a la democracia hasta la segunda elección legislativa. Hasta 1985 el sistema de partidos estuvo determinado por las reformas electorales impuestas por el gobierno autoritario, el comportamiento de los partidos frente a éstas y el voto plebiscitario de los electores. En 1985, la oposición pone fin al régimen autoritario. La élite política llevo adelante una reforma constitucional para modificar nuevamente la reglamentación electoral, ocasionando una extrema fragmentación del sistema y una baja institucionalización en el largo plazo (Mainwaring, 1996).

Por último, refiriéndonos a la relación entre los líderes y los partidos se puede destacar que en Uruguay si bien los líderes de los partidos fueron centrales en la dinámica partidaria, no surgieron figuras políticas que pusieran en jaque al bipartidismo ni que llevaran a la conformación de partidos caudillistas.

Por su parte, en Brasil las organizaciones partidarias son muy débiles, el personalismo y el populismo prevalecen y las elites políticas demuestran una lealtad limitada a los partidos. El cambio de partidos es más frecuente y a su vez estos son menos disciplinados en el Congreso. Además cuentan con escasos recursos y una presencia organizativa limitada a nivel local.

En el caso de Brasil se observa un sistema de partidos débilmente institucionalizado, al que Mainwaring (1996) denomina sistema incoativo de partidos.

En cuanto a Uruguay, se puede concluir que cumple con los criterios que establece Mainwaring (1996), ya que los partidos importantes están institu-



cionalizados y su participación en las votaciones es en general estable de una elección a la otra. Los partidos tienen raíces fuertes en la sociedad e identidades relativamente fuertes. Son actores claves en la estructuración del proceso electoral y, la determinación de quien gobierna, y las organizaciones partidarias no son expresiones de los deseos políticos de líderes carismáticos.

En síntesis, se puede decir que «una de las diferencias más importantes en la trayectoria política de estos países es que Brasil es un país de inestabilidad partidaria crónica mientras que Uruguay tiene una historia de estabilidad de los partidos» (Gugliano, 2006: 39).

### **Reflexiones finales**

A modo de conclusión, destacaremos algunas cuestiones de relevancia que nos permitirán verificar o falsificar, si nuestra generalización se corresponde para los casos de Uruguay y Brasil.

La primera de las cuestiones, es el hecho de que tanto Brasil como Uruguay, se caracterizaron por haber llevado adelante procesos transicionales no conflictivos, ya que en ambos países hubo un proceso de negociación posibilitando un acuerdo entre el régimen y la oposición. De este modo, podríamos decir que en los dos casos estamos hablando de lo que O'Donnell y Share (1986) definen como «transiciones vía transacción».

A pesar de estas semejanzas, no debemos dejar de tener presente que cada uno de los casos presenta sus particularidades. Tal es así que si tenemos en cuenta la clasificación de Gruzszczac y Gugliano (2006) en torno a tres tipos de pactos, se podría ubicar a Uruguay, en base al acuerdo que allí existió, en el primer tipo de pacto, porque el «Acuerdo del Club Naval» del año 1984 fue un pacto político explícito firmado por representantes del régimen y de partidos de la oposición.

Por otro lado, Brasil se encuadraría en el tercer tipo de pacto, ya que allí se estableció un pacto militar implícito a través de lo que fue el «Proyecto Distencionista» de 1974, lo cual tiene que ver con la reducción de la violencia estatal, de un lado, y, del otro, con el gran control que continuaban ejerciendo las elites autoritarias.

En segundo lugar, cuando hablamos de movilización social estamos aludiendo a, como ya hemos mencionado con anterioridad, la «resurrección de la sociedad civil». Otra caracterización que se suele utilizar para aludir a la movilización social es el de «levantamiento popular», es decir, aquel momento en que una mayoría de la población se une para luchar en pos de una meta común, en el caso específico de la transición con el fin de crear un nuevo orden social.

Respecto a este punto, en el caso puntual de Uruguay la movilización tanto política, social como sindical tuvo una significativa relevancia a través de actos de masas imponentes y expresiones colectivas de resistencia al régimen. Totalmente diferente es la situación de Brasil, país que se caracterizó por bajos niveles de movilización popular, debido a que consideraban que si se ejercían grandes movilizaciones se dificultaría la transición negociada que tanto pretendían, lo cual fue producto de la constante marginación de la sociedad brasileña en la participación de decisiones políticas importantes.

En cuanto a la institucionalización del sistema de partidos, se puede decir que Uruguay presenta una fuerte institucionalización de su sistema de partido, con fuertes raíces en la sociedad. A diferencia de Uruguay, los partidos brasileños han estado débilmente arraigados en la sociedad. Un factor influyente para esta situación fue que, los partidos anteriores a 1964 no lograron sobrevivir al golpe militar y para la mayoría del electorado eran desconocidos como puntos de referencia.

### Referencias bibliográficas:


- CORBO, D. (2007). «La transición de la dictadura a la democracia en Uruguay». *Humanidades*, Año VII, N.º 1, pp. 27-47.
- GUGLIANO, A. (2006). «Balance de experiencias recientes de participación ciudadana: la descentralización participativa en Montevideo y el presupuesto participativo en Porto Alegre». En *Temas y Debates* N.º 12. Año 10. Rosario: UNR Editora.
- MAINWARING, S. (1996a). «Brasil, partidos débiles, democracia indolente». En Mainwaring, Scott y Scully, Timothy. *La construcción de instituciones democráticas. Sistemas de partidos en América Latina*. Santiago: CIEPLAN.

- (1996b). «Introducción: sistemas de partidos en América Latina». En Mainwaring, Scott y Scully, Timothy. *La construcción de instituciones democráticas. Sistemas de partidos en América Latina*. Santiago: CIEPLAN.
- MARENCO, A. (2008). «¿Espacio se llega lejos? La transición a la democracia en Brasil en perspectiva comparada». En: Manuel Alcántara Saez y Carlos Ranulfo Melon (eds). *La democracia brasileña. Balances y perspectivas para el siglo XXI*. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca.
- O'DONNELL, G., SCHMITTER, P. y WHITEHEAD, L. (1994) (comp.). *Transiciones desde un gobierno autoritario* (tomo 2). Barcelona: Paidós.
- (1994a) (comp.). *Transiciones desde un gobierno autoritario. Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*. Barcelona: Paidós.
- ROMERO, J. M. (2007). «Plebiscitos y reglas de juego en la transición a la democracia: Chile y Uruguay». *Revista Uruguaya de Ciencia Política*. Vol. 18. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=297322674008>. Consultado: 08/09/2013.
- SHARE, D. y MAINWARING, S. (1986) «Transiciones vía Transacción: La democratización en Brasil y en España». *Estudios Políticos* (Nueva Época) N.º 49, pp. 87-135.



## PROYECTOS PRESENTADOS EN EL SEMINARIO DE TESINA Y TESINA

Los trabajos que se presentan a continuación fueron seleccionados por haber cumplido con los requerimientos del género proyecto de tesina, y por ser representativos de diferentes campos de investigación de la Ciencia Política. Mientras que el primero de ellos, «Mecanismos de Participación Ciudadana a nivel local. Las experiencias de Presupuestos Participativos en las ciudades de Crespo y Concepción del Uruguay», se encuadra dentro del análisis de Políticas Públicas, el segundo proyecto propone un estudio de la «Participación Femenina en el Poder Ejecutivo en los Municipios Entrerriños. Período 1983-2011», desde el abordaje del diseño institucional, de los factores político-institucionales que facilitaron o condicionaron el acceso de las mujeres a cargos electivos.



# Mecanismos de participación ciudadana a nivel local.

## Las experiencias de Presupuestos Participativos en las ciudades de Crespo y Concepción del Uruguay

Por: Victoria Yugdar

### Introducción

Los mecanismos de participación ciudadana comenzaron a desarrollarse con mayor intensidad en las últimas décadas, bajo el escenario de la descentralización que alcanza a todos los países de América Latina. Que esto haya ocurrido así no es casual, ya que los gobiernos locales adquieren una preponderancia y autonomía mayor. Así el ámbito de lo local, de lo cercano, se constituye en la esfera adecuada para propiciar esos espacios de contacto más directos, donde la línea divisoria entre representantes y representados parece ser menor.

Como se dijo anteriormente, el ámbito local municipal, parece ser el medio indicado para que se desarrollen mecanismos de participación ciudadana. Pero, qué queremos decir cuándo hablamos de participación. Arellano Gault y Rivera Sánchez indican que «no solo se intenta hacer referencia a la apertura de canales de comunicación en los gobiernos municipales, sino también estamos pensando en la posibilidad de la toma de decisiones participativa» (Arellano Gault, Rivera Sánchez, 1999: 100). Es en este sentido que los autores manifiestan la importancia de considerar el grado de involucramiento de la población, como también conocer hasta dónde la participación constituye un elemento central en la gestión municipal (Arellano Gault, Rivera Sánchez, 1999).

Partiendo de esas consideraciones acerca de la importancia de la participación en los gobiernos municipales, atendiendo a la corresponsabilidad como «repartición de poder» entre los sectores de la sociedad; se puede introducir a los Presupuestos Participativos (en adelante PP) como uno de los mecanismos de participación más importantes.

Hay acuerdo entre varios autores (Allegretti; García Leiva; Paño Yáñez, 2011; Bloj, 2009; Montes Urday, 2007) de que no existe una única forma de poner en práctica los PP. Las formas de implementarlos pueden variar, sobre todo, en relación al contexto particular donde se implemente y al diseño que se adopte. Es preciso que tanto las razones como los objetivos que dan lugar a este tipo de mecanismos estén claros para impulsar los medios más convenientes para conseguirlos.

Sin embargo, frente a las diversas maneras de llevarlos a cabo, parece haber acuerdo con respecto a los objetivos que pretenden alcanzar o en los aspectos en los cuales procuran contribuir los PP. Entre ellos podrían nombrarse: impulsar el desarrollo, fortalecer el vínculo entre el gobierno y los ciudadanos, hacer más eficaces y más democráticos a los gobiernos locales, favorecer a la transparencia de la gestión pública y de la asignación y uso de los recursos.

De la misma manera que puede haber diversidad al momento de implementar los PP, también hay diversos resultados a los que con ellos se arriban. Esta situación puede estar, sino determinada, al menos condicionada por algunos factores que entre los más importantes se encuentran: la voluntad política y el interés los ciudadanos, los niveles de información y capacitación de los actores involucrados en todo el proceso, y la claridad de las reglas de juego.

En consideración con lo desarrollado anteriormente, este trabajo se propone conocer como ha sido el proceso de surgimiento y posterior consolidación de los PP, como uno de los mecanismos de participación ciudadana más relevante de los últimos años, en los municipios de Crespo y Concepción del Uruguay. Atendiendo principalmente a las características particulares de cada experiencia y su dinámica propia, intentando responder a las preguntas sobre quién puede participar, si es vinculante o no, cómo es la relación del PP con la administración local, cómo se elaboran y cuáles son las reglas, cómo es la deliberación, cómo se toman las decisiones. Por último se intenta identificar los aportes y resultados de la implementación de dichos mecanismos con respecto al fortalecimiento de los vínculos entre el gobierno y los ciudadanos, la transparencia en la gestión, asignación y uso de los recursos

↑

y su importancia para la mejora de los gobiernos en las ciudades de Crespo y Concepción del Uruguay.

### **Justificación**

El escenario local, por la estrecha vinculación que puede existir entre gobernantes y gobernados, se constituye como el ámbito más propicio para generar mecanismos de participación ciudadana. Sobre todo de aquellos que tienen como objetivos influir en la toma de decisiones, en la asignación de los recursos; pero en particular también de aquellos que al mismo tiempo pretenden legitimar, democratizar y controlar los gobiernos y generar un desarrollo más equilibrado.

En esta dirección, el interés por el estudio del presupuesto participativo no se limita a los alcances técnicos, como canal de asignación de recursos, sino que involucra la consideración de sus potencialidades para contribuir desde el espacio local a la formulación de políticas públicas más distributivas. (Bloj, 2009: 5)

Así, este tipo de estrategias se convierten en grandes aportes en términos de concretar una mejora en los gobiernos locales.

Los mecanismos de participación ciudadana pueden existir en los diferentes ámbitos del gobierno, sea este nacional, regional, o local. Pero que las mayores innovaciones, en este sentido, se hayan presentado en el ámbito local tiene que ver con una serie de particularidades que así lo permiten, entre las que se pueden nombrar

una mayor cercanía de la clase política a las peculiaridades e intereses del territorio que representan, la proximidad entre administraciones y personas administradas, mejores posibilidades para incluir a la ciudadanía en las políticas públicas, el sentimiento de comunidad [...]. (Rodríguez Herrero; Ajanjiz, 2007: 183)

Por estas razones, muchos gobiernos locales, están interesados en impulsar procesos que relegitimen y regeneren la democracia, para hacerlo, como ya se viene diciendo, cuentan con diversos mecanismos participativos mediante los cuales pueden propiciar un acercamiento entre los ciudadanos y la administración (Rodríguez Herrero; Ajanjiz, 2007).

Es precisamente en este contexto que resulta de interés analizar las experiencias de PP en los municipios de Crespo y Concepción del Uruguay. Aunque se pueden identificar diferencias entre ambas localidades, sobre todo en cuanto al tamaño y cantidad de recursos, ellas son las únicas experiencias en vigencia de Presupuestos Participativos en la provincia de Entre Ríos. Considerarlas en términos comparativos permite conocer las peculiaridades que este mecanismo de participación asumió en estas latitudes.

#### *Objetivo General*

- Describir y analizar el proceso (desde su surgimiento hasta la actualidad) de los Presupuestos Participativos, en tanto mecanismos de Participación Ciudadana en las localidades de Crespo y Concepción del Uruguay en la provincia de Entre Ríos.

#### *Objetivos Específicos*

- Identificar el contexto de surgimiento de los Presupuestos Participativos en Crespo y Concepción del Uruguay.
- Analizarla dinámica propia de cada experiencia de PP, atendiendo sus particularidades en cuanto a los objetivos que lo impulsaron, su relación con la administración, a la elaboración de las reglas, el proceso de deliberación y cómo se estructuran los procesos de toma de decisiones.
- Analizar el/los aportes y el/los resultados de la implementación de los PP en Crespo y Concepción del Uruguay con respecto a los objetivos planteados por los mismos.
- Analizar la influencia que los condicionantes de los PP, que son la voluntad política y el interés los ciudadanos, los niveles de información y capacitación de los actores involucrados en el proceso, y la claridad de las reglas de juego han tenido en estas experiencias.



- Comparar las experiencias de Presupuestos Participativos en los municipios de Crespo y Concepción del Uruguay a la luz de los ejes de análisis desarrollados más arriba.

### **Antecedentes y marco teórico**

El concepto de participación ciudadana posee un carácter polisémico que conduce a que sea entendido de diferentes formas. Sin embargo, como señala Magari Quiroz Noriega (2007), las diversas definiciones pueden clasificarse en cuatro grandes enfoques:

La participación ciudadana como mecanismo de inclusión social, que permite combatir la marginalidad que se genera por el sistema económico capitalista.

La participación ciudadana como una forma de legitimación de las acciones del Estado, frente a la falta de credibilidad y la desconfianza frecuente en el aparato estatal y en los partidos políticos.

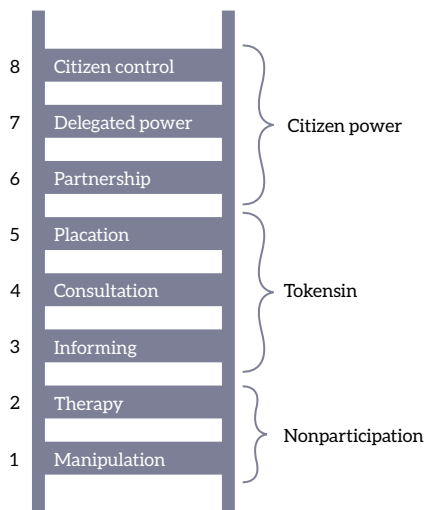
La participación ciudadana como un mecanismo de optimización del uso de los recursos estatales, logrando reducir los costos de la prestación de los servicios públicos, y así contrarrestar la deficiencia del Estado en asegurar que toda la población acceda a esos servicios.

La participación ciudadana como mecanismo de democratización de la gestión pública, que permite una mayor distribución de la riqueza y del poder en la toma de decisiones.

Esta participación se efectiviza a través de lo que se ha denominado como mecanismo de participación. Por ellos se entiende la inclusión, coordinación y cooperación de las distintas partes interesadas producida a través de diversos canales. Son métodos o instrumentos que aseguran que los diversos actores puedan influenciar en los diferentes momentos del ciclo de las políticas. Los mecanismos se expresan a través de distintas actividades, que se realizan para que la participación se haga efectiva (Villarreal Martínez, 2006).

En un texto clásico de la participación ciudadana, Arnstein (1969), propone una tipología de ocho niveles de participación que es representada grá-

ficamente por una escalera en la que cada nivel de participación se instala de manera ascendente en cada uno de los escalones (Figura 1). Cada escalón corresponde a la cantidad de poder ciudadano en la determinación del producto final del proceso. Siguiendo a este autor se puede medir el nivel de participación conociendo la forma en que ésta es llevada a cabo.



**Figura 1.** Representación de la Escalera de Participación Ciudadana (Arnstein, 1969)

Los niveles más bajos de la escalera son: la manipulación (1) y el tratamiento (2), que se pueden describir como los niveles de no-participación, son utilizados como un sustituto de la participación genuina. Poseen como objetivo permitirá los detentadores del poder «educar» los participantes, no permitir a las personas participar en la planificación o la realización de programas.

En los niveles *información* (3) y *consulta* (4). Los ciudadanos pueden escuchar y ser escuchados. Sin embargo, no se puede asegurar que sus opiniones sean tenidas en cuenta, cuando la participación se restringe a estos niveles, no hay seguimiento, por lo tanto, ninguna garantía de que el status quo pueda cambiar.

El peldaño *aplacamiento* (5), es simplemente un formulismo nivel más alto debido a las reglas del juego, estas permiten asesorar, pero los detentadores del poder siguen manteniendo el derecho a decidir.

Más arriba en la escalera se encuentran los niveles de poder ciudadano, con crecientes grados de influencia en la toma de decisiones.

