

ISBN 978-987-702-237-7

ITINERARIOS POLÍTICOS CONTEMPORÁNEOS EN ARGENTINA, BRASIL, CHILE Y URUGUAY

COMPILADORES

Cintia Pinillos
Marcelo Cavarozzi
Marcelo Mella Polanco



FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA
Y RELACIONES INTERNACIONALES
UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO



UNR
EDITORA

Itinerarios políticos contemporáneos en Argentina,
Brasil, Chile y Uruguay /
Marcelo Cavarozzi ... [et al.]; compilado por Cintia Pinillos ;
Marcelo Cavarozzi ; Marcelo Mella Polanco. - 1a ed. - Rosario :
UNR Editora.
Editorial de la Universidad Nacional de Rosario, 2017.
Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online
ISBN 978-987-702-237-7

1. Ciencia Política. I. Cavarozzi, Marcelo II. Pinillos, Cintia ,
comp. III. Cavarozzi, Marcelo, comp. IV. Mella Polanco, Marcelo ,
comp.
CDD 320.09

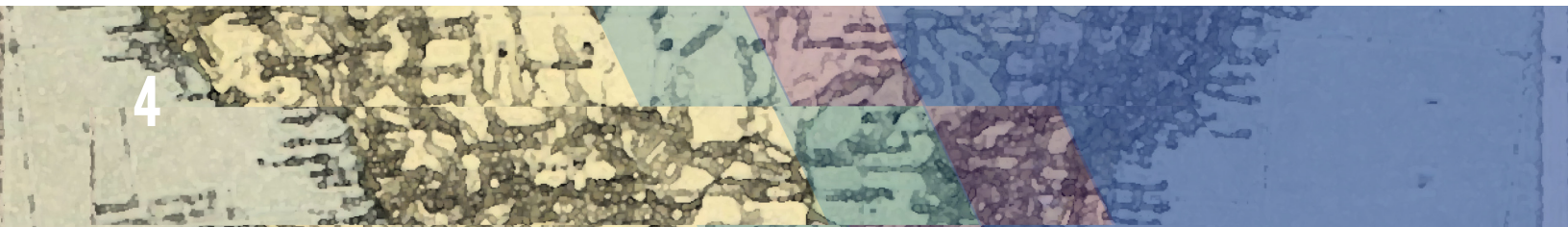
DISEÑO DE TAPA, EDITORIAL Y DIAGRAMACIÓN

Eugenia Reboiro

eugenia.reboiro@yahoo.com.ar

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	5
LA SOLEDAD DE LA DEMOCRACIA EN LA AMÉRICA LATINA CONTEMPORÁNEA Marcelo Cavarozzi	7
EL PULSO ELECTORAL EN PERSPECTIVA COMPARADA: LAS EXPERIENCIAS DE CHILE (2013), BRASIL (2014) Y URUGUAY (2014) Cintia Pinillos, María Laura Sartor Schiavoni y Elisa Caballero Rossi	17
LA AGENDA ELECTORAL EN LOS COMICIOS PRESIDENCIALES DE CHILE (2013), BRASIL (2014) Y URUGUAY (2014) A. Castagno, A. Prado, A. Pierotti, C. Pinillos, E. Caballero Rossi, F. Paz, J. B. Lucca, L. Lodi, L. Vinuesa, M. Motter y M. L. Sartor	39
APUNTES SOBRE LAS MOVILIZACIONES SOCIALES EN CHILE Y URUGUAY DURANTE EL ÚLTIMO PERÍODO ELECTORAL (2011-2014) Maite Cecilia Motter y Florencia Paz	69
PARTIDOS, SINDICATOS Y LOS GOBIERNOS DEL DIÁLOGO SOCIAL EN ARGENTINA, BRASIL Y URUGUAY EN EL SIGLO XXI Gabriela Benetti, Esteban Iglesias y Juan Bautista Lucca	91
SISTEMA DE PARTIDOS, DESCENTRALIZACIÓN, CAMBIOS EN LA INSTITUCIONALIDAD ELECTORAL Y NUEVOS DESAFÍOS PARA EL SISTEMA POLÍTICO CHILENO Rodrigo Osorio	111
PROPENSIÓN COALICIONAL EN CHILE: UN ANÁLISIS DE LOS CASOS DEL FRENTE POPULAR, LA UNIDAD POPULAR Y LA CONCERTACIÓN DE PARTIDOS POR LA DEMOCRACIA Marcelo Mella Polanco	131
MÁS ALLÁ DE LA EXCEPCIONALIDAD. CLIENTELISMO POLÍTICO EN CHILE: DEBATES, ANTECEDENTES HISTÓRICOS Y ALGUNOS RASGOS GENERALES EN EL TIEMPO PRESENTE Aníbal Pérez Contreras	161



INTRODUCCIÓN

Este libro recoge la producción realizada en el marco del Proyecto de Investigación “*Itinerarios de las democracias en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay en el siglo XXI*”, dirigido por Cintia Pinillos y co-dirigido por Juan Bautista Lucca. El mismo está radicado en la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario (Argentina) y está integrado por docentes-investigadores/as y por estudiantes de grado y posgrado.

Al momento de la formulación del Proyecto, se observó que durante el siglo XXI, las democracias de América del Sur habían adquirido una nueva dinámica producto de la convergencia de diversos procesos de reconfiguración social, económica y política desatados la última década del siglo XX. Esto favoreció la llegada al gobierno de nuevos partidos políticos en la escena nacional, que recuperaron y recrearon la vitalidad de ciertos actores, particularmente movimientos sociales y sindicatos, que pusieron en tensión la institucionalidad democrática, y convirtieron a los procesos electorales en una instancia temporal extendida en la que se trazaron diversos itinerarios de continuidad y discontinuidad. De acuerdo con esta observación el propósito principal del proyecto radicó en explicar el conjunto de interacciones que se establecieron en cada uno de los casos nacionales entre los principales actores socio políticos y los marcos institucionales, enfatizando la relación entre las esferas del gobierno y los partidos, las organizaciones sindicales y los movimientos sociales.

La selección de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay durante los primeros quince años del siglo XXI permitió abordar, desde el punto de vista metodológico, casos que pertenecen a una misma área geográfica, facilitando trabajar con un conjunto de similitudes de base en aspectos de carácter históricos y estructurales, con el objeto de poder concentrarse en las principales variables anteriormente mencionadas que configuran los diversos derroteros democráticos. En este sentido, y para llevar adelante esta tarea, se trabajó de manera colaborativa y formativa, desde una perspectiva que integró diversas trayectorias teóricas dentro de las ciencias sociales y políticas, como por ejemplo los enfoques institucionales, los aportes de la sociología política para el estudio de los sindicatos y movimientos sociales, y las perspectivas históricas y políticas para el estudio de los partidos políticos.

Algunos de los capítulos incluidos en este volumen recuperan las múltiples experiencias de investigación desarrolladas por miembros del equipo en Brasil, Chile y Uruguay, que fueron en parte financiadas por distintos programas y proyectos de Instituciones que promueven la movilidad de docente-investigadores y estudiantes, como la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario y el CONICET.

Es de destacar que las actividades relativas a la producción de conocimiento en el marco del proyecto de investigación dieron lugar a la conformación del Centro de Estudios Comparados (CEC), radicado en el Instituto de Investigaciones de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Este fue concebido como un espacio especializado en el área de las ciencias sociales y políticas comparadas, de carácter plural e interdisciplinario, donde compartir experiencias de investigación, debatir sobre las herramientas teóricas y metodológicas que se emplean en el trabajo académico e intercambiar opiniones sobre cómo mejorar la calidad de la enseñanza y de la investigación sobre estos temas.

Asimismo, el CEC se instituye como una plataforma para generar redes, favorecer el intercambio entre colegas de diferentes instituciones, estimular el desarrollo de proyectos de investigación comparados, fomentar la organización de encuentros, reuniones y actividades, así como estimular la creación de bases de datos, contribuir en la difusión de información relevante y servir como espacio donde se puedan encontrar múltiples recursos con el objeto de generar conocimiento socialmente relevante. En este marco se inscribe la colaboración de colegas de la Facultad de Humanidades de la Universidad de Santiago de Chile, con quienes se han desarrollado diversas actividades de cooperación interinstitucional y de investigación, en el marco de las cuales se inscribe la incorporación de trabajos elaborados por colegas de dicha institución.

“Itinerarios de las democracias en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay en el siglo XXI” es por ende un terreno de exploración, donde el/la lector/a va a poder capturar alguno de los extremos del hilo de Ariadna, para adentrarse en el laberinto de cambios, continuidades y procesos abiertos que se ciernen en América del Sur. Claramente el derrotero final de estos procesos políticos latinoamericanos no se encuentra clausurado y, por ende, estas lecturas se postulan como puntos de inflexión y de fuga, de reflexión y de crítica, en pos de producir la captura de fragmentos etéreos de una región en metamorfosis.

Rosario, agosto de 2017



LA SOLEDAD DE LA DEMOCRACIA EN LA AMÉRICA LATINA CONTEMPORÁNEA

Marcelo Cavarozzi

Universidad Nacional de San Martín -
Consejo Nacional de Investigaciones
Científicas y Técnicas, Argentina

Comparto con ustedes, en el formato de notas, una serie de ideas preliminares que giran alrededor de una metáfora –la de “la soledad” de la democracia. La metáfora tiene, como verán, una pretensión comparativa, que es la de explorar si se pueden extraer ciertas lecciones del período de entreguerras para reflexionar sobre la coyuntura actual. Asimismo, está vinculada a una creciente sensación de desasosiego generado por la situación política de la gran mayoría de los países de América Latina en la actualidad.

I

A principios del Siglo XX la región latinoamericana estaba insertada (semi)periféricamente en el sistema mundial, aunque constituía una porción importante del mismo: en 1913, según señaló Albert Fishlow, alrededor del 20 por ciento del capital mundial invertido en el extranjero estaba localizado en América Latina; la gran mayoría de esos capitales estaba concentrada cinco países, es decir Brasil, Argentina, Chile, Uruguay y México, aunque también Perú y Cuba recibieron aportes significativos.¹ El orden mundial del *laissez faire* y del imperialismo informal, como se sabe, se vino abajo con la primera guerra mundial; el mercado de capitales sobreviviría una década, pero restringido a un único oferente, es decir Estados Unidos, mientras que el comercio mundial ingresaría en un cuarto de siglo de declinación sostenida. Algunos países, como Brasil, Chile y Cuba sufrieron tempranamente el shock, mientras que el resto zafó hasta la Gran Depresión, para entonces también ser afectados por él.

Ya desde antes de la Gran Guerra, sin embargo, se estaba abriendo un segundo frente de crisis en las sociedades latinoamericanas que afectaba a sus regímenes políticos. La guerra civil uruguaya de 1904, con el nacimiento del fenómeno batllista, la revolución mexicana iniciada en 1910, y los cambios en las leyes electorales en Argentina a partir de 1912, fueron los primeros episodios de derrumbe de los regímenes oligárquicos, proceso que más tarde se extendería a Chile y Brasil. En ese sentido, el lema maderista de “sufragio efectivo y no reelección” expresaba literalmente la demanda de democratización del régimen político.

Por una vía u otra, entonces, los regímenes oligárquicos se derrumbaron, siendo el brasileño de 1930 el último episodio de esa serie. Ahora bien, excepto en el caso uruguayo donde la democratización avanzó casi sin máculas, otros mecanismos de representación y de legitimación de la política de carácter no democrático emergieron paralelamente a partir del período de entreguerras.² La ciencia política convencional, por ende, ha llegado a una conclusión que, a mi juicio, peca de cierto simplismo: la construcción del partido/estado en el caso mexicano y la permanente intromisión de los militares en la política en Brasil (1930-1985) y Argentina (1930-1983) deben interpretarse como

1. Cfr. Albert Fishlow (1985); “Lessons from the Past: Capital Markets during the 19th Century and the Interwar Period” en *International Organization* 39:3

2. La mácula fue obviamente el golpe blando de 1933 que el presidente Gabriel Terra orquestó con el apoyo de los sectores conservadores de su partido, el Colorado, y el Herrerismo blanco.

indicadores del avance de modalidades no democráticas de régimen político.³ El caso de Chile es un tanto más complejo, pues muchos autores como Arturo Valenzuela y Gonzalo Vial consideran que a partir de 1932 se instaló un régimen democrático. Como discrepo con esa postura, me inclino a considerar que el ingreso a una democracia plena recién ocurrió en la década de 1960. Por lo tanto, creo que los comentarios que siguen también se aplican a este último caso.

En otras palabras, en los cuatro casos, tanto en México, como en Brasil, Chile y Argentina el carril democrático del régimen político se continuó desplegando durante el período de entreguerras y las tres décadas siguientes. Lo que ocurrió es que la democracia --entendida como la aplicación del principio de la soberanía popular reflejada en el sufragio-- no se desplegó “sola”, sino que “estuvo acompañada” por otros procesos: por un lado, el despliegue de otros carriles de representación y/o legitimación del régimen; por el otro, por la expansión del espectro de cuestiones sociales, económicas y culturales que se dilucidaron a través del estado, o dicho de una manera más tradicional, por el crecimiento del estado.⁴

II

Uno de los propósitos que subyace a estas notas es la insatisfacción con las categorías que habitualmente se utilizan para aludir a regímenes políticos como los que predominaron en los países más “avanzados” de América Latina durante los tres primeros cuartos del Siglo XX; me refiero a conceptos tales como regímenes híbridos, regímenes semicompetitivos, democracias restrictivas y otros por el estilo. Siguiendo ese camino, estimo que se pretende resolver nominativamente una cuestión que todavía resta un trecho para ser aprehendida en toda su complejidad, sin caer en la vía fácil de adjudicarle mayor o menor intensidad a un determinado atributo, como la “calidad democrática”, por ejemplo.

Lo que propongo es explorar que cuando se produjo la desarticulación de los regímenes oligárquicos, surgieron en paralelo varios carriles más allá (o más acá) de aquel basado en el voto y que, al menos retóricamente, postulaba la ampliación del sufragio y la transparencia de los procesos electorales. Simplemente los enumero, sin pretender a esta altura, desarrollarlos de manera exhaustiva:

1) la ciudadanía regulada, tal como la define Wanderley Guilherme dos Santos, en esta modalidad de ciudadanía, “... las raíces no se encuentran en un código de valores políticos, sino en un sis-

3. Esta es claramente la conclusión a la que llegan Scott Mainwaring & Aníbal Pérez Liñán (2013) en su *Democracies and Dictatorships in Latin America*, tal como lo evidencian en el Gráfico 3.2 de su texto (Cfr. página 73), como así también Dietrich Rueschmeyer, Stephens, E.H. & Stephens, J. (1992) en el laborioso, pero fallido, seguimiento que hacen de la evolución de los regímenes políticos latinoamericanos en el Capítulo III de su *Capitalist Development and Democracy*; Chicago: University of Chicago Press.

4. De todos modos, como es bien conocido, las etapas iniciales de la expansión del sufragio no incluyeron a las mujeres. El primer país en hacerlo fue Uruguay en la década del 30, mientras que en los otros casos la inclusión se produjo recién a mediados de siglo.

tema de estratificación ocupacional, que además es definido como norma legal”.⁵ En otras palabras, como agrega una de sus comentaristas “... la extensión de la ciudadanía se produce a través de la reglamentación de nuevas profesiones y/o ocupaciones y mediante la ampliación del alcance (*scope*) de los derechos asociados a esas profesiones”;⁶

2) la ciudadanía plebiscitaria, el cesarismo presidencial está en la raíz de la relación líder-masas, fenómeno que imaginariamente sustituye todas las instancias de intermediación entre el pueblo y su “conductor”. Es una relación en cierto sentido “infinita”, es decir que sólo se clausura con la muerte del líder --que Perón y Vargas murieran ejerciendo la presidencia no fue solamente un simple accidente-- y eso es lo que la tornó, paradójicamente, provisoria e inestable;

3) los militares en la política; José Nun, en un artículo publicado hace ya medio siglo, aludió a este fenómeno ciertamente complejo, en el que se combinaron el propósito militar de barrer con la “politiquería”, fuera esta oligárquica, partidaria o populista, y la pretensión de las fuerzas armadas profesionales de representar ejemplarmente los “valores supremos de la nación” por encima de intereses sectoriales y a veces también criticando a los imperialismos de origen externo.⁷ Los mitos inspiradores de los militares variaron según el caso: en México fue la “revolución triunfante”; en Argentina “la nación católica en armas”; en Brasil, la reencarnación de los ideales positivistas de “orden y progreso”;

4) la competencia técnica; la pretendida “representatividad” en este caso se basaba en el manejo de un conocimiento profesional o intelectual de tipo específico asociado a un proceso de “aprendizaje sancionado a través de exámenes, concursos, u otras formas de reconocimiento institucional”;⁸ los “cabros” de Ramírez y la CORFO en Chile, los núcleos técnicos inspirados por Federico Pinedo y Raúl Prebisch en la Argentina de la década de 1930, y el DASP (Departamento Administrativo do Serviço Público) creado por Getulio Vargas en 1937 son ejemplos de este fenómeno.

En resumen, los regímenes políticos del período abierto a partir del fin de período oligárquico combinaron/yuxtapusieron carriles que se agregaron al articulado en torno a la ciudadanía política clásica. Estos carriles, y los códigos ideológicos que los alimentaron, fueron en parte complementarios y en parte contradictorios; una de las consecuencias de este rasgo fue que los regímenes emergentes estuvieron afectados por un elevado grado de provisoriedad. El análisis que propuso Edson Nunes sobre la arquitectura de la política brasilera de mediados del siglo XX apunta a caracterizar un tipo de estado, al que definía como “Estado de compromiso”, en el que coexistían varios mecanismos de diseño e implementación de *policies*; en ese mismo registro se puede caracterizar a los regímenes surgidos durante la etapa del ingreso de las masas a la política como “regímenes de compromiso”, en la medida que en ellos ningún código de reglas “detentaba una supremacía clara

5. Cfr. *Cidadania e Justiça: a política social na orden brasileira*, (1979); Rio de Janeiro: Campus

6. Cfr. Maria Teresa Micheli Kerbauy, (1980), “Resenha” en *Perspectivas*, Sao Paulo, 3; página 167

7. Cfr. José Nun; (1966) “América Latina: la crisis hegemónica y el golpe militar”, en *Desarrollo Económico*, nº 22-23.

8. Cfr. Alessandro Pizzorno (2013), “Competenza e maggioranza nel processo di decisione” en A.Pizzorno, P.L.Crosta, y B.Secchi,(compiladores) *Competenza e rappresentanza*; Roma: Donzelli Editore.

sobre los otros”.⁹ En consecuencia, la fórmula adquirió un carácter provisorio; en ese marco, la mayoría de las instancias de predominio de una regla sobre otras resultaron ser precarias, y por lo tanto reversibles.

III

Los cambios que se produjeron a partir de la segunda década del Siglo XX no se limitaron a los procedimientos para seleccionar a los ocupantes de las cúpulas del gobierno y los mecanismos de legitimación de dichos procedimientos --es decir a la esfera del régimen político. Hubo un segundo proceso que también “acompañó” el despliegue de los regímenes de compromiso: la transformación del modelo de estado. En este sentido, el estado no sólo se expandió en términos de las organizaciones que lo integraron, sino que además amplió sus ámbitos de regulación en un proceso que condujo a la desmercantilización de un número creciente de haces de relaciones sociales. En un texto de hace tiempo definí a este modalidad de estado como un proceso que resultaba en la sedimentación geológica de conflictos, en la medida que las pujas inter- e intra-sectoriales por la distribución de los ingresos no se dilucidaban, sino que acumulaban en “estratos superpuestos”.¹⁰ En parecida dirección apunta José Antonio Ocampo al postular que “una característica central del modelo de Industrialización Dirigida por el Estado (IDE) “fue que en lugar de cambiar la estructura de la protección para promover nuevas industrias (y abandonar a las promovidas en etapas previas, MC) se superpusieron capas de protección nuevas a las antiguas, lo que generó una pauta ‘geológica’ de protección que se convertiría en una característica esencial de la IDE ... la protección de un sector específico se consideraba como una ‘conquista’ permanente del sector que se beneficiaba con ella”.¹¹

Lo que me interesa subrayar a esta altura es que las dos cuestiones --la del “régimen de compromiso” y la del estado que “dirigía la economía sedimentando conflictos”-- estaban íntimamente vinculadas. En otras palabras, la “intervención económica” del estado era también política, en la medida que los mecanismos de regulación estatal estaban imbricados complejamente con los diferentes carriles de representación y legitimación a través de los cuales se organizaba el régimen.

9. Me inspiro en Edson Nunes (1997); *A Gramática Política do Brasil. Clientelismo e Insulamento Burocrático*; página 26. Rio de Janeiro:

10. Cfr. Marcelo Cavarozzi, (1996), “Más allá de las transiciones a la democracia” en M.Cavarozzi, *El Capitalismo Político Tardío y su Crisis en América Latina*”; Rosario: Homo Sapiens Ediciones, páginas 115-116.

11. Cfr. José Antonio Ocampo, (2004), “La América Latina y la economía mundial en el largo Siglo XX”. *El Trimestre Económico*, octubre-diciembre, LXXI:284.

IV

Entre 1971 (marcado por el abandono de la paridad fija oro-dólar dispuesta por Nixon) y 1979 (el segundo shock del petróleo) se vino abajo el mundo del “capitalismo organizado” armado a partir de los acuerdos de Bretton Woods. En cierta medida, los triunfos de Margaret Thatcher (1979) y Ronald Reagan (1980) en Gran Bretaña y Estados Unidos coronaron el proceso, ya que sus gobiernos asumieron con firmeza una de las tareas necesarias para la desmercantilización de las relaciones obrero-patronales en los lugares de trabajo, o sea la demolición de los sindicatos. En América Latina, así como había ocurrido en las décadas del 20 y del 30, se combinaron los efectos de la desarticulación de un modelo de economía mundial con la crisis terminal de la matriz estado-céntrica y la IDE. Esta crisis se desplegó a partir de 1973-1975 cuando estallaron las hiperinflaciones de Chile y Argentina, y sobrevinieron los respectivos golpes militares, y se extendió hasta la crisis de la deuda de 1982 que produjo el ocaso de los desarrollismos autoritarios de México y Brasil.

Durante el último cuarto del Siglo XX, como resulta obvio se produjeron cambios significativos en las sociedades de América Latina; sin embargo, estos cambios estuvieron fundamentalmente vinculados a la desarticulación del modelo prevaleciente hasta la década de 1970 y fueron, por ende, de índole destructiva. Inicialmente la naturaleza de este fenómeno de destrucción no fue cabalmente percibida. Esto tuvo que ver, en parte, con el optimismo de los diagnósticos contemporáneos. A medida que se desplegaban las décadas del 80 y el 90, éstas fueron concebidas tanto por sus protagonistas, así como también por la mayoría de los analistas, como etapas fundacionales primero, de democracias más estables y, más tarde, de economías de mercado libradas del “artificio” del Estado. Pero la ilusión de la primavera democrática y la promesa del paraíso del mercado se disiparon tarde o temprano. La ilusión democrática sucumbió en el fragor de las hiperinflaciones que entre 1985 y 1990 azotaron a Bolivia, Argentina, Brasil y Perú --aunque el síndrome afectó también, más suavemente, a México, Uruguay y Venezuela; el paraíso del mercado, por su parte, probó ser, en buena medida, un espejismo que resultó opacado por el efecto Tequila de 1994-1995 y fue definitivamente borrado por la crisis mundial desatada a partir de 1997-1998.

Por lo tanto, debajo de las “democracias de libro de texto” de la década de 1980 y de las “reformas de manual” de los profesores de Chicago y sus discípulos de la siguiente, que cautivaron por igual a políticos de viejo y nuevo cuño y a las ciudadanías latinoamericanas, predominó la destrucción. En la década de 1980 se desplegó lo que fue caracterizado acertadamente por Frenkel, Damill y Fanelli como un ajuste caótico, es decir un fenómeno de ajustes brutales que achicaron el Estado, desorganizaron la economía y dispararon el índice de Gini hacia arriba como corolario no deseado de los sucesivos intentos de ajustes heterodoxos que fracasaron. Los planes Austral en la Argentina (1985) y Cruzado en Brasil (1986) representaron los ejemplos más notorios de estos ajustes que fueron el resultado paradójico del fracaso de los planes económicos, y no de su éxito. Pero no fueron Argentina y Brasil los únicos casos de ajuste caótico, pues también Bolivia, Perú, Venezuela y México enfrentaron travesías parecidas bajo Siles Suazo, Alan García (1985-1990), Jaime Lusinchi y Miguel de la Madrid. Sólo en Chile, y recién a partir de la inflexión que se produjo entre 1982 y 1985,

sobre la plataforma de la desarticulación del modelo de desarrollo estatista inaugurado en 1925 y el salvataje de la deuda que, junto a Costa Rica, facilitó el gobierno de Estados Unidos, Pinochet y el equipo económico dirigido por Hernan Büchi lograron promover la gestación de una matriz alternativa basada en los principios de una sociedad de mercado.

V

Como se desprende de lo sugerido en el punto anterior, mi hipótesis es que excepto en el caso de Chile, varios países de América del Sur, al igual que México, se enfrentaron durante las últimas décadas a una suerte de vacío generado por la doble crisis, externa e interna. Se debe reparar que la doble crisis a la que me refiero no es ajena al ingreso en una nueva etapa de desorganización sistémica del capitalismo mundial. Los efectos más significativos de este síndrome, que simplemente enumero y no analizo, son: a) una globalización ampliada, pero en la cual las capacidades de regulación y control de los estados centrales y los organismos internacionales se ha reducido significativamente; b) el desvanecimiento de los horizontes de futuro y, por ende, la casi total imposibilidad de imaginar un mundo diferente al actual; c) el ocaso de las guerras ideológicas del Siglo XX y d) la expansión de las esferas de ilegalidad en la organización de las sociedades, abarcando los dos niveles que en la concepción braudeliana, se sitúan “por debajo” y “por encima” de la economía de mercado, es decir la “vida material” de la economía de subsistencia, por una parte, y la zona del “antimercado de los grandes depredadores” de las altas finanzas, por la otra.

Las respuestas que se han articulado en América Latina antes y después del cambio de siglo han fracasado. Simplemente a los fines de elaborar un esquema comparativo más sistemático de los itinerarios de los últimos 35 años recorro a la imagen del remedio fallido, es decir de la panacea. Y, en ese sentido, hallo que en las tres décadas posteriores a la crisis de la deuda de 1982 se sucedieron, respectivamente, tres panaceas.

1) A partir de las transiciones a la democracia en los naciones andinas, es decir Ecuador (1978), Perú (1980) y Bolivia (1979-1982), en el resto de los países de América del Sur bajo dictaduras militares de variado cuño también se produjo el tránsito a gobiernos electos directa o indirectamente por el pueblo o sus representantes. La panacea democrática descansó en el supuesto que la mera vigencia de la soberanía popular expresada en el voto revolvería los problemas políticos y económicos que enfrentaban las sociedades de la región. La llegada de estos gobiernos, de todos modos, implicó avances, de mayor o menor intensidad según el caso, en la recuperación del estado de derecho y el avance de los ideales republicanos. El primer presidente de la transición en Argentina, Raúl Alfonsín, sintetizaba claramente en sus discursos de la campaña electoral de 1983 la ilusión en la que descansaba esta panacea; el candidato triunfante concluía cada uno de sus discursos recitando el preámbulo de la constitución nacional y afirmando que “con democracia no sólo se vive (es decir se dejaba atrás a la dictadura militar que asesinaba), con democracia se educa, con democracia se come, con democracia se sana”. Parecidos valores expusieron Alan García en Perú, Hernán Siles Suazo en Bolivia y José Sarney en Brasil; al igual que Alfonsín, fracasaron estrepitosamente. En to-

dos los casos se ingresó en la hiperinflación; dos de ellos –Siles Suazo y Alfonsín—debieron renunciar sin completar la totalidad de sus mandatos y sus respectivos partidos perdieron las siguientes elecciones, en algunos casos como Perú y Brasil de manera abrumadora;

2) Frente al fracaso de los proyectos reformistas y estatistas asociados a los primeros gobiernos democráticos, se fue ingresando en un segundo ciclo, que se corresponde con el período de predominio del enfoque de mercado y de reformas económicas inspiradas por el Consenso de Washington y los organismos multilaterales; en este ciclo predominó *la panacea neoliberal*, que apostó a que la “magia del mercado” y la desestatización a ultranza eliminaría las trabas y distorsiones que impedían el desarrollo; y finalmente. Una vez agotada la fase ascendente de esta panacea –proceso que comenzó en 1994-95 con la crisis del Tequila y se extendió hasta 1998-1999—América Latina fue duramente golpeada por la crisis mundial que se había iniciado en el sudeste asiático y en Rusia y se precipitó en lo que Ocampo caracterizó como la “media década perdida” transcurrida hasta el 2002. En este contexto de crisis generalizada, de carácter económico, social y político se fue gestando una nueva panacea.

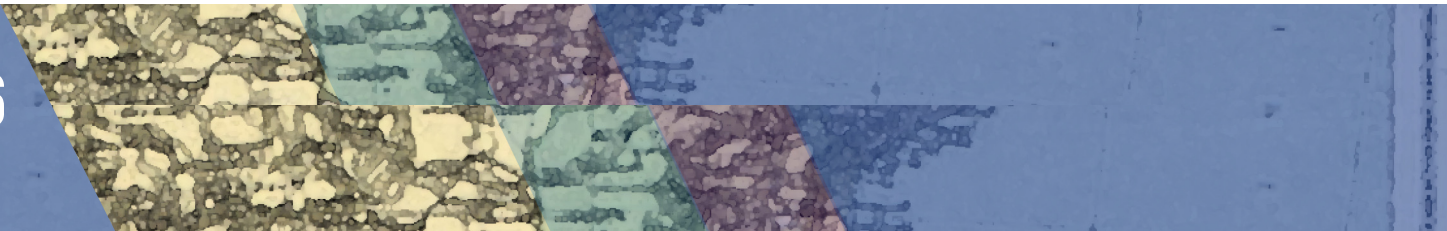
3) Entre 1999 y 2004 se produjo una serie de quiebres políticos que fueron más allá de una alternancia de partidos en el gobierno como había ocurrido a fines de la década de 1980. En varios casos se agotaron sistemas de partidos establecidos como en Venezuela, Colombia, Perú –en este último caso el proceso había comenzado más tempranamente, y Argentina – con la parcial sobrevivencia de un peronismo que cambió de tono ideológico por enésima vez. En un par de países emergieron liderazgos asociados a personajes provenientes de las clases más postergadas, como Lula y Evo Morales, y finalmente en Uruguay triunfó por primera vez una coalición de izquierdas que incluía a la vieja guerrilla de los Tupamaros, mientras que en México se clausuró la era del partido-estado con la primera derrota del PRI en una elección presidencial. En este contexto, en cuatro o cinco países –constituyendo Brasil un caso intermedio—emergió **la panacea del retorno de la política**, que, apoyándose en el ciclo de alza de precios de los *commodities* de exportación, propuso la revitalización de una versión ampliada de estado de bienestar, y levantó como banderas el cesarismo presidencial y el repudio al neoliberalismo, todo ello enmarcado en una remozada retórica antiimperialista. Nuevamente se supuso que la definición de un nuevo modelo político contribuiría a remover los obstáculos del pasado histórico y los problemas acumulados a lo largo de los fracasos previos. Los personajes presidenciales se convirtieron en el eje de la reorganización de la política. Estos líderes, como algunos políticos de 50 años atrás, se presentaron como la encarnación del pueblo, enfrentando a las oligarquías y a los poderes imperiales, y especialmente a Estados Unidos. En parte este fenómeno constituyó una “doble negación”; por un lado, rechazando de la fórmula neoliberal, y por el otro, negando, o aduciendo superar de alguna manera, la democracia clásica de partidos. La democracia electoral no se extinguió pero, en mayor o menor medida, se subordinó a los liderazgos cesaristas. Como resulta claro, estamos llegando también al fin de esta panacea; se ha derrumbado en tres casos, los de Brasil, Venezuela y Argentina –en alguno de ellos con rasgos casi grotescos, mientras que en Bolivia y Ecuador también parece estar alcanzando sus límites.

VI

Ninguna de las tres panaceas descritas resolvió la cuestión del estado. La democrática supuso que de lo que se trataba, era recuperar el modelo prevaleciente en la IDE hasta la década de 1970; la neoliberal, como está claro, pensaba que el remedio era achicarlo, mientras la del retorno a la política, al fracasar en la reconstrucción de un estado capaz de regular en el Siglo XXI, no hizo más que profundizar algunos de los vicios que ya venían del pasado, es decir la corrupción, la incapacidad de las policías y otras agencias estatales para garantizar la seguridad, especialmente de los sectores más empobrecidos, y el reiterado fracaso en contribuir a la articulación de un modelo de desarrollo sustentable y más justo. Uno de los corolarios de este último fracaso es el riesgo de un descrédito absoluto de la política, fenómeno que también está claramente presente en países en los cuales esta tercera panacea no emergió, es decir México, Colombia, Chile y Perú. Aunque los itinerarios fueron y continúan siendo bastante diferentes, Venezuela y Brasil son los ejemplos más extremos de esta encrucijada: en ambos casos, por un lado, los gobiernos que representaron la panacea del retorno se derrumbaron (Brasil) o se internaron en un callejón sin salida (Venezuela), y por el otro, las respectivas alternativas, o sea el gobierno de Temer y la oposición venezolana, no parecen tampoco ser capaces de articular soluciones políticas con un mínimo de viabilidad.

En conclusión, la realidad que enfrenta toda la región en 2016 configura un riesgo inédito; no se trata ya simplemente de que los partidos aparezcan como instrumentos ineficaces, y que los liderazgos mágicos de la primera década del siglo hayan perdido todo su encanto, sino que “la promesa de la política”, parafraseando el título de una recopilación de textos de Hannah Arendt, se esté desvaneciendo irremediabilmente.

Cavarozzi, Marcelo (2017). “La soledad de la democracia en la América Latina contemporánea”, en *Itinerarios políticos contemporáneos en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay*, compilado por Pinillos, C.; Cavarozzi, M. y Mella Polanco, M. UNR Editora, Rosario. Páginas 7-15.



EL PULSO ELECTORAL EN PERSPECTIVA COMPARADA: LAS EXPERIENCIAS DE CHILE (2013), BRASIL (2014) Y URUGUAY (2014)

Cintia Pinillos

Universidad Nacional de Rosario –
Universidad Nacional de Entre Ríos,
Argentina

María Laura Sartor Schiavoni

Universidad Nacional de Rosario,
Argentina

Elisa Caballero Rossi

Universidad Nacional
de Rosario, Argentina

1. INTRODUCCIÓN

En todo sistema político conviven incesantemente factores políticos e institucionales estructurales con aspectos coyunturales que pueden estar o no en sintonía. Los factores políticos de largo aliento están definidos por las relaciones entre los principales actores en un marco de instituciones formales e informales, que orientan el sentido y alcance de dichas relaciones. En este marco, los procesos electorales constituyen coyunturas críticas, en donde se plasma el juego interpartidario, se ordenan -a veces provisoriamente- las alianzas y se construyen candidatos. A lo largo de la campaña, también se definirá la agenda electoral, se intentarán canalizar las principales demandas ciudadanas en los discursos y se definirán estrategias políticas que van a confluir en la agenda del futuro gobierno.

Las elecciones son procesos políticos de trascendencia en los distintos contextos en los que se llevan a cabo. Sin embargo, las elecciones nacionales son eventos particularmente importantes tanto en contextos parlamentarios como presidenciales, y en el marco de los presidencialismos, la elección de la primera magistratura adquiere una relevancia aún mayor que las elecciones parlamentarias aun cuando ambas sean concurrentes.

Como apunta De Luca, las elecciones son la actividad política que involucra el mayor número de ciudadanos, que concita la atención prioritaria de los gobernantes, los medios de comunicación y los analistas, a la vez que implican un grado de visibilidad único de la política para la población (2007:231)

En el tiempo que transcurre entre el inicio de las campañas y el día de las elecciones, se ponen en juego diversos procesos políticos que involucran la selección de candidatos a través de diversos mecanismos; las estrategias de campaña de los postulantes que competirán en las elecciones generales; la difusión de las propuestas y los argumentos que las sustentan; el despliegue de estrategias de acercamiento entre actores políticos y sociales; y finalmente, se despliegan los sistemas electorales que materializan las diferentes formas de emisión del voto. Por su parte, la ciudadanía se ve envuelta en un conjunto de rituales y procedimientos, recibiendo la atención de los líderes que compiten para conquistar su voto.

Con el objetivo de contribuir a la comprensión de las configuraciones democráticas contemporáneas de América del Sur, abordaremos comparativamente las elecciones para cargos ejecutivos y legislativos nacionales en Chile (2013), Brasil y Uruguay (2014).

Los casos analizados comparten un conjunto de características generales que habilitan un marco de comparación, a la vez que permiten identificar algunos rasgos específicos que definen tendencias de largo aliento en los tres sistemas políticos: a. los sistemas de partidos presentan una tendencia bipolar centrípeta que ordena la competencia en la arena nacional; b. durante la mayor parte del período democrático prevalecieron gobiernos de coalición, en el marco de sistemas multipartidistas; c. el nivel de competitividad del sistema de partidos es importante y se materializó en alternancia durante el período democrático; y d. finalmente, con los tiempos propios de cada proceso político,

se consolidaron en el poder diversas fórmulas de gobierno ubicadas a la izquierda del centro relativo (Coppedge, 2000) de sus respectivos sistemas de partidos.

En Chile, estos rasgos son constitutivos del proceso de democratización. Tempranamente, en las elecciones fundacionales, se observa una competencia bipolar entre la Concertación de Partidos por la Democracia, que integra a la Democracia Cristiana (DC), al Partido Socialista (PS) y al Partido por la Democracia (PPD), entre otras fuerzas minoritarias. Los gobiernos de la Concertación van a ejercer el poder hasta el triunfo de la Alianza por Chile, de centro derecha, en 2010. La ubicación en la centro izquierda del espectro ideológico de los gobiernos de la mayor parte del período, se materializa más claramente a partir de la alternancia intra bloque que se produce con la llegada de Ricardo Lagos a la presidencia.

En Uruguay, desde la década de 1990 se va consolidando un tipo de competencia bipolar, aunando la estrategia de los partidos tradicionales, Partido Colorado (PC) y Partido Nacional (PN), ante el crecimiento electoral del Frente Amplio (FA). El multipartidismo limitado que surge en el proceso de democratización termina definiendo una mecánica bipolar, que no implica la licuación de las identidades tradicionales, pero va consolidando una dinámica de competencia y coaliciones de gobierno más estables que en el pasado. En las elecciones de 2004, el FA, con Tabaré Vázquez como candidato a presidente, logra desplazar del poder a los partidos tradicionales que habían concentrado el juego político a lo largo de la historia institucional del país oriental, consolidando un gobierno que se orienta hacia la centro-izquierda.

Finalmente, en Brasil la fragmentación y desnacionalización del sistema de partidos es una de las características distintivas del proceso democrático. La competencia bipolar, en el nivel nacional, se va consolidando a partir de la llegada de Fernando Henrique Cardoso, con la coalición encabezada por el Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), proceso que se complementa con el crecimiento sostenido del Partido dos Trabalhadores (PT) que fue consolidando una posición que le permitió llegar a Luis Ignacio “Lula” Da Silva al poder ejecutivo en 2002. En este contexto se inaugura un gobierno que ocupa el centro izquierda del sistema político.

La hipótesis sostenida en este trabajo es que los últimos ciclos electorales en los tres países reafirmaron estas tendencias estructurales, materializadas en la mecánica de la competencia, las fórmulas políticas y la persistencia de los liderazgos. Sin embargo, la continuidad como clave analítica debe ser complementada atendiendo a los diversos procesos que emergieron en las campañas electorales y que condicionaron los resultados de las elecciones y el destino de los nuevos gobiernos. Así, este trabajo ofrece elementos significativos para comprender el presente político de cada uno de los casos.

El capítulo se organiza en tres apartados. En el primero, se abordan los marcos institucionales y la estructura de los sistemas de partidos. En el segundo, se analiza la morfología de la continuidad política a la luz de los últimos ciclos electorales. Finalmente, se incluye un apartado de conclusiones tentativas, en donde se plantean algunas tendencias de largo aliento en relación con el mapa político de cada uno de los casos y las expectativas futuras.

2. MARCOS INSTITUCIONALES Y SISTEMA DE PARTIDOS

Para poder analizar los procesos electorales es necesario considerar, en primer lugar, los marcos institucionales en los cuales los mismos se desarrollan. En este apartado, se abordarán aquellos elementos que son significativos para los procesos analizados.

Los tres casos abordados presentan tipos de descentralización política y administrativa diversa en el nivel territorial. Mientras Brasil es un Estado federal, Chile y Uruguay son Estados unitarios. Este rasgo tendrá implicancias para la disputa política, sobre todo en la conformación de la arena legislativa.

Como el resto de los países de América Latina, los tres son sistemas presidencialistas. En Brasil, los presidentes son elegidos por un período de cuatro años, con posibilidad de reelección inmediata por un mandato consecutivo. Por el contrario, en Uruguay y Chile los presidentes no pueden ser reelegidos de manera inmediata. En Uruguay el período de gobierno es de cinco años, mientras que en Chile es de cuatro. En los tres casos, los ex presidentes pueden volver a presentarse como candidatos siempre que se observen los plazos señalados. Mientras que en Brasil y Uruguay se eligen fórmulas presidenciales, integradas por el presidente y el vice, en Chile no está prevista la figura del vicepresidente, por lo cual se elige sólo a un candidato.

En cuanto a los sistemas electorales¹ que establecen las reglas a través de las cuales los electores pueden expresar sus preferencias políticas y mediante las que es posible convertir votos en escaños parlamentarios o en cargos de gobierno, los tres casos estudiados establecen un mismo formato para la elección de los cargos ejecutivos nacionales. Los primeros mandatarios se eligen por mayoría absoluta, con la introducción de una segunda vuelta o *ballotage* entre las dos opciones más votadas, en aquellos casos en que, en primera vuelta, ninguna de las fórmulas alcance la mitad más uno de los sufragios.

El *ballotage* o segunda vuelta es un método que permite producir mayorías absolutas en elecciones uninominales, en los casos en los cuales el requisito para ganar el cargo es la mayoría absoluta y ningún candidato la alcanza en la primera vuelta. Entonces, la segunda vuelta permite restringir el número de candidatos a dos, es decir, a las más altas mayorías de la primera vuelta (Nohlen, 1994:80)

Como toda regla electoral, el *ballotage* produce un efecto sobre el sistema de partidos y la dinámica de la competencia. En este sentido, debe ser considerado como un elemento clave para comprender la conformación de alianzas y las estrategias de disputa política. Chasqueti (2001) considera que si bien no puede afirmarse que existe una relación directa entre el *ballotage* y la conformación de coaliciones, sí se puede señalar que la instancia de segunda la vuelta incentiva la conformación de

1. Retomando a Nohlen, los sistemas electorales son estructuras complejas e interrelacionadas entre sí que establecen normas para cuatro áreas: 1. la distribución de las circunscripciones electorales; 2. la forma en que se eligen los candidatos; 3. el procedimiento de votación y 4. la conversión de votos en escaños (1994:47).

alianzas, sobre todo de tipo coyunturales con fines electorales, con el objetivo de vencer al candidato opositor.