Los ciudadanos pueden entrar en una *alianza* (6) que les permite negociar y participar en intercambios con los titulares tradicionales de poder. En los peldaños más altos, tanto en la *delegación de facultades* (7) y *control ciudadano* (8) los ciudadanos pueden obtener la mayor influencia en la toma de decisiones, o el poder de gestión completo.

A la hora de hablar sobre la participación ciudadana se requiere también conocer los objetivos que pueden orientar el proceso participativo. Al mismo tiempo, conocerlos permite diseñar los mecanismos propios para alcanzarlos y así evaluar los resultados en función de aquellos objetivos. Éstos se pueden clasificar en función de diversos criterios (figura 2). En primer lugar, clasificarlos en función del papel que se pretende otorgar a los ciudadanos. En segundo lugar, los objetivos de la participación pueden distinguirse en función de los resultados que los gobernantes esperan obtener de ella.

En función del papel otorgado a los ciudadanos	En función de aquello que obtienen los gobernantes
<ul style="list-style-type: none"> <li>• El derecho a ser informados</li> <li>• El derecho a ser consultados</li> <li>• El derecho a tomar parte</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La disponibilidad de colaboradores</li> <li>• La legitimidad política</li> <li>• La mejora de las decisiones</li> <li>• El fortalecimiento del capital social</li> </ul>

Figura 2. Objetivos de la participación (Brugué; Font y Gomà, 2003: 7)

Existe una intrínseca relación entre los objetivos de la participación que se definen en función del rol asignado a los ciudadanos y aquellos que se identifican por lo que obtienen los gobernantes. Así, los derechos a ser informado y a ser consultado están muy relacionados con la legitimidad y la

mejora de las decisiones públicas, mientras que el derecho a tomar parte se puede relacionar con el fomento de actitudes colaboradoras o la promoción del capital social (Brugué; Font; Gomà, 2003).

Antes ya dijimos que los mecanismos de participación pueden ser diversos, pero se puede afirmar que de los recientemente incorporados a la gestión pública, el PP es de los más importantes.

Según Carlos Grey Figueroa, el PP es:

un instrumento para impulsar el desarrollo con equidad y sostenibilidad, al facilitar que se complemente la democracia representativa con la democracia participativa, es decir, permite asignar a los diversos actores sociales un rol insustituible en la gestión de su desarrollo, como ciudadanos con plenos derechos y facultades para decidir, en todo momento, sobre su futuro. (Grey, 2002: 3)

La experiencia pionera de PP fue en la ciudad de Porto Alegre, Brasil, en el año 1989, y desde ese momento se convirtió en una referencia insoslayable en América Latina y en el mundo.

A partir de entonces, distintas ciudades se han dado formas singulares de funcionamiento aunque es posible advertir en todas ellas búsquedas comunes tales como: impactos distributivos en el gasto y en la generación de ingresos, legitimación de los procesos políticos y presupuestarios; contribuciones a la cohesión social, a la transparencia de la gestión, y al fortalecimiento de los lazos sociedad civil-Estado. (Bloj, 2009: 5)

En Argentina, los mecanismos de participación, y sobre todo los Presupuestos Participativos, tomaron mayor relevancia a partir de la crisis del año 2001, donde la desconfianza y la falta de credibilidad en las instituciones del Estado se convirtieron en moneda corriente. Como antes se mencionó, responder a estas carencias son objetivos fundamentales de la participación y también de los PP.

La diversidad en la forma de hacer los procesos es muy amplia y responden a la naturaleza de cada contexto, sin embargo bajo esta diversidad se

↑

comparten unos principios rectores, principios que nos permiten agrupar bajo la categoría PP prácticas bastante distintas.

Entre los objetivos que son reconocidos como propios de los PP (Allegretti; García Leiva; Yáñez, 2011) se pueden nombrar los siguientes:<sup>1</sup>

- *Dinamizar el tejido social*

Pretende garantizar la presencia activa de los colectivos ya organizados, así como facilitar que sociedades poco organizadas encuentren formas estables de agregación.

- Democratizar la democracia

Construir instrumentos que permitan a todos los actores implicados transformar la prioridad de gastos a la vez que se transforman a sí mismos. Todo ello a partir de la deliberación colectiva. Por eso es fundamental la participación de todos los sectores de la sociedad.

- Garantizar que la diversidad social del territorio se refleje en los procesos participativos

- Proporcionar espacios de inclusión social

- Relegitimar las instituciones representativas

Este objetivo se centra en favorecer las relaciones, el conocimiento y la mutua confianza entre la población de una localidad y sus instituciones representativas. La reorganización de la «maquinaria» pública para convertirla en una óptima coordinadora de proyectos y políticas públicas. Lo anterior sumada a una mayor apertura política, que supone establecer cuotas a la discrecionalidad decisonal sobre la adjudicación y distribución de los recursos públicos, parecen ser las herramientas que

1. Si bien se nombran todos los objetivos o principios rectores que los autores consideran comunes a las experiencias de PP, a la luz de los objetivos del presente trabajo sólo se desarrollaran aquellos que se consideran relevantes a dichos fines.

pueden hacer que las instituciones representativas adquieran mayor legitimidad.

- Lograr mayor justicia en la distribución de los recursos públicos
  - Es tener la capacidad de redistribuir mejor los recursos públicos para favorecer a los individuos y los grupos más desfavorecidos. La forma de hacer el proceso participativo y sus reglas se vuelve un elemento central para lograr este objetivo.
- Redescubrir el territorio en el que habitan los actores del proceso
- Modernizar la máquina
  - Ha sido definido como la modernización participativa sustentada en la convicción de que la participación de la ciudadanía (que son también usuarios de servicios y beneficiarios de políticas públicas) puede garantizar el control del funcionamiento de la maquinaria pública, asegurando así un desempeño transparente por parte de los administradores electos y los funcionarios.
- Incremento de la autonomía financiera de la institución promotora
  - Según las experiencias la importancia otorgada a uno u otro objetivo puede variar, hasta incluso puede que alguno de los mencionados anteriormente no sean tenidos en cuenta. Vale recordar que la relación intrínseca entre los objetivos y el diseño adoptado por los PP se ve reflejada en las formas que éste se implementa, y como no existe una manera única de hacerlo las diferencias pueden encontrarse.
  - Así como se encuentra cierta congruencia en la literatura académica respecto a los objetivos que generalmente persiguen las diferentes experiencias de PP, también es mucha la bibliografía que determina la existencia de condiciones para la realización de un PP. Estas condiciones en determinados contextos pueden hacer que los objetivos planteados se logren o no.

Entre las condiciones que se reconocen como necesarias, o al menos importantes, para la realización de PP se encuentran (Allegretti; García Leiva; Yáñez, 2011):<sup>2</sup>

- Voluntad política sostenida

Prácticamente la totalidad de las experiencias de PP que existen nacen por una apuesta del equipo político. Además de la iniciativa es necesaria también la constancia de brindarle sostenibilidad al proceso. Por otro lado, y aunque menos habitualmente, existen algunas experiencias que se han iniciadas por la demanda ciudadana y es desde ésta que los gobiernos han planteado la implementación de PP.

- Tejido social interesado

Impulsar y sostener en el tiempo un proceso participativo requiere, al menos en parte, de la implicación del tejido social activo ya existente en el territorio. Se pretende, luego con el tiempo, que ese tejido se amplíe hasta alcanzar a una mayor cantidad de habitantes.

- Interés en capacitar a todos los actores implicados

Esta nueva forma de hacer política requiere una capacitación de todos sus actores: políticos, técnicos de la administración y ciudadanía.

En esta capacitación hay elementos comunes a los tres actores, como es conocer en profundidad qué es un PP y de qué formas se puede llevar a cabo, así como elementos específicos de acuerdo con el rol que se desempeña. El interés en capacitar a los actores también depende de la voluntad política ya que, aunque hay un aprendizaje permanente a lo largo del desarrollo del proceso, es recomendable una formación inicial (especialmente para aquellos técnicos, ciudadanos y políticos que se acercan por primera vez a un proceso de carácter participativo) que es necesario financiar.

2. Considerar estos criterios permitirá analizar la influencia de dichos condicionantes en las experiencias locales objeto de estudio en este trabajo.

- **Información y difusión**

Con la difusión se pretende dar a conocer a la ciudadanía qué son los presupuestos participativos y cómo se pueden realizar. Se puede considerar como una condición importante ya que de ella va a depender, en gran medida, la participación y su diversidad.

- **Definir las reglas del juego**

Las condiciones desarrolladas anteriormente llevan a pensar en un último prerequisite que es definir con claridad las reglas del juego, es decir, del PP.

El cuadro que sigue presenta los criterios a tener en cuenta para la clasificación y análisis de las experiencias de PP. Más abajo se desarrollan los criterios que se proponen, a fin de que posteriormente sirvan a la operacionalización y puedan ser observados en las experiencias municipales de Crespo y Concepción del Uruguay.

**Figura 3.** Tomada de (Allegretti, García Leiva y Paño Yáñez, 2011).

Tabla n.º 1. Criterios utilizados para clasificar los presupuestos participativos (Adaptación de la clasificación de Sintomer, Herzberg y Röcke, 2008, realizada por Ganuza, 2007)

<b>1. Participación</b>		Quién	Cómo	Estructuras de participación	
<b>2. Relación con la administración</b>		Relación de arriba abajo o de abajo arriba ( <i>top-down, top-down-top, down-top-down</i> )		Margen de maniobra de los participantes	
<b>3. Reglas de proceso</b>	Cómo se elaboran	Quién participa en su elaboración	Grado de autonomía que conceden a la ciudadanía	Posibilidad de modificar el funcionamiento	
<b>4. Deliberación</b>	Nivel de deliberación: discusión de propuestas, técnicas deliberativas, información previa		Quién puede participar en las deliberaciones	En qué momento se puede deliberar	
<b>5. Toma de decisiones</b>		Carácter público o privado del proceso		Reglas	Criterios de justicia distributiva



## Participación

Una de las caras de la participación tiene que ver con la cantidad de personas que asistan, que logra legitimar en mayor o menor medida lo que en los PP se decida. Se dice una de las caras, porque tal vez el principio básico que posibilita ampliar el número de participantes es el de garantizar la universalidad de los procesos. Esto implica que *«todos los ciudadanos tienen la opción de participar y votar a título individual»* (Allegretti; García Leiva; Yáñez, 2011: 49). En la participación se puede analizar quién participa, cómo participa y los espacios de participación.

En cuanto a quién participa hay una primera clasificación que son los colectivos organizados y ciudadanos no organizados. Los dos formatos son a priori interesantes y suponen igualmente participación, pudiéndose hacer también una combinación de ambas.

En cuanto a cómo participar, se han identificado principalmente tres formas: la presencial, la virtual y la combinación de ambas. De las tres opciones entendemos como buenas prácticas las que tienen un carácter presencial y las híbridas. La participación exclusivamente virtual reduce, al menos hasta el día de hoy, el componente de socialización.

Sobre los espacios de participación la realidad es muy diversa: asambleas, foros, consejos, grupos motores, etc. En general suele haber un espacio de participación abierto en formato asambleario y espacios más reducidos de tomas de decisiones delegadas mediante representantes. Esta diversidad de espacios viene a ilustrar la conexión entre la democracia participativa y la representativa, así como su ajuste a cada territorio.

## Relación de los presupuestos participativos con la Administración

En general se podría afirmar que mientras más enraizado esté el proceso participativo en la administración, mayor capacidad de maniobra e influencia sobre el funcionamiento del proceso tendrá la ciudadanía.

De hecho, la adecuada articulación con la institución que lo promueve parece un elemento clave para garantizar su longevidad.

## **Reglas del proceso: reglamentación y/o autorreglamentación**

Para poder garantizar el funcionamiento del proceso es necesario explicitar las reglas o normas de tal forma que se recojan las responsabilidades de las partes y se regulen las relaciones entre los actores.

Dependiendo de si las reglas son explicitadas sólo por la administración, sólo por la ciudadanía, o de manera conjunta entre ambas, se denominarán a ese conjunto de reglas reglamento o autorreglamento. Cualquiera sea el caso es necesario revisar las reglas de forma habitual a fin de que se pueda garantizar un óptimo funcionamiento.

El papel de los reglamentos o autorreglamentos por tanto es el de normar el proceso para garantizar la transparencia del mismo.

## **Deliberación**

La deliberación se entendida como «un proceso de debate y aportación entre diferentes posturas para construir colectivamente propuestas que sean lo más satisfactorias posibles» (Allegretti; García Leiva; Yáñez, 2011: 54). Para poder alcanzar el fortalecimiento de los PP, es necesario que en la deliberación estén representados todos los sectores de la sociedad y regular lo máximo posible los procesos de polarización grupal.

## **Toma de decisiones**

En la toma de decisiones hay dos aspectos centrales a tener en cuenta: la priorización de las propuestas y la vinculación o no de las mismas.

Mecanismos de priorización de las propuestas. Se suelen encontrar dos estrategias: mecanismos correctores que prioricen las propuestas de tal forma que se beneficie a los colectivos menos favorecidos, o tratar de que, gracias a la deliberación, salgan propuestas que garanticen la justicia social. Los primeros (criterios o códigos de priorización) se crean para garantizar que los resultados obtenidos cumplan criterios como favorecer a las mayorías pero a la vez contemplar a las minorías cuando estas son, de alguna manera,

↑

sectores desfavorecidos, así como para tratar de promover la igualdad entre los territorios.

El segundo aspecto a considerar en la toma de decisiones es si ésta posee un carácter vinculante o consultivo. Hablar de vinculación implica el obligado cumplimiento por parte del equipo de gobierno, mientras que consultivo quiere decir que se escucha a la ciudadanía, pero que no se fuerza a la institución a realizar lo que la ciudadanía propone. Los procesos consultivos sirven para abrir la puerta a la participación ciudadana y legitimar la toma de decisiones del equipo de gobierno, pero difícilmente pueden conducir a la potenciación de los ciudadanos, impacto que es más habitual en aquellos vinculantes.

La legitimidad y sustentabilidad en el tiempo del dispositivo dependerá de la confluencia del compromiso y la voluntad política de las autoridades, de la extensión de la participación entre los ciudadanos, y de la concreción efectiva de las obras y proyectos elaborados en este marco.

### **Estrategia metodológica**

Dada la escasa investigación realizada sobre las experiencias de PP en Entre Ríos este trabajo será de tipo descriptivo. Y se utilizarán técnicas de análisis y recolección de datos de tipo cualitativo.

#### *Técnicas de recolección de datos*

Como técnicas de recolección de datos para los objetivos 1, 2 y 4 se consideran el análisis documental (ordenanzas, actas, reglamentos internos, memorias de procesos). Ya que mediante ese análisis se podrá obtener la información en cuanto al contexto de surgimiento de los PP en las localidades de Crespo y Concepción del Uruguay, a la dinámica de funcionamiento propia de cada experiencia y la influencia de los condicionantes en cada una de ellas.

Para el objetivo 3 se realizarán entrevistas (semi-estructuradas) a actores involucrados. Tanto a autoridades (políticos, técnicos, ejecutores y administrativos) como a los participantes (individuales y/o colectivos organizados)

de las experiencias de PP. Por las cuales se pretende analizar los aportes de los PP en las localidades, por medio de las entrevistas se trata de añadir la perspectiva interna de los involucrados para comprender esta realidad.

A continuación se presentan las variables de estudio con sus respectivos indicadores. Todos ellos servirán de ejes tanto para el análisis documental como para las entrevistas arriba mencionadas.

**Tabla 1.** Variables e indicadores para los criterios de clasificación de los PP

VARIABLES	INDICADORES
Participación	Quién participa: · Colectivos organizados · Individuos
	Cómo participa: · presencial · virtual · híbrida · activa vs. pasiva
	Espacios de participación: · asambleas · foros · consejos · grupos motores · ¿es el mismo espacio el de participación y el de toma de decisiones?
Relación con la Administración	De quién depende la implementación del PP
	Hace cuanto tiempo se lleva a cabo
	Percepción de los técnicos y/o políticos acerca del PP (capacidad de influencia/control, identificación con el proceso)
	Nivel de enraizamiento del PP en la administración

Reglas del proceso	Quién las elabora: · administración · ciudadanía · ambas
	Cuáles son las reglas y cómo se elaboran
	Grado de autonomía concedido a la ciudadanía
	Posibilidad de modificar el funcionamiento
Deliberación	Quién puede participar en las deliberaciones
	En qué momento se puede deliberar
Toma de decisiones	Carácter: · vinculante, o · consultivo
	Carácter: · público, o · privado del proceso
	Reglas

**Tabla 2.** Variables e indicadores para los condicionantes de los PP

VARIABLES	INDICADORES
Voluntad política sostenida	Iniciativa se surgimiento del proceso de PP
	Continuidad y sostenibilidad en el tiempo
	Aceptación / No aceptación por el resto de los partidos políticos diferentes a quien lo propone
Tejido social interesado	Implicación de la ciudadanía en el proceso
	Ampliación / No ampliación del tejido social involucrado
	Representatividad - Posibilidad de acceder al PP

Interés en capacitar a todos los actores implicados	A quién se capacita y de qué forma
	Diferenciación rol - tipo de capacitación
	Facilitadores / obstáculos de la capacitación
Información y difusión	Mecanismos de información y difusión de los PP
	Cómo, cuánto se conocen los PP y sus reglas
	Relación información-divulgación / participación-diversidad
Reglas del juego	Ver tabla 1. Reglas del proceso

**Tabla 3.** Variables e indicadores para los objetivos de los PP<sup>3</sup>

VARIABLES	INDICADORES
Dinamizar el tejido social	Participación a lo largo del tiempo en el proceso de PP, tanto de colectivos organizados como de individuos
Democratizar la democracia	Participación de todos los sectores de la sociedad
	Equilibrio, autonomía y control entre la organización social e institucional
Garantizar que la diversidad social del territorio se refleje en los procesos participativos	—
Proporcionar espacios de inclusión social	—

3. De acuerdo a los fines y objetivos de este trabajo solo se atenderán los objetivos que se consideran más relevantes. Como se dijo anteriormente, la importancia otorgada a uno u otro objetivo puede variar de acuerdo a cada experiencia de PP.



Relegitimar las instituciones representativas	Relación ciudadanía/instituciones
	Transparencia en la gestión. Confianza en las instituciones
	Apertura política. Modificaciones en la estructura administrativa-burocrática
Lograr mayor justicia en la distribución de los recursos públicos	—
Redescubrir el territorio en el que habitan los actores del proceso	—
Modernizar la «máquina»	Ver indicadores de «Relegitimar las instituciones representativas»
Incremento de la autonomía financiera de la institución promotora	—

**Tabla 4.** Ejes para las entrevistas semi-estructuradas a las autoridades (políticos, técnicos, ejecutores, administrativos) y participantes (individuales y/o colectivos organizados) involucrados en el proceso de PP<sup>4</sup>

Participación	Relación con la administración	Reglas del proceso	Deliberación	Toma de decisiones	Aportes y/o resultados del PP
---------------	--------------------------------	--------------------	--------------	--------------------	-------------------------------

### *Técnicas de análisis de datos*

La información recopilada será analizada a través de técnicas de análisis cualitativo.

Se creará una matriz y representaciones gráficas con el fin de elaborar las conclusiones finales a continuación.

4. Los ejes son presentados en términos generales, las preguntas tanto para las autoridades como para los participantes estarán enmarcadas en ellos. La guía serán los indicadores planteados en las tablas 1, 2 y 3. La información del análisis documental como de las entrevistas es complementaria, por eso la correspondencia en los ejes estructuradores.

## Muestra

La muestra en ambos casos estará constituida por la población que participa o participó en las experiencias de PP (sea de manera individual o como grupo), como también de las autoridades de ambas localidades que estuvieron o están incluidas en el proceso.

Se reconocerá como muestra todo documento de dichas experiencias de PP que sea de interés y que permita brindar información necesaria para el cumplimiento de los objetivos aquí planteados.

## Referencias bibliográficas

- AJANGIZ, R.; RODRÍGUEZ HERRERO, G. (2007) «Descentralización municipal y participación ciudadana: evaluación de una experiencia consolidada». *Revista Española de Ciencia Política*. N° 17, 181-197.
- ALLEGRETTI, G.; GARCÍA LEIVA, P.; PAÑO YÁÑEZ, P. (2011) *Viajando por los presupuestos participativos: buenas prácticas, obstáculos y aprendizajes*. Málaga: Centro de Ediciones de la Diputación de Málaga (CEDMA).
- ALLEGRETTI, G.; LOPES A. (2011) «Evaluar los presupuestos participativos: un ejercicio dinámico». «*Viajando por los presupuestos participativos: buenas prácticas, obstáculos y aprendizajes*». Málaga: Centro de ediciones de la diputación de Málaga (CEDMA).
- ARELLANO G.; RIVERA SANCHEZ, L. (1999) «Gobiernos locales: innovaciones y perspectivas en la gestión de la participación social». *Revista Gestión y Política Pública*. Vol. VIII. N° 1, pp. 89-119.
- ARNSTEIN, S. (1969) «A ladder of citizen participation». *En Journal of the American Institute of Planners*, Vol. 35, N° 4, pp. 216-224.
- BLOJ, C. (2009) «*El presupuesto participativo y sus potenciales aportes a la construcción de políticas sociales orientadas a la familia*». Santiago de Chile: CEPAL. División de Desarrollo Social. Serie 151.
- BRUGUÉ, Q.; FONT, J.; GOMÀ, R. (2003) *Participación y democracia: asociaciones y poder local*. Disponible en: <http://participacion.prelamp.aragon.es>. Consultado: 09/08/2013.





- GREY FIGUEROA, C. (2002) *«Manual de presupuesto participativo»*. Asociación ECOCIUDAD. Disponible en: <<http://www.uimunicipalistas.org/xcongreso/documentacion/documentos/V/8.pdf>>. Consultado: 09/08/2013.
- MONTES URDAY, A. (2007) *Presupuesto participativo, inversión pública local y mejoramiento del empleo y el acceso a servicios básicos de la población rural*. Arequipa: CEDER.
- QUIROZ NORIEGA, M. (2007) *Evaluación del presupuesto participativo en la provincia de Ilo: lineamientos y estrategias para mejorar el proceso*. Disponible en: <<https://www.yumpu.com/es/document/view/11954772/presupuesto-participativo-inversion-publica-local-y-mejoramiento-/81>>. Consultado: 29/08/2013.
- VILLARREAL MARTÍNEZ, M. (2006) *Mecanismos participativos en el diseño, formulación e implementación de leyes, políticas y programas sobre envejecimiento*. Santiago de Chile: CEPAL.

# Participación Femenina en el Poder Ejecutivo en los municipios entrerrianos. Período 1983-2011

Por: Paola Ruiz

## Introducción

Algunas posiciones consideran que el nivel municipal presenta ventajas para el acceso de las mujeres a cargos electivos y se basan, principalmente, en la mayor cercanía de los contactos con el electorado, la menor competencia electoral, el menor costo de las campañas y la mayor facilidad para hacer frente a las responsabilidades parentales (Archenti y Albaine, 2009).

Sin embargo, el informe denominado «Sexo y Poder. ¿Quién manda en la Argentina?» (Equipo Latinoamericano de Justicia y Género) revela que en nuestro país, de cada diez puestos políticos clave, dos son ocupados por mujeres. Siendo el Poder Ejecutivo el que menor participación femenina presenta (9,2%); y en cuanto a los tres niveles de gobierno, el municipal exhibe índices críticos de subrepresentación (9,0 %).

Por ello el presente estudio pretende analizar los factores (político-institucionales, partidarios e individuales) que facilitaron o condicionaron el acceso al Poder Ejecutivo Municipal de las mujeres electas Presidente Municipal en la Provincia de Entre Ríos para el período 1983-2011.

## Antecedentes y justificación

La participación política de las mujeres en los municipios ha llamado poco la atención hasta no hace muchos años. Recientemente se está reconociendo y asumiendo como un problema de desigualdad de género la crónicamente baja proporción de mujeres que acceden al cargo de Presidente Municipal.

Sin embargo, un antecedente interesante lo constituye un informe sobre la «Participación Política de las mujeres en América Latina» (Massolo, 2007) que analiza los procesos y contextos de la participación política de las mujeres en la región, los sistemas electorales que benefician o perjudican el

↑

acceso de las mujeres al poder político, los mecanismos de cuotas como dispositivos legales que tienen como objetivo equilibrar las desigualdades que enfrentan las mujeres para acceder a cargos políticos, la presencia en términos cuantitativos de mujeres en los gobiernos locales así como indaga cualitativamente los perfiles y trayectorias de las candidatas electas a los fines de analizar los factores institucionales y subjetivos que alientan o desalientan la participación femenina en el gobierno local.

Asimismo, Alles destaca el modelo de Norris y Lovenduski, el cual presenta tres tipos de factores que hacen a la estructura de oportunidades electorales de las mujeres, entendiendo por ello «*el conjunto de factores externos a los individuos que afectan sus posibilidades de alcanzar cargos electivos*» (Alles, 2007: 127). En primer lugar los factores sistémicos, que incluyen desde el diseño de las instituciones políticas hasta las estructuras sociales y las notas específicas de la cultura política local; en segundo lugar los factores partidarios, tales como la organización de los partidos políticos, sus reglas y prácticas de selección de candidatos, su ideología o la fortaleza interna de los grupos de mujeres; y por último los factores individuales, entre los cuales cabe mencionar los recursos (sociales, políticos, económicos, humanos), la ambición y los constreñimientos de las potenciales candidatas (Alles, 2007).

Igualmente, Barreiro de Sousa Lemos y Ranincheski destacan la importancia de estudiar las carreras políticas así como los tipos de socialización previos al ejercicio de determinado cargo, aduciendo que «los resultados políticos son profundamente afectados (aunque no determinados) por las características y orientaciones de las carreras personales, sin con eso desprestigiar las reglas y procedimientos formales de las instituciones» (2003: 7).

Como la mayoría de las provincias argentinas, Entre Ríos es una de las que en los distintos poderes del Estado, en sus diferentes niveles presenta índices muy lejanos a la paridad (Equipo Latinoamericano de Justicia y Género, 2003). Entre los órganos Legislativo y Ejecutivo, éste último presenta índices muy bajos de participación femenina. A medida que desciende al nivel provincial y municipal, el nivel porcentual disminuye. Por lo que es necesaria la identificación de aquellos factores que han posibilitado u obstaculizado el ingreso de mujeres en la arena política, más precisamente al cargo Ejecutivo en los Municipios de la provincia.

## Planteo del problema

¿En qué medida los factores institucionales, partidarios e individuales condicionaron o favorecieron el acceso de las mujeres electas Presidente Municipal en la Provincia de Entre Ríos en el período comprendido entre los años 1983-2011?

## Definición de los objetivos

### *Objetivo General*

- Analizar el acceso al poder de las mujeres en el cargo de Presidente Municipal en la Provincia de Entre Ríos, Período 1983-2011.

### *Objetivos Específicos*

- Recopilar y sistematizar información cuantitativa de la presencia de mujeres en el cargo Ejecutivo Municipal, a fin de revelar las brechas de género existentes en el período.
- Analizar desde una perspectiva político-institucional las características del diseño institucional a los fines de conocer qué esquemas permiten u obstaculizan el acceso de las mujeres al Poder Ejecutivo municipal.
- Indagar las condiciones internas del contexto partidario con el objetivo de explorar cuáles han sido las estrategias adoptadas por los aparatos partidarios en relación a la participación femenina.
- Explorar el perfil socio-económico y familiar así como la trayectoria laboral previa de las mujeres electas que hayan podido favorecer el acceso de las mismas al Poder Ejecutivo Municipal.

## Marco teórico

La participación femenina refiere a las mujeres que han resultado electas para el cargo de Presidente Municipal en los municipios de 1.<sup>a</sup> y 2.<sup>a</sup> categoría en la Provincia de Entre Ríos en el período de redemocratización, esto es desde el año 1983 hasta el año 2011.

A los fines de conocer el fenómeno nos planteamos el acceso como instancia en que diversos factores permitieron u obstaculizaron el ingreso de mujeres al Poder Ejecutivo Municipal, tomando la clasificación de MacKay (Alles, 2007), quién plantea tres tipos: sistémicos, estos responden a una perspectiva político-institucional, que se refiere a las características del diseño electoral: los mecanismos de cuotas, las reglas de la competencia electoral, la magnitud de distrito, el tipo de lista; a los fines de conocer que esquemas permiten u obstaculizan el acceso de las mujeres al Poder Ejecutivo municipal; partidarios que remite a las condiciones internas, como son: la ideología, el grado de centralización de su estructura partidaria, los mecanismos de selección de candidatos, con el objetivo de explorar cuáles han sido las estrategias adoptadas por los aparatos partidarios en relación a la participación femenina; por último hace alusión a factores individuales, es decir al perfil socio-económico y familiar así como la trayectoria laboral previa de las candidatas electas, refiriéndonos a características, posiciones y condiciones que individualizan a las mujeres según su lugar de origen, su estado civil, etc.; pues estos signos de identidad cobran peso al momento de llevar a cabo una carrera política.

En nuestro caso cabe destacar la importancia del diseño institucional para el acceso de mujeres a cargos públicos, ya que en lo que refiere al Sistema Electoral, para ambas elecciones rigen dos tipos diferentes, ya que en los Municipios de 1.<sup>a</sup> Categoría el/la Presidente Municipal es electo/a directamente por el voto popular, a simple pluralidad de sufragios, en cambio en Municipios de 2.<sup>a</sup> Categoría los/as vocales que integrarán la Junta de Fomento, electos/as también por el voto popular, responden al sistema de representación proporcional, siendo el/la Presidente Municipal elegido/a del seno de la Junta por los/as mismos/as vocales.

A su vez, las reformas políticas como el sistema de cuotas, que son mecanismos de acción afirmativa «que procuran atenuar los privilegios masculinos en el acceso a cargos electivos imponiendo criterios de equidad en la confección de listas partidarias, en lugar de esperar que los cambios sociales produzcan, con el tiempo, transformaciones de carácter gradual» (Caminotti, 2009: 1), son importantes al momento de descubrir posibles cambios en el

comportamiento de partidos políticos, con el fin de analizar el compromiso con la igualdad de género, por ello es preciso conocer si han incluido en sus cartas orgánicas diferentes estrategias tendientes a la igualdad de género, el porcentaje que han consensuado, la efectividad que han tenido, y de ser así conocer si los partidos políticos han adoptado sistema de cuotas, en qué medida esto se relaciona con la cantidad de mujeres propuestas por determinado signo político, etc.

Por último, cabe nombrar la función elemental de los partidos políticos, los cuales tienen el monopolio de la selección de candidatos a cargos públicos electivos, para lo cual De Luca, Jones y Tula destacan que *«entre 1983 y 2007 los partidos políticos argentinos han recurrido comúnmente a tres métodos de selección de candidatos a gobernador: 1) acuerdo de la cúpula partidaria, 2) primarias, y 3) doble voto simultáneo (DVS) o «Ley de lemas».* (2003: 86). Este mecanismo resulta crucial para identificar los métodos con que se seleccionan a las futuras candidatas.

### **Formulación de las hipótesis**

H1: Es incipiente la participación femenina en el cargo de Presidente Municipal en Entre Ríos, dándose un mayor porcentaje en las dos últimas elecciones. Los mecanismos de cuotas como el principio de participación equivalente de género,<sup>1</sup> que plantea la paridad en listas de concejales y vocales de Juntas de Fomento<sup>2</sup> podría ser el factor explicativo de la presencia de mujeres en municipios de 2.<sup>a</sup> categoría, ya que el sistema proporcional en distritos plurinominales y el tipo de boleta cerrada y bloqueada, garantiza el mandato de posición que contempla la postulación en forma alternada de un candidato de cada género por cada tramo de dos candidatos hasta el final de la lista. Ahora bien, esto no explica la elección directa del candidato para

1. Última modificación realizada por la Ley N.º 9.728 a la Ley N.º 3.001 Orgánica de los Municipios (B. O. 3/8/2006).

2. No así para Municipios de 1.<sup>a</sup> categoría puesto que responden a otro tipo de régimen electoral, esto es, sistema mayoritario en distritos uninominales.

↑

el cargo Ejecutivo, por lo que cabría indagar sobre las normas o códigos no formales que dicha Junta posee para designar de su seno al/a la Presidente Municipal.

H2: Los partidos políticos más importantes de la provincia, el Partido Justicialista y la Unión Cívica Radical han adoptado mecanismos de cuotas en sus cartas orgánicas recientemente, esto presenta grandes avances en cuanto a su democratización interna, permitiendo el avance de las mujeres en cargos partidarios como públicos.

H3: La candidatura y éxito electoral de las mujeres podría explicarse por el tipo de socialización, específicamente la filiación marital o de tipo parental, es decir que lo determinante podría ser el hecho de «ser mujer de» o «pariente de».

La profesión de las candidata como así también los inconvenientes que tuvieron para ingresar y permanecer en la política, tales como la distribución de tareas del hogar con sus respectivos cónyuges si los hubiera, , podría dar cuenta de una división sexual del trabajo como dispositivo que obstaculiza el ejercicio del poder.

### **Encuadre metodológico**

Para dar cuenta del primer objetivo específico se procederá a hacer un relevamiento de las candidatas electas en los ámbitos municipales de la provincia de Entre Ríos desde la recuperación de la democracia a través de un censo. Tomando como muestra a la totalidad de candidatas electas en el ámbito municipal en la Provincia de Entre Ríos correspondiente a la etapa de redemocratización (1983-2011).

Respecto a la indagación sobre las características del diseño institucional así como también del contexto partidario, se relevarán cartas orgánicas partidarias, legislaciones correspondientes al período, mediante la realización de un análisis documental a los fines de analizar posibles cambios en el sistema electoral, en la selección de candidatos y en el sistema de partidos. Se realizarán entrevistas a informantes claves que den cuenta de mecanismos informales para la designación de candidatos en los municipios entrerrianos,

para ello hemos trazado algunas pautas de análisis: según el tipo de municipio y el cargo que se indagará sobre los factores que hacen a la designación de los candidatos, esto es, su trayectoria, su posición económica, su carisma. También se tendrá en cuenta el órgano o persona con la capacidad para designar las candidaturas.

Respecto al cuarto objetivo, el mismo pretende observar y analizar cuáles han sido los factores subjetivos que han favorecido el acceso al cargo Ejecutivo Municipal, para ello se procederá a la realización de entrevistas en profundidad a las candidatas electas, con una guía como instrumento.

Los ejes en los cuales versarán las entrevistas son:

Perfil socio-económico y familiar, poniendo el énfasis en el estado civil, la edad, la configuración familiar y las responsabilidades familiares y domésticas. ¿Hay integrantes en su familia que se dediquen o se hayan dedicado a la política? En su hogar ¿quién se encarga del cuidado de los niños?

Trayectorias laborales, esto es su formación profesional, su actividad previa y la carrera política desarrollada. ¿Qué actividades laborales ha desempeñado antes de ser Intendente? ¿Qué dificultades tuvo al asumir el gobierno de la ciudad? ¿Qué funciones tuvo que realizar, propias de un gobierno, cuyo funcionamiento desconocía? ¿Cómo llegó a la política? ¿Qué la motivó?

## Referencias bibliográficas

- ALLES, S. (2007) «¿Hacia la consolidación política? Cambios en la "Estructura de oportunidades electorales" de las mujeres en Argentina».
- ARCHENTI, N. y ALBAINE, L. (2009) «Política y género en el nivel local. El caso de Argentina». En *Actas IX Congreso Nacional de Ciencia Política Ciudad*. Disponible en: <[http://www.sgp.gov.ar/contenidos/inap/investigacion/docs/ponencias\\_x\\_redmuni/Genero/Archenti%20yAlbaineRed%20Muni2009.pdf](http://www.sgp.gov.ar/contenidos/inap/investigacion/docs/ponencias_x_redmuni/Genero/Archenti%20yAlbaineRed%20Muni2009.pdf)>. Consultado: 20/10/2013.
- BAREIRO, L. y ECHAURI, C. «Las recién llegadas. Mujer y participación política». En Barreiro de Sousa, L., (et al.) (2003) *Carreras políticas en el Senado brasileño: Un estudio de las composiciones del Pleno y de la Comisión de Constitución, Justicia y Ciudadanía en la década del 90*.