En cuanto a la conformación de los legislativos, los tres países son bicamerales, contando con una Cámara Baja, de Representantes o Diputados, y una Cámara Alta o Senado. En los tres casos, las elecciones para los cuerpos legislativos son concurrentes con la elección presidencial. No obstante, a diferencia de Uruguay, donde ambas Cámaras se renuevan en su totalidad cada cinco años, en Chile y Brasil cada Cámara adquiere una dinámica propia. En estos países cada cuatro años la Cámara de Diputados se renueva en su totalidad mientras que la Cámara de Senadores se renueva parcialmente. En el caso brasileño, la renovación es de un tercio y dos tercios alternadamente, y en Chile corresponde en un período a los representantes de las regiones de número impar y en el siguiente a los de las regiones de número par y de la Región Metropolitana. En ambos casos el mandato de senadores dura ocho años.

La elección legislativa reviste significativas diferencias en los tres casos, sobre todo en lo que respecta a la conformación de las listas y la asignación de bancas.

En Uruguay, para la elección parlamentaria rige la representación proporcional, combinada con el múltiple voto simultáneo y voto conjunto (o en bloque) para los cargos de senadores y representantes.

El particular sistema electoral uruguayo –que hasta la reforma de 1997 se aplicaba también para la elección presidencial- establece la posibilidad de que los partidos (lemas) presenten distintos sublemas y listas en la elección general. A nivel de lemas las bancas de senadores y diputados se distribuyen por el método D'Hondt, en una circunscripción nacional única. Por su parte, a nivel interno de los partidos, la circunscripción única se sostiene para el Senado, pero en la Cámara de Representantes la adjudicación de bancas se realiza en las 19 circunscripciones que corresponden a los departamentos. Así, previo a cada elección, se distribuyen los 99 diputados entre los 19 departamentos en función del número de ciudadanos habilitados para votar, estableciendo un mínimo de dos cargos para cada departamento. Esta característica del sistema electoral supone que las listas de candidatos a senadores tienen una validez nacional, mientras que las de candidatos para la Cámara de Representantes tienen validez a nivel departamental (Buquet, Chasquetti y Moraes, 1998:10)

Otra de las particularidades del sistema de votación es que no es posible “cortar boleta”, esto significa que no se pueden votar para las distintas categorías –presidente y vice; senadores y diputados- a candidatos pertenecientes a distintos partidos. Así, las fórmulas presidenciales aparecen acompañadas de distintas listas al Senado y/o a la Cámara de Representantes. Las posibilidades que ofrece el doble voto simultáneo para las categorías de senadores y representantes, favorece que los partidos puedan reflejar a nivel electoral las diversas identidades de los sectores que los componen.

De esta forma, el sistema electoral incentiva que se genere una oferta electoral muy amplia en las categorías legislativas, pero esta amplia oferta electoral no es el mapa político efectivo. El mapa

político se conforma luego de las elecciones y se materializa en el Parlamento, con posterioridad al pronunciamiento de la ciudadanía en los comicios y gracias al filtro de las normas que regulan la asignación de bancas. Así, los grupos políticos de los diferentes partidos que finalmente acceden al Parlamento no son muchos (Buquet, Chasquetti y Moraes, 1998:32)

En el centralizado sistema político uruguayo, la política nacional prima sobre la local, y por lo tanto, en un contexto de bicameralismo, en donde ambas Cámaras están superpuestas en su representatividad, la conformación de ambas tiende a ser coincidente, siendo el Senado el ámbito por excelencia donde puede observarse el juego de fragmentación y fraccionalización del sistema de partidos (Buquet, Chasquetti y Moraes, 1998:34)

En Brasil, el sistema representativo electoral articula diversas reglas mayoritarias y proporcionales con distintos criterios de organización territorial del electorado, circunscripciones uninominales y distrito único. Se debe considerar que, a diferencia de Uruguay, el elector deberá emitir tantos votos como cargos estén en disputa, pudiendo optar por distintos partidos para cada categoría en juego. La disputa de los representantes además presenta un fuerte anclaje territorial, que descansa en el carácter federal de la organización del Estado brasileño.

El Senado Federal se compone de 81 senadores, tres por Estado, incluyendo el Distrito Federal. Para la elección de los senadores, cada Estado se constituye en un distrito único, y son elegidos por simple mayoría de votos.

En cuanto a la Cámara de Diputados, las reglas del juego se tornan más complejas. En primer lugar, en lo que respecta al número de diputados, si bien la distribución de las bancas se establece de acuerdo al porcentaje de electores de cada Estado, en la actualidad el número de diputados a elegir por cada uno de ellos no se corresponde a la población del distrito dado que por Ley, enmarcada en una regla constitucional, se establece el máximo de 513 diputados nacionales. La no revisión del número de representante por Estados, sumado al umbral establecido constitucionalmente presenta un problema de desproporcionalidad (*malapportionment*), que hace de Brasil uno de los países con mayor desproporcionalidad en América Latina (Santano y Salgado, 2013:41-42)

Segundo, la selección de los candidatos que conformarán la Cámara Baja descansa en un sistema de listas abiertas, lo cual abre el juego a la competencia inter-partidaria y genera un efecto multiplicador del número de listas por partido en cada región.

Para la elección de los órganos colegiados de fórmula proporcional, el votante puede optar por un voto de leyenda, es decir un voto partidario, en el que se vota a todos los candidatos de la lista sosteniendo el orden dado por el partido, o un voto nominal en el que el votante opta por un candidato en particular dentro de una lista, que dado el sistema de lista abierta, será lo que determine el orden de los candidatos en el recuento de votos. Al momento de contabilizar los votos, si bien cada elector dispone de un solo voto, que puede emitir a favor de un partido político o de un candidato individual, los votos que recibe cada candidato de un partido se suman para formar un gran total partidista, el cual es utilizado para determinar el número de escaños que le serán asignados al par-

tido. Para la distribución de las bancas entre los partidos y coaliciones electas se aplica una fórmula proporcional, que utiliza el cociente electoral, o cuota de Hare², como un umbral de cuáles serán los partidos que acceden al reparto y el cociente partidario para determinar las bancas. Finalmente los candidatos con el mayor número de votos de la lista de cada partido obtienen los escaños.

El sistema de listas abiertas es debatido en Brasil principalmente porque propicia una personificación del voto en detrimento de una opción partidaria (Barreto y Fleicher, 2008:337)

Finalmente, en cuanto al instrumento de votación, en Brasil se vota con voto electrónico desde 1996, aunque se aplicó gradualmente hasta alcanzar todo el electorado en 2002. El sistema, supervisado por la Justicia Electoral, tiene gran confianza del electorado y está pensado para facilitar el recuento de votos en un país con más de 142 millones de votantes.

Finalmente, al abordar el estudio de la política chilena, es necesario tener presente el principal instrumento estructurador de su andamiaje institucional: la Constitución. La misma, que data de 1980, es considerada por amplios sectores de la sociedad y por los académicos como un enclave autoritario (Garretón, 1991) que encarna el proyecto político pinochetista, una “camisa de hierro” (Fuentes Saavedra, 2012; Atria, 2013) que dificulta la implementación de cambios sustantivos en la política y en la sociedad chilena a pesar de las numerosas reformas de las que fue objeto.

El sistema binominal³, modificado recién en 2015, establecía el mecanismo de conversión de votos en escaños para las Cámaras de Diputados y Senadores, compuestas por 120 y 38 representantes respectivamente⁴. En resumidos términos, el sistema funciona de la siguiente manera: por cada categoría de cada circunscripción electoral se disponen dos bancas para las cuales se postulan dos candidatos por fuerza electoral. El candidato más votado de la lista más votada por circunscripción es quien recibe un escaño. El segundo escaño se define según los siguientes escenarios: a. si la lista más votada dobla en cantidad de votos, sumando la cantidad de votos de los dos candidatos, al número total obtenido por la segunda lista más votada, ésta se queda con los dos lugares legislativos; b. en caso de que no doble la lista más votada a la segunda, el candidato más votado de esta última es quien obtendrá el segundo escaño parlamentario (Lodi, Caballero Rossi y Sartor Schiavoni, 2014)

El instrumento de emisión del voto en Chile es la boleta única por categorías. A través de la misma, el elector expresa una doble preferencia: por un lado se vota una fuerza electoral y dentro de esta elección, al no votar a la fuerza sino expresar el voto a un candidato dentro de las dos opciones

2. Esto significa que el número de votos válidos (total de votos, menos votos blancos y nulos), es distribuido por la cantidad de bancas, se obtiene así el cociente electoral. Los votos de cada partido son divididos por el cociente electoral, obteniendo el cociente partidario, que determina la cantidad de escaños que recibirá cada uno de ellos. Las fracciones de números se reconsidera al calcular las sobras de los escaños (Santano y Salgado, 2013)

3. Desde agosto de 2014 se trató en las Cámaras de Diputados y Senadores el proyecto de reforma del sistema electoral enviado por el Ejecutivo a través del Mensaje Presidencial 976-362. En 2015, a través de la ley N°20.840 el sistema binominal fue reemplazado por un sistema proporcional moderado.

4. A partir de la modificación del sistema electoral el número de Diputados ascendió de 120 a 155 miembros y el de Senadores de 38 a 50 representantes.

presentadas, se definen los lugares de los candidatos dentro de la lista. Uno de los efectos de este sistema es que si bien los ciudadanos eligen un candidato por partido por categoría, el sistema no garantiza que el segundo candidato más votado sea quien acceda al segundo escaño en disputa. Esto se debe a que, retomando los dos escenarios mencionados en el párrafo anterior, si se diera la situación “a” existen dos opciones: 1. Que los dos candidatos de la opción ganadora hayan tenido más votos que los dos de la fuerza que los secundaba; o 2. Que el primer candidato de la primera fuerza haya obtenido una cantidad de votos tal que arrastre al segundo, por más que el primero de la segunda fuerza haya tenido más votos que el segundo de la primera.

Si bien este mecanismo de conversión de votos en escaños fue reemplazado por uno proporcional moderado en 2015, el sistema binominal fue estructurador de la política chilena y no se puede comprender la misma desde el regreso a la democracia sin aquel. Esto, debido a la intencionalidad política con la que fue concebido: evitar que un partido mayoritario lograra el control absoluto en las Cámaras y establecer un sistema de contrapesos que le garantizara a la derecha tener representación parlamentaria con poder de veto para propiciar el inmovilismo institucional.

Una consecuencia de los sistemas electorales vigentes en las elecciones analizadas, es que mientras que en Brasil contribuye a definir un mapa político de mayor fragmentación, por medio de mecanismos diversos, los sistemas electorales uruguayo y chileno, tienden a resumir el nivel de fragmentación de las cámaras, y a favorecer la conformación de mayorías.

Junto con el análisis de los sistemas electorales, resulta oportuno considerar los rasgos generales de los sistemas de partidos de los casos, para comprender la estructura de la competencia interpartidaria que predominó en los comicios estudiados.

Los partidos políticos, así como las confederaciones de partidos y coaliciones electorales, constituyen las herramientas privilegiadas de participación democrática. Pese al aumento paulatino de la relevancia de los movimientos sociales como articuladores de la participación social y de los medios de comunicación de masa, los partidos políticos continúan siendo los actores privilegiados en la estructuración de la dinámica política (Alcántara Sáez y Freidenberg, 2001).

El análisis de los principales partidos políticos, la dinámica que se establece entre los mismos en el marco del sistema de partidos y el juego de alianzas resume la disputa por el poder en cada uno de los países estudiados. Asimismo una perspectiva de mediano plazo de este tipo permite comprender el contexto electoral en el marco de las tendencias de más largo aliento.

Los tres sistemas presentan rasgos multipartidistas, que a través del ciclo democrático, lograron conformar diversos formatos de gobiernos de coalición⁵.

5. Una coalición de gobierno puede ser definida como: “i) un conjunto de partidos políticos que, ii) acuerdan perseguir metas comunes, iii) reúnen recursos para concretarlas y iv) distribuyen los beneficios del cumplimiento de esas metas” (Kare Ström 1990, citado en Chasquetti, 2008:43).

Si bien tradicionalmente se consideraba que esta era una forma típica del parlamentarismo, éstas son una clave de cómo se resuelve la tensión entre presidencialismo y multipartidismo. La presencia de gobiernos de coalición es hoy una característica aceptada como propia de los gobiernos nacionales de América Latina. Las coaliciones de gobierno se mostraron como el instrumento más propicio para superar los dilemas y dificultades que provocan los escenarios políticos con presidentes en minoría, de esta forma ayudaron a garantizar la estabilidad de los gobiernos democráticos (Chasquetti, 2008:13-18).

Uruguay cuenta con uno de los sistemas de partidos más institucionalizado de la región, el cual está integrado por partidos sólidos y estables. Se trata de un multipartidismo moderado, con tres fuerzas principales: el Frente Amplio (FA), el Partido Colorado (PC) y el Partido Nacional (PN). A partir del crecimiento del FA, a lo largo del período democrático que se inició en 1985, tendió a consolidarse una competencia bipolar.

El sistema político Uruguayo ha sido definido en un trabajo de referencia escrito por Caetano, Rilla y Pérez (1987), como una “partidocracia”. Con este concepto, los autores aluden a la condición predominante de la política de partidos en este país, en donde los partidos han sido los actores políticos dominantes a lo largo de su historia. Éstos se han configurado como elemento clave de la vida política desde la etapa fundacional del Estado y la sociedad uruguaya hasta el ingreso a la dictadura en los ‘70 y la transición a la democracia (1987:41). Así, el conjunto de los procesos políticos nacionales encuentra en los partidos su núcleo central y un protagonismo casi exclusivo (Buquet, Chasquetti y Moraes, 1998).

Si bien en las tres décadas que transcurrieron desde la transición, el sistema de partidos adquirió una trama más compleja con el crecimiento del FA, continuó estructurando la competencia política y concentrando el vínculo entre la sociedad y el Estado. Como consecuencia del crecimiento electoral del FA -que a mediados de la década de 1990 significó un resultado en torno al 30% para las tres fuerzas principales- un nuevo clivaje ordenó la competencia, favoreciendo la bipolaridad: por un lado los partidos tradicionales (con momentos de mayor compromiso y de relativo distanciamiento en distintas coyunturas), y por el otro el FA, a veces en fórmulas que incluían a partidos minoritarios.

El FA incorporó en el sistema de partidos uruguayo una diferenciación social del voto que era relativamente desconocida en el sistema de partidos, ya que el mismo se había estructurado históricamente en torno a un bipartidismo tradicional organizado, con dos partidos *catch-all*, que compartían electorados, regiones, clases y edades (Moreira, 2010:172) El desarrollo de una opción de centro izquierda contribuyó resignificar la representatividad del sistema de partidos y a contener en el marco del mismo a las principales fuerzas sociales.

Así, el sistema de partidos ha tendido hacia una lógica bipolar, centrípeta en términos ideológicos (Sartori, 1976-2000), que operó tanto para impulsar la llegada de la izquierda al gobierno en las elecciones de 2004, como también en la renovación del gobierno por parte del FA en las elecciones de 2009 en las que triunfó Mujica. Si bien esta elección, como el ciclo electoral abierto en 2014, sig-

nificó la alternancia entre presidentes pertenecientes a distintos sectores internos del FA, el equilibrio de los actores históricos dentro del partido no se vio sustancialmente alterado.

En cuanto a los partidos tradicionales, el ciclo democrático abierto en 1985, estuvo signado por la alternancia entre colorados y blancos en las dos primeras presidencias, recuperando luego los colorados el poder ejecutivo por dos períodos consecutivos hasta la llegada del FA al poder en 2004, pero en el marco de gobiernos de coaliciones mayoritarias con el PN, que sólo se rompió a mediados del gobierno de Jorge Battle, en 2003. A partir de las elecciones de 2004, el PN y el PC cooperaron en la instancia del *ballotage*, para tratar sin éxito de impedir el triunfo del FA, y realizaron acuerdos legislativos para contrarrestar los gobiernos con mayoría del Frente.

Las elecciones de 2014 en Uruguay reeditan el esquema interpartidario establecido desde mediados de la década de 1990. En cierta medida, los liderazgos también se reeditan en el FA y en el PC. El Frente, se presenta con la candidatura de consenso del ex presidente Vázquez, y el PC recurre a la figura de Bordaberry, quien también había sido candidato en las elecciones de 2009. El PN, que nuevamente logra imponerse como segunda fuerza, presenta un apellido viejo, pero un nombre nuevo, Luis Lacalle Pou, hijo del ex presidente Luis Alberto Lacalle (PN) y candidato en el 2009, es la figura que recambio propuesta por los blancos.

De manera similar que el sistema de partidos uruguayo, el chileno fue también considerado uno de los sistemas más institucionalizados dentro del concierto de países latinoamericanos (Mainwaring y Scully, 1996) El mismo, se caracteriza por contar con partidos políticos estables, organizados, que según las caracterizaciones más difundidas, abarcan un espectro ideológico de izquierda a derecha claramente identificable (Coopedge, 2000; Cavarozzi y Casullo, 2002) Desde el regreso de la democracia en 1990, presenta una competencia de tipo pluralista moderada (Sartori, 1976-2000), estructurada en dos grandes coaliciones: una de centro izquierda, la Concertación Democrática, integrada por la Democracia Cristiana (DC), el Partido por la Democracia (PPD), el Partido Socialista (PS) y el Partido Radical Socialdemócrata (PRSD); y otra de centro derecha, la Alianza por Chile, compuesta por la Unión Democrática Independiente (UDI) y Renovación Nacional (RN), entre otros.

Para comprender esta configuración partidaria, es menester tener presente el sistema electoral, el cual propicia la conformación de bloques políticos para acceder al poder. Los efectos del sistema binominal sobre el sistema de partidos y las estrategias electorales han definido las contiendas electorales. El hecho de que haya sólo dos representantes por circunscripción electoral genera la tendencia a la polarización entre las dos fuerzas mayoritarias que tienen mayores posibilidades efectivas de acceder a los cargos electivos y, paralelamente, al dificultar el acceso a la disputa de terceras fuerzas, se mantuvo como un sistema excluyente.

El sistema de partidos tiene un comportamiento centrípeto y se ha materializado la alternancia entre las coaliciones en 2010, cuando la Alianza por Chile arriba a la presidencia, gracias a la candidatura de Sebastián Piñera, de RN. En las dos décadas anteriores se había producido la alternancia intrabloque en el marco de la Concertación: los dos primeros presidentes de la Concertación,

Aylwin y Frei, pertenecían a la DC, en el 2000 gana Lagos, representante del PPD y luego Bachelet al PS.

Tal como se refirió para el caso uruguayo, otro rasgo fundamental de los partidos chilenos es que fueron el medio de canalización de las expresiones sociales a lo largo de la historia chilena. Sin embargo, en Chile se produce un cambio sustancial con la irrupción de movimientos sociales, principalmente el movimiento estudiantil. Este proceso, que se inicia en 2006, se profundiza a partir de 2011, y concluye con protestas de carácter regionalistas en 2012. De esta forma, en la etapa previa a las elecciones de 2013, los partidos y el Congreso dejaron de ser la arena política por excelencia y pasó a disputar el espacio público, lo que se denominó “la calle”⁶. Fuentes Saavedra argumenta que este renacer del movimiento social y ciudadano luego de 2010 es una respuesta a la particular forma de hacer política después de la recuperación democrática (2012:18)

En el marco de la irrupción de esta nueva arena de contienda política, en el escenario electoral 2013 se produjo una innovación clave en el sistema de partidos chileno: el Partido Comunista (PCCh) se sumó a las filas de la Concertación, deviniendo la misma en la denominada Nueva Mayoría (NM). Esto implicó la convivencia -no carente de tensiones- entre un partido ideológicamente polarizado hacia la izquierda como es el PCCh con los tradicionales partidos de tendencia centrista de la Concertación. A su vez, significó la incorporación de grandes líderes referentes del movimiento estudiantil de entre las filas del PCCh, como Camila Vallejo y Karol Cariola.

Paralelamente, otro aspecto novedoso de dicha elección fue el elevado número de aspirantes a la presidencia que ascendió a nueve candidatos, situación inédita en la política chilena. A pesar de la dificultad que implicaba para la mayoría de los mismos de tener la posibilidad efectiva de disputar el sillón presidencial, la presencia de este elevado número de candidatos en Chile da la pauta de la multiplicidad de expresiones políticas con pretensión de formar parte de la disputa electoral en este país (Benetti y Pinillos, 2014) De esta forma, los candidatos en las elecciones generales del 17 de noviembre fueron: Michelle Bachelet (NM), Evelyn Matthei (Alianza por Chile), Marco Enriquez-Ominami (Partido Progresista, PRO), Franco Parisi (independiente), Marcel Claude (Partido Humanista, PH), Alfredo Sfeir (Partido Ecologista Verde, PEV), Roxana Miranda (Partido Igualdad, PI), Ricardo Israel (Partido Regionalista de los Independientes, PRI) y Tomás Jocelyn-Holt (independiente)

Tal como se infiere de la descripción de candidatos, Chile tiene la particularidad de permitir candidaturas tanto a través de partidos políticos como de forma independiente si se cumplen ciertos requisitos.

En el caso brasileño, a diferencia de los sistemas de partidos uruguayo y chileno que suelen presentarse en la bibliografía de referencia como los más institucionalizados de América Latina, el proceso de institucionalización del sistema de partidos presenta niveles más modestos y es relativamente reciente en la vida democrática.

6. Expresión utilizada por Garretón en entrevista personal realizada el 19 de noviembre de 2013 en Santiago de Chile, Chile.

Para comprender la composición y la dinámica de los partidos brasileños, es necesario remitirse al proceso de transición a la democracia, que marcó sustanciales modificaciones en el sistema de partidos.

El sistema de partidos de Brasil se reconfiguró y cambió dramáticamente como consecuencia de la transición por transacción (Alcántara Sáez, 2004; Marengo, 2008) que se dio de forma lenta, gradual y bajo control de las fuerzas autoritarias⁷. Las elecciones de salida del autoritarismo, en 1985, estuvieron condicionadas tanto en lo que refiere a las reglas como en cuanto los actores que competían por el poder. En 1990, se estrena para la presidencia el sistema de elecciones directas para presidente, y llega al poder Collor de Melo, un actor de la periferia de la política brasileña que no logra construir una coalición de gobierno viable, y es el primer presidente destituido por juicio político del ciclo democrático en el cono sur. A partir de 1995, con la elección para la presidencia en la que triunfa Fernando Enrique Cardoso, del Partido de la Social Democracia Brasileña, y se inaugura un nuevo periodo que marcaría la dinámica de la política nacional hasta la actualidad.

Cardozo sería sucedido en 2002 por Ignacio “Lula” da Silva del PT, un partido de raíz sindical ubicado a la izquierda del centro relativo del sistema de partidos. La llegada de este partido al ejecutivo nacional cerraría un ciclo de alternancia gubernamental y estabilidad institucional (Marengo, 2008:71). Desde ese año el PT retuvo el ejecutivo nacional dado que “Lula” sería reelecto en 2006 y posteriormente asumiría, en el año 2010 Dilma Rouseff, quien habría sido ministra del ex mandatario y militante activa durante la dictadura brasileña.

Desde 1995, la competencia de estos dos partidos: PSDB y PT signa la contienda electoral presidencial y la política nacional, sin embargo, otros actores partidarios de relevancia, como PMDB, se constituirán en actores claves para la conformación de coaliciones y la política parlamentaria.

La dinámica actual del sistema de partidos brasileño se caracteriza por la convivencia de dos movimientos políticos distintos: la fragmentación en las elecciones proporcionales y la concentración en las disputas mayoritarias. Así, como define Meneghello, a nivel nacional, el clivaje PT-PSDB ofrece contornos bipartidistas a un sistema multipartidista altamente fragmentado en el ámbito legislativo (2011:107) La composición de las Cámaras expresa la existencia de un sistema multipartidista extremo, donde más de cinco partidos –incluyendo alguno de ellos con posiciones antisistema– tienen presencia significativa en el Congreso.

Por otro lado, no se debe desconocer que en Brasil la Constitución confiere una amplia autonomía para la creación, fusión, extinción y organización interna de los partidos políticos. Los partidos políticos, al ser considerados instituciones de derecho privado, poseen libertad para determinar su organización interna, así como los mecanismos de selección de sus candidatos. En la actualidad,

7. En este contexto, en Brasil el régimen favoreció la creación de un sistema de partidos controlado con un partido oficial y uno de oposición que organizó la competencia hasta fines de los setenta cuando frente al crecimiento de la oposición, el liderazgo militar se volcó a un proceso de distensión política que se profundizó en la década del ochenta y aceleró la descomposición del régimen, provocando un aumento significativo del número efectivo de partidos (Marengo, 2008; Barreto y Fleisher, 2008) y la llegada de la competencia efectiva por el poder con la llegada de la democracia.

casi ninguno de ellos realiza elecciones para decidir los nombres de sus candidatos (Barreto y Fleischer, 2008:344)

Otra situación que define a la política partidaria brasileña es la migración partidaria, que corresponde a una estrategia individual de cambiar de partido en busca de incrementar las oportunidades políticas, incluso durante un mandato legislativo (Marenco, 2006:183-186) El caso más paradigmático se dio en el año 2011, con la creación del Partido Social Democrático (PSD) que atrajo parlamentarios de centro y derecha, contando desde su nacimiento con la cuarta bancada más grande del Congreso (Ribeiro, 2013:614) Esta dinámica, junto con la lista abierta, resquebrajan el liderazgo de los partidos sobre las candidaturas personales.

La competencia centripeta para el Ejecutivo, junto con la gran fragmentación en los órganos legislativos y al multipartidismo, justifican el desarrollo de una dinámica de coaliciones, que se volvió un recurso central para la supervivencia partidaria (Meneghello 2011:107). En este contexto, los partidos de derecha pasan a ejercer su potencial de coalición, participando en todos los gabinetes. Ante la imposibilidad de incorporar a sus rivales electorales formando una coalición de centro izquierda (a ejemplo de la experiencia chilena), el PSDB y el PT cuando ganaron elecciones tuvieron que buscar en la derecha los votos necesarios para ganar la mayoría congresual (Marenco, 2008:80). En este marco, un actor clave, y siempre imprescindible en las coaliciones de gobierno es el PMDB.

En la elección 2014, si bien se presentaron once candidatos a presidente, quienes reunieron la mayor intencionalidad de voto fueron Dilma Rousseff (PT) y Aécio Neves (PSDB) siguiendo a la tradición de voto enunciada, en tercer lugar se encontraba la candidata Marina Silva (PSB), la cual si bien representa una tercera opción electoral, tiene sus raíces en el PT y fue ministra del ex presidente “Lula” (PT). El resto de los candidatos representaban a partidos menores sin posibilidades reales de alcanzar el ejecutivo⁸.

3. MORFOLOGÍA DE LA CONTINUIDAD A LA LUZ DE LOS CICLOS ELECTORALES

Como se planteó inicialmente, las elecciones nacionales constituyen escenarios privilegiados en los cuales es posible observar la disputa interpartidaria, el juego de alianzas y la construcción de candidatos. En los casos observados, más allá de los avatares de las coyunturas electorales, es posible observar la predominancia de las tendencias de largo plazo analizadas. Sin embargo, algunos de los rasgos de las campañas, signaron el destino de los presidentes que resultaron electos y de sus gobiernos.

En las elecciones de 2014 en Brasil y Uruguay la continuidad se materializa en primer lugar en el triunfo de los oficialismos. La coalición encabezada por el *Partido dos Trabalhadores* (PT) y el Frente

8. Luciana Genro (PSOL), Everaldo Dias Pereira (PSC), Eduardo Jorge (PV), José Levy Fidelix (PRTB), José Maria de Almeida (PSTU), José María Eymael (PSDC), Mauro Iasi (PCB) y Rui Costa Pimenta (PCO).

Amplio (FA), logran conservar el gobierno nacional. Ambos triunfos se dan además en el marco de la reedición de liderazgos políticos de largo aliento. En las elecciones de 2013 en Chile, más allá de que se produce la alternancia, y la derecha es desplazada del gobierno luego del período de Piñera gracias al triunfo de la Nueva Mayoría, la continuidad estará presente a pesar del cambio en la coalición de gobierno.

En Brasil, la reelección de Dilma Russeff (PT) como presidenta marcó la continuidad del oficialismo y el PT consiguió permanecer en el ejecutivo que gobierna desde 2003, aunque en un escenario de elevada complejidad. Si durante su primera elección, en 2010, la candidatura de Dilma fue en gran medida por el impulso y padrinazgo de “Lula”, dado su peso político obtenido por sus recientes y exitosos gobiernos (2003-2010), en 2014 a la mandataria le tocó rendir cuentas de su paso por el ejecutivo. Dilma que en 2011 contaba con un 70% de aprobación, en 2012 descendió marcadamente, alcanzando un porcentaje cercano al 30% hacia el año 2013. A esto se debe añadir que desde ese año Brasil comenzó a vivir un creciente clima de protesta social, que en 2014 se acrecentó de manera marcada debido a un proceso de estancamiento económico. En este contexto, pese al apoyo del ex presidente y del PT, la candidatura de Dilma se vio debilitada, mostrando un escenario reñido, no sólo por el potencial retorno del PSDB al poder, sino también por el crecimiento de una tercera fuerza que parecía surgir del centro, el PSB. El nivel de competitividad de la contienda atravesó la campaña y quedó reflejada en los ajustados resultados electorales.

En Uruguay, a pesar de estar prohibida la reelección inmediata del presidente, el FA logró retener el ejecutivo con el retorno de Tabaré Vázquez, uno de los referentes más influyentes del partido de coalición, y la figura a través de la cual el FA conquistó por primera vez el poder en las elecciones de 2004. El regreso de Vázquez significó la vuelta del PS, que junto con el sector del ex presidente Mujica (MPP) y de Danilo Astori (Asamblea Uruguay), son los tres espacios más importantes dentro del Frente. Los mismos se reparten influencias y compiten por la preeminencia en el marco de la estructura partidaria del Parlamento y del gobierno. La candidatura de Vázquez fue resistida desde algunos sectores de la dirigencia y de la militancia que reclamaban por una renovación política al interior del FA. En este contexto, en las elecciones internas se presentó una candidatura alternativa, encarnada por la senadora Constanza Moreira, que logró reunir escasos votos, encumbrando a Vázquez para encabezar la fórmula presidencial. El impulso de renovación se vio reflejado también en el crecimiento sorpresivo del sector de Raúl Sendic, quien a partir de los resultados de las elecciones internas, logró ingresar como vice en la fórmula presidencial.

El clima electoral de los meses previos parecía augurar un resultado más ajustado en la primera vuelta de la carrera presidencial, una suerte de “final abierto”, entre el FA y el PN, representado por Luis Lacalle Pou, hijo del ex presidente Luis Lacalle y representante de una nueva generación de líderes políticos de su propio partido. Sin embargo, los resultados de la primera vuelta marcaron una diferencia irreversible y el partido en el gobierno logró incluso retener la mayoría parlamentaria.

A diferencia de Brasil y Uruguay, en Chile, el último ciclo electoral estuvo signado por la alternancia, en un sistema que tampoco permite la reelección inmediata del presidente. Sin embargo, si miramos el proceso en perspectiva, el triunfo de Bachelet sobre la candidata del oficialismo, es un

retorno. Alianza por Chile vence a la Concertación en las elecciones de 2009, con la candidatura de Piñera de RN. Para las elecciones del 2013, el oficialismo no logró construir una candidatura que concite el apoyo del presidente saliente ni que tenga la capacidad de disputar la presidencia con posibilidades de éxito. Esto favoreció el retorno de la ex presidenta que se había retirado del poder cuatro años antes con un elevado nivel de legitimidad, encabezando ahora una coalición que integró por primera vez al PCCh, la Nueva Mayoría.

Por otro lado, en concordancia con una tendencia regional, las tres elecciones se resuelven a través de instancias de *ballotage*. Sin embargo, las segundas vueltas electorales presentan diversos niveles de competitividad a través de los casos. Mientras que en Chile y Uruguay el resultado está anunciado, y en este sentido, los guarismos definitivos tienden a confirmar incluso mayores diferencias entre los dos candidatos; en Brasil, el resultado de la segunda vuelta fue abierto y Dilma consiguió renovar su mandato por un escaso margen.

Más allá de esta diferencia, las tres campañas presentaron momentos de mayor incertidumbre en cuanto a los resultados, que si bien no ponía en duda la definición a través del *ballotage*, reflejaban distintas previsiones en cuanto al caudal de votos de los principales candidatos, e incluso, en algunos casos, acerca de quiénes serían los contrincantes en la instancia definitiva.

En algunos momentos de la campaña en Chile, sobre todo luego de la renuncia del candidato Longheira (UDI) de la alianza oficialista, los números de las encuestas mostraron un crecimiento de las dos terceras fuerzas que finalmente terminaron disputándose el tercer lugar, el PRO de Enríquez Ominami y el candidato independiente Parisi. Además, la Alianza tampoco pudo unirse de forma unánime detrás de la candidata oficialista que reemplazaría a Longheira, Evelyn Matthei (UDI), sino que se presentaron situaciones que demostraron distanciamientos entre los principales partidos que la integraban, RN, partido del presidente saliente y la UDI. La expectativa de que Bachelet pudiera triunfar en primera vuelta estuvo presente en los sondeos previos, y la candidata de la coalición de derecha, celebró casi como un triunfo, haber ingresado al *ballotage*.

La contienda entre Bachelet (PS) y Matthei (UDI), en el marco de los 40 años del golpe militar a Salvador Allende, revistió una simbología particular⁹. En este marco, el entonces presidente Piñera (RN), lejos de apoyar incondicionalmente a la candidata oficialista de la Alianza, se distanció y posicionó aisladamente en temas sensibles inherentes a la estructura militar, generando roces con la UDI que fueron considerados por esta última como deshonor a la familia militar. Un claro ejemplo fue el cierre de la cárcel especial para condenados por DD.HH., Penal Cordillera, que albergaba a ex jefes de la Dirección de Inteligencia Nacional (DINA) y de la Central Nacional de Informaciones (CNI).

9. Ambas son hijas dos militares estrechamente amigos: Alberto Bachelet y Fernando Matthei. Alberto Bachelet fue detenido en la Academia de Guerra por el gobierno militar, donde fue brutalmente torturado, sufriendo heridas que le causarían la muerte en 1974. Paradójicamente, Fernando Matthei comandó la Academia de Guerra donde fue detenido y torturado Bachelet, aunque no participó de la muerte del padre de la mandataria. Es decir que ambas por separado representaban, simbólica y opuestamente, lo vivido por miles de chilenos durante la dictadura.

Por otro lado, la propuesta de campaña de Bachelet de eliminar el Consejo de Seguridad Nacional (Cosena), órgano de consulta al ejecutivo integrado por las Fuerzas Armadas, fue considerado por Matthei como un “revanchismo añejo”. Según Fernando Atria, el Cosena fue un invento de Pinochet para permitirles a las Fuerzas Armadas una intervención política¹⁰.

A pesar del inusual número de candidatos presidenciales, el caudal de votos en la primera vuelta estuvo centrado en los cuatro principales candidatos: Bachelet 46,68%, Matthei 25,01%; Marco Enríquez-Ominami 10,96%, Parisi 10,12%. De esta forma, Bachelet y Matthei ingresaron a la segunda vuelta, que finalmente ganó la ex mandataria con el 62,64% de los votos. Más allá de los porcentajes definitivos, una de las protagonistas de las elecciones de 2013 donde se estrenó del voto voluntario para elecciones nacionales fue la abstención electoral, superior al 50% del padrón electoral¹¹. Este último elemento va a marcar una diferencia sustantiva con los otros dos casos, en los cuales el voto es obligatorio, y donde el porcentaje de votantes fue mayor al 80% en la primera vuelta en Brasil y superior al 90% en Uruguay.

En el caso de Uruguay, el crecimiento del candidato del PN, Lacalle Pou, que había sido la sorpresa en las elecciones internas de su partido, signó una campaña que auguraba un resultado mucho más reñido de lo que efectivamente se dio el 26 de octubre de 2014. Las encuestas y el clima electoral de los días previos a la primera vuelta predecían un final abierto. Sin embargo, los resultados mostraron una clara diferencia en favor del FA, y la mayoría parlamentaria para el partido en el gobierno, que no había sido prevista por la mayor parte de los analistas.

Así, en la primera vuelta, la fórmula Vázquez-Sendic del FA obtuvo el 47,81% de los votos y en segundo lugar, ingresando al *ballotage*, la fórmula Lacalle Pou-Larrañaga del PN alcanzó el 30,88% de los votos. El PC quedó en tercer lugar, confirmando las previsiones, pero consiguiendo apenas el 12,89% de los votos, llegando a su piso histórico.

En el caso de Brasil, una campaña que parecía orientarse al juego entre las coaliciones encabezadas por el PT y el PSDB, sufrió un giro inesperado con la muerte del candidato del PSB Eduardo Campos en el mes de septiembre en un accidente, en plena campaña electoral. Los medios de comunicación dieron una extensa cobertura al hecho que modificó coyunturalmente la arena política, a partir del crecimiento en las encuestas de la candidatura de la sucesora del PSB, Marina Silva¹², provocando un escenario de gran incertidumbre. Sesenta días antes de la elección, la nueva candidata se imponía en un cómodo segundo lugar, desplazando al candidato del PSDB, pero también

10. “Atria responde a Matthei y dice que el Cosena es ‘es un invento de Pinochet para permitirles a las FF.AA. una intervención política’”, diario El Mostrador del 21 de septiembre de 2013, descargado el 22 de septiembre de 2013. Disponible en <http://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2013/09/21/atRIA-responde-a-matthei-y-dice-que-el-cosena-es-es-un-invento-de-pinochet-para-permitirles-a-las-ff-aa-una-intervencion-politica/>

11. Es necesario tener presente que el cambio de sistema de empadronamiento, de voluntario a automático, generó incertidumbre sobre el número efectivo de votantes habilitados.

12. Marina Silva presentó un discurso que impulsaba una “nueva política”, este ambiguo concepto buscaba atraer al conjunto de los votantes que no se veían identificados con los tradicionales partidos en disputa, el PT y el PSDB.

tomando votos de la candidata oficialista, lo que obligó a los principales candidatos a replantear la campaña.

Finalmente, en las urnas, la ciudadanía manifestó su preferencia por la vieja polarización a la “nueva política” pregonada por la candidata ambientalista del PSB. Dilma Rousseff (PT) obtuvo el 41,6% de los votos y Aécio Neves (PSDB) el 33,6%, con lo cual los dos candidatos disputaron el *ballotage* y ambos lo hicieron con expectativas de triunfar. Marina Silva (PSB) obtuvo 21,3% de los votos, quedando en un lejano tercer lugar, cercano al resultado que había obtenido en 2010. A diferencia de los casos de Uruguay y Chile la dinámica de la competencia electoral en Brasil estuvo marcada por la volatilidad de las preferencias del electorado, que se manifestó también en los resultados de la primera vuelta, que hicieron enardecer la campaña de cara al *ballotage*, augurando hasta último momento un final reñido.

Como se planteó inicialmente, los procesos electorales son eventos políticos singulares, que permiten observar a lo largo de la campaña tanto las tendencias de largo plazo, como los emergentes propios de la contienda electoral, e incluso algunos eventos no planificados o dramáticos que irrumpen en la dinámica política afectando la relación entre los actores. El crecimiento del candidato independiente Parisi y de Enriquez Ominami del PRO luego de la renuncia del candidato de la Alianza, Longheira y la incapacidad de imponer un candidato oficialista competitivo; la irrupción en las internas uruguayas de un contrincante inesperado del PN, que anunció a lo largo de la campaña un escenario electoral más complejo que el que esperaba el oficialismo, presentándose como abanderado de una nueva generación frente a la política de los “viejos” liderazgos; o la muerte del candidato del PSB, Ricardo Campos, dos meses antes de la primera vuelta; son eventos impactantes que afectan el clima de las campañas. Sin embargo, en los casos analizados, las tendencias de largo aliento primaron sobre las sorpresas de los ciclos electorales: la candidata Matthei, de la Alianza logró ingresar al *ballotage*; Marina Silva, quedó en un cómodo tercer lugar en la primera vuelta, y el *ballotage* terminó en una contienda cerrada entre Rousseff y Neves; y finalmente, si bien Lacalle Pou disputó en segunda vuelta con Vázquez, los resultados de octubre definieron un final “cantado”, y el oficialismo retuvo la mayoría parlamentaria.

Así, más allá de las sorpresas y del agitado pulso de cada una de las campañas, las tendencias de más largo aliento contribuyeron a reordenar el escenario electoral, reforzando también en este punto, un signo de continuidad.

4. COMENTARIOS FINALES

Para ofrecer un panorama general de las elecciones nacionales de 2013 en Chile y de 2014 en Uruguay y Brasil, es importante observar en conjunto las elecciones presidenciales y las parlamentarias. Esto permitirá observar la diversidad de los tres escenarios y encontrar algunas claves para prever el destino de los nuevos gobiernos.

En el caso chileno, Michelle Bachelet regresaba al poder ganando holgadamente la segunda vuelta con el 62,64% de los votos, como abanderada de una Concertación renovada, que incluía por primera vez en sus filas al PCCh. La Nueva Mayoría (NM) obtuvo mayoría en ambas Cámaras, incrementando su fuerza legislativa en relación con el período anterior.

En la Cámara Alta la NM obtuvo 21 escaños frente a los 16 de la Alianza, perdiendo una banca. Pero su predominio se vio claramente en la Cámara de Diputados, en donde la coalición de centro-izquierda ganó 67 bancas, superando en 10 las que había obtenido en 2010. La Alianza obtuvo 49 escaños, disminuyendo en 9 sus representantes. La representación de fuerzas minoritarias sólo asciende a 4 escaños.

De esta manera, de un total de 38 senadores la NM cuenta con 21, y en la Cámara de Diputados, de un total de 120 bancas, le corresponden 67. Así, la NM logró una posición decisiva, ya que, apelando a la disciplina intra coalición y sumando a los cuatro diputados independientes, podría lograr los quórums necesarios para impulsar reformas claves -como el sistema electoral- que requerían quórums especiales.

En Uruguay, el Frente Amplio (FA) renovó la presidencia en segunda vuelta, con 56,62% de los votos, a la vez que obtuvo una mayoría parlamentaria. En el Senado, el partido en el gobierno obtuvo 15 bancas, más el voto del vicepresidente Sendic; por su parte, el Partido Nacional consiguió 10 escaños, el Partido Colorado (PC) 4 y 1 del nuevo actor que ingresa a la Cámara Alta, el Partido Independiente (PI). En la Cámara de Representantes, el FA alcanzó 50 bancas, 32 el PN, 13 el PC (que pierde 4 del período anterior), 3 de PI (que obtiene 2 más que el período anterior) y 1 de la Unidad Popular que llega al parlamento por primera vez. Estos

Los resultados de las elecciones parlamentarias, sumada a la tradicional disciplina del FA, presentaron un equilibrio de fuerzas entre los principales actores políticos que auguraban tanto continuidad como gobernabilidad.