- CAMINOTTI, M. (2009) «Género e instituciones políticas en escenarios federales: interrogantes y líneas de investigación» *Prácticas de oficio. Investigación y reflexión en Ciencias Sociales*, n.º 4.
- COBO, R. «Democracia paritaria y sujeto político feminista» *Anales de la cátedra Francisco Suárez*, 36 (2002) 29-44. España.
- COMISIÓN DE LA MUJER Y SUS DERECHOS (2005) «El poder de las mujeres». Ediciones Asamblea Permanente por los derechos humanos.
- DE LUCA, M.; JONES, M. y TULA, M. I. (2003) «Revisando las consecuencias políticas de las primarias. Un estudio sobre las elecciones de gobernador en la Argentina» *Revista Postdata* N.º 13.
- EQUIPO LATINOAMERICANO DE JUSTICIA Y GÉNERO (2010) «Sexo y Poder ¿quién manda en la Argentina?» Buenos Aires: ELA.
- (2011) «Detrás del número». Buenos Aires: ELA.
- FERNÁNDEZ PONCELA, A. (2008) «Las mujeres en la política latinoamericana. Nuevos liderazgos, viejos obstáculos».
- HERNÁNDEZ GARCÍA, Y. (2006) «*Acerca del género como categoría analítica*» *Nómadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas*. N.º 13.
- LLANOS, B. y SAMPLE, K. (2008) «30 años de democracia: ¿en la cresta de la ola? Participación política de la mujer en América Latina» *International Institute for Democracy and Electoral Assistance*. Suecia.
- MASSOLO, A. (2007) «Participación política de las mujeres en el ámbito local en América Latina», Informe preparado para el Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación de las Naciones Unidas para la Promoción de la Mujer (INSTRAW).
- MONTECINO, S. «De la mujer al género. Implicancias académicas y teóricas». Centro de Estudios Miguel Enríquez (CEME). *Revista Archivo Chile*. Excerpta N.º 2. Disponible en: <[http://www.archivochile.cl/Mov\\_sociales/mov\\_mujeres/doc\\_gen\\_cl/MSdocgen-cl0013.pdf](http://www.archivochile.cl/Mov_sociales/mov_mujeres/doc_gen_cl/MSdocgen-cl0013.pdf)>. Consultado: 23/07/2013.
- MOREIRA, C. y JOHNSON, N. (2003) «*Democracia, Género y Equidad: aportes para el debate sobre los mecanismos de acción afirmativa*». Fundación Friedrich Ebert Stiftung.
- RIGAT-PFLAUM, M. (2008) «Gender mainstreaming: un enfoque para la igualdad de género» *Revista Nueva Sociedad* N.º 218, noviembre-diciembre.



## TESINAS PRESENTADAS Y APROBADAS EN EL AÑO 2013 (SÍNTESIS)

Las tesinas cuyas síntesis se presentan a continuación fueron seleccionadas en primer lugar por dar cuenta de prácticas concretas de escritura acordes a éste género, pero también por representar diseños de investigación claramente diferenciados. Mientras que en «Los ecos de un conflicto en los pueblos del interior. La asamblea del Túnel Subfluvial durante el conflicto agropecuario», el autor se aboca a una tarea de investigación encuadrable en los denominados estudios sociales empíricos, en «Perspectivas sobre la participación política no electoral a nivel individual y el caso latinoamericano» la autora se aboca a un trabajo investigativo de corte teórico/ bibliográfico. Ambos trabajos fueron desarrollados, además, respetando las exigencias de los diseños propuestos.

## Los ecos de un conflicto en los pueblos del interior. La asamblea del Túnel Subfluvial durante el conflicto agropecuario<sup>1</sup>

Por: Walter Serrano

En marzo de 2008, el gobierno nacional estableció un cambio en el régimen de impuestos a los derechos de exportación de las oleaginosas de mayor producción en el país. La llamada resolución 125 desató un conflicto agropecuario de singulares características y uno de los hechos políticos quizás más importantes de la última década.

Es decir que, al hecho político que referimos no se asemeja con ninguno de los antecedentes que tuvieron lugar en el país, pese a los múltiples reclamos y acciones de protesta que se registran por parte de sectores agroganaderos a lo largo del siglo XX.

La singularidad del mismo refiere no sólo a las formas de beligerancia utilizadas (corte total o parcial de rutas y principales accesos, cese de comercialización de productos como cereales y carnes, volanteadas, movilizaciones hasta la sede de los poderes ejecutivos provinciales, «tractorazos», escraches en los domicilios de funcionarios públicos, obstaculización del acceso a municipalidades de algunas ciudades), sino además, a otros factores como la prolongación en el tiempo de las protestas por más de

Cien días, y del grado de involucramiento de la sociedad civil en el mismo.

En este marco, la provincia de Entre Ríos fue escenario de las sucesivas acciones de protesta en torno al implemento del nuevo sistema de retenciones móviles impuesto por el gobierno nacional. Dado su perfil productivo, predominantemente sojero,<sup>2</sup> en distintos puntos de la provincia se

1. El presente artículo es parte de un trabajo más extenso correspondiente a la tesina para la licenciatura en Ciencia Política (FTS-UNER) denominada «Juntémonos y vamos» La organización asamblearia en el Túnel Subfluvial durante el conflicto agropecuario de 2008, del mismo autor, defendida el 23/09/13 en la Facultad de Trabajo Social de la Universidad Nacional de Entre Ríos.

2. Desde la década de 1990 se verifica un aumento de la frontera sojera, en consonancia con muchas provincias del resto del país. Su nivel de producción ha escalado tan significativamente que hacia 2009 la soja representaba la el 50% de la producción de granos, considerando los siete cultivos principales (arroz, lino, trigo, girasol, sorgo y maíz) (Dominguez y Orsini, 2009).

↑

movilizaron un importante número de productores directos, junto a otros actores que permanecieron a la vera de las rutas durante meses.

De esta manera, para acercarnos a una analítica del fenómeno es que se propusieron como objetivos describir y analizar las formas de organización de las asambleas de productores organizados durante el transcurso del conflicto agropecuario en uno de los centros de protesta de la provincia de Entre Ríos: el Túnel Subfluvial

Para abordar esta problemática se partió de una serie de interrogantes elaborados tras la observación participante de quien suscribe en el marco de la multitudinaria concentración de protesta en el Túnel Subfluvial que une las provincias de Entre Ríos (en adelante, ER) y Santa Fe.

En ese contexto, se podía observar un conjunto diverso de productores procedentes de diferentes localidades cercanas a la capital entrerriana que, acompañados por ciudadanos de estas mismas localidades, se manifestaban contra el «aumento de las retenciones a las oleaginosas», al tiempo que anunciaban que no abandonarían las rutas hasta tanto no se diera marcha atrás con la medida anunciada por el gobierno nacional.

Por lo tanto, lo que se buscó determinar fueron las estrategias que se dieron los productores nucleados en el Túnel en torno al inicio de la asamblea, intentando establecer las formas de organización e integración de dicho colectivo que permitieron la permanencia de la protesta en este lugar. En este sentido, se analizó en torno a los roles que llevaron adelante tanto los productores representantes de entidades agropecuarias, como los denominados autoconvocados, afín de observar si existe alguna diferencia sustancial entre estos y cómo esas supuestas diferencias influyeron en dichas formas de protesta.

En lo que concierne específicamente al aspecto metodológico, se utilizó una técnica del tipo cualitativa, descriptiva y transversal, dado las características de la investigación y las pretensiones analíticas descriptivas ya enunciadas. De este modo, se desarrolló además de la revisión documental pertinente, entrevistas a informantes clave, que permitieron la reconstrucción del escenario en el cual tuvo lugar el conflicto.

Con el fin de reconstruir el ciclo de protesta, caracterizando los distintos momentos del proceso y sus particularidades en el espacio analizado, se

↑

efectuó una revisión de fuentes periodísticas gráficas (los periódicos locales *UNO* y *El Diario*, y los nacionales *Página/12* y *Clarín*).

Finalmente se realizaron entrevistas en profundidad a dirigentes y afiliados de entidades agropecuarias así como a ciudadanos «autoconvocados» que tuvieron un rol preponderante durante el periodo analizado. El mismo se efectuó a través de un muestreo de «bola de nieve» (Coleman, 1958 y Goodman 1961) debido, principalmente, al tiempo transcurrido desde las acciones que son objeto de estudio y el tiempo presente en el que se realizó la investigación, así como también para evitar un alto grado de dispersión de los informantes clave.

### **El conflicto agropecuario en clave académica**

Los antecedentes que se desarrollan a continuación intentan dar cuenta del vasto campo de producciones teóricas desarrolladas en torno a las diversas temáticas con las que la investigación se relaciona, tanto de manera directa, como a partir de otras contribuciones teóricas. Así comenzamos por señalar que el paro agrario que tuvo lugar a partir del mes marzo de 2008, inicia siendo uno de los periódicos reclamos sectoriales del campo por *precios, impuestos o condiciones de producción* —en este caso por un aumento en la alícuota de las retenciones— y se convierte con el paso del tiempo en un conflicto netamente político. En el marco de un conflicto sin precedentes para el país, se vislumbra una sucesión de cortes y protestas en las rutas más importantes del interior, que se prolonga a lo largo de los meses con escasas interrupciones, a la vez que instala en la sociedad argentina una discusión que tiene eco en casi todos los espacios de sociabilización.

Aparece en el común de la sociedad un concepción de *campo sojero* (Azcuay Ameghino y León, 2005) que se presenta como «un campo» *a priori* sin diferencias internas y su representación en el marco de dicho conflicto es llevado adelante por la denominada ME, cuya entidad será cuestionada tanto desde el gobierno nacional, como por alguna fracciones de las entidades que la conforman.

En esta perspectiva la arena política se dicotomiza y el conflicto va desplegando confrontaciones, marchas y contramarchas, que inauguran nuevos debates, y reviven antiguas disputas.

Intentando contribuir a esta problematización, Giarracca, Teubal y Palmisano (2008), esbozan uno de los primeros textos en torno al denominado *conflicto agrario*, en apariencia como un intento de comprender y caracterizar aquel fenómeno que emergía en ese momento y del cual se harían eco numerosas provincias del interior del país.

Las acciones emprendidas de manera colectiva en este marco de dicho conflicto por la iniciativa de la aplicación de la resolución 125/2008, podrían entenderse, dada ciertas características, como acciones corporativas y no como movimientos sociales. (Giarracca *et al.*, 2008: 36)

El planteo de los autores refiere principalmente a los contenidos de las demandas llevadas a cabo en este proceso, y al sector a partir del cual las mismas se encaran:

[...] el paro agrario se inscribe dentro de la tradición de las acciones corporativas que nada tiene que ver con los nuevos movimientos sociales alrededor de los recursos naturales. Mientras los primeros buscan satisfacer requerimientos sectoriales, los segundos buscan expandir los derechos sociales, como por ejemplo, el cuidado de los bienes comunes, la soberanía alimentaria. (Giarracca *et al.*, 2008: 36).

Los sucesos de 2008 difícilmente podrían ser comprendidos en lo que Giarracca entiende como la *nueva protesta agraria* que ha tenido lugar en Argentina en la década de 1990 y que ha sido impulsada sobre todo por pequeños y medianos productores, puesto que en la mayoría de los casos, estas luchas no estuvieron acompañados por entidades del agro más tradicionales como por ejemplo la SRA (Giarracca, 2002).

Por lo tanto, si bien se puede ubicar cronológicamente las primeras manifestaciones de esta *nueva protesta agraria*, evidentemente los sucesos de 2008

↑

podrían representar por un lado una ruptura dentro de esta tradición que proponen autores como Giarraca y Teubal, o bien un fenómeno de otras características, puesto que congregó por un lado a un perfil de pequeños y medianos productores sin ninguna afiliación, y por el otro a grandes terratenientes enmarcados en entidades agropecuarias de carácter más tradicionales como la SRA, justo a sus opuestos como la Federación Agraria Argentina (FAA).

La simplicidad con que se presenta una categoría mucho más amplia y pretenciosa como la de *Campo*, es tomada por Rubén Dri (2008), quien problematiza en relación a la gran heterogeneidad que existe entre aquellos agentes indiferenciados que se agrupan al interior del denominado *Campo* durante el conflicto agrario. Este conjunto por demás de heterogéneo en pocas ocasiones se analiza como tal, y «por un reflejo periodístico o del debate político se ha dado entender que estamos en presencia de un conjunto de actores y acciones que tienen una lógica unitaria» (Mutti, 2008: 28).

Consideramos que el «campo» aparecía configurando un «campo» *bourdieano* «un espacio social dinámico y estructurado, formado por puestos jerarquizados y reglas de juego propias, en calidad de sistemas integrales de posición, donde los agentes sociales se relacionan de manera permanente y dinámica» (Bourdieu, 1999: 280).

Esta idea también se presenta al interior de la Mesa de Enlace (ME), materializada por ejemplo, en el reclamo que la FAA llevó adelante en dicho conflicto. Para Lissin (2010), las demandas generadas a partir de esta entidad presentan una serie de *diferencias internas* y resistencias de una parte importante de los productores de la misma a participar de la ME, esgrimiendo algunas conclusiones respecto a las consecuencias no deseadas de la FAA tras la disolución de la resolución 125/2008.

Es decir que, más allá del contenido del reclamo sostenido por la ME (el de la eliminación de dicha resolución), los intereses de cada una de las entidades agropecuarias que formaban parte de dicha protesta, diferían puntualmente en algunos de sus contenidos; y esto aparecería de manera contundente en los reclamos que aun hoy mantiene FAA respecto a las políticas agropecuarias del gobierno nacional, el rol de los pequeños y medianos productores, la agricultura familiar, la ley de arriendos, etc.

## Un recorrido teórico de las acciones colectivas a las formas de organización asamblearia

Como ya indicamos anteriormente las manifestaciones que tienen lugar desde marzo y hasta julio del año 2008, irrumpen en la escena política argentina detonadas por un aumento en la alícuota de las retenciones a las oleaginosas, pero tiempo después adquieren por distintos factores un grado de conflicto tal, que indefectiblemente todas las organizaciones de la sociedad civil emiten al menos una postura en torno a dicho conflicto y en torno a las consecuencias generadas a partir del mismo.

En este sentido partimos de suponer que la *acción colectiva* es «considerada como la resultante de metas, recursos y límites» (Mellucci, 1989) que ponen en juego los actores sociales; esta es entonces, el producto de orientaciones de la acción común en el marco de un campo de oportunidades y restricciones. En este contexto, Melucci (1989) afirma que, «los individuos actúan colectivamente *construyendo* su acción por la definición, en términos cognitivos, de las posibilidades y límites (de su acción), al mismo tiempo que interactúan en orden a “organizar” sus conductas comunes» (1989: 25). Por lo que, la acción colectiva involucra, interacción, negociación y conflicto, siendo este último el marco general necesario para que emerja dicha acción.

Mientras que para Nardacchione (2005: 89) la *acción colectiva* representa el resultado de un proceso reflexivo en el cual un grupo se reconoce como colectivo que está sufriendo un proceso de identificación. Esta idea le permite al autor introducir las nociones de la construcción del *nosotros* que en este sentido aparece como relevante. De esto resulta que la acción colectiva «es una construcción proyectiva donde el Nosotros se involucra con una misma acción de discurso», donde la enunciación identificadora se da siempre por oposición, es decir que se construye desde la alteridad. Aquí la interpelación discursiva se crea a partir de la enunciación del colectivo que se enuncia, pero que está dado por oposición de un Otro considerado *prima facie* como antagonico o adversario.

Por su parte Schuster (2005) plantea la existencia de los desafíos teóricos y epistemológicos que conlleva el estudio de fenómenos sociales como las



acciones colectivas, puesto que estas se identificarían con innumerables sucesos que pueden ir para el autor desde la construcción de una cooperativa hasta la organización de un acto escolar. Merced a la complejidad empírica, teórica y epistemológica, Schuster ensaya en la búsqueda por determinar acciones colectivas de carácter contencioso, la noción de *protesta social*: «la noción de *protesta social* se refiere a los acontecimientos de acción pública contenciosa de un colectivo, orientadas al sostenimiento de una demanda (en general con referencia directa o indirecta al Estado)» (Schuster, 2005: 67).

Retomando el aporte realizado por Nadarcchione (2005), destacamos que las *protestas sociales* no son más que la manifestación (un *imput* insoslayable) que visibiliza lo que estaría «funcionando mal» en el gobierno, al igual que los actores y discursos que no están siendo tenidos en cuenta en un momento determinado.

En este sentido se sugiere que la *movilización colectiva* en tanto protesta, está siempre impulsada por un disenso de una parte de la sociedad, que recurre a estos medios como una estrategia para visibilizar el conflicto y/o desacuerdo político respecto a una temática, problema, o medida adoptada.

La pretensión de generalización aquí planteada refiere sustancialmente a la instancia en que visibiliza una demanda en el espacio público a través de un ejercicio apelativo que busca incorporar a ese colectivo que se encuentra por fuera de la construcción bipolar.

En este planteo el autor recupera la importancia que reviste el juicio dictaminado por un tercero basándose en dos razones: En primer lugar porque le otorga o le niega legitimidad a la protesta, y segundo porque la adhesión del esta tercera posición determina el éxito en tanto que logra incorporar a este colectivo en alguna posición (Nadarcchione, 2005).

En otro sentido, en lo que refiere específicamente a las *acciones colectivas llevadas adelante por las asociaciones agrarias*, Lattuada (2006) reconoce que el estudio de estas acciones amerita la división de un análisis de nivel interno y otro externo para dar cuenta de las complejidades de las acciones que llevan adelante estas instituciones.

Específicamente admite que en el *nivel externo* a su vez, se desdoblan en dos dimensiones más donde tendrían lugar, en tanto dimensiones de aná-

↑

lisis, las estrategias de acción colectiva desarrolladas por las asociaciones agrarias: la esfera pública (el ámbito del estado y de las políticas públicas) y la esfera privada (el ámbito de la sociedad civil).

De acuerdo con esta división en el esfera pública tendrían lugar aquellas acciones que se relacionan de un modo u otro con la interacción con la red de instituciones públicas donde *se elaboran y ejecutan las políticas que pueden afectar los intereses agrarios* y que involucran acciones tales como estrategias de confrontación y/o negociación, concertación y colaboración. En tanto que en la esfera privada las acciones (y por ende su estudio también) se centran en la intermediación social con respecto a otros grupos de intereses, así como la capacitación y formación de recursos en torno al uso y aplicación de nuevas tecnologías y prácticas culturales, entre otros (Lattuada, 2005).

De esta manera se presenta como evidente que las *acciones colectivas* coordinadas entre las organizaciones del agro no eran necesariamente una novedad, puesto que en la historia reciente de nuestro país se pueden registrar diversos acontecimientos en los cuales estas acciones de desarrollan de manera conjunta, siempre en torno a temáticas similares en los distintos gobiernos de turno.

A este respecto retomamos una categoría que ya habíamos mencionado con anterioridad, destacando la propuesta que realiza Norma Giarracca (2002) en torno a las *acciones colectivas* promovidas por las entidades agropecuarias.

Para concluir creemos necesario recuperar algunas de las nociones en torno a las formas assemblearias en tanto forma beligerante que adquiere las acciones colectivas promovidas por los más diversos colectivos sociales tanto durante el gobierno menemista, como a partir de la crisis económica de 2001.

Al respecto Paula Klakco reflexionando en torno a al ciclo histórico de rebelión popular en la Argentina sostiene que las *formas de organización assemblearia* se caracterizan por «una forma de organización que resulta espontánea, incipiente, la elemental para desarrollar cualquier *acción colectiva* (Klakco, 2006: 81).

A decir de la autora, en estas *formas de organización* analizadas se observaría que la ejecución de breves asambleas, constituirían el momento

mediante las cuales se deciden los pasos inmediatos a seguir en la lucha, y donde además surgen frecuentemente líderes espontáneos que son los que marcan los «blancos de la protesta».

En este sentido para Klachko (2006) la forma asamblearia aparecería dentro de sus variables como forma de organización de fracciones sociales que o bien no estaban organizadas en tanto tales de manera autónoma, o bien lo estaban de manera fragmentada o localizada o en torno de reivindicaciones puntuales.

La problemática en torno a la organización de las asambleas, en tanto repertorio de protesta, es retomada por varios autores a propósito de las formas beligerantes surgidas durante la crisis económica política argentina del 2001. En esta perspectiva nos interesa recuperar los aportes realizados por Germán Pérez (*et al.*, 2005) que en el análisis de las asambleas populares (la Popular Cid Campeador y la Vecinal de Palermo Viejo) durante el periodo antes mencionado, establecen núcleos de análisis que sirven a su vez como ejes comparativos, a saber: *el contexto de emergencia en el cual surgen, las formas de integración del colectivo y los modelos organizativos propuestos*. Los autores a partir de los ejes señalados, dan cuenta de las particularidades de cada una de estas entidades en función a cómo se organizan en torno a ciertas demandas, sobre la heterogeneidad de los colectivos que la integran, e incluso los criterios utilizados para determinar la legitimidad de quien se establece como portavoz.

Por su parte, Pérez Ezquivel (2002) señala el carácter novedoso que el movimiento asambleario comporta, puesto que no sería la consecuencia de la experiencia acumulada por las fracciones que la componen, sino que se presentaría como una acción colectiva de protagonismo popular directo que es en todo caso resultado de la rebelión generalizada.

Finalmente destacamos el aporte realizado por Nadarcchione (2005) que en su análisis de dos asambleas vecinales (la organizada en contra de la privatización de la autopista Panamericana y otra en contra del desalojo de la Villa 31, ambas de la provincia de Buenos Aires), despliega algunas herramientas teóricas que le permiten caracterizar y explicar el funcionamiento de las asambleas antes mencionadas

Para empezar el autor reconoce que en ambos casos se trata, de un modelo de disputa asimétrica, dado el bajo grado de organización de las mismas frente a un Estado fuertemente burocratizado. Esta relación desigual, es lo que para Nadarcchione impulsa la búsqueda de la «generalización de la protesta» a partir de la cual las asambleas buscan presentarse como interlocutores válidos frente al Estado y superar a la vez el problema de su fragmentación.

Esto último se lograría a través de dos mecanismos tales como la «sobreactuación del reclamo por parte de los actores» y la «movilización como mecanismo de consolidación». Aquí mientras que en la primera se apela a la sobreactuación de las consecuencias negativas que se generarían para el caso que la medida a la que la Asamblea se opone se concrete; la segunda intenta mantener un dinamismo en las movilizaciones que refuerce la identidad asamblearia, unificando las diferencias de la heterogeneidad del grupo y finalmente «dote de un acontecimiento al signo de la protesta».

### **Las asambleas en el Túnel Subfluvial: formas de integración colectiva, la relación con el territorio, y los modos de autodenominación**

Tras las primeras movilizaciones en el país en el marco de las acciones de protesta promovidas por la ME, registradas en las provincias de Córdoba y Santa Fe como hemos mencionado con anterioridad, se comienza a visualizar en ER acciones homólogas en el acceso al Túnel.

Con el paso de los primeros días desde el inicio de las protestas, se fueron sumando lentamente por grupo o de manera individual, autoconvocados y delegaciones pertenecientes a algunas entidades agropecuarias de la provincia, sobre todo las provenientes de la costa del Paraná, dado que se estaban constituyendo algunos centros de referencia sobre el otro extremo de ER.

De esta manera la visibilidad de la protesta se fue haciendo cada vez mayor, no sólo en lo que refiere al número de participantes que arribaron allí, sino además en el grado de organización que se comenzó a mostrar en cuan-

↑

to a la presencia continua, manifiesta en la instalación de un «improvisado acampe» que proyectaba la presencia continua de los manifestantes.

La integración de los diferentes productores a la protesta, ya sean como autoconvocados o como pertenecientes a entidades agropecuarias, se fue dando a través de un proceso primigeniamente azaroso y permanente que fue marcado por variables tales como las convocatorias generales, los discursos presidenciales, los anuncios de la ME y las medidas anunciadas por el gobierno nacional, entre otros.

En líneas generales, la mayoría de los entrevistados admitieron que su participación y posterior radicación en el Túnel se debió principalmente a dos móviles. Por un lado, a causa de la carencia de organización y escasa concurrencia en otros puntos de protesta más cercanos a las localidades de donde pertenecían, lo que generaba entre los productores un importante nivel de incertidumbre y un esfuerzo permanente por organizar la protesta.

Este colectivo fue estableciendo su ámbito de pertenecía como no territorial, es decir que su apropiación y con ello su autodenominación en un primer momento, no estuvo estrictamente asociada al lugar de proveniencia ni tampoco a la posición que ocupan dentro de la estructura social agraria. Por el contrario, a partir de una concepción de estrechamente relacionados con un tipo de producción agrícola-ganadera de la provincia de ER; En esencia, empresarios de distintos tamaños, principalmente medianos y pequeños productores agropecuarios, pero que también incluyeron a contratistas de maquinarias y otros servicios. En este sentido, quizás lo que resulta más paradójico de esta autodenominación es que haya incluido a casi la totalidad de los miembros del colectivo concentrado en el Túnel, ya sean efectivamente autoconvocados (no afiliados) como a productores pertenecientes a distintas organizaciones vinculadas al agro del tipo gremial.

Por otro lado, la autodenominación se fue construyendo por factores asociados al ámbito territorial, estableciéndose en parte, por la localidad de origen a la que los productores pertenecían, frecuentemente visibles en la presencia de carteles y leyendas que indicaban la representación que tenían las diferentes localidades en este centro de protesta. En este sentido, el otro aspecto que pareciera determinar la dimensión territorial que contribuyó a

↑

la denominación del colectivo presente en el Túnel es nada más ni nada menos que este espacio: el Túnel. Aquí la ocupación física y simbólica a través del acampe y la presencia casi permanente durante el tiempo que transcurrió el conflicto marcó un autodesignación como «los productores autoconvocados del Túnel».

Pese a que acabamos de señalar como elementos fundamentales al momento de la autodenominación, factores extraterritoriales como territoriales, uno de los principios fundamentales que pareciera operar como factor integrador del colectivo de los activos participantes de las protestas configurando su identidad, se ha basado principalmente en la definición de su antagonista (Nadarcchione, 2005). En el caso en la protesta del Túnel podemos indicar que se desdobló en dos antagonistas: Por un lado se constituyó claramente el gobierno nacional, quien había impulsado el nuevo esquema de retenciones móviles para las oleaginosas, lo cual desde el comienzo fue visto como una medida netamente de corte recaudatorio, que perjudicaba a los productores distorsionando los precios

La otra parte en la construcción del antagonista por parte del colectivo asentado en el Túnel, estuvo constituido por el gobierno provincial, principalmente en las figuras del gobernador Sergio Urribarri, y algunos de los legisladores entrerrianos más oficialistas que acompañaron y apoyaron el nuevo esquema de retenciones móviles.

Para resumir, señalamos que la estrategia principal en la definición del antagonista por parte de la asamblea radicada en el Túnel se desdobló como hemos mencionado, en dos niveles de gobierno: el nacional y el provincial. Aquí el primero fue el opositor directo por excelencia, como principal responsable no sólo del nuevo esquema de retenciones, sino además de las perjudiciales políticas implementadas para el sector principalmente en materia de trigo, leche y carnes, entre otros. Mientras que el segundo se fue constituyendo como tal en tanto y en cuanto parte de la dirigencia central no accedió a la demanda de adhesión de sus reclamos, aunque mantuviera abiertos los canales de comunicación, por lo que la confrontación también resultaba parcializada principalmente dada la inexistencia de una posición homogénea al interior de dicho gobierno.

## **Los modos de organización asamblearia y las acciones colectivas destinadas a generar adhesión de la sociedad civil**

Las movilizaciones comenzaron como lo hemos mencionado anteriormente bajo la forma de congregaciones espontáneas generadas a partir del anuncio de la resolución 125, sucedidas en el marco de cese de comercialización anunciado por la ME.

El proceso de toma de decisiones comenzó a desarrollarse como negociación deliberativa, entre los grupos de los distintos ciudadanos, generalmente mediante demandas en contra del gobierno nacional, donde en la mayoría de las oportunidades los debates incluían un amplio espectro de temáticas que iban desde las críticas a las decisiones del gobierno nacional, las posiciones mantenidas por los representantes de la ME, así como cuestiones propias de la organización de la asamblea.

En cuanto al primer aspecto antes señalado, las posiciones sostenidas por los productores se basaban principalmente en «recuperar» las distintas opiniones y puntos de vista mantenidos por los asambleístas, en relación a las decisiones y negociaciones tanto sostenidas por la ME, como las sostenidas por el Gobierno Nacional y provincial.

Por lo tanto, las asambleas, en tanto espacio político de decisión y organización, se constituían como un organizador en relación a las modalidades que el corte adquiriría en el Túnel. En este sentido, las mencionadas modalidades variarían entre la interrupción del tránsito de carga que transportaba mayoritariamente ganado en pie y granos, hasta el cese total de la circulación de todo tipo de vehículos, pasando por jornadas de concientización que incluyeron diferentes acercamientos con la comunidad mediante entrega de panfletos, «mateadas» y festejos.

En lo que concierne específicamente a la organización asamblearia llevada adelante durante el proceso de reclamos por parte de productores autoconvocados y de diferentes afiliaciones a entidades agropecuarias, esta comenzó a tomar consistencia como órgano máximo de decisión, merced transcurrieron los días, y se sucedían distintos hechos políticos. Así, se comienza a gestar una organización que, bajo la forma de asamblea, nucleaba

en origen a diversos afiliados y autoconvocados que en un intento particular y coyuntural de instituirse, diagramaron esta forma política de organización.

Ya descrito los orígenes de dicha organización, nos interesa remitirnos a cómo el colectivo de productores autoconvocados fue dando forma a su organización asamblearia para lograr ante todo mantener la permanencia de los movilizadores en este punto. De este modo, destacamos que se fue conformando una organización basada en la elección de productores de diferentes localidades de la región, en muchos casos a través de una «autopostulación», tanto de titulares como de suplentes. Bien cabe aclarar en este sentido que en la mayoría de los casos, estas figuras coincidían con los referentes locales pertenecientes a diversas entidades a las que hemos referido con anterioridad, aunque esta condición no era excluyente para ocupar el lugar de representación concedido y reconocido por la asamblea.

De acuerdo a esta organización, cada representante (tanto titular como suplente) mantenía una sinérgica vinculación con la asamblea que les otorgaba la licencia para determinar el posicionamiento de al menos un porcentaje importante de los productores de la zona que representaban, por lo cual se hacía frecuente las celebraciones de reuniones entre productores de distintas localidades tanto en el Túnel, como en sus respectivas localidades.

A su vez, la organización asamblearia en tanto proceso de toma de decisiones, en el caso del Túnel, mantuvo un desdoblamiento que se cristalizó en la conformación de dos asambleas diferenciadas, principalmente en el número y tipo de los actores involucrados en cada una de ellas. Así se estableció por un lado, una organización en la cual sólo participaban los representantes zonales y algunos «de los más conocidos» productores apostados en ese punto; y por el otro una Asamblea General, abierta a toda la población asentada en este centro de referencia, que incluía tanto a productores autoconvocados como afiliados.

En este sentido, la primera funcionaba como el verdadero centro de decisión en torno a las negociaciones de la ME con el gobierno nacional, y a las acciones a seguir por el colectivo en este lugar.

Así, la asamblea de representantes zonales funcionaba como un órgano de control de aquellas temáticas más controversiales que eran potencialmen-



↑

te generadoras de debates y desacuerdos difícilmente reconciliables en el marco de la Asamblea General. Por lo tanto, esta última quedaba reservada como un espacio de discusión y organización abierta, pero a una serie de tópicos y propuestas que en la mayoría de los casos se encontraba con posiciones previamente consensuadas en la asamblea de los representantes por zonas.

En lo que hace a los criterios de autorización del uso palabra en la deliberación asamblearia, el funcionamiento de la asamblea de delegados además operaba como un inhibidor de la votación individual, lo que a su vez derivaba en la aceptación de la regla de la mayoría como la forma de sancionar decisiones. Es decir que por medio de la búsqueda de consensos variables es que el conjunto representado lograba ser tal, pero en el seno de la asamblea de delegados y no así en la Asamblea General. Por lo tanto, en el plenario de esta última no todas las mociones alcanzaban un alto grado de adhesión, con lo que dependían en gran medida de los intereses y posicionamientos sostenidos por los representantes de los pueblos.

En el mismo sentido, la sinergia adquirida por las votaciones mayoritarias en detrimento de las votaciones individuales, servía de acuerdo a la perspectiva de los autoconvocados y afiliados, para «evitar que se revelen las divisiones existentes al interior del reclamo» frente a la «lucha que unía al sector rural».

En otro sentido, uno de los principales desafíos para la asamblea en cuanto a su organización se presentaba en la búsqueda por mantener un número significativo de participantes en el centro de la protesta.

La permanencia de los asambleístas en este punto se presentaba siempre como un dilema a resolver, el cual fue en parte «controlado» con el establecimiento de guardias mínimas que se debían cumplir y las cuales eran determinadas en las asambleas generales, donde se escogían normalmente distintas delegaciones de las localidades para permanecer durante periodos de tiempo, generalmente de dos a tres días.

Pero pese a esta organización y asignación de funciones, en determinados momentos que coincidían normalmente con los períodos de tregua y negociación, las filas de asambleístas se reducían sensiblemente sobre todo durante las guardias nocturnas.

Al mismo tiempo, otro desafío se presentaba para la asamblea de cara al grado de adhesión a las medidas de fuerza por parte de la ciudadanía que se veía afectada por las manifestaciones en las intermediaciones del Túnel. En este sentido, en reiteradas oportunidades los asambleístas desarrollaron diferentes estrategias destinadas a contrarrestar y/o revertir alguno las consecuencias negativas que conllevan la generación de una protesta de una duración tan prolongada.

En este sentido la asamblea fue desarrollando y haciendo aparecer dos mecanismos principales para la preservación de la adhesión y potenciación de la protesta en este punto como por ejemplo la movilización del colectivo de protesta y la realización de convocatorias masivas a través de distintos eventos.

En el primer caso la estrategia conllevó una dinámica que atravesaba una gran parte del proceso de protesta y que le imprimía al mismo tiempo, una singularidad a la misma que la diferenciaba en su activismo de otros centros de referencia. Básicamente consistía en todas aquellas acciones directas y permanentes como una forma de sostener la protesta en el tiempo y paulatinamente contribuir a la unión del grupo que sufría las consecuencias de la prolongación del acampe, entre otras.

Es por ello que en estas jornadas se hizo frecuente el uso acciones tales como la quema de neumáticos sobre la ruta, además de la presencia y movilización constante de máquinas agrícolas tanto en el centro de la protesta como su traslado en caravana al centro de la capital entrerriana. Estas acciones además de «homogeneizar el reclamo de los autoconvocados del Túnel» buscaban generar otro efecto que consiste en la reducción de la profunda asimetría que se mantiene con las élites (Nadarcchione, 2005: 210).

En tanto que las convocatorias masivas tenían dentro de sus principales objetivos generar un mayor nivel de sensibilización a la ciudadanía, acercando la «problemática del campo» al resto de la población que no estuviera necesariamente relacionada con el ámbito rural. Entre alguna de estas acciones concretas se cuentan por ejemplo las denominadas «mateadas» cuyo principal objetivo explícito era «explicar la realidad del sector y las ganancias reales que obtenían los productores» y que por lo tanto resultaban un

↑

ámbito de sociabilización que alentaba la lucha, al tiempo que legitimaba la modalidad de la misma.

### **Comentarios finales**

La participación de los productores en el corte del Túnel, tanto autoconvocados como pertenecientes a entidades agropecuarias, se dio a partir de un proceso inicialmente azaroso, donde uno de los principales factores que influenció dicha participación fue la ubicación geográfica del lugar, un centro de referencia de alto grado de impacto político y mediático que logró concentrar un número significativo de quienes fueron posteriormente asambleístas.

Transcurrido el tiempo, este colectivo fue estableciendo su ámbito de pertenencia basándose en factores tanto territoriales como extraterritoriales. Así mientras por un lado se construyó primigeniamente una autodenominación asociada al lugar de proveniencia de las facciones de distintas localidades, posteriormente esta identificación perdió peso frente a un reconocimiento dado por el lugar del corte. Es decir que, la pertenencia e identificación en tanto colectivo asambleario estuvo determinada conforme trascurrió el tiempo por el lugar emblemático en que devino el Túnel.