En Brasil, el PT logró obtener el ejecutivo nacional con una reñida victoria en la que Dilma Rousseff fue reelecta con el 51,64% de los votos, a sólo de 3,28 puntos porcentuales de Aécio Neves (PSDB), quien obtuvo el 48,38%.

Las dificultades electorales del PT se manifestaron también en la conformación del Poder Legislativo, ya que perdió numerosas bancas. En la Cámara de Diputados bajó de 88 a 70 diputados, por el contrario, el PSDB creció de 44 a 54 bancas. El PSB también tuvo una buena *performance*, creciendo de 24 a 34 bancas. Finalmente, el estratégico PMDB, continuó posicionándose como la segunda fuerza legislativa, obteniendo 66 bancas (lo que significó una pérdida de 8 bancas en relación con el período anterior). Un dato que refuerza la creciente fragmentación es que en el período anterior 22 partidos tenían representación parlamentaria mientras que como resultado de las elecciones de 2014 pasaron a ser 28. En el Senado, el PMDB mantuvo su predominio con 18 bancas, el PT consiguió 12 bancas y el PSDB 10 bancas. Así, los tres partidos redujeron sus bancadas respecto a las

que poseían al momento de la elección, mientras que el PSB consiguió 7 bancas, incrementando su representación en esta Cámara. En total, el Senado quedó conformado por 16 partidos.

Presentados los resultados definitivos de las elecciones generales en los tres casos, es posible observar que mientras que en Chile y Uruguay, la NM y el FA respectivamente obtuvieron amplias victorias, ocupando los ejecutivos y obteniendo mayorías legislativas sólidas; en Brasil se da una situación diferente, ya que si bien el PT conservó el Poder Ejecutivo, lo hizo con un escaso margen de votos y debió enfrentar una situación muy frágil a nivel legislativo.

Como se planteó inicialmente, la continuidad como clave analítica de las pasadas elecciones en Chile, Brasil y Uruguay -materializada en la mecánica de la competencia, las fórmulas políticas y la persistencia de los liderazgos-, debe ser complementada atendiendo a diversos elementos que se hicieron evidentes en los procesos electorales y que condicionaron el destino de los nuevos gobiernos.

En Chile, la continuidad del liderazgo de Bachelet y su holgado triunfo, presenta como contracara la fragilidad del vínculo entre los principales actores políticos y la renovada arena social. Como telón de fondo de esta fragilidad se encuentra otra de más largo aliento en la historia contemporánea del país trasandino: la fragilidad de la democracia heredada del autoritarismo, expresada en enclaves autoritarios institucionales¹³, ético-simbólicos y socioeconómicos (Garretón, 1991), que condicionan el proceso de profundización democrática, transcurridas dos décadas y media desde las elecciones fundacionales. En este sentido, Bachelet ganó las elecciones porque fue la candidata que de manera más clara expresó promesas para revertir esta fragilidad estructural de la democracia chilena, prometiendo una agenda de profundas reformas: el cambio del sistema binominal, la sanción de una Constitución de la democracia, y la resolución de la crisis educativa, recuperando las consignas del movimiento estudiantil de terminar con el lucro. La incorporación del PCCh en la Nueva Mayoría fue un elemento abonó esta idea y permitió incluir a líderes estudiantiles que durante los años anteriores habían ejercido como principal oposición en la arena social.

A pesar de este intento, las elecciones de 2013 dieron cuenta de la presencia de una pluralidad de vertientes políticas por fuera del campo ideológico tradicional -como los ecologistas, los humanistas, los regionalistas, los representantes de organizaciones sociales y estudiantiles y los independientes- que expusieron la creciente complejidad de la arena social. Si bien estas nuevas identidades continuaron siendo expresiones minoritarias, evidencian transformaciones sociales que no necesariamente podrán ser articuladas en el marco del sistema de partidos tradicional.

En Uruguay -tal como ocurrió en Chile hasta que “la calle” irrumpió como escenario de disputa política por fuera de la arena institucional-, los partidos políticos han sido el ámbito a partir del cual se estructuraron las diferencias sociales, se ordenó la circulación de las elites políticas y se institucionalizó el conflicto a lo largo de la historia uruguaya. En este sentido, el cambio político

13. Principalmente materializados en su Constitución. Este documento, aprobado en 1980 bajo el gobierno de Pinochet a pesar de las numerosas reformas a las que fue sometido, brinda el marco institucional y la ingeniería necesaria para delinear la política chilena.

se desarrolló a través de los partidos y los principales procesos históricos, desde el siglo XIX hasta la actualidad, han sido procesados en el marco de las estructuras partidarias y de la dinámica del sistema de partidos (Lucca y Pinillos, 2014). Las recientes elecciones no parecen augurar grandes novedades en cuanto a esta modalidad de cambio tan particular del país oriental, pero puede haber transformaciones en tres aspectos centrales de cara al próximo ciclo electoral: la relación de los partidos tradicionales entre sí, y su estrategia de competencia en el juego interpartidario; el balance interno de las fuerzas políticas principales y la renovación de los liderazgos. Sin embargo, a diferencia de los otros casos, el sistema de partidos continúa interpelando e incorporando a los principales actores sociales.

Finalmente, en el caso de Brasil, la fragilidad en la continuidad que se plasmó a lo largo de la campaña, en los magros resultados del oficialismo y que estallaron luego de la asunción de Rousseff, expresa los límites de un proyecto político. El mismo, está flanqueado por un lado, por las acusaciones de corrupción, que se presenta como un mal endémico de la clase política, pero que en el caso del partido gobernante afectó a la propia estructura de gobierno, al propio partido, a sus aliados y a los principales líderes; y en segundo lugar, por la crisis económica que, por tratarse de una fuerza que ocupa la centro izquierda del espectro político ideológico del país, quedó atrapada en medidas alejadas de su discurso histórico, desencantando a parte de su electorado tradicional y a los actores sociales que continuaban siendo aliados del partido. El sistema de coaliciones parlamentarias y de gobierno, que se presentó aún más complejo que en el período anterior, auguró al PT un difícil tránsito en el poder.

Los resultados de las elecciones presidenciales y parlamentarias, los patrones de cooperación y conflicto que definen las relaciones entre los principales actores partidarios, las continuidades pero también las fragilidades que se materializan en los ciclos electorales, son factores que pueden contribuir a comprender los márgenes de maniobra más o menos estrechos con los que cuentan los presidentes para implementar sus programas de gobierno, así como también la capacidad que conservan los sistemas de partidos para canalizar la representación de la arena social. Es en este sentido que el estudio comparativo realizado intenta aportar a la comprensión de las configuraciones democráticas contemporáneas en América del Sur.

5. BIBLIOGRAFÍA

ALCÁNTARA SÁEZ, M. y FREIDENBERG, F. (2001), *Los partidos políticos en América Latina*, Salamanca, Ediciones Universidad de Salamanca.

ALCÁNTARA SÁEZ, M. (2004), *Partidos Políticos en América Latina: Precisiones conceptuales, estado actual y retos futuros*, Barcelona, Fundación CIDOB.

ATRIA, F. (2013), *La Constitución tramposa*, Chile, LOM Ediciones.

BARRETO, L y FLEISCHER, D. (2008), “Reformas políticas y democracia en Brasil”, en Zovatto, D. y Henríquez, J. (editores.), *Reforma Política y Electoral en América Latina 1978-2007*, México D.F., UNAMe IDEA, pp. 315-352.

BENETTI, G. y PINILLOS, C. (2014), “Chile en su laberinto. Partidos políticos y representación a la luz de las elecciones de 2013”, en *Cuadernos del Ciesal*, Rosario, Año 11, número 13, enero-diciembre, pp. 48-61.

BUQUET, D., CHASQUETTI, D. Y MORAES, J. A. (1998), *Fragmentación Política y Gobierno en Uruguay ¿Un enfermo imaginario?*, Montevideo, Instituto de Ciencia Política (CSIC) de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República.

CAETANO, G. RILLA, J. Y PÉREZ, R. (1987), “Identidades sociales y cultura política”, en *Revista Uruguaya de Ciencias Sociales*, Cuadernos del Claeh, N° 44. 2° Serie, Año 12.

CAVAROZZI, M. y CASULLO, E. (2002), “Los partidos políticos en América Latina hoy: ¿consolidación o crisis?”, en Cavarozzi, M. y Abal Medina, J.M. *El asedio de la política. Los partidos políticos latinoamericanos en la era neoliberal*, Rosario, Homo Sapiens.

CHASQUETTI, D. (2001), “Balotaje y coaliciones en América Latina”, en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, Montevideo, 12/2001.

CHASQUETTI, D. (2001), “Democracia, multipartidismo y coaliciones en América Latina: evaluando la difícil combinación”, en Lanzaro (compilador) *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*, Buenos Aires, CLACSO.

CHASQUETTI, D. (2008), *Democracia, presidencialismo y partidos políticos en América Latina: Evaluando la difícil combinación*, Montevideo, Ediciones Cauce – CSIC.

COPPEDGE, M. (2000), “La diversidad dinámica de los sistemas de partidos latinoamericanos” en *PostData*, Buenos Aires, N°6, julio.

DE LUCA, M. (2007), “Elecciones y sistemas electorales”, en Aznar y De Luca (coordinadores) *Política. Cuestiones y Problemas*, Buenos Aires, Emecé.

FUENTES SAAVEDRA, C. (2012), *El Pacto. Poder, Constitución y prácticas políticas en Chile (1990-2010)*, Chile, Ediciones Universidad Diego Portales.

GARRETÓN, M. A. (1991), “La redemocratización política en Chile: Transición, inauguración y evolución”, en *Estudios Públicos*, Nro. 42.

LODI, M.L., CABALLERO ROSSI, E. y SARTOR SCHIAVONI, M.L. (2014), “La madre de todas las batallas. Un análisis de la reforma del sistema binominal chileno a partir de la demanda por una nueva Constitución”, en *Cuadernos del Ciesal*, Rosario, Año 11, número 13, enero-diciembre 2014, pp. 62-80.

LUCCA, J. Y PINILLOS, C. (2014), “El origen de los partidos en las democracias contemporáneas del Cono Sur de América Latina”, ponencia presentada en el XI Congreso Nacional y IV Congreso Internacional sobre Democracia, Rosario.

MAINWARING, S. y SCULLY, T. (1996), “Introducción: Sistema de partidos en América Latina”, en Mainwaring, S. y Scully, T., *La construcción de instituciones democráticas. Sistemas de partidos en América Latina*, Santiago, CIEPLAN.

MARENCO, A (2006), “Migração partidária” em Avritzer L. y Anastacia F. (organizadores), *Reforma Política no Brasil*, Belo Horizonte, UFMG.

MARENCO, A. (2008), “¿Despacio se llega lejos? La transición a la democracia en Brasil en perspectiva comparada”, en Alcánta Saez, M. y Ranulfo Melo, C. (editores), *La democracia brasileña. Balances y perspectivas para el siglo XXI*, Salamanca, Ediciones Universidad de Salamanca.

MENEGHELLO, R. (2011), “Las elecciones brasileñas de 2010: política nacional, fragmentación partidista y coaliciones”; en Alcánta Saez, M. y Tagina M. L (coord.) *Procesos políticos y electorales de América Latina (2010-2013)*, Buenos Aires, Eudeba.

MOREIRA, C. (2010), “Clase, voto, ideología: desempeño electoral del Frente Amplio en el ciclo electoral 2009-2010”, en “*Del cambio a la continuidad. Ciclo electoral 2009-2010 en Uruguay*”, Montevideo, Instituto de Ciencia Política, CLACSO, Editorial Fin de Siglo.

NOHLEN, D. (1994), *Sistemas electorales y partidos políticos*, México, FCE.

RIBEIRO, P. F. (2013), “El modelo de partido cartel y el sistema de partidos en Brasil”, en *Revista de Ciencia Política*, volumen 33 N°3 pag 607-629.

SANTANO A. C Y SALGADO E. D. (2013), “El sistema electoral proporcional brasileño y sus distorsiones en la representación de los ciudadanos”, en *Perspectivas internacionales*, Vol. 9 Nro. 2.

SARTORI, G (1976-2000), “*Partidos y sistemas de partidos*”, Madrid, Alianza Editorial.

Pinillos, Cintia; Sartor Schiavoni, María Laura y Caballero Rossi, Elisa (2017). “El pulso electoral en perspectiva comparada: las experiencias de Chile (2013), Brasil (2014) y Uruguay (2014)”, en *Itinerarios políticos contemporáneos en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay*, compilado por Pinillos, C.; Cavarozzi, M. y Mella Polanco, M. UNR Editora, Rosario. Páginas 17-38.

LA AGENDA ELECTORAL EN LOS COMICIOS PRESIDENCIALES DE CHILE (2013), BRASIL (2014) Y URUGUAY (2014)

Aldana Castagno
(UNR, Argentina)

Amalia Prado
(UNR, Argentina)

Antonela Pierotti
(UNR, Argentina)

Cintia Pinillos
(UNR- UNER, Argentina)

Elisa Caballero Rossi
(UNR, Argentina)

Florencia Paz
(UNR, Argentina)

Juan Bautista Lucca
(UNR – CONICET, Argentina)

Lourdes Lodi
(UNR, Argentina)

Lucía Vinuesa
(UNR, Argentina)

Maite Motter
(UNR, Argentina)

María Laura Sartor
(UNR, Argentina)

1. INTRODUCCIÓN

Entre la elección presidencial en Chile en el año 2013 y la elección homónima en Argentina durante 2015, en América del Sur se vivió un intenso calendario electoral, especialmente durante en el año 2014, porque se produjeron elecciones presidenciales en Colombia (el 25/05/2014 la 1° vuelta y el 15/06/2014 la 2° vuelta); Brasil (el 05/10/2014 la 1° vuelta y el 26/10/2014 la 2° vuelta); Bolivia (el 12/10/2014) y Uruguay (el 26/10/2014 la 1° vuelta y el 30/11/2014 la 2° vuelta)

En la mayoría de estas elecciones (a excepción de Argentina y Chile), la revalidación de las fuerzas políticas en el poder se dio tanto en los casos en donde los presidentes en ejercicio tenían la posibilidad de renovar sus mandatos –Dilma Rousseff, Evo Morales y Juan M. Santos–, como en el caso de Uruguay, en donde la reelección inmediata no está permitida, y Tabaré Vázquez volvió a disputar la presidencia como en 2004 cuando el Frente Amplio (FA) llegó por primera vez a la presidencia.

Asimismo, más allá de los matices que presentan los casos, estas elecciones muestran un panorama en donde el personalismo es un rasgo relevante de la política en la región. Probablemente el caso más claro sea el de Bolivia, pero también este rasgo de la política se vuelve clave para entender el proceso brasileño, en donde la figura de Luiz “Lula” da Silva fue determinante para apuntalar una elección por demás de reñida que tuvo que enfrentar el oficialismo. En el caso de Colombia, la figura de Santos no ha adquirido el protagonismo de su antecesor, Álvaro Uribe Vélez, pero ambos siguen siendo las figuras centrales de la vida política colombiana, y ambos también son más importantes que las fuerzas políticas a las que representan. Aunque Uruguay presente una de las configuraciones partidarias más estables y sólidas de la región, también la preeminencia de figuras políticas muy fuertes primó en la selección del candidato que compitió por el FA, mostrando una falta de renovación de los actores principales en la fuerza de centro izquierda. Asimismo, en Argentina, la ausencia de un personalismo capaz de heredar el carisma de la presidente Cristina Fernández de Kirchner derivó en la centralidad mediática que tenía el líder del frente Cambiemos (Mauricio Macri) como una estrategia para desafiar al oficialismo.

Ahora bien, el análisis de los ciclos electorales se configura muchas veces como un momento de gran efervescencia política por un lado, pero también muy acotado en términos temporales, tornando difuso y profuso el análisis si no se cuenta con un esquema teórico metodológico de tipo comparado que permita capturar este “instante de verdad” de lo y la político/a. Es por ello, que en este escrito de tipo colectivo y colaborativo, se propone realizar un estudio comparado de las “agendas” en el momento electoral en los casos de Chile (2013), Uruguay (2014) y Brasil (2014).

El capítulo integra los aportes realizados en los distintos integrantes de un equipo de investigación, y en este sentido, presenta la riqueza de múltiples miradas y aproximaciones a los casos de estudio, a la vez que deja traslucir también los diversos matices de esas miradas que estuvieron presentes tanto en el momento de construcción de la matriz, como en el de análisis y elaboración de conclusiones.

2. CONSIDERACIONES TEÓRICO METODOLÓGICAS EN TORNO A LOS ESTUDIOS DE LAS “AGENDAS”¹

En general, la *agenda* refiere al conjunto de problemas, temas y demandas que requieren la atención del gobierno y que, de algún modo, buscan o pretenden ser objeto de política pública. Para que un asunto tenga acceso a la agenda necesita cumplir tres requisitos: que sea objeto de atención amplia o al menos de amplio conocimiento del público, que una buena parte del público considere que se requiere algún tipo de acción, y que a los ojos de los miembros de la comunidad la acción sea competencia de alguna entidad gubernamental (Aguilar Villanueva, 1993: 34).

Esta definición del concepto de agenda nos obliga a aclarar que, metodológicamente, suelen distinguirse tres niveles de agenda. En primer lugar encontramos a la agenda sistémica (también llamada pública o no gubernamental) que refleja los problemas, prioridades y preocupaciones de la sociedad en general, y que usualmente se manifiesta en movilizaciones o hechos que logran sensibilizar a amplios sectores de la opinión pública. En segundo lugar se ubica la agenda gubernamental, (también denominada institucional o formal) que es el conjunto de problemas y demandas percibidos, definidos y considerados por parte de los agentes del gobierno. Por último, está la agenda decisoria compuesta por el conjunto de temas y problemáticas que finalmente son objeto de decisión y acción (o decisión de no acción) del gobierno.

Sin embargo, dentro de esta clásica categorización de las agendas, es posible anexar un cuarto tipo, que bien podría ubicarse entre la sistémica y la gubernamental, pero que tiene una naturaleza y dinámica propia: la agenda electoral. Esta se constituye por aquellos temas, problemas, propuestas y proyectos a los que los distintos candidatos hacen referencia durante la campaña electoral y que, de algún modo, preanuncian cuales serían sus acciones de gobierno en caso de obtener el cargo al que aspiran.

En este sentido, la electoral es aquella que, para ser en el futuro agenda de gobierno, mira en el presente a la agenda sistémica e intenta sensibilizarse ante ella. La agenda electoral tiene, en este sentido, la facultad de representar el “deber ser”, de ser idealista y optimista, y, en muchas ocasiones, todopoderosa.

Los períodos preelectorales son, además, tiempos de apertura de la agenda para la introducción de nuevos temas o para la redefinición de problemas ya existentes, son el momento de la búsqueda de apoyos y de la elaboración de consensos, la etapa de la promesa y el convencimiento, la fase inicial en la construcción del liderazgo y la legitimación del poder. Por todo esto, es que junto con el “deber ser” entra en juego otro verbo común en política al que Maquiavelo ya nos hacía referencia en El Príncipe: el “parecer” (Maquiavelo, 1995: 121).

En tiempos de campaña la apariencia suele generar más adeptos que el “ser”, y es por esto que la imagen, la persuasión y la creatividad pasan a formar parte de la agenda electoral como marco y complemento de las propuestas de los candidatos. Por momentos, la competencia entre ideas y

1. Una primera elaboración de este apartado puede encontrarse en Lodi (2014).

proyectos se vuelve una competencia entre eficiencias de los mecanismos publicitarios. Ya no interesan tanto los contenidos de la oferta como las formas en que se ofrece.

En consecuencia, tanto los medios de comunicación masiva como las encuestas electorales resultan hoy un componente esencial de la tecnología de las campañas y sirven no sólo para informar y examinar a la opinión pública, sino también para influirla y moldearla. De hecho, son los medios de comunicación quienes generalmente se encargan de convertir cuestiones en problemas de agenda, obligando a los candidatos a pronunciarse a favor o en contra de un determinado tema, o bien, operando como “disparadores” frente algún acontecimiento social.

Puntualmente, lo que se intenta remarcar, es que la formación de la agenda electoral no es un proceso aséptico ni neutral, y, aún menos, impersonal. Es un proceso en el que participan actores (candidatos, partidos políticos, grupos económicos, organismos financieros, organizaciones civiles, ciudadanía, entre otros) que ponen en juego sus recursos, presiones e influencias para sacar el mayor beneficio posible en la elaboración y potencial implementación de la agenda electoral.

Ahora bien, a fin de hacer más comprensible y asimilable el contenido de la agenda electoral para las elecciones presidenciales seleccionadas, se recurrió a una serie de parámetros señalados por Sonia Draibe (1992), aunque reformulando y adaptando sus indicadores a los requerimientos del presente trabajo. En este sentido, se configuraron tres grandes dimensiones de análisis: 1) político - institucional; 2) económico - financiera y 3) socio - educativa

Para el análisis empírico de los casos se elaboró una matriz de los asuntos con cobertura mediática en cada caso estudiado. Dentro de las dimensiones analíticas antes señalada, las noticias se organizaron en categorías según: a) temática, b) actores y c) tipo de nota periodística (noticia, editorial, columna de opinión, etc.).