Por otro lado, esta identificación tuvo lugar a partir de lo que Nadarchione (2005) señala como la construcción del antagonista que en el caso de la asamblea se desdobló en dos, como hemos mencionado anteriormente. Así, el gobierno nacional se constituyó como el principal responsable no sólo de establecer el nuevo esquema de retenciones, sino además de aplicar políticas perjudiciales para el sector agropecuario, distorsionando precios y contribuyendo a la desaparición de los pequeños productores.

En esta misma línea el otro antagonista se identificó con el gobierno provincial, el cual estuvo notablemente alineado al nacional en esta medida, pese a que siempre mantuvo diálogos con los productores autoconvocados y los representantes de entidades agropecuarias.

Como hemos mencionado con anterioridad, la organización asamblearia en tanto proceso de toma de decisiones, en el caso del Túnel mantuvo un

↑

desdoblamiento que se cristalizó en la conformación de dos asambleas diferenciadas, principalmente en el número y tipo de los actores involucrados en cada una de ellas: la asamblea general y la de los representantes zonales. Esta última actuó como una entidad que por una lado determinó la temática de los temas abordados en la asamblea general, evitando así la generación de temas y decisiones controversiales que entorpecieran la dinámica de la toma de decisiones a nivel asambleario, al tiempo que retuvo una importante cuota de poder de cara a los repertorio de acciones de protesta y ciertas formas de organización de la asamblea.

Esta idea supone al mismo tiempo dos procesos que pueden pensarse a la luz de estos fenómenos. Por un lado, la existencia de un número importante de productores que, aun siendo afiliados a entidades, participan escasamente de las actividades que emprenden las mismas a nivel filiales, pero en el marco del conflicto concurren masivamente al centro de protesta analizado. Por otro, es presumible que la presencia de un importante sector de productores (principalmente medianos y pequeños, que no poseen ninguna vinculación sindical con las entidades antes mencionadas) ante el establecimiento de una medida que los afectaba sensiblemente encontraron en las asambleas un lugar de participación política directa. Este grupo incorporado de manera indiferenciada al resto de los afiliados a las entidades agropecuarias, logró sostener una lucha local más asociada a la resistencia contra el gobierno nacional y provincial que a los intereses sectoriales.

### Referencias bibliográficas

- ARCEO, Enrique y otros (2009). *La Crisis Mundial y el Conflicto del Agro*. Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini. UNQ. Disponible en: <[http://legacy.flacso.org.ar/uploaded\\_files/Publicaciones/Arceo.E\\_Basualdo\\_Arceo.N\\_La.crisis.mundial.y.el.conflicto.del.agro.pdf](http://legacy.flacso.org.ar/uploaded_files/Publicaciones/Arceo.E_Basualdo_Arceo.N_La.crisis.mundial.y.el.conflicto.del.agro.pdf)>. Consultado: 05/07/2014.
- AZCUY AMEGHINO, Eduardo. «*De la convertibilidad a la devaluación. El agro pampeano y el modelo neoliberal. 1991-2001*». En Azcuy Ameghino, Eduardo. *Trincheras en la historia. Historiografía, marxismo y debates*» Buenos Aires, Imago Mundi, 2004.

- ASCUY AMEGUINO, Eduardo y LEÓN, Carlos A (2005). *La «Sojización»: contradicciones, intereses y debates*. Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios n.º 23 – 2.º semestre. Bs. As.
- AUYERO, Javier (2002). *Los Cambios en el repertorio de la protesta social en la Argentina*. Revista Desarrollo Económico. Vol. 42 n.º 166. julio-setiembre.
- BARSKY, Osvaldo y DAVILA, Mabel (2008). *La Rebelión del Campo. Historia del conflicto agrario argentino*. Sudamericana. Buenos Aires.
- BOURDIEU, Pierre (1999). *Meditaciones Pascalianas*. Barcelona, Anagrama.
- COMELLI, María et al. *La Trama de un conflicto extendido. El conflicto agrario marzo-julio de 2008*. En Giarracca, Norma y Teubal, Miguel – Coordinadores-. *Del paro agrario a las elecciones del 2009. Tramas, reflexiones y debates*. Editorial Antropofagia, Buenos Aires, 2010. Disponible en: <<http://www.gergensal.org.ar/files/pdf/libros/DelParoAgrarioALasEleccionesde2009-1.pdf>>.
- DOMINGUEZ, Néstor y ORSINI, Germán (2007). «Reflexiones sobre el impacto de la Agricultura permanente en base a la monoproducción de soja en las economías regionales: el caso de Entre Ríos». *Gestando*, año 1, n.º 2, Paraná: Facultad de Ciencias Económicas, UNER.
- (2009). *Impactos en la estructura agraria por la ampliación de la frontera agrícola en base a la expansión del cultivo de soja en la Región pampeana: la historia reciente de Entre Ríos*. Buenos Aires: Ediciones Cooperativas.
- GIARRACCA, Norma (et al.) (2008). *Paro agrario: Crónica de un conflicto alargado*. Revista Realidad Económica n.º 238. Disponible en: <<http://www.iade.org.ar/uploads/c87bbfe5-6566-2615.pdf>>.
- GIARRACCA, Norma (2002). Revista Sociologías, año 4, n.º 8, jul/diez; pág. 246 a 264. *Movimientos Sociales y Protestas en los mundos rurales latinoamericanos: nuevos escenarios y nuevos enfoques*. Disponible en: <<http://www.scielo.br/pdf/soc/n8/n8a11.pdf>>.
- KLACHKO, Paula (2008). *Las formas de organización emergentes del ciclo de rebelión popular de diciembre de 1993 a junio de 2002 en la Argentina*. Revista Realidad Económica, n.º 234, febrero-marzo. Disponible en: <<http://www.iade.org.ar/uploads/c87bbfe5-59a4-debf.pdf>>.
- LATTUADA, Mario y NEIMAN, Guillermo (2005). *El Campo Argentino. Crecimiento con Exclusión*. Capital Intelectual. Bs. As.

- LATTUADA, Mario (2006). *Acción colectiva y corporaciones agrarias en la Argentina. Transformaciones institucionales a fines del siglo XX*. UNQ.
- LISSIN, Lautaro (2010a). «*Acción Colectiva Empresaria*» *¿Homogeneidad dada o construida?: Un análisis a la luz de las corporaciones empresarias en la crisis del 2001*. Documento de Investigación Social n.º 3. IDAES-UNSM, en: <<http://www.idaes.edu.ar/papelesdetraabajo/paginas/Documentos/1%20LISSIN.pdf>>.
- (2010) *Consecuencias no deseadas de la acción colectiva empresaria: la Federación Agraria en la Mesa de Enlace. Un abordaje a partir de la sociología económica*. Papeles de Trabajo. Revista electrónica del Instituto de Altos Estudios Sociales de la UNSM. Año 3, n.º 6. Bs. As., en: [http://sociologiaeconomica.com.ar/wpcontent/uploads/2011/01/LAUTARO-LISSIN\\_PAPELES-DELTRABAJOFINAL.Pdf](http://sociologiaeconomica.com.ar/wpcontent/uploads/2011/01/LAUTARO-LISSIN_PAPELES-DELTRABAJOFINAL.Pdf)
- MELLUCI, Alberto (1992). «*Liberation or Meaning? Social Movements, Culture and Democracy*». *Development and Change*. Vol. 23. N.º 3, 43-77. Sage. London.
- MUTTI, Gastón (2008). *Notas ocasionadas por la disputa sobre las retenciones cerealeras*. Revista Desde el Fondo. Facultad de Trabajo Social. UNER. Junio-octubre de 2008.
- NADARCCHIONE, Gabriel. *La acción colectiva de protesta: del antagonismo al espacio público*. En Schuster, Federico et al. *Tomar la palabra. Estudio sobre la protesta social y acción colectiva en la Argentina contemporánea*. Buenos Aires, Prometeo Libros, 2005.
- PEREZ, Germán; ARMELINO Martín; ROSSI, Federico. *Entre el autogobierno y la representación. La experiencia de las asambleas en la Argentina*. En Schuster, Federico et al. op. cit.
- PEREZ ESQUIVEL, Leonardo. *Cuando las cacerolas sonaron contra el neoliberalismo*. En BIELSA, Rafael et al. *Qué son las Asambleas Populares*. Buenos Aires, 2002.

# Perspectivas sobre la participación política no electoral a nivel individual y el caso latinoamericano<sup>1</sup>

Por: *Stefania Lapolla Cantoni*

## Introducción

En una época en que mucho se escribe acerca de los *outputs* producidos por el gobierno y el sistema político, en un escenario de expansión y enraizamiento de la democracia, nuestro foco está puesto en el papel de la participación política en tal régimen político. Consideramos que el estudio de la actividad política en una sociedad no puede ser dissociado de la evaluación de la calidad de la democracia. En este sentido, debemos estudiar cuáles son los principales condicionantes de la participación política, quiénes son los que (no) participan, cómo lo hacen, cuál es su relación con el sistema político. Además, es fundamental entender las percepciones, actitudes y comportamientos que una población tiene para luego entender acontecimientos o fenómenos coyunturales, siendo un caso paradigmático las protestas masivas acontecidas en Brasil en 2013.

Una definición amplia de participación política es ofrecida por Bobbio *et al.* (1997), para quienes tal concepto

se utiliza generalmente para designar toda una serie de actividades: el acto del voto, la militancia en un partido político, la participación en manifestaciones, la contribución dada a una cierta agrupación política, la discusión de sucesos políticos, la participación en comicios o en una reunión sectorial, el apoyo dado a un determinado candidato en el curso de la campaña electoral, la presión ejercida sobre un dirigente político, la difusión de información política, etc. (p. 1.137)

1. Este trabajo forma parte de la tesina de grado: *¿Zoon Politikón? La Participación Política no electoral de los individuos: Una revisión crítico-bibliográfica en torno a las principales cuestiones sobre el fenómeno.* Lapolla Cantoni, Stefania. UNER, 2013.

Entretanto, debido a la polisemia del concepto (Mendes Fialho, 2008) y a la naturaleza de nuestro trabajo, optamos por no limitarlo y condicionarlo adoptando una definición *a priori*, y sólo hacer un recorte según el cual la participación política aparecería como generadora de *inputs* políticos, en tanto demandas, apoyos y preferencias.

De tal modo, bajo el objetivo general de organizar el campo teórico sobre la participación política no electoral de los individuos, acercándonos a ciertos disensos y varios consensos sobre el fenómeno, propusimos dos objetivos específicos. El primero de ellos consiste en identificar los factores que han resultado relevantes para explicar el fenómeno analizado, en los estudios teórico-empíricos desarrollados en el plano internacional en las últimas décadas; mientras que en segundo lugar nos proponemos pensar la especificidad del caso latinoamericano a la luz de aquella literatura internacional, matizándola con los estudios acerca de las particularidades de la región que se ponen en juego —directa o indirectamente— en el tema de la participación política. A propósito de este segundo objetivo, América Latina presenta trazos culturales, políticos y sociales ajenos a los países que han sido objeto de la mayoría de la literatura sobre participación política. Paralelamente, estas particularidades —objeto de estudio de académicos que no pertenecen al «núcleo duro» de la participación política—, pueden ser traídas al debate, con el fin de relativizarlo, profundizarlo y enriquecerlo.

Si bien nuestro recorte de participación no electoral es avalado por la propia tradición bibliográfica, que identifica y divide a la participación en «electoral» y «no electoral», nos centramos en la participación política voluntaria porque el acto del voto, aun si no es obligatorio (dependiendo del sistema electoral), sí es más habitual y está más institucionalizado. Además, decidimos excluirlo porque consideramos que el *simple* acto de ejercer el derecho al voto responde mayormente a un procedimiento electoral, sin decirnos mucho sobre el interés y la voluntad del individuo para involucrarse en la vida política.

Nuestro trabajo se desarrolló a través de tres ejes analíticos para examinar el corpus teórico, a través de los cuales procuramos sistematizar la bibliografía sobre participación política. Primero, los condicionantes de la



participación, donde surgieron temas como el rol de la cultura política de una determinada sociedad (Almond y Verba, 1963; Putnam, 1996, 2000) y la fuerza explicativa de las actitudes racionales de los individuos (Downs, 1957; Olson, 1985). En segundo lugar, al examinar quiénes (no) participan emergió la cuestión de la desigualdad política (Milbrath y Goel, 1977; Verba *et al.*, 1995). Finalmente, indagar en cómo participan los individuos nos condujo a presentar un debate en torno a la transformación (Dalton, 2008; Inglehart y Welzel, 2005) o declive (Putnam, 2000) de ciertas formas de participación. Aquí abordamos brevemente tales cuestiones y las ponemos en un contexto en particular, el latinoamericano.

### **Los condicionantes de la participación política desde la bibliografía del comportamiento político**

*Cultura política.* De acuerdo con la descripción de cultura política de Almond y Verba (1963), como un set de normas sociales y orientaciones compartidas, Dalton (2008) se refiere también a estas normas que conformarían la ciudadanía. Así, identificando lo que se espera del individuo en el ámbito público y lo que el individuo espera del Estado, la ciudadanía —el conjunto de esas normas— influenciaría actitudes y comportamientos. La cultura política de una nación, entonces, contendría un mix de actitudes y orientaciones, entre ellas las imágenes del rol ciudadano (Dalton, 2008: 78).

Almond y Verba (1963) advierten diferencias nacionales<sup>2</sup> entre la distribución de orientaciones cognitivas (conocimientos y creencias acerca del sistema político), afectivas (sentimientos acerca del sistema político, sus funciones, su personal y sus logros) y evaluativas (juicios y opiniones sobre objetos políticos que involucran la combinación de criterios de valor con la información y los sentimientos). La conjunción de éstas otorga identidad a culturas políticas que resaltan roles parroquiales (generalmente desconocen

2. En tanto Almond y Verba (1963) refieren a diferencias culturales entre naciones, Putnam (1996) indica también la existencia de patrones culturales bien diferenciados al interior de una nación, como es el caso de las regiones norte y sur en Italia.

o conocen vagamente los aspectos políticos), roles de súbditos (cognitivamente orientados hacia el «lado *output*» del gobierno) o roles participantes (informados sobre el sistema político en todos sus aspectos). En su esquema, la percepción de eficacia política, el interés, el conocimiento y la confianza en la democracia por parte de los individuos, se vuelven importantes factores explicativos de la actividad política existente en una sociedad.

Según estos autores, «la confianza social es traducida en confianza política» (p. 228), y por eso también evalúan las relaciones sociales y la cooperación cívica que reina en una nación, como factores a tener en cuenta a la hora de explicar la participación política. En esta línea también se ubica Putnam (1996), para quien los valores de solidaridad, confianza, y cooperación tienen mucho que decir sobre la vitalidad del tejido organizacional y comunitario de una sociedad, factor clave para entender el activismo político, pues el autor pondera el sentido comunitario de la política. En este sentido, el «cara a cara» adquiere una dimensión crucial para participar políticamente, pues, según este autor, «el capital social permite que se difunda la información política» (Putnam, 2000: L/e.) y tengan lugar discusiones políticas, a nivel informal o formal. Todavía, miembros de organizaciones aprenden a realizar y dirigir reuniones, hablar en público, escribir cartas, organizar proyectos y debatir asuntos públicos (L/e).

Ahora bien, Almond y Verba (1963) identifican que la propensión a participar en estas organizaciones aumenta con el nivel de educación, de modo que no sólo el individuo altamente educado aprendería aptitudes políticas dentro de la escuela, sino también es más probable que entre en otras relaciones que llevarán más lejos su sentido de eficacia política<sup>3</sup> (p. 249), efecto aún mayor si la organización persigue fines políticos.

*El problema de la desigualdad política.* Respecto a estas diferencias de atributos entre los individuos y la consecuente reproducción en la esfera

3. La noción de eficacia política puede dividirse en una dimensión interna, el sentimiento de ser capaz de ejercer influencia en la arena política, y de una externa, la percepción de la capacidad de respuesta de las instituciones, de su voluntad de responder a las necesidades y satisfacer las peticiones de los ciudadanos (Mannarini *et al.*, 2008: 99).

política, Milbrath y Goel (1977) primero, y Verba, Schlozman y Brady (1995) después, son referencias claves para analizar una temática afín a la participación política: la desigualdad política.<sup>4</sup> Esta literatura analiza en forma integral la asociación de la actividad política tanto con los factores sociodemográficos como con los psicosociales, ambos interrelacionados.<sup>5</sup>

Milbrath y Goel (1977) examinan la participación política en función de los estímulos que recibe un individuo, de factores personales, de la posición social y de variables del entorno. La principal proposición de su modelo apunta a que cuanto más próximo un individuo esté del centro de un sistema político, mayor será su probabilidad de activación política. Una dimensión objetiva está compuesta por atributos como ingresos, escolaridad, estatus ocupacional, lugar de residencia, extensión de las redes sociales, etc. (aspectos socioeconómicos). La dimensión subjetiva se relaciona con las opiniones, creencias y habilidades cognitivas como, por ejemplo, autopercepción de competencia política, información y conocimiento factual, identificación partidaria, etc. Así, las personas con más educación –generalmente más comprometidas e interesadas en política– son quienes encuentran más estímulos políticos, por habitar espacios propicios para recibirlos y por tender a interactuar con otras personas casi del mismo nivel educativo (p. 38).

Personas que carecen de educación y sofisticación política rechazarían los estímulos políticos como un medio de protegerse de mensajes que no entienden o no pueden absorber, argumento también defendido por Almond y Verba (1963). También serían más propensos a rechazarlos, por otro lado, quienes perciben a la política como una amenaza (real o percibida), y quienes están confundidos entre un cúmulo de estímulos que apuntan hacia di-

4. Ambas referencias superan en complejidad al *Socioeconomic Status Model* (SES), el cual centra su análisis en los factores socioeconómicos, pero, en la opinión de Verba *et al.* (1995), deja sin explicación cómo se produce la relación entre éstos y la participación política. La tesis central sería que aquellos que son favorecidos en términos socioeconómicos –que tienen niveles de ingresos, ocupación e educación más altos– son más propensos a ser activos políticamente.

5. Aclaramos, siguiendo a Milbrath y Goel, que las variables socioeconómicas no «causan» ningún comportamiento específico, en el sentido de ser requisitos para o antecedentes inmediatos de ciertos actos; sino que forman personalidades, creencias y actitudes que, a su tiempo, sí son requisitos para actos específicos –como la participación en política (1977: 86).

ferentes direcciones, disputando la atención del individuo. Explicando este último factor, un individuo puede frecuentar diversos grupos en los cuales las opiniones y preferencias no son convergentes y, ante esta situación de angustia o confusión, puede acabar alejándose del juego político.<sup>6</sup>

Desde luego, cualquier lector podría pensar en la existencia de individuos que poseyendo la capacidad y las condiciones para participar en política, se mantienen apáticos respecto de los asuntos públicos, prefieren dedicar su tiempo libre a su vida privada, no les gusta el ambiente político o, usando el argumento de la paradoja del *free rider* que veremos a continuación, esperan que sean otros los que «levanten la bandera en su nombre». Del mismo modo, y como los mismos autores aclaran, hay millones de personas altamente comprometidas en política que tienen bajo nivel educativo, de ingresos, etc. Sin embargo, lo que la literatura que estudia este fenómeno intenta analizar es la asociación y la capacidad explicativa de ciertos factores con la participación política.<sup>7</sup>

Siguiendo el ploteo de los autores, individuos con recursos de clase media son más propensos a participar en política y a sentirse eficaces con su acción política. Así, su participación probablemente aumente su sentido de eficacia, y éste, a su vez, probablemente incremente su participación. En contraste, personas con pocos recursos son menos proclives a participar en política y a sentirse eficaces sobre su accionar. Así, su falta de participación contribuye para su sentido de impotencia política, y su creencia acerca del sentido de eficacia disminuye su posibilidad de participar (Milbrath y Goel, 1977: 59). Todavía, individuos capaces de participar en los asuntos políticos dentro de la familia mientras son jóvenes son más propensos a desarrollar sentimientos de eficacia en la vida adulta (Almond y Verba, 1963; Milbrath y Goel, 1977; Verba *et al.*, 1995).

6. En la jerga del comportamiento político es lo que se denomina «*cross pressure among one's membership groups*». Ver Therriault, A., *et al.* (2011) «Cross-Pressures and Political Participation». *Conference Proceedings*, Paper 23.

7. En un trabajo más actual, Dahl también se refiere a esto en términos de «barreras para la igualdad política», las cuales serían la distribución de recursos (dinero, tiempo, conocimiento, amenaza de fuerza, trabajos, amistad, posición social, etc.), de habilidades, y de incentivos políticos. Ver Dahl (2008). *La igualdad política*. Buenos Aires: FCE.

Lo mismo acontece con el compromiso: el interés político —junto al sentido de eficacia política— probablemente conducen a activarse políticamente, pero, presumiblemente, la participación en política también aumenta el interés político; y también la dirección de causalidad es intrincada respecto de las invitaciones para participar (Verba *et al.*, 1995).

Verba y sus colaboradores (1995) van en la misma dirección en cuanto a la existencia de factores sociodemográficos y psicosociales que se refuerzan neutralizando la igualdad de oportunidades para participar en los asuntos públicos: «las condiciones iniciales que conducen a la acumulación de los recursos políticos (tiempo, dinero y habilidades cívicas) también llevan al compromiso político y a estar en una posición tal que son probables los pedidos para actuar políticamente» (p. 16. Traducción propia). Su modelo explicativo muestra cómo la clase y el estatus moldean los recursos que, a su vez, constriñen las elecciones sobre la activación política (1995: 287). En otras palabras, la preferencia del individuo para ser activo políticamente es ella misma resultado de procesos sociales y del aprendizaje social. En la concepción de esos autores, el proceso participativo descansa sobre dos elementos principales: la motivación y la capacidad para tomar parte en la vida política. Ambas tienen sus raíces, al igual que lo argumentado por Milbrath y Goel (y también avalado por Almond y Verba, 1963 y por Putnam, 1996, 2000), en las instituciones no políticas (familia, escuela, organizaciones, trabajo, etc.) a las que los individuos se asocian a lo largo de sus vidas. Sea para votar, trabajar o contribuir en campañas, contactar funcionarios, protestar, trabajar en una comunidad, ser miembro de un comité local, afiliarse en una organización política o contribuir en una causa, se precisa de recursos, así sean en forma de dinero, tiempo, o habilidades cívico-políticas.<sup>8</sup>

8. Como comentan los autores, casos de individuos que tienen interés en una determinada política, porque reciben algún beneficio social del gobierno o por ser fervientes defensores de una causa *x* (por ejemplo, el aborto) escapan a este esquema. Este tipo de participación temática (*issue engagement*) tiene un impacto *adicional* en la probabilidad de que un individuo sea activo —aunque sólo en asuntos relacionados con esa política—, más allá de cuan dotado esté con los otros factores que condicionan la participación. También destacan la particularidad de la protesta, la cual no estaría correlacionada con la educación de igual modo que las demás modalidades, como tampoco exigiría muchos recursos (en sentido amplio) para ser realizada (Verba *et al.*, 1995). La protesta sería, según estos autores, «*the weapon of the weak*».

Si bien hay una correlación positiva entre las condiciones socioeconómicas y algunas orientaciones psicológicas (compromiso, deber cívico y eficacia política), Milbrath y Goel (1977) advierten que el impacto de la adhesión partidaria sobre la participación política parece ser independiente del impacto de las variables socioeconómicas. Como comentaremos más adelante siguiendo a Dalton (1984), el partidarismo actúa como atajo para quienes poseen bajos niveles de sofisticación política, sea proveyendo indicios claros y a bajo costo para el voto, o actuando más allá de éste. Todavía, la vinculación con un partido político estimularía la sofisticación política y el compromiso, y en cierta medida el flujo causal también actuaría en la dirección opuesta (p. 267). Sin embargo, para ampliar el abanico de formas de participación política a actividades más allá de la arena partidaria —como la protesta—, se precisarían ciertos recursos, escasos en los individuos que han adquirido menos niveles de educación. De este modo, aun si la movilización a través de lazos partidarios no está asociada a atributos sociodemográficos, debe reflexionarse sobre qué tipo de participación se está desarrollando.<sup>9</sup>

Así, en vez de la protesta ser *the weapon of the weak* (el arma de los débiles), como defienden Verba et al. (1995), según Dalton (1984) los movilizados cognitivamente<sup>10</sup> serían los que más tenderían a protestar —entre otras formas de participación no convencionales— pues poseen las herramientas y la capacidad de expresarse por fuera de la vía partidaria. Milbrath y Goel (1977) también sustentan que los individuos inclinados hacia la protesta son aquellos de alto estatus socioeconómico, porque poseen los recursos (educación, habilidades organizacionales, información) que les facilita su participación en actividades radicales y por ser menos propensos a sentirse vulnerables a las represalias sociales y económicas que el sistema pueda traerles en su contra (p. 70). En principio, consideramos que estos argumentos deben ser

9. Un tema interesante para examinar es aquel acerca de las redes de clientelismo que existen en muchas sociedades latinoamericanas. Ver, por ejemplo, Auyero, J. (2000). «The Logic of Clientelism in Argentina: An Ethnographic Account». *Latin American Research Review*. 35(3). 55-81.

10. El autor realiza una interesante clasificación entre individuos apolíticos (no participan), partidarios rituales (participan sólo a través del partido político), partidarios cognitivos (participan a través del partido político y más allá de éste) y apartidarios (participación por fuera de los lazos partidarios).

↑

considerados en contextos específicos, pues otros factores pueden incidir en la propensión a expresarse mediante protestas —por ejemplo la capacidad de respuesta del gobierno ante la transmisión de las preferencias mediante otros medios.

*Factores políticos.* Insertos dentro de los estudios sobre cultura política, pero con un énfasis más específico en la arena política, estudios como el de Booth y Seligson (2009) argumentan que las actitudes en relación al régimen político y sus instituciones impactarían en la participación política y definirían los canales por donde acontece.

Retomando la definición eastoniana de legitimidad política como el apoyo dado al sistema político, tanto a sus componentes generales como a los más específicos, los autores identifican seis dimensiones de la legitimidad política, con efectos diferenciados sobre la participación política. Éstas son: existencia de una comunidad política (la dimensión más básica y difusa); apoyo a los principios fundamentales del régimen; apoyo a sus instituciones; evaluación de su desempeño; apoyo al gobierno local; y apoyo a actores políticos (evaluación de la eficacia de éstos) (p. 49). La evaluación de los ciudadanos sobre el desempeño del régimen sería la dimensión con mayor impacto sobre varios modos de participación, seguido del apoyo al gobierno local (p. 157).

Con todo, no hay consenso en la literatura que analiza la relación entre legitimidad política y participación, pues Booth y Seligson se oponen a dos proposiciones y defienden una tercera: primera, ciudadanos que expresan altos valores de legitimidad hacia el sistema serían más propensos a involucrarse en formas de participación política convencionales, es decir, dentro de los canales institucionalizados. Los individuos descontentos políticamente, al mismo tiempo, se mantendrían retirados de la arena política, sin efectuar ningún tipo de demandas. Segunda, ciudadanos que expresan baja legitimidad serían más propensos a involucrarse en formas de participación no convencionales o en protestas. Su hallazgo es que el principal patrón de relaciones entre la legitimidad y la participación política se da en forma de U, es decir, los ciudadanos que expresan mayores y menores niveles de apoyo al sistema político, en contraposición a los moderados, son quienes más participan.

Lo anterior nos parece interesante para pensar en las manifestaciones que han tenido lugar en los últimos años en varios países —aun cuando muy disímiles entre sí— (Argentina en 2001, Grecia en 2008, España y Estados Unidos en 2011, Inglaterra en 2012, Brasil en 2013, etc.) a la luz de esta relación entre la evaluación que los individuos hacen del sistema político y los niveles de acción política, toda vez que, como comentan los autores, los ciudadanos que expresan menos apoyo hacia el sistema no rechazan los principios del régimen democrático (anomia), sino a los actores políticos, a las instituciones, al gobierno local y al desempeño económico nacional (cinismo) (Booth y Seligson, 2009; Milbrath y Goel, 1977). Como comenta Dalton (2008), los crecientes niveles de educación, las cambiantes experiencias generacionales y otras fuerzas sociales están haciendo decrecer el respeto por la autoridad y las formas tradicionales de obediencia. Simultáneamente, estas mismas fuerzas están incrementando los valores de autoexpresión al mismo tiempo que las habilidades y deseos de participar más directamente en las decisiones que afectan la vida de cada uno (p. 83).

Milbrath y Goel (1977) agregan que cuando la desconfianza política es combinada con sentimientos de eficacia, el resultado probablemente sea la protesta en contra del sistema; cuando, por el contrario, la desconfianza es combinada con sentimientos de ineficacia, la consecuencia posiblemente sea la retirada de la política (p. 69). En medio de estas posibilidades de activación política se encuentra un variado abanico de barreras y/o facilitadores para la participación política. En estos casos, puede ser «razonable» ese tipo de respuesta ante el descontento político, pero también puede acontecer que tal respuesta sea objetiva o subjetivamente valorada por los individuos como imposible de ejercer. Además de la necesidad de pensar en las características individuales de los ciudadanos (sociodemográficas y psicológicas), también entra en juego el rol de las instituciones políticas: si las personas perciben que tienen un cierto impacto en la política pública son más propensos a comunicar sus preferencias a los funcionarios (Milbrath y Goel, 1977: 142). En otras palabras, los canales disponibles en el ambiente político para que los individuos puedan manifestar sus demandas también son muy significativos. No sólo entra en escena la dimensión interna de la eficacia



política, ligada a la capacidad del individuo, sino también la dimensión externa, que evidentemente está atravesada por características propias a cada sistema político. Por ello, reafirmamos que los factores contextuales, en este caso de naturaleza política, son importantes para entender las diferencias en la participación política. Incluso cuando Milbrath y Goel (1977) se refieran a los efectos del sistema de partidos específicamente sobre el acto de voto, la cantidad de partidos y los intereses que éstos representan también puede afectar la propensión a participar. Por ejemplo, podría ocurrir que ante la proliferación de partidos, un ciudadano mínimamente informado e interesado, y sin preferencias políticas fuertes, se vea desconcertado y desorientado, optando por no involucrarse en el juego político. Vale traer a colación a Dalton (1984), quien comenta que «los asuntos y eventos políticos frecuentemente son presentados al público en términos partidistas, toda vez que éstos toman posiciones en las cuestiones políticas del día o reaccionan a las declaraciones de otros actores políticos» (p. 264. Traducción propia). Además, aun cuando sea acotada a la arena partidaria, el adherir a un partido político puede atraer al individuo al proceso político.<sup>11</sup>

*Elección racional.* En tanto que las teorías sobre cultura política centran su atención en el contexto en que habita el individuo, cobrando especial relevancia la socialización por la que pasan los individuos en etapas tempranas de la vida, así como las diferentes experiencias históricas y estructuras políticas y sociales en cada sociedad —sea una región o un país, en el otro extremo la teoría de la elección racional se centra en el propio individuo, en tanto ser racional y con capacidad de efectuar cálculos de costo-beneficio de su potencial accionar político.

Según esta teoría, el comportamiento político puede responder a cálculos de interés a corto plazo; de modo que el individuo calcularía los costos y beneficios de participar en  $x$  manifestación o acudir a  $x$  reunión política, y actuaría en consecuencia. Se hace evidente la distancia con los planteos

11. Si bien Dalton pretende llamar la atención sobre la «pérdida de funciones» de los partidos políticos, no deja de ser cierto que la identificación partidaria ha sido vinculada al comportamiento electoral, al posicionamiento sobre asuntos políticos, al interés en política, a la participación en actividades de campaña, y a otras formas de participación política (Dalton, 1984: 265).

↑

basados en la cultura política, según los cuales la participación está anclada en valores histórico-culturales que en gran medida se mantienen a lo largo del tiempo.

A pesar de referirse específicamente al acto electoral, Downs (1973) ofrece una argumentación relevante para analizar la participación política. El autor comenta que la probabilidad de que el voto del individuo determine qué partido va a gobernar es tan baja (o que la actividad de un individuo tenga algún impacto en el *output*), que incluso un coste trivial de buscar información sobrepasaría su rendimiento (p. 106). He aquí la paradoja del voto, ya que un importante porcentaje de la población efectivamente vota (considerando el hecho de que en muchas sociedades existe el voto no obligatorio).

El punto es el siguiente: los beneficios son iguales (indivisibles) para un ciudadano bien informado como para el que no lo está; lo racional, según la teoría, es evadir su participación en el coste de obtenerlos, permaneciendo políticamente desinformado. De hecho, abonando esta teoría, las ideologías aparecerían como «atajos» para no tener que informarse (incurriendo en costos) sobre todas las cuestiones políticas. Así, sería más probable que quien siga a un partido político lo haga en función de las «pistas» políticas que ofrecen ante todo el espectro de asuntos, informaciones, opiniones, hechos políticos, etc., toda vez que adoptan un posicionamiento en ese «caos», antes que por cuestiones afectivas, sociales o de cooperación, como lo pensaría Putnam.

Por otro lado, Olson (1992) presenta la paradoja del *free rider*: ya que hay muchas situaciones en las cuales los beneficios procurados por una acción son públicos, generales, sería racional para un individuo esperar que sean otras personas las que se movilicen para el logro de los mismos, evitando los costos individuales de la acción (tiempo y dinero, principalmente) pero

12. Como la acción colectiva existe, exige una explicación alternativa. Así, siguiendo el planteo de Olson, Paramio (2005) comenta la existencia de un mecanismo que incentiva la participación en la acción, en tanto beneficios selectivos para quienes lo hagan, además de la esperanza de obtener el objetivo compartido por todo el colectivo con dicha movilización (un bien público, que beneficia a todos los miembros del colectivo independientemente de que participen o no en la acción para su consecución) (p. 21). En lo que refiere a la aplicabilidad de esta teoría, queda sin explicar la participación en organizaciones que de antemano sabemos que no ofrecen incentivos de ningún tipo.

↑

aprovechando igualmente los beneficios.<sup>12</sup> Evidentemente, la «antítesis» del *free riding* es la actividad dominada por un sentido de cooperación, en la cual primaría el capital social. De hecho, Putnam (2000) sostiene que el capital social permite a los ciudadanos resolver problemas colectivos más fácil y eficazmente.

Por fuera de este esquema teórico quedan las explicaciones sobre actividades en las cuales es imposible dar un «*free ride*»: aquel está preparado para lidiar sólo con la acción colectiva. Además, sobre esta teoría subyace una noción de sociedad en la que todos los individuos tienen intereses cuantificables y homogéneos, reducibles a una misma variable, como el dinero. Hay casos en que la participación está guiada por un sentimiento de deber, por ser «lo correcto», independientemente del costo de la acción. Otro caso es el de las personas para las que «el supuesto costo de la acción forma parte de la recompensa, porque les permite expresar sus creencias o construirse una identidad colectiva» (Hirschman, 1982, citado en Paramio, 2005: 23). Puede acontecer, también, que una persona participe por primera vez en política debido al azar, al impulso o por puro compromiso ante el pedido recibido por un allegado. Incluso, puede ser que exista una razón *a priori* (un beneficio identificado) para llevar a cabo su actividad. Sin embargo, en el mismo accionar, ese individuo puede experimentar satisfacción en lo que está haciendo, frustración por el resultado que obtuvo, etc., y esto predisponerlo a tornarse una persona activa políticamente, o a recluirse en la esfera privada. Por lo demás, la teoría de la elección racional se torna útil para analizar la *issue-oriented-participation*, casos puntuales de activación política direccionada hacia causas específicas. Con todo, vale destacar, en consonancia con lo antes expuesto acerca de la desigualdad política, esta teoría supone la homogeneidad sociodemográfica de los individuos cuya participación (o ausencia de ésta) intenta explicar: los costos (en sentido amplio) en que debe incurrir una persona de menor estatus socioeconómico y que no posee habilidades políticas no serán los mismos para otra persona que presenta características diferentes.

## Perspectivas para América Latina

Las teorías y abordajes dominantes para el análisis de la participación política a partir del individuo precisan ser reexaminadas al aprehender el fenómeno en nuestra región. Por un lado América Latina presenta particularidades que pueden ser abordadas a partir de los modelos clásicos. Por otro, varios aspectos relevantes en la región no incluidos en aquellos esquemas teóricos pueden ser complementados con aportes externos a la tradición de estudio de la participación política, enmarcada en el comportamiento político.