Respecto del recorte temporal, la matriz se aplicó en el período ubicado entre los dos meses anteriores a las elecciones presidenciales y las dos semanas posteriores a las mismas, incluyendo la instancia definitiva de ballotage. En cuanto a la elección de los medios a relevar los parámetros fueron: seleccionar diarios de prensa gráfica con masividad en su llegada, preferentemente de tirada nacional y con la mayor representatividad ideológica en lo que refiere a líneas editoriales.

3. CHILE 2013

La agenda electoral en Chile en el año 2013 puso en relieve numerosos temas, entre los cuales se destacan dos grandes reformas que constituyeron los grandes desafíos del segundo gobierno de Michelle Bachelet: la Reforma Educativa y la Reforma Constitucional. Para reconstruir la agenda en contexto electoral de este país se siguieron los principales medios gráficos nacionales chilenos: “El Mercurio”, “La Tercera” y “El Mostrador”, durante el período que va desde septiembre a diciembre de 2013.

3.1. DIMENSIÓN POLÍTICO - INSTITUCIONAL

Dentro de esta dimensión, uno de los aspectos electorales significativos fue la incorporación del Partido Comunista (PCCh) a la coalición de centroizquierda, pasando la Concertación a llamarse “Nueva Mayoría”. Esta innovación implicó a su vez la incorporación de nuevas figuras políticas, como la abanderada de la reforma educativa y dirigente estudiantil, Camila Vallejo.

En las elecciones legislativas se postularon como candidatos para llegar al parlamento seis ex dirigentes estudiantiles de 2011 y un dirigente social. Si bien cada candidatura presentó sus particularidades, la postulación de estos jóvenes y la victoria de cinco de ellos (Camila Vallejo, Karol Cariola, Giorgio Jackson, Gabriel Boric e Iván Fuentes) fue toda una singularidad para la política chilena ya que, luego de las grandes movilizaciones de 2011, estos jóvenes eligieron la vía institucional para debatir y plasmar las demandas de aquellos movimientos sociales.

En cuanto a la elección presidencial, fue llamativo el número de candidatos que se presentaron. En un país donde la política gira principalmente en torno a dos coaliciones de partidos (la Concertación, ahora Nueva Mayoría y la Alianza por Chile), se presentaron nueve contendientes: Michelle Bachelet (Nueva Mayoría), Evelyn Matthei (Alianza por Chile), Marco Enriquez-Ominami (Partido Progresista, PRO), Franco Parisi (independiente), Marcel Claude (Partido Humanista), Alfredo Sfeir (Partido Ecologista Verde), Roxana Miranda (Partido Igualdad), Ricardo Israel (Partido Regionalista de los Independientes, PRI) y Tomás Jocelyn-Holt (independiente).

Asimismo, cabe señalar que se implementó por primera vez la elección directa de Consejeros Regionales (CORE). Este es un punto clave en el lento proceso de descentralización en un país unitario como es Chile. A partir de esta innovación, se votaron por primera vez cuatro categorías electivas de forma simultánea: Presidente, Senadores (en las regiones pares y en la región metropolitana) Diputados y Consejeros Regionales. Como nota relevante de estas primeras elecciones de CORE, cabe destacar la gran cantidad de candidatos que se presentaron, generando en este punto un nivel de desconocimiento y confusión en el electorado, si tomamos lo relevado en los sondeos previos a la elección; sin embargo, esta situación no derivó en una abstención significativamente mayor que para las otras categorías. El eje de la descentralización estuvo muy presente en las propuestas de los candidatos.

Otra innovación en el plano electoral, fue la introducción del voto voluntario. Es decir que se pasó de un voto obligatorio con empadronamiento voluntario, a un voto voluntario con empadronamiento automático. Este cambio generó tanto dudas como expectativas en relación al desempeño en la jornada del 17 de noviembre. Celebrados los comicios, fue alarmante el alto porcentaje de abstención electoral favorecida por el voto voluntario. Esto abrió la discusión en torno a la continuidad o no del mismo.

A la hora de abordar el proceso de formación de la agenda electoral en Chile, resulta fundamental tener presente la convivencia con el proceso electoral de la conmemoración del 40° aniversario del golpe de estado en 1973 y la conmemoración de los 25 años del plebiscito que selló el fin del

régimen autoritario. Este fue un aspecto que marcó los debates y las interpretaciones sobre los proyectos políticos en disputa. Además, brindó el escenario propicio para incluir en la agenda ciertas temáticas institucionales vinculadas en última instancia con la herencia autoritaria en Chile: la demanda por una Asamblea Constituyente, la reforma del sistema electoral binominal y los efectos del sistema económico liberal, especialmente en el sistema educativo.

Estos aniversarios significaron una revisión por parte de los distintos actores de cada una de las fechas. Los posicionamientos y declaraciones públicas tuvieron gran relevancia y fueron decisivos en las campañas electorales, principalmente en las de Bachelet y la de la candidata de la Alianza por Chile, Matthei. Un actor clave en relación a este aspecto, y que estuvo en el ojo de la prensa y de los políticos, fue el presidente Sebastián Piñera. Sus declaraciones públicas de condena a las violaciones a los derechos humanos, así como su declaración de haber votado por el “No” en el emblemático plebiscito y, por el otro, que la candidata oficialista había cometido un “error” en al votar por el “Sí”, aunado al cierre del Penal Cordillera (cárcel especial para condenados por delitos relativos a Derechos Humanos), generaron un clima de tensión difícil de sortear, especialmente por el rechazo que esto generó en la denominada “familia militar”, en la UDI, a la cual pertenece Matthei y en parte de RN, partido del presidente Piñera, pero que cuenta con distintas líneas internas.

Asimismo, la declaración de Bachelet y su equipo de avanzar en el cierre del Consejo de Seguridad Nacional (COSENA), produjo fuertes reacciones y generó un debate entre los candidatos, que incluyeron el tema en sus programas presidenciales. En dicho escenario, el equipo de constitucionalistas de Bachelet proponía eliminar directamente el organismo, para desprenderse definitivamente de los llamados “enclaves autoritarios” heredados del régimen militar. Esta propuesta desencadenó una fuerte reacción del equipo de la Renovación Nacional, los cuales no estaban de acuerdo con eliminar el COSENA, e impulsaban como medida el autofinanciamiento de las FFAA, al igual que el candidato Enríquez-Ominami del PRO.

Los partidos políticos, tanto de derecha como de izquierda, también se enfrentaron a través de acusaciones cruzadas, por responsabilidades y culpas que revivieron con los aniversarios. No obstante, los actos y declaraciones realizados por la Nueva Mayoría tuvieron una alta aceptación y popularidad, y algunas de las decisiones de Piñera mencionadas previamente fueron apoyadas por esta coalición.

Estas conmemoraciones fueron, para algunos sectores, un llamado también a profundizar la revisión sobre el período autoritario, incluyendo aspectos referidos tanto a los privilegios con los que contaban los militares condenados, como la Constitución y otros “enclaves autoritarios” (Garretón, 1991), heredados del régimen pinochetista.

La puesta en agenda de estas temáticas del pasado, junto con las acusaciones cruzadas entre UDI y RN dentro de la Alianza, sumado al clima electoral, impactaron en la campaña de la derecha chilena. Así, se agravó la dificultad que ya presentaba la Alianza (compuesta por el partido del Presidente saliente, RN, y por la UDI) para consolidar una candidatura oficialista, principalmente a partir de la renuncia del candidato Pablo Longheira (UDI) que fue reemplazado por Matthei. Estos

desaciertos hicieron crecer en las encuestas a los candidatos que se disputaban el tercer lugar, Enríquez Ominami (PRO) y Parisi (candidato independiente)

Tal y como se mencionaba previamente, otro de los temas de la agenda electoral fueron los debates en torno a la Constitución. Por un lado, un amplio sector de la ciudadanía y de la elite política planteaba la necesidad de reformar la Constitución y los enclaves autoritarios que ella había garantizado. Por el otro, los sectores representados principalmente por la candidata oficialista Matthei, consideraban que una reforma implicaba tirar abajo lo construido y empezar de cero, echando por tierras las bases otorgadas por la Constitución vigente.

Entre los sub temas del debate de la reforma constitucional se planteaban: la posibilidad de incluir una serie de derechos a la Carta Magna; revisar tanto el sistema binominal como la composición de las Cámaras y la posible modificación del número de representantes; analizar el rol de las Fuerzas Armadas; observar las concepciones sobre la educación y la posibilidad de su gratuidad, así como las reformas tributarias para abordar tanto la cuestión educativa como otros cambios relevantes.

Otros temas destacados de la agenda electoral fueron el voto de los chilenos viviendo en el exterior, la reelección presidencial, la legalización del aborto, el matrimonio igualitario, los derechos de las minorías sexuales, y la relación entre la Iglesia y el Estado. Asimismo, con la elección de los CORE tomó relevancia el papel de las regiones y la descentralización del Estado. Finalmente, cobraron interés tanto el tema de los derechos de los pueblos originarios y las minorías étnicas y religiosas, el papel de los recursos naturales y el desarrollo de la energía.

Resultó relevante en esta elección –y novedoso para la tradicional política chilena- la campaña impulsada por un grupo ciudadano denominada “Marca Tu Voto”. Los mismos se autodefinían como independiente, apolítico o apartidario, y su presencia se vio fortalecido a través de las redes sociales. Durante la campaña invitaban a los votantes a escribir en las boletas para la categoría presidente la sigla “AC” (Asamblea Constituyente), como una suerte de referéndum encubierto, en demanda de una nueva Constitución a través de una asamblea constituyente y rechazando la denominada vía institucional que fue el procedimiento a través del cual se habían llevado a cabo reformas constitucionales previas durante el ciclo democrático.

3.2. DIMENSIÓN ECONÓMICO - FINANCIERA

En el aspecto económico, el año 2013 tuvo la particularidad de combinar la votación de la Ley de Presupuestos con el contexto electoral. Es decir, que la Ley era promovida por un gobierno que podía ser o no de igual signo político del que lo sucedería, y al cual condicionaría respecto del uso de las partidas presupuestarias.

Esto llevó a que la Nueva Mayoría tuviera precauciones respecto de: garantizar un margen de discreción para, en caso de ser gobierno en 2014, pudiera movilizar recursos del Presupuesto a través del Fondo de Libre Disponibilidad y contar con una facultad extraordinaria de reasignación que

permitiera ajustar el gasto en 2014. A esto se sumó el reclamo porque el Presupuesto se realizara en base a números reales y tuviera continuidad con la distribución de los gastos producida hasta el momento. A esta discusión se sumó el pronóstico de estancamiento de la economía, que crecería el año siguiente entre el 4% y el 5%, solamente a condición de la expansión del gasto y el compromiso fiscal de que el déficit estructural no superara el 1%.

Finalmente, el proyecto de Presupuesto enviado al Congreso dispuso que el 0,8% del mismo fuera al Fondo de Libre Disponibilidad y que el gasto público subiera un 3,9% respecto del año anterior, es decir, por debajo de las estimaciones de crecimiento de la economía.

En términos de distribución del Presupuesto, en la última década los ministerios con más recursos fueron los de Educación, Trabajo y Salud. Los mismos tenían destinado, de acuerdo al presupuesto 2013, el 60% del presupuesto total. Por su parte, el Ministerio de Transporte fue el que más creció en los últimos diez años, teniendo en cuenta que recibió los recursos para administrar el Transantiago.

En cuanto a la cuestión tributaria, las propuestas de las dos principales candidatas diferían ampliamente. Desde la Nueva Mayoría una de las propuestas de campaña era un alza tributaria para que los que más tuvieran pagaran más. Esta iniciativa fue puesta en duda desde la Alianza aduciendo que repercutiría negativamente en el crecimiento económico al desincentivar la inversión.

El desarrollo energético fue otro de los temas centrales. La ex presidenta realizó duras críticas al presidente Piñera durante su gestión, por no promover las condiciones para la promoción de la generación eléctrica; además, sostuvo que las soluciones debían provenir de la mano del Estado, impulsando iniciativas habida cuenta de las fallas del mercado.

Otro debate, aunque de menor intensidad que atravesó la campaña electoral fueron los subsidios al transporte público, regulados a través de la Ley 20.378 y las modificaciones incorporadas por la Ley 20.696. La extensión de los subsidios al transporte para Santiago y las demás regiones implicó que durante la gestión de la Alianza se destinaran al mismo, un número igual al 90% de los recursos destinados a Carabineros, lo que generó rechazos desde los sectores de la derecha más liberal, pero que encontró en la candidata Bachelet la necesidad de seguir reforzando en este ámbito el rol del Estado.

3.3. DIMENSIÓN SOCIO - EDUCATIVA

El tema educativo es sumamente relevante en Chile, sobre todo desde las movilizaciones de estudiantes que tuvieron lugar desde 2006. La reforma educativa fue uno de los pilares de la campaña de Michelle Bachelet, quien propuso enviar en los primeros 100 días de su posible gobierno un proyecto de gratuidad y fin al lucro en todo el sistema educativo, además de garantizar el financiamiento de entre el 1,5 y el 2% del PBI para el área. Al respecto, recién de cara al ballottage, la candidata de la Alianza planteó el otorgamiento de subsidios para jóvenes que fueran la primera generación de

estudiantes universitarios de sus familias, mientras que respecto de los colegios propuso continuar con el financiamiento compartido. Desde la CONFECH (Confederación de Estudiantes de Chile), sin embargo, se realizaron diversas movilizaciones en las que se planteaba llevar a cabo una reforma profunda involucrando a todos los actores del sistema educativo y que ponga fin al lucro.

En los temas laborales, la Central Unitaria de Trabajadores (CUT) fue taxativa al evidenciar que la legislación vigente en temas sindicales era la que impuso la dictadura, creando sindicatos por empresas, lo cual debilitaba la posición de los trabajadores. Al respecto, Michelle Bachelet proponía fortalecer los sindicatos, mientras que postulaba establecer el salario mínimo en \$300 mil y crear una fórmula para el incremento automático de los salarios. En cuanto a la demanda de la CUT de poner fin al sistema de las Administradoras de Fondos de Pensión (AFP) ninguna de las dos candidatas principales se atrevió a ir tan lejos, con la única excepción de que Michelle Bachelet propuso la creación de una AFP estatal.

Luego de la aprobación durante el gobierno de Piñera de la unión civil entre personas del mismo o de distinto sexo, se puso en debate el matrimonio igualitario. Al respecto Michelle Bachelet se mostró a favor, mientras que la referente de la Alianza expresó estar en contra.

Otro de los proyectos presentados durante la gestión Piñera, que no fue aprobado por el Congreso, fue la legislación del aborto en casos particulares. Michelle Bachelet se había mostrado a favor de despenalizar el aborto en caso de riesgo de vida para la madre, de inviabilidad o violaciones, aunque la coalición Nueva Mayoría tenía en su interior expresiones divergentes, como por ejemplo la de la Democracia Cristiana.

3.4. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE CHILE

Los resultados de la primera vuelta ya auguraban el holgado triunfo de la candidata de la Nueva Mayoría en el ballotage, ya que casi duplicó el porcentaje de votos obtenido por la segunda candidata más votada (47 % para la NM y 25% para la Alianza) El tercer lugar quedó para Enríquez-Ominami del PRO que superó al independiente Parisi. Si bien Enríquez-Ominami perdió casi 10% del caudal electoral en relación con los resultados del 2009 en donde había obtenido más del 20% de los votos, parece ser una fuerza con capacidad para instalarse en el espectro partidario con mayor estabilidad que la explosiva y tal vez coyuntural candidatura de Parisi. Enríquez-Ominami, aspira a presentarse como una opción válida a la izquierda de la NM, con intención de romper con el “duopolio”, como él ha denominado a la predominancia que las dos coaliciones principales han mantenido desde la recuperación de la democracia.

Es importante mencionar que en la primera vuelta de las elecciones de 2013, en las que se estrenó el voto voluntario con padrón abierto, reemplazando al antiguo sistema de voto obligatorio con inscripción voluntaria en el padrón, la abstención electoral, superior al 50%, lo que evidencia el descontento de la sociedad chilena con su sistema político. Si bien la elección del 17 de noviembre

se presentaba como un escenario en donde se jugaba el destino de una agenda que comprometía el sistema político vigente, a partir del debate en torno a la reforma constitucional, la reforma política, la reforma educativa y la reforma tributaria, la ciudadanía chilena mostró poco interés o poca confianza a la hora de participar en las elecciones (Benetti y Pinillos, 2014)

Finalmente, el ciclo electoral se cerró con el triunfo de Bachelett en el ballottage, en el que obtuvo 62,17%, frente al exiguo 37,83 que cosechó Matthei.

En la Cámara de Senadores, sobre un total de 38 senadores, la NM cuenta con 21 (6 de la DC, 6 del PPD, 6 del PS, 1 del MAS y 2 de Independientes Nueva Mayoría) y la Alianza por Chile 16 (8 RN, 8 UDI y 1 de Independientes Alianza)

Por su parte, la composición de la Cámara de Diputados luego de las elecciones presenta el siguiente escenario: sobre un total de 120 diputados, 67 corresponden a la NM (21 de la DC, 15 del PPD, 15 del PS, 6 del PRSD, 6 del PC, 1 del PL y 4 independientes de NM) y 49 a la Alianza. El PC, ahora integrado a la NM, duplicó el número de diputados con los que contaba.

La reñida victoria de Rousseff (PT) en las elecciones y disminución de la fuerza legislativa, sumados al clima de descontento social manifestado en las movilizaciones de 2013, que se extendieron y radicalizaron en 2014, y un contexto de estancamiento económico marcó un escenario complejo para el segundo periodo de la mandataria. La agenda electoral abrió paso a ciertos temas que serán ineludibles en la agenda del nuevo gobierno: revitalizar la economía y sostener las medidas sociales, enfrentar las denuncias por corrupción y generar alianzas que le permitan generar gobernabilidad en este nuevo periodo.

4. BRASIL 2014

Desde el año 1994 el Partido de los Trabajadores (PT) y Partido de la Social Democracia Brasileña (PSDB) polarizan la elección presidencial y la política nacional en Brasil, expresando dos modelos políticos y sociales opuestos. En el año 2014 la contienda reaparece en la disputa presidencial entre Rousseff (PT) y Aécio Neves (PSDB). Sin embargo sesenta días antes de celebrarse las elecciones muere trágicamente el candidato a la presidencia Eduardo Campos del Partido Socialista Brasileño (PSB). La candidatura es sucedida por la candidata a vicepresidente Marina Silva. Frente al inesperado acontecimiento la elección tomó un giro y Marina se imponía en las encuestas con una fuerte intención de voto, en segundo lugar, virando la agenda electoral.

La reñida contienda electoral se dio en el marco de un contexto de estancamiento económico señalado fuertemente por las movilizaciones sociales que venían dándose desde el año 2013 que señalaron una crisis del modelo de políticas sociales comenzado por Lula (PT) en el año 2002, a esto se sumaron los reclamos por casos de corrupción y el escándalo de Petrobras que delinearon la agenda de la candidata a la reelección y de sus contrincantes en una fuerte disputa marcada por la tragedia.

Finalmente, la vieja polarización ganó sobre la coyuntura. La presidente Dilma (PT) obtuvo la reelección en segunda vuelta con el 51,64% de los votos, a sólo de 3,28 puntos porcentuales de Neves (PSDB).

4.1. DIMENSIÓN POLÍTICO - INSTITUCIONAL

A comienzos de agosto de 2014, tres meses antes de la elección general, los principales diarios brasileños señalaban una disputa ya conocida en Brasil: Rousseff (PT), alcanzaba una intención de voto cercano al 35%, mientras que su principal contrincante, A. Néves, rondaba el 20%.

Se debe señalar que desde el regreso de la Democracia, los resultados electorales dan cuenta de que “el sistema competitivo brasileño funciona con base en la convivencia de dos movimientos políticos distintos: la fragmentación en las elecciones proporcionales y la concentración en las disputas mayoritarias” (Meneguello, 2011:107), el PT y el PSDB polarizan desde el año 1994 la contienda electoral presidencial en un sistema electoral que se caracteriza por ser: federal, presidencialista y multipartidista (Meneguello, 2011:108).

Sin embargo, el 13 de agosto muere trágicamente en un accidente aéreo el candidato a presidente por el PSB Eduardo Campos. Paradójicamente, la muerte del compañero de fórmula cambia la suerte de su candidata a vicepresidente Marina Silva, quien pasa a ocupar su lugar. La agenda electoral vira, la ciudadanía conmovida y los medios de comunicación ponen el foco en los hechos y en la nueva candidata.

Si hasta agosto las encuestas manifestaban que la disputa se daba principalmente entre las dos fuerzas tradicionales, el escenario genera un vuelco inesperado, Marina pasa a ocupar un cómodo segundo lugar. Durante el mes de agosto y comienzos de septiembre la candidata del PSB incluso llegó a igualar la intención de voto de la candidata del PT, según los datos de la encuesta de Datha Folha, dejando por detrás al candidato Néves y para fines de septiembre los tres candidatos persistían con una fuerte intención de voto.

Marina Silva es oriunda del PT, fue ministra del Presidente Lula. Luego de separarse, fue candidata a presidente en 2010, realizando una buena votación en primera vuelta. Su figura es “carismática, mística y dogmática”, sin embargo es difusa, así como su discurso que propone una “nueva política”, por lo cual su candidatura resulta en una atractiva incógnita. (Sarney, 2014).

Los cambios en la preferencia del electorado y el giro inesperado en las candidaturas redefinió la agenda, que se polarizó entre Marina y Dilma.