Si bien América Latina es heterogénea en varios sentidos, presenta trazos culturales comunes que, estando profundamente arraigados, permanecen altamente relevantes para la democracia en esta región (Lagos, 2000). Atendiendo a la importancia de la socialización como proceso a través del cual el individuo interioriza el sistema político en el que vive, gran parte de las actitudes y comportamientos de los latinoamericanos estarían influenciados por factores culturales que fueron internalizados durante el régimen autoritario y que dieron lugar a la formación de una particular cultura política democrática (Duarte Moller y Jaramillo Cardona, 2009). Es en este sentido que, siguiendo a Lagos (2000), resulta importante incluir en el análisis de la participación política los rezagos de las dictaduras sobre los valores y las normas internalizadas por los ciudadanos,<sup>13</sup> así como la prevalencia de la pobreza y desigualdad social. Este contexto hace propicio el estudio de la desigualdad política, especialmente desde el abordaje de los recursos, tal como el Verba, Schlozman y Brady (1995), donde la educación, el interés político y el sentido de eficacia subjetivo se ven fuertemente afectados.

Al mismo tiempo, estos rasgos socio-económico-culturales se plasman en sociedades cuyos niveles de confianza interpersonal son reducidos —según lo documentan investigaciones e informes de opinión pública—, lo cual redundando en una bajísima confianza en las instituciones (Lagos, 2000; Rennó,

13. Sobre las incidencias de la tradición autoritaria en la (calidad de la) democracia, véase Morlino, L. (2007). Explicar la calidad democrática: ¿qué tan relevantes son las tradiciones autoritarias? En *Revista de Ciencia Política*. (27)2. 3-22.

2001; Moisés, 2008), y, como afirma Lagos, una tendencia a producir contactos extra institucionales. Si por un lado esta práctica requiere contar con un «contacto» para resolver demandas, resultando en un círculo vicioso de desigualdad política, también es caldo de cultivo para relaciones clientelares. Teniendo en cuenta que en la región hay un significativo porcentaje de individuos que no cuentan con servicios básicos, uno de los medios más eficaces para satisfacer necesidades básicas tales como alimentación y salud es «a través del partido político que tiene acceso directo a los recursos del Estado» (Auyero, 2000: 63).

Además de la aparición y persistencia de las instituciones informales (O'Donnell, 1996), poderosas normas no escritas que gobiernan gran parte de la actividad política, entre las cuales se encuentra el clientelismo político, otra particularidad impregnada en la cultura y los estilos políticos de nuestra región muy estudiada es la temática del populismo. Como «uno de los conceptos más empleados para definir la política latinoamericana» (Freidenberg, 2013: 2), también adquiere una dimensión significativa a la hora de pensar en la relación entre los ciudadanos y el sistema político.

Nuestra cultura política es problemática, pues el elemento participativo convive con elementos que refuerzan la pasividad del individuo. Con todo, tal tendencia puede ser contrarrestada por experiencias tales como el presupuesto participativo (en varios países) o los consejos gestores de políticas públicas (en Brasil), los cuales establecen otro tipo de aproximación de los ciudadanos hacia la vida política (Fuks et al., 2004). En tales casos, las instituciones emergen como condicionantes de la participación política – en este caso facilitando y atrayendo al individuo para participar en el proceso político,<sup>14</sup> especialmente individuos que, de otra forma, se mantendrían al margen de la política institucional. En consonancia con lo que planteábamos acerca de la desigualdad política, Hahn Lüchmann (2007) afirma que la capacidad de inclusión verificada en algunos experimentos de presupuesto participativo permite que se relativice el argumento de la apatía.

14. Ver Rennó L. (2003). Estruturas de Oportunidade Política e Engajamento em Organizações da Sociedade Civil: Um Estudo Comparado sobre a América Latina. *Revista de Sociologia e Política.*, 21. 71-82.

Al mismo tiempo, atendiendo a una preocupación propia de los países latinoamericanos, luego de la estabilidad y la consolidación democrática, los estudiosos se enfocaron en analizar la calidad de estas nuevas democracias. Según nuestra consideración, esa calidad se tradujo en calidad de las instituciones, apareciendo conceptos como *accountability* y *responsiveness*. En este escenario, la participación política es abordada desde el lado institucional, prevaleciendo los estudios acerca de los mecanismos de participación ciudadana (Annunziata, 2011; Avritzer, 2007), donde lo local adquirió una re-significación importante y se multiplicaron los estudios acerca de la democracia participativa (Elizalde, 2000; Perales Arretxe, 2004) y la democracia directa (Ippolito-O'Donnell, 2007; Lissidini, 2011).

### **Nuevas tendencias**

Hay autores que, como Putnam (2000), anuncian el ocaso de la participación política. Para éste, la membresía en organizaciones sociales, ONG, clubes, entre otras, ha disminuido en las últimas tres décadas, y las consecuencias se perciben también en el declive de muchas formas de activación política, si bien la advertencia está hecha especialmente sobre las actividades partidarias y la participación en reuniones locales. Según Putnam, aunque algunas medidas de interés político no disminuyeron, como seguir las elecciones, hablar sobre éstas o intentar persuadir el voto de alguien, éstas demandan poco y son vacías de capital social porque se realizan aisladamente (L/e).

Putnam también afirma que, en Estados Unidos, quienes todavía están fuertemente involucrados políticamente son aquellos ubicados en ambos polos ideológicos (demócratas y republicanos), mientras que los «moderados» han ido retirándose al ámbito privado (2000: L/e). Un cada vez mayor número de norteamericanos describe sus visiones políticas, según datos presentados por Putnam, como centristas o moderadas, al tiempo que los extremos más polarizados del espectro ideológico representan un porcentaje en aumento de aquellos que asisten a reuniones políticas, que escriben cartas (con fines políticos), etc. Esto nos reafirma, otra vez, la necesidad de tener

↑

en cuenta no sólo el contexto socio-cultural, sino también las variables políticas de cada sociedad en que tiene lugar la participación política. ¿Qué rol juega el sistema de partidos propio de cada país? ¿Con qué grado de legitimidad cuentan las instituciones políticas? ¿Cómo se traduce esa relación entre ideología / nivel y tipo de participación en otros contextos?

En la vereda de enfrente, dos autores que también hablan desde una perspectiva culturalista, nos ofrecen otra explicación para los cambios en las formas de participación: «la transformación económica reduce las restricciones externas para la elección humana, al incrementar los recursos materiales, cognitivos y sociales, tornando a los individuos más independientes material, intelectual y socialmente» de modo que «los individuos comienzan a manifestar valores de autoexpresión, los cuales reforzarían las instituciones democráticas. Así, crecen las demandas públicas por libertades civiles y políticas, por igualdad de género y por un gobierno sensible a éstas demandas» (Inglehart y Welzel, 2006: 2). Mientras grupos humanos más jóvenes, mejor educados y más «post-materialistas» sustituyen a aquellos de edad adulta, el cambio intergeneracional traería consigo la transformación de valores mencionada anteriormente (2006: 18).

Esta afirmación es sustentada también por Dalton, quien hace casi tres décadas (sin la revolución generada por Internet) comentaba que debido a la generalización de los medios de comunicación masiva y a la expansión de la educación, las habilidades políticas fueron desarrollándose y los costos de obtención de información disminuyendo. Así, más ciudadanos serían capaces de hacer frente a las complejidades de la política, tomar sus propias decisiones políticas y comprometerse políticamente, con poca dependencia de ayudas externas proveídas por los partidos políticos y expandiendo su participación más allá de los marcos partidistas de las campañas y elecciones (Dalton, 1984: 265, 266, 267).

El autor argumenta que se han incrementado las normas de una *ciudadanía comprometida* políticamente (recordamos que éste sostiene que las normas de ciudadanía resumen las orientaciones del individuo hacia el sistema político), y se ha ido erosionando la *duty-based citizenship*, identificada por Almond y Verba (1963) con las orientaciones propias del ciudadano súbdito.

En tanto éstas se exteriorizan en formas de participación institucionalizadas —o deber ciudadano—, como el voto y la actividad partidaria, la *engaged citizenship* enfatiza formas de acción más directas e individualizadas, como el trabajo con grupos de interés público, el contacto directo, la acción política contenciosa, los boicots, el consumismo político y otros métodos similares (Dalton, 2008: 86).

Según Inglehart y Welzel (2005), en las sociedades de bajo nivel de ingresos la decepción política lleva frecuentemente a la resignación y a la reclusión en la esfera privada, pero si esa decepción está acoplada a un difundido énfasis en los valores de autoexpresión, es probable que dé lugar a acciones desafiantes de las elites políticas (2005: 120). En virtud de lo expuesto acerca del particular contexto político y social latinoamericano, cabe indagar en la difusión de tales valores en estas sociedades en que gran parte de la actividad política está asociada a demandas materiales, como salud y educación. Éste es un tema interesante para analizar, principalmente teniendo en vista las protestas acontecidas en Brasil en el mes de junio de 2013, que a simple vista combinan tanto demandas que responden a valores materialistas como otras que podrían etiquetarse como post-materialistas y, además, parecen ser «poli-clasistas».

En el escenario relatado, Internet tiene mucho para ser analizado y debatido, destacándose dos cuestiones. Primera, acerca de la capacidad de las redes sociales y otras vías cibernéticas para atraer a la arena política a aquellos que otrora se mantuvieron alejados de ésta. Aquí internet emerge como una gran oportunidad en un contexto como el latinoamericano, donde aún con una alarmante exclusión social muchos individuos están poco a poco incluyéndose virtualmente. Segunda, respecto a las bondades de Internet para producir *inputs* políticos. Concordando con Schlegel (2009), Internet viene demostrando que puede actuar como medio para diseminar y crear oportunidades de movilización popular, llevando la voz del ciudadano medio hacia momentos políticos decisivos, sea en cuestiones como medio ambiente, derechos humanos, campañas electorales u otras cuestiones político-sociales.<sup>15</sup> No obstante, vale recordar también lo que Putnam (1996, 2000) defiende acerca de la importancia de la comunicación *cara a cara* a la hora de partici-



par políticamente, además de pensar en la función de *accountability vertical* a través de la participación, etc. Con todo, algo innegable es que existe una amplia literatura (Zaller, 1992; Delli Carpini y Keeter, 1997) sobre cómo el conocimiento político afecta la vida política de los ciudadanos. Consideramos que el simple hecho de que los ciudadanos sean conscientes de lo que está aconteciendo en el sistema político y estén informados e involucrados a través de la circulación de información en internet – a través de blogs, foros, redes sociales, etc., ya es un gran cambio del individuo delante de la clase política.

## Conclusiones

El recorrido que realizamos a través de las diferentes dimensiones de la participación política, enfocándonos principalmente en los condicionantes de la misma, nos permiten arribar a algunas conclusiones en relación a los aportes que brinda cada abordaje teórico. En principio, la cultura política tiene un amplio potencial explicativo, especialmente por reflejar las orientaciones políticas de los grupos sociales, proceso mediante el cual se interiorizan los roles «políticos» de los ciudadanos. En particular, la dimensión cognitiva, así como la eficacia política, resultaron ser factores relevantes para pensar en términos de desigualdad política, los cuales nos habilitan a pensar en los potenciales efectos de la expansión de las fuentes de información –especialmente internet–, así como también de los niveles de educación de los que habla Dalton (1984, 2008). Con todo, advertimos la falacia de caer en un determinismo cultural en el cual el contexto de socialización emerge como la

15. Las tecnologías digitales reducen drásticamente los recursos necesarios en la búsqueda de informaciones y en la comunicación, facilitando la organización de movimientos y entidades, la movilización de activistas más allá de fronteras nacionales y el contacto con *policy-makers* o intermediarios, como líderes partidarios y periodistas (Schlegel, 2009: 140). Remitiéndonos al caso brasilero, una conquista fue la *Ficha Limpa*, que requirió una petición masiva en apoyo, para asegurar que tal proyecto de ley era una clara representación de los intereses de la sociedad brasilera. Ya mundialmente, plataformas como Avaaz están direccionadas hacia una participación más activa de la ciudadanía –no limitada a las fronteras nacionales– en una amplia cantidad de temas.

↑

principal fuente de actitudes participativas, optando por considerar también la experiencia de los individuos con el sistema político, especialmente con las instituciones, tal como lo enfatizado por Booth y Seligson (2009).

Ya los enfoques de Milbrath y Goel (1977) y de Verba, Schlozman y Brady (1995) obligan a diferenciar lo que comúnmente se cataloga como apatía y poner una alarma en tal cuestión, pues la participación es un mecanismo de transmisión de preferencias y necesidades de los individuos —además de apoyos— hacia los actores políticos que los representan, por lo que las desigualdades en la participación resultan en una vocalización no igualitaria de demandas, causando desigualdad en la capacidad de respuesta gubernamental, tal como lo es argumentado por Verba y sus colaboradores (1995).

Por otro lado, para que los supuestos de la teoría de la elección racional se cumplan deben dejarse varios factores por fuera de su esquema, y ésta sólo es pertinente para pensar en situaciones determinadas.

Consideramos que las herramientas que brindan las perspectivas de estudio que se enmarcan dentro del núcleo duro de la participación política resultan pertinentes para analizar la participación en América Latina, siempre que se maticen, en paralelo, las particularidades de la región, y se adviertan sus alcances y limitaciones. Las corrientes que priorizan la cultura política y la socialización como importantes definidoras de las actitudes participativas de los individuos, pueden ser trascendentes para pensar en las experiencias histórico-políticas de América Latina, que moldearon en parte las vinculaciones de los individuos con el sistema político, al mismo tiempo en que la socialización a través de la familia y la educación dan cuenta de una situación todavía alarmante en la región: la pobreza, desigualdad y exclusión, haciendo propicio el abordaje de la desigualdad política.

Asimismo, las contribuciones brindadas por Booth y Seligson (2009) resultan importantes para pensar en las experiencias de los latinoamericanos con las instituciones, los actores y el desempeño del régimen, moldeadas por experiencias autoritarias, neoliberales y estilos populistas.

A partir de aquí se abre una agenda para profundizar sobre la participación política y estudiar el fenómeno en nuestra región, ampliando incluso el repertorio de modalidades de participación dentro de esa misma literatura

↑

perteneciente al área del comportamiento político, pues los principales análisis se han centrado en Estado Unidos y Europa. Se asoman aquí las formas participativas fomentadas desde el Estado, que en las realidades latinoamericanas son una importante forma de movilización política para significativos contingentes de la población, especialmente para aquellos *menos centrales* en la estructura social. Por otro lado, las transformaciones económicas, sociales, culturales y tecnológicas defendidas por Inglehart y Welzel (2005) y Dalton (2008), dejan un horizonte abierto para estudiar tal cambio generacional en sociedades en desarrollo.

Todavía, los análisis pueden ser enriquecidos si se atiende al papel de la ideología, traducida en banderas político-partidarias, que generalmente ha resultado poco analizada en los estudios de la participación política. Ésta da lugar a interpelaciones así como a canalizaciones de demandas de diferentes tintes, dato no menor en una sociedad tan compleja como la latinoamericana.

### Referencias bibliográficas

- ALMOND, G. y VERBA, S. (1963). *The civic culture: political attitudes and democracy in five nations*. Princeton: Princeton University Press.
- AUYERO, J. (2000). The Logic of Clientelism in Argentina: An Ethnographic Account. En *Latin American Research Review*, 35(3). 55-81.
- BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. (1997). *Diccionario de Política: l-z*. (10.ª Ed.). México, D. F.: Siglo Veintiuno.
- DAHL, R. (2008). *La igualdad política*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- DALTON, R. (1984). «Cognitive mobilization and partisan dealignment in advanced industrial democracies». *The Journal of Politics*, 46. 264-284.
- DALTON, R. (2008). «Citizenship Norms and the Expansion of Political Participation». *Political Studies*, (56). 76-98.
- DOWNS, A. (1957). *An economic theory of democracy*. Nueva York: Harper & Row [Teoría económica de la democracia, Madrid: Aguilar, 1973].
- DUARTE MOLLER, A. y JARAMILLO CARDONA, M. C. (2009). Cultura política, participación ciudadana y consolidación democrática en México. *Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad*, 16(46). 137-171.

- FUKS, M, MONSEFF PERISSINOTTO, R., y RIBEIRO, E. A. (2004). Cultura política y desigualdad en los consejos municipales de Curitiba. *Política y cultura*, (22), 73-100.
- HAHN LÜCHMANN, L.H. (2007). Democracia Deliberativa, Pobreza e Participação Política. *Política y Sociedade*, 11. 183-197.
- INGLEHART, R. y WELZEL, C. (2005). *Modernization, culture change and democracy. The Human Development Sequence*. New York: Cambridge University Press.
- LAGOS, M. (2000). A Máscara Sorridente da América Latina. *Opinião Pública*, 6(1). 1-16.
- MANNARINI, T., LEGITTIMO, M. y TALÒ, C. (2008). «Determinants of social and political participation among youth. A preliminary study». *Psicología Política*, 36. 95-117
- MENDES FIALHO, F. (2008). *Participação e desigualdade política: um exercício em teoria e método*. Tesis magistral, Universidad Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte.
- MILBRATH, L. W. y GOEL, M. L. (1977). *Political participation: how and why do people get involved in politics?* (2.ª Ed.). Chicago: Rand McNally & Company.
- MOISÉS, J. A. (2008). Cultura política, instituições e democracia. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 66 (23): 11-43.
- OLSON, M. (1985). «La lógica de la Acción Colectiva», en AA. VV. *Diez textos básicos de la Ciencia Política*. Barcelona: Ariel.
- PARAMIO, L. (2005). Teorías de la decisión racional y de la acción colectiva. *Sociológica*, 19 (5). 13-34.
- PUTNAM, R. (1996). *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna* (3.ª Edição). Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas.
- PUTNAM, R. (2000). *Bowling Alone. The collapse and revival of American community*. New York: Simon & Shuster.
- RENNÓ, L.R. (2001). Confiança Interpessoal e Comportamento Político: microfundamentos da teoria do capital social na América Latina. *Opinião pública*, 7(1). 33-59.
- SCHLEGEL, R. (2009). «Internauta Brasileiro: Perfil Diferenciado, Opiniões Indiferenciadas». *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, 34(17): 137-157.
- SELIGSON, M.A. y BOOTH, J.A. (2009). *The Legitimacy Puzzle in Latin America. Political Support and Democracy in Eight Nations*. New York: Cambridge University Press.
- VERBA, S., SCHLOZMAN, K. L. y BRADY, H. (1995). *Voice and Equality. Civic Voluntarism in American Politics*. London: Harvard University Press.