A nivel institucional la agenda electoral estuvo fuertemente marcada por los escándalos por corrupción, como el “escándalo Petrobrás” y el latente escándalo del *Mensalão*² se dieron lugar en el

2. Escándalo de corrupción ocurrido durante el gobierno de Lula da Silva.

debate entre candidatos. Por otro lado la amenaza del *impeachment* (juicio político) a Rousseff estuvo latente durante todo el periodo en los medios de comunicación.

Diez días antes de las elecciones la tendencia volvió a revertirse, quedando Neves como segundo en intención de voto, cercano a Rousseff. El 5 de octubre en las urnas, la ciudadanía manifestó su preferencia por la vieja polarización a la “nueva política”. Rousseff (PT) obtuvo el 41,6% de los votos y Neves el 33,6%, con lo cual ambos disputaron el ballottage. Marina Silva obtuvo 21,3% de los votos, quedando en tercer lugar.

4.2. DIMENSIÓN ECONÓMICO - FINANCIERA

Las elecciones de 2014 en Brasil se dieron en un marco de estancamiento del PBI y alza de la inflación. Por lo cual estos serían los principales temas que marcarían la agenda económica de los candidatos.

El debate de fondo es el modelo económico social impulsado por el PT y su contraposición al modelo impulsado por el PSDB que representa a los grupos económicamente más poderosos de Brasil. Esta polarización, habría una veta en la agenda para una tercera opción que parecía surgir desde el centro, el candidato Eduardo Campos (PSB), gobernador de Pernambuco, sucedido luego por la candidata Marina Silva.

Asimismo la agenda electoral 2014 estuvo signada por las protestas en los meses de junio y julio 2013 que inicialmente tenían como objetivo manifestarse contra el aumento del pasaje de ómnibus en San Pablo y Río de Janeiro pero luego tuvieron una inesperada explosión, con un carácter masivo y una consigna difusa. (Domingues, 2013:66).

En el año 2014 la ciudadanía también se manifestó, esta vez el catalizador fue el Mundial de fútbol, más específicamente las grandes sumas de dinero invertidas para la realización del evento internacional que luego tuvo lugar en el mes de junio.

Las demandas por transporte, educación, el buen uso del dinero público (contrapuesto a los gastos por el mundial de fútbol), el combate a la corrupción, se combinaron tomando direcciones inesperadas. Si bien era posible detectar algunos nodos que organizaron las manifestaciones tanto por derecha como por izquierda, las mismas tomaron un carácter inorgánico, de dispersión y, muchas veces, desencadenaron en violentos enfrentamientos entre la ciudadanía y grupos militares (manifestación de corporaciones que –aún– no fueron reformadas desde las dictaduras) (Domingues, 2013).

Frente a un contexto crítico, la candidata a la reelección, si bien señaló modificaciones que se debían realizar y apostaba a modificar su equipo económico no viró su discurso, rechazó la autonomía del Banco Central del país, sostenida tanto por Neves como por Silva y se manifestó en contra de las medidas de combate a la inflación que reducen el crecimiento económico y generan desempleo.

Sostenía una visión positiva sobre la generación de empleo durante su mandato y consideraba que se debe dar incentivos a la industria y calificar mano de obra para el trabajo en ella.

Neves, por su parte proponía una política austera para llevar a la inflación al objetivo del 4,5% y también mayor “libertad” para el Banco Central. Por su parte, Marina Silva, apostó por una gestión menos intervencionista y por el “tipo de cambio flotante”, metas de inflación y disciplina fiscal. La estrategia Marina incluía un conjunto de medidas, la propuesta más controvertida era la actualización de las normas laborales con el objetivo de “promover ajustes en la ley para adaptarla a los cambios en las relaciones laborales para permitir una mayor formalización de la economía, sin tocar a los derechos adquiridos en la Consolidación de las Leyes del Trabajo”

Las intenciones de votos positivas de Marina Silva y luego de Neves impactaron en la bolsa y en el humor de los agentes económicos, la elección de un candidato de la oposición significaban una esperanza en el mercado financiero dado que ambos representan un cambio de la política económica actual y un retorno a una posición conservadora, lo cual generó una fuerte especulación.

Reelegida Rousseff su primera medida económica fue un aumento en la tasa básica de interés y fuertes anuncios de medidas políticas de austeridad, en un intento por recuperar la confianza del mercado –en oposición a un discurso anti-mercado sostenido durante su campaña- a estas primeras medidas y anuncios destacó la necesidad de medidas de ajuste. Sin dudas la situación económica resultó en una preocupación prioritaria de la presidenta electa.

4.3. DIMENSIÓN SOCIO - EDUCATIVA

Para comprender la dimensión social del análisis de la agenda, se requiere enmarcar la candidatura de Dilma en un proceso iniciado en el año 2002 con la llegada de Lula da Silva (PT) al gobierno quien tuvo mucho éxito en la implementación de políticas sociales que tuvieron un impacto significativo en la reducción de la miseria (Meneguello, 2011). En el año 2010 la elección de la presidente Rousseff se desarrolló bajo la continuidad del gobierno de Lula da Silva, sin embargo el gobierno de Rousseff estuvo marcado por una creciente tecnocratización y clausura del espacio público, dando un menor espacio a las manifestaciones sociales – que luego explotaron en 2013-, y políticas económicas de ajuste, a fin de adecuarse al capital financiero nacional. Si en 2010 Dilma fue embestida por la figura de Lula, ahora le tocaba rendir cuentas de su propio gobierno y en esta trama surge la pregunta si estas políticas sociales focalizadas no tocaron un techo (Dominguez, 2013).

Sin embargo, pese al estancamiento económico y las manifestaciones, no se expresó masivamente en las urnas. Algunos analistas dicen que esto se debe a que no son representativas en proporción al electorado total de Brasil y se destaca que siempre se sitúan en las ciudades más grandes, mientras que el noroeste brasilero es muy importante en la victoria del PT. Significativamente un estudio presentado por Data Folha visibilizó estadísticamente que los resultados de la elección en las localidades donde mayor parte de la ciudadanía poseen Bolsa Familia fueron las que más votaron

por Rousseff y menos por Neves, los resultados presentan mayores diferencias en ciudades más pequeñas y pobres o con pocas oportunidades. Por el contrario si se considera el Índice de Desarrollo Humano (IDH), actúa de forma prácticamente opuesta a la Bolsa Familia, es decir que aquellas ciudades más desarrolladas, con actividad económica privada más establecida tienden a votar más de Neves, mientras que en las ciudades menos desarrolladas, que más dependen de la ayuda del gobierno, la mayoría votó a favor de Rousseff.

4.4. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE BRASIL

Finalmente, en la segunda vuelta presidencial, el PT logró obtener el ejecutivo nacional con una reñida victoria en la que Dilma Rousseff fue electa con el 51,64% de los votos, a sólo de 3,28 puntos porcentuales de Aécio Neves (PSDB).

Sin embargo la ajustada victoria quedó manifiesta en la conformación del Poder Legislativo, en donde el PT perdió numerosas bancas. En la Cámara de Diputados bajó de 88 a 70 Diputados, por el contrario, el PSDB creció de 44 a 54 bancas. El PSB, que llevó como candidata a presidente a Marina Silva, también tuvo una buena performance, creciendo de 24 a 34 bancas. Finalmente se debe mencionar al PMDB, por su carácter estratégico en el poder legislativo, que si bien de 72 bancas conservó 66, continúa siendo la segunda fuerza legislativa.

En el Senado, el PMDB mantuvo su predominancia con 18 bancas y el PT consiguió 12 bancas, y el PSDB 10 bancas, los tres partidos redujeron sus bancadas respecto a las que poseían al momento de la elección, por el contrario el PSB consiguió 7 bancas creciendo su representación en esta Cámara. En total hay 16 partidos que a partir de 2015 pasarán a conformar el Senado Nacional.

La reñida victoria de Rousseff (PT) en las elecciones y disminución de la fuerza legislativa, sumados al clima de descontento social manifestado en las movilizaciones de 2013, que se extendieron y radicalizaron en 2014, y un contexto de estancamiento económico marcó un escenario complejo para el segundo periodo de la mandataria. La agenda electoral abrió paso a ciertos temas que serán ineludibles en la agenda del nuevo gobierno: revitalizar la economía y sostener las medidas sociales, enfrentar las denuncias por corrupción y generar alianzas que le permitan generar gobernabilidad en este nuevo periodo.

5. URUGUAY

En las últimas décadas, en Uruguay las elecciones siguieron el pulso del accionar de los principales partidos políticos (el Partido Nacional, el Partido Colorado y el Frente Amplio), así como también por la fuerte presencia de la ciudadana (tanto individual como a través de organizaciones civiles como el PIT-CNT, la Federación de Estudiantes Uruguayos, la Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua, entre otras)

En este contexto, las elecciones presidenciales del año 2014 contaron con la particularidad de la irrupción y movilización de amplios sectores de la juventud (bajo la denominación del “Movimiento No a la Baja”) para manifestar su desacuerdo a la iniciativa legislativa propuesta por el senador Pedro Bordaberry (Partido Colorado) de bajar la edad de imputabilidad penal de los adolescentes de los 18 a los 16 años, que iría a dirimirse en un plebiscito popular celebrado conjuntamente con la elección nacional de Octubre.

Además de la problemática en torno a la seguridad en torno a la edad de imputabilidad penal de los adolescentes, las otras dos grandes temáticas de la agenda electoral fueron la educación pública y la preocupación en torno a la política económica. Según Rodríguez y Vairo (2016), paradójicamente estas tres problemáticas, fueron promovidas desde la oposición, en tanto, el Frente Amplio, como partido en gobierno, se impulsó sobre un discurso de continuidad y profundización de los cambios realizados, alertando sobre el riesgo de “volver atrás”, vinculando este hecho con la victoria electoral de sus contrincantes.

5.1. DIMENSIÓN POLÍTICO - INSTITUCIONAL

Para comprender la dimensión político institucional es menester remitirse a las elecciones primarias y abiertas del domingo 1 de junio de 2014. Dentro del Frente Amplio se celebró una disputa interna entre Constanza Moreira y Tabaré Vázquez. Este último contó con el apoyo de El Movimiento de Participación Popular (MPP), el Partido Socialista (PS), el Frente Líber Seregni (FLS), la Liga Federal y algunos grupos minoritarios del Frente Amplio. En tanto, el Partido por la Victoria del Pueblo (PVP), postuló como su candidata a la presidencia a Moreira.

Vázquez recibió un gran impulso ya que estaba considerado como el gran artífice del gobierno de izquierda y del envión reformista iniciado en 2005. Por lo tanto, la apuesta consistió en centrarse en los logros de los diez años de gobierno frenteamplista, embanderándose bajo la consigna “Vamos bien”. Por su parte Moreira apuntó a un discurso centrado en el modelo de la izquierda y en el tipo de liderazgo necesario para una refundación del Frente Amplio en una nueva etapa.

Más allá de los discursos dicotómicos manifiestos entre los candidatos, esta situación clarificaba una fuerte dificultad para articular una estrategia común al interior del partido. Ante este escenario, el Frente Amplio se debió replantear su campaña de comunicación electoral, con miras a propiciar un ambiente de diálogo próspero de cara a las elecciones nacionales generales. Por lo tanto, Tabaré Vázquez, en su primer discurso como candidato definitivo, afirmó que la principal arma que tiene el conglomerado es “la unidad” y aseguró que “le hace muy bien al Frente Amplio la multiplicidad de candidaturas”, alentando a la conformación del Frente Unido.

En cuanto al Partido Nacional, la fracción “Alianza Nacional” propuso como su candidato a presidente a Jorge Larrañaga y la corriente “Todos hacia adelante” postuló a Luis Lacalle Pou. Entre estos dos candidatos se celebró la elección interna del partido. Una de las novedades más sobresa-

lientes fue la estrategia de comunicación y el despliegue de campaña de este último. Su discurso se articuló en torno a mostrar un candidato juvenil, ajeno a la política tradicional y que apostaba al consenso y a valores morales e ideológicos generales. Sus posturas eran no confrontativas, reconociendo los logros del gobierno anterior y su slogan se refería a ir “ir por la positiva” bajo la lógica de “lo podemos hacer mejor”. No profundizaba en el desarrollo de aspectos programáticos de gobierno y apeló a un efecto de renovación, tanto generacional como de modernización de las lógicas de la acción política y del ejercicio del gobierno. Por su parte, Larrañaga, construyó su discurso a partir de una fuerte confrontación con el gobierno de turno y sus argumentos estuvieron muy centrados en las temáticas de seguridad y educación.

El Partido Colorado postulaba como su candidato hegemónico a Pedro Bordaberry. Éste debió confrontarse con José G. Amorín Batlle en las internas de Junio. Bordaberry hizo un esfuerzo por presentarse como un candidato solvente y con experiencia para hacerse cargo de la presidencia de la República. Su figura estuvo asociada a la iniciativa plebiscitaria para reformar la Constitución en su artículo 43, al proponer bajar la edad de imputabilidad penal de los adolescentes. Por su parte, Amorín Batlle mantuvo un discurso más moderado y, si bien logró cierta visibilidad en los medios de comunicación hacia el final de la campaña, no logró posicionarse como un candidato desafiante para su contrincante. De esta manera, la principal dificultad del Partido estuvo en no poder articular una interna competitiva que lograra captar la atención del electorado e influir a los ciudadanos para votar dentro del lema (Rodríguez, Vairo, 2016: 55-56).

De cara a las elecciones generales del 26 Octubre de 2014, desde el Frente Amplio se mostraron preocupados por el resultado que arrojaron las elecciones primarias, puesto que esperaban una competencia con Larrañaga como contendiente y, por ese entonces, las agencias encuestadoras apuntaban sobre el creciente apoyo social que estaba recibiendo el candidato Luis Lacalle Pou. Resaltaron que desde el Frente Amplio se proponía una estrategia de campaña más encuadrada dentro de lo “tradicional” de la política uruguaya, por lo que se replantearon sus modos comunicacionales, reconociendo que durante sus años de gestión no supieron comunicar efectivamente las políticas realizadas. Un aspecto destacado por Fernando Errandonea fue que durante las administraciones del Frente Amplio no se comunicaron muchas de las políticas públicas dado que no se pretendió generar una ciudadanía agradecida sino “ciudadanos conscientes de sus derechos”. Esto redundó en que se naturalizaran algunos de los avances, económicos, sociales y culturales.

Respecto al posicionamiento del Partido Nacional con el Partido Colorado, se observó una dinámica interesante de realineamiento político entre ambos, que oscilaba entre el acuerdo y la distancia. Esta situación se prolongó desde agosto de 2014 hasta el día de las elecciones y tuvo una gran relevancia en los medios de comunicación. Bajo la intención de atraer a un electorado más conservador, Lacalle Pou, sostuvo discusiones con Bordaberry sobre temas afines a la seguridad ciudadana, los sistemas carcelarios y la libertad anticipada. Dado que las encuestas vaticinaban un gran impulso del candidato del Partido Nacional, quedando en el lugar de tercera fuerza el Partido Colorado, la estrategia de este último se centró en enfrentarse directamente con el candidato nacionalista para intentar revertir la situación. De esta manera, Bordaberry comenzó a hacer declaraciones descali-

ficadoras que alcanzaron su punto culmine cuando acusó a Lacalle Pou de “extorsión”, luego de que el candidato de este partido haya pedido que la fórmula colorada dejara de criticarlo a cambio de ofrecer los votos de los ediles blancos en la Junta Departamental de Salto para la concreción de un fideicomiso³. Luego de esto, ambos candidatos acordaron un pacto de no agresión, cuyos términos no fueron explicitados⁴.

El clima electoral de los meses previos a la elección general parecía augurar un “final abierto” dado que las agencias encuestadoras y diversos analistas políticos señalaban una tendencia hacia la paridad entre el Frente Amplio y el Partido Nacional, además de identificar un importante número de desencantados e indecisos. También, pronosticaban que el nuevo gobierno no contaría con mayoría propia en el Parlamento por lo que, posiblemente, se le complicaría la gobernabilidad. Sin embargo, a la vista de los resultados de los comicios, y ante la abultada victoria del Frente Amplio por sobre el resto de los partidos, los representantes de las agencias encuestadoras reconocieron “errores” y los explicaron de diversas maneras⁵.

De cara al ballotage del 30 de Noviembre de 2014, la fórmula presidencial del Frente Amplio se propuso continuar con los talleres temáticos abiertos, iniciados en Septiembre, en los cuales se realizaban las presentaciones programáticas “Uruguay por Más: Conversando el Futuro”, viralizadas bajo el *hashtag* #UruguayxMás en Twitter. Tabaré hizo un llamado al diálogo y la unidad, invitando a los dirigentes de otras fuerzas partidarias a celebrar acuerdos programáticos. Asimismo, la campaña se centró en la imagen de Vázquez, más que en la fórmula partidaria, exhibiendo una nueva cartelera en la vía pública.

Por su parte, el Partido Nacional inició una campaña de desprestigio hacia el Frente Amplio. A través de Jorge Larrañaga como principal vocero, se buscó instalar incertidumbre en la ciudadanía sobre una supuesta radicalización del Frente Amplio en la Cámara Alta, como así también sobre sus equipos económicos, que estimaba que aumentarían los impuestos y desincentivarían las inversiones.

El Partido Colorado se encontró inmerso en una crisis partidaria, dentro la cual se manifestaron diversas posturas al interior del bloque. Por un lado, el Comité Ejecutivo Nacional (CEN) del Partido resolvió el apoyo a Lacalle Pou, buscando reforzar la alianza electoral que no se había concretado anteriormente. En este sentido, Bordaberry inició una gira por el interior del país, instando a sus votantes que apoyen al Partido Nacional en el ballotage. En contracara, el diputado colorado Fernando Amado, como otros sectores dentro del Partido, apuntaron su desacuerdo con esta iniciativa manifestando “ahora y nunca, batllistas no votan herreristas”. De igual forma, y bajo la

3. “Tensiones en el bloque conservador”. Diario La República, 14/09/2014. Disponible en sitio web: <http://www.republica.com.uy/tensiones-en-el-bloque-conservador/479218/>

4. “Pacto en Carrasco: ¿Qué pactaron Lacalle y Bordaberry?”. Diario La República, 14/09/2014. Disponible en sitio web: <http://www.republica.com.uy/que-pactaron-lacalle-y-bordaberry/>

5. “Cifra dice ahora que el FA es “amplísimo” favorito”. Diario La República, 30/10/2014. Disponible en sitio web: <http://www.republica.com.uy/cifra-dice-ahora-que-el-fa-es-amplisimo-favorito/>

denominación “Colorados Disidentes”, un grupo de colorados se aprestaron a realizar una “contra-gira”, convocando a votar en blanco.

5.2. DIMENSIÓN ECONÓMICO - FINANCIERA

Desde el Frente Amplio, la estrategia de campaña en este aspecto de la agenda electoral se centró en los logros alcanzados durante los 10 años de gestión. En este sentido, Alberto Couriel⁶ (senador del FA) y Mónica Xavier⁷ (presidente del mismo partido), aseguraron que el PBI creció, la pobreza disminuyó, los empresarios lograron realizar la mayor acumulación de capital de toda la historia de Uruguay (el coeficiente de inversión alcanzó el 25% del PBI), propiciando que las calificadoras de riesgo internacionales mostraran la solvencia país; además se fortaleció el poder de los sindicatos, profundizando los derechos de los trabajadores y se impulsaron diversas políticas de empleo; asimismo, la implementación del Plan Ceibal permitió ampliar la igualdad de oportunidades en el terreno de la tecnología digital.

Similares palabras fueron resaltadas por Vázquez bajo un discurso no confrontativo y progresista. De cara al futuro, sostuvo que Uruguay triplicaría la inversión en Ciencia y Tecnología llegando al 1% del PBI, manifestando su deseo de transformar al país en el primer exportador de TIC's en la región. En cuanto al sector agrario, destacó la futura creación de una policía comunitaria rural y la implementación de un plan estratégico de desarrollo de infraestructura a partir de capitales privados.

El Partido Nacional, por su parte, presentó como su eventual candidata al Ministerio de Economía, a la economista Azucena Arbeleche. La misma mantuvo un discurso claro y contundente en relación a las medidas a implementar en un futuro gabinete, delineadas en el “Plan Estamos Contigo”. Afirmaba que “si bien la situación del país es buena, “hay luces amarillas””, por lo tanto, consideraba necesario readministrar el gasto público promoviendo una corrección gradual de la economía⁸. Lacalle Pou, reforzó estos lineamientos profundizando su postura neoliberal. Apuntó sobre una necesaria reducción del gasto público, como asimismo, consideró derogar la Ley de Responsabilidad Penal del Empleador y rechazó la limitación de la jornada de trabajo de los peones rurales. En una estrategia por desprestigiar el discurso del Frente Amplio, Juan Dubrá, asesor en materia económica del candidato nacionalista, afirmó que antes de 2004 “Uruguay estaba muy bien”, y que las inversiones que permitieron el crecimiento se hicieron con anterioridad a la llegada de Vázquez en el 2005. Afirmaba que el gobierno se adjudicaba logros que no habían surgido de iniciativas

6. “Las relaciones capital-trabajo”. Diario La República, 03/09/2014. Disponible en sitio web: <http://www.republica.com.uy/las-relaciones-capital-trabajo/>

7. “De la insolvencia a la confianza”. Diario La República, 03/09/2014. Disponible en sitio web: <http://www.republica.com.uy/de-la-insolvencia-a-la-confianza/>

8. “Luces amarillas para Arbeleche”. Diario La República, 04/09/2014. Disponible en sitio web: <http://www.republica.com.uy/arbeleche-economia-codigo-pais/477537/>

propias, sino que surgieron de propuestas del Partido Nacional, especialmente las relacionadas a materias de infraestructura y de apertura comercial.⁹

En cuanto al candidato presidencial Pedro Bordaberry, fue programático y conservador en su discurso presentando algunas de las iniciativas económicas que se proponía implementar, encuadradas en 14 compromisos. Dentro de ellos, los principales rondaban hacia reducir la inflación a estándares internacionales (entre 2% y 5%) y hacia “eliminar el despilfarro” de recursos públicos, procurando la ejecución de auditorías para el control de la gestión a paraestatales y a sociedades de propiedad pública. Asimismo, propuso reducir la carga tributaria a partir del “crecimiento de la economía, la buena gestión y la efectiva contención del gasto”, refiriéndose también a propiciar un aumento del mínimo no imponible del Impuesto a la Renta de las Personas Físicas (IRPF) y del Impuesto de Asistencia a la Seguridad Social (IASS). En materia laboral, anunció que promovería relaciones de trabajo armoniosas, manteniendo los “Consejos de Salarios”, para pasar “de la lucha de clases a las relaciones de trabajo armoniosas”. Y en relación con la política internacional planteó que el Partido tiene intenciones de negociar un Tratado de Libre Comercio con EEUU, considerando importante promover un acercamiento con la Alianza del Pacífico¹⁰.

Una vez ya planteado el escenario hacia un ballottage entre Lacalle Pou y Vázquez, se intensificaron los debates entre ellos. Desde el Partido Nacional se desarrolló una campaña en contra de la figura de Danilo Astori -contador y economista propuesto por el candidato frenteamplista para ocupar el cargo de Ministro de Economía- a quien se le adjudicaba gran parte de responsabilidad en el escándalo por el caso PLUNA (aerolínea uruguaya). Como así también, se criticó al gobierno de José Mujica en relación a la gestión de las empresas públicas, y a la participación de los gremios en la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) y en la Administración de los Servicios de Salud del Estado (ASSE) (Rodríguez, Vairo, 2016: 60). Por el lado de los frenteamplistas, se intentó desprestigiar a la figura de Lacalle Pou, asociándolo directamente con la estrategia neoliberal blanca y colorada de los años noventa.

5.3. DIMENSIÓN SOCIO - EDUCATIVA

En el marco de esta dimensión, es importante aclarar que la gestión de José Mujica tuvo, en términos generales, valores de aprobación positivos. Las principales cuestiones a resaltar fueron el acercamiento con los partidos de la oposición al comienzo del período y su apuesta por promover una “agenda de derechos”, cuyos aspectos más relevantes fueron: la legislación promotora del matrimonio igualitario, la legalización de la marihuana y el haber sancionado una garantía legal para la interrupción voluntaria del embarazo. (Rodríguez, Vairo, 2016: 51). En esta misma línea se centraron las propuestas del Frente Amplio de cara a las elecciones de Octubre, comprometiéndose

9. “Asesor de Lacalle: Antes de 2004 Uruguay estaba muy bien”. Diario La República, 15/09/2014. Disponible en sitio web: <http://www.republica.com.uy/uruguay-estaba-muy-bien/>

10. “Bordaberry presentó su paquete económico”. Diario La República, 03/09/2014. Disponible en sitio web: <http://www.republica.com.uy/paquete-economico/>

a continuar con el trabajo que se venían realizando en los dos últimos gobiernos, puntualizando en: “mejorar la calidad en la gestión de la función pública, mejorar la calidad de nuestra producción, la calidad del trabajo, de la seguridad social, de la educación y de la salud”¹¹.

A través de un ciclo de teleconferencias denominado “Uruguayx+ Conversando el Futuro”, el Frente Amplio abrió el debate a la comunidad sobre su plataforma de gobierno, proponiendo encuentros temáticos. En el primero de los cuatros encuentros, se disertó sobre el área de Producción, Innovación, Ciencia y Tecnología. Allí, se anunció una mayor inversión y apoyo a la investigación nacional, destinando mayores recursos económicos y de capacitación. También se auguró la profundización del Plan Ceibal y el desarrollo de políticas inclusivas para garantizar el acceso a la tecnología.

En la segunda jornada de “Uruguayx+” se trabajó sobre el eje: “Empleo y Seguridad Social”. Entre las propuestas que se discutieron estuvieron: la profundización de los Consejos Salariales y la Negociación Colectiva, la continuación de las políticas de aumentos diferenciales a los salarios mínimos para algunos sectores desventajados, y el aumento gradual al Salario Mínimo Nacional.

En el tercero de los encuentros, se discutió sobre: “Políticas Sociales”. Allí se abrió el debate sobre un Sistema Nacional de Cuidados y se presentaron sus distintos objetivos, entre ellos: la creación de centro que permitan universalizar los cuidados de los niños a partir de los 2 años; ampliar las licencias por maternidad y paternidad, llegando a las 18 semanas como lo establece la OIT; en relación con los adultos mayores con dependencias leves o auto válidos, se propuso organizar un servicio de tele asistencia de 24 horas y generalizar la experiencia de Centros Diurnos de la Intendencia de Montevideo como forma de estimular el desarrollo socio-cultural, de salud, el auto cuidado y el mutuo cuidado.

En el cuarto encuentro, se habló sobre el área de “Política Económica” y estuvo a cargo de Danilo Astori. Allí se desarrollaron discusiones relacionadas con el programa económico a implementar.

Por último, en el acto de cierre de campaña del Frente Amplio, Tabaré Vázquez hizo especial hincapié en la necesidad de “verdad y justicia”, reafirmando “luchar contra toda forma de impunidad”. Agregó que no se interrumpiría la búsqueda de ciudadanos detenidos y desaparecidos, dejando de manifiesto un compromiso con la causa de los derechos humanos.

En síntesis, el candidato frenteamplista fue claro y contundente en sus discursos socio-económicos y culturales, vaticinando un gobierno comprometido con los movimientos culturales, la educación, los derechos humanos, la seguridad y el desarrollo productivo del país. Fue propositivo y se abrió al debate ciudadano.

Por parte del Partido Nacional, Lacalle Pou jugó con cierta audacia al adelantar dos nombres de un eventual gabinete nacionalista: Pablo da Silveira en la cartera de Educación y Cultura y a Álvaro Garcé en el Ministerio del Interior. En torno a la temática Seguridad, mantuvo una discusión

11. “Quiero ser presidente para ayudar a la gente a vivir mejor”. Diario La República, 15/09/2014. Disponible en sitio web: <http://www.republica.com.uy/para-ayudar-a-la-gente/>

sobre la situación carcelaria con el candidato del Partido Colorado, Pedro Bordaberry. Mientras que este último afirmó que “lo que hay que hacer es construir más cárceles, no soltar presos. Hay que descongestionar las calles de delincuentes”, Lacalle Pou propuso la implementación de “penas alternativas a la prisión como manera de descongestionar las cárceles”¹². El candidato nacionalista se erigió en torno a un discurso sólido, que intentó no posicionarse dentro de una postura tan radical como la conservadora. Y bajo las intenciones de interpelar a una nueva porción del electorado, intentó ser moderado en sus palabras.

Sin embargo, en relación con otros aspectos de su programa político, se mostró proclive a derogar la Ley del Trabajador Rural, la Ley de Responsabilidad Empresarial y la Ley de la Interrupción Voluntaria del Embarazo. Asimismo planteó la necesidad de “equilibrar” los Consejos de Salarios y en cuanto al Plan Ceibal, relativizó su posible privatización. De esta manera, se configuró dentro de posturas clásicas liberales y de flexibilización social.¹³

En cuanto al Partido Colorado, Bordaberry reconoció logros de las administraciones del Frente Amplio en relación a la promoción de las inversiones extranjeras, así como también señaló algunos déficits en materias de educación y de seguridad. Entre las medidas que propuso para combatir la pobreza y la indigencia se destacó el Plan de Viviendas MEVIR y también planteó la necesidad de reformar la educación en sus tres niveles. En relación con la ley de aborto mostró una postura ambigua, y en cuanto a leyes laborales afirmó la necesidad de extender los Consejos de Salarios al sector público¹⁴. Bordaberry no se alejó de su discurso conservador y mantuvo con firmeza los postulados de su Partido, mostrándose programático y propositivo.

En otro orden de cosas, cabe resaltar la relevancia que adquirieron los jóvenes del “Movimiento No a la Baja” dentro de este contexto electoral. Se trató de una movilización de jóvenes que surge en Uruguay en abril de 2011 como respuesta a la iniciativa legislativa del senador Pedro Bordaberry, de bajar la edad de imputabilidad penal de los 18 a los 16 años. El mismo logró extenderse en todo el territorio nacional, emergiendo como un actor de presión social que, en medio de un contexto electoral próximo, logra instalar demandas de larga data pero renovadas en su discurso y en sus modos de representación.

Sostenían que la historia uruguaya pone de manifiesto que la penalización no es la solución a los problemas de seguridad, y por el contrario, afirmaban que juzgar a adolescentes como adultos pondría el énfasis en la cuestión punitiva evadiendo el núcleo problemático central que estaba representado por una dimensión social, compuesta de exclusión, desigualdad social, segregación espacial, fragmentación, distribución de la riqueza, etc.

12. “Bordaberry y Lacalle Pou discuten por Seguridad”. Diario La República, 04/09/2014. Disponible en sitio web: <http://www.republica.com.uy/bordaberry-lacalle-pou-discuten/>

13. “Conociendo al verdadero Luis Lacalle”. Diario La República, 07/09/2014. Disponible en sitio web: <http://www.republica.com.uy/conociendo-al-verdadero-luis-lacalle/>

14. “Bordaberry: Los eslóganes no son suficiente para gobernar”. Diario La República, 10/09/2014. Disponible en sitio web: <http://www.republica.com.uy/bordaberry-los-esloganes-no-son-suficiente-para-gobernar/>

Este numeroso movimiento heterogéneo con gran fuerza discursiva y argumentativa, bajo el lema de “NOALABAJA” y el símbolo de un colibrí, hizo uso de los espacios públicos interviniéndolos con exposiciones artísticas y culturales, logrando instalar un nuevo debate dentro de la agenda electoral.

En este contexto, Bordaberry inauguró el día 8 de septiembre un local de la “Comisión para Vivir en Paz”, que impulsaba la campaña del Sí a la Baja de edad de imputabilidad penal. En el acto de inauguración de la misma, manifestó su decepción ante la ausencia de representantes del Partido Nacional, los cuales habían participado inicialmente, promoviendo el plebiscito de reforma constitucional.

En tanto, los jóvenes promotores del NOALABAJA, progresivamente, fueron logrando el apoyo de distintos sectores de la sociedad civil tanto con organizaciones sociales, sindicales y barriales como con agrupaciones estudiantiles, partidos políticos y ciertos sectores eclesiásticos. Ejemplo de ello fue la marcha por el No a la Baja, en la cual participaron 50.000 personas, siendo, algunas de ellas, pertenecientes a distintas ONG’s, a sindicatos y a partidos políticos, como fue el caso de militantes del Frente Amplio, de un sector del Partido Nacional y de un sector minoritario de jóvenes del Partido Colorado.

En cuanto a los apoyos recibidos por los partidos políticos, se hicieron manifiestos desde el año 2013. El Frente Amplio se manifestó públicamente a favor de la campaña del No a la baja, y en relación con el Partido Nacional y el Partido Colorado, es menester resaltar una tensión intra-partido que se generó a partir de los debates a favor o en contra de la reforma. En ambos casos hubo sectores disidentes y puntualmente, dentro del Partido Nacional, se acordó no tomar una postura pública al respecto. El Partido Colorado, impulsor de la propuesta, promovía el Sí a la Baja pero en palabras de Francisco Astori “a medida que se acercaba Octubre y el apoyo a No a la Baja crecía, les fue conviniendo no pronunciarse tanto dado que ya no era tan obvio el triunfo del plebiscito y terminaría siendo un riesgo político”.

Dentro de este escenario, se presentaron distintas estrategias políticas y a mediados del mes de Octubre, el candidato Tabaré Vázquez denunció públicamente la impresión de papeletas falsas por el No a la Baja que, de utilizarse, provocarían la anulación del voto. Cabe señalar que la regulación electoral correspondiente consideraba que sólo los votos por la positiva necesitarían de una papeleta para ser válidos, y, por el contrario, en el caso de no tenerla, se interpretaría que se votó por la negativa. Finalmente, a días de celebrarse los comicios, la Corte Electoral resolvió validar las hojas partidarias que se presenten en el sobre de votación junto a papeletas apócrifas tanto por el No como por el Sí a la reforma de la Constitucional.

Durante esta jornada electoral, la aludida iniciativa legislativa fue desestimada ya que un 58% de los ciudadanos uruguayos emitieron su desacuerdo con esta reforma constitucional votando por no bajar de edad de imputabilidad penal de los adolescentes. Asimismo, se pudo identificar que coincidentemente en los departamentos en donde el Sí a la Baja primó se registró una votación más favorable para los partidos tradicionales.

Ante la proximidad del ballottage, Tabaré Vázquez dio inicio a la segunda etapa de la campaña electoral, inaugurando un nuevo ciclo de “Uruguayx+”. En el primero de ellos se debatió acerca de la “Cultura”, y el candidato brindó su compromiso de que el Estado fomentaría los derechos culturales para todos los uruguayos, y que los mismos se llevarían a cabo como parte de la diversidad de identidad. En las siguientes tres jornadas se debatió sobre “Conocimiento y Desarrollo con equidad territorial”, “Educación y Convivencia” y sobre “Integración Social y Deportes”.

5.4. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE URUGUAY

La campaña electoral presentó algunas sorpresas previas a los comicios, que merecen ser resaltadas. En primera medida, el triunfo de Luis Lacalle Pou en las elecciones internas del Partido Nacional fue sin dudas un hecho inesperado, que al mismo tiempo operó como marco habilitante para la presentación de un candidato con características particulares que se distinguió de las formas tradicionales del hacer política. A través de campañas de difusión de slogans mediante las de redes sociales y la apelación a la innovación tecnológica, logró diseñar una campaña atractiva y de alto impacto social.

Otra de los acontecimientos a destacar fue la consolidación de la fuerza Compromiso Frenteamplista (CF) como principal sector dentro del Frente Amplio, lo cual le permitió a su líder, Raúl Sendic, la posibilidad de postularse como candidato a integrar la fórmula presidencial junto a Tabaré Vázquez.

Asimismo, es menester mencionar que otra de las sorpresas que se materializaron luego en las elecciones fue la obtención de la mayoría parlamentaria para Frente Amplio y la llegada al Senado del Partido Independiente y de Asamblea Popular a la Cámara baja. De esta manera, el Frente Amplio perdió dos diputados pero logró mantener la mayoría de bancas, el Partido Nacional sumó a dos diputados, y el Partido Colorado, a diferencia de los anteriores, decrece en 4 legisladores.

Por otro lado, es cuestionable el rol de las agencias encuestadoras ya que realizaron pronósticos desacertados, demostrando cierta ineficacia a la hora de leer adecuadamente el clima político, no logrando anunciar un resultado más cercano al real.

En cuanto al rol del Partido Colorado en estas elecciones es imperioso detenerse a analizar la situación. Teniendo en cuenta que desde su fundación como fuerza política, junto con el Partido Nacional, ha participado activamente en la mayoría de los comicios celebrados en Uruguay desde el siglo XIX; y que, desde 1830 hasta el 2014 el Partido Colorado lleva ganadas 34 de las 41 administraciones constitucionales que presidieron la República de Uruguay, consideramos relevante abrir el debate hacia una realineación interna que intente dar respuesta al bajo porcentaje de representación que logra en los comicios actualmente. Algunas visiones dentro del Partido manifestaban la necesidad de reforzar el ala batllista, en tanto otros, consideraban la necesidad que el Partido Colorado “vuelva a correrse hacia el centro” para poder recuperar a su tradicional electorado. En

cualquier caso es posible afirmar que el Partido Colorado ha sido el gran perdedor en estas elecciones, lo cual lo configura ante el dificultoso desafío de un rediseño en su estrategia para vincularse con la ciudadanía.

Otra noticia de relevancia que emergió de estas elecciones fue el triunfo del “No a la baja” de la edad de la imputabilidad penal para adolescentes, el cual terminó imponiéndose en el electorado, a pesar del escenario dudoso que planteaban algunas agencias encuestadoras sobre su desenlace.

En cuanto a la participación de la juventud en este entramado político-electoral, se puede afirmar que esta juventud abrió interrogantes al interior del escenario político. Por un lado, manifestó un claro interés por la participación en las cuestiones sociales, que los hizo articular con heterogéneos sectores de la sociedad civil, permitiéndoles diseñar una estrategia de acción armónica y clara, pese a la existencia de diferencias ideológicas individuales. Este condimento demuestra el desarrollo de una *cintura política* o bien de una *madurez política* que les permitió desarrollar sus objetivos y fortalecerse como movimiento.

6. CONCLUSIONES

Como se planteó inicialmente, el análisis de los procesos electorales supone considerar un período breve en el tiempo pero que sin embargo concita gran atención por parte de la ciudadanía, y en el que se suceden acontecimientos que contribuyen a definir el futuro próximo. En este sentido, una de las dificultades que presentan los estudios que se focalizan en los períodos electorales consiste en valorar adecuadamente el peso de los temas que se imponen en la agenda en el marco de una perspectiva más amplia. Algunos de los hechos significativos en los meses anteriores a las elecciones pierden relevancia luego de las mismas, sin embargo pueden constituir elementos decisivos para definir los resultados de las elecciones.

En cuanto a la dimensión político-institucional, es posible concluir que los tres casos abordados presentaron diversos grados de incertidumbre en cuanto a los resultados a lo largo del ciclo electoral que se vieron plasmados en la agenda electoral, aunque las tres elecciones fueron competitivas. La incertidumbre estuvo marcada por cambios en la conformación de las fuerzas principales, por la aparición de nuevos liderazgos en algunos partidos políticos principales, por la emergencia de candidatos alternativos o por situaciones inesperadas o incluso trágicas que condicionaron de manera coyuntural o definitiva los ciclos electorales.

En el caso de Chile, varios elementos se presentan como novedosos en relación con ciclos anteriores. En primer lugar, la Concertación se amplía, incluyendo por primera vez al Partido Comunista. Por otro lado, el número de candidatos a presidente es muy amplio, mostrando una oferta de opciones que en alguna medida trata de integrar diversas expresiones sociales, aunque finalmente la contienda se va a resolver entre los actores tradicionales. Por su parte, líderes del movimiento estudiantil, ingresan a la arena política como candidatos al parlamento, por fuera o por dentro de estructuras

preexistentes, lo cual concitó gran interés a lo largo del ciclo electoral por la importancia que el movimiento estudiantil ha adquirido en la arena social en los últimos años. En este sentido, cabe mencionar que el ciclo electoral chileno de 2013 estuvo signado también por la discusión en torno a una agenda de ampliación de derechos y la centralidad del debate por una nueva constitución. Un elemento que también se destaca es la emergencia del tema las herencias autoritarias en el proceso electoral, que incluso implicó en algunos tramos de la campaña acusaciones entre los principales candidatos.

En cuanto a los imprevistos que condicionaron el tiempo electoral, la renuncia de Longheira, candidato de Alianza por Chile, meses antes de las elecciones, constituyó un tópico significativo, al que se le sumó la dificultad de la candidata que llegó a reemplazarlo para concitar apoyos internos y externos. Finalmente, a diferencia de lo que ocurrió en los otros casos, las elecciones en Chile incluyeron innovaciones institucionales, como la incorporación de nuevos cargos electivos en el nivel subnacional, los CORE; y la modificación del sistema de votación en relación con el universo electoral, pasando de un voto obligatorio con padrón cerrado, a un voto voluntario con padrón abierto.

En el caso de Brasil, aparece con fuerza en la arena nacional el PSB, presentando la fórmula Campos-Silva, que se posicionó en el ciclo electoral como un actor relevante de cara a la contienda presidencial. El fatal accidente en el que muere Campos, meses antes de las elecciones, tuvo gran importancia en los medios, así como la decisión de que fuera Marina Silva la encargada de reemplazarlo a la cabeza de la fórmula presidencial. Este acontecimiento, impulsó mayores niveles de incertidumbre en cuanto a los actores que liderarían los resultados. Si bien finalmente Rousseff y Aécio Neves fueron los más votados e ingresaron al ballotage, la presencia de Silva, otra vez encabezando la fórmula luego de la muerte de su compañero, implicó una reconfiguración coyuntural del juego de fuerzas. Otro elemento clave que apareció claramente en el ciclo electoral 2014 fue la corrupción. Las acusaciones de corrupción cruzaron el ciclo electoral, y fundamentalmente la coalición en el gobierno se vio asechada por escándalos que impactaron tanto en los medios como en los reclamos que se plasmaban en la arena social. Incluso, el fantasma de un impeachment a la presidenta, estuvo latente en los medios a lo largo de la campaña.

El ciclo electoral 2014 en Uruguay presentó también grados de competitividad significativos. Los resultados de las elecciones internas partidarias, sobre todo en lo que respecta al Partido Nacional, fueron muy significativos y signaron el tono general de la campaña, a la vez que hicieron presumir un final mucho más cerrado del que se materializó. El candidato Lacalle Pou se presentó como un actor de la renovación política en el marco de un sistema de partidos que cuenta con líderes de larga trayectoria, que logran contener el surgimiento de nuevos liderazgos. La innovadora campaña del PN, orientada por slogans ligeros de contenido ideológico, impactó en los meses previos e influyó en el cambio de orientación de la campaña del oficialismo. La discusión en torno a la posibilidad de que el FA, aún logrando triunfar en las presidenciales, no alcanzara la mayoría parlamentaria fue un elemento que condicionó la agenda de los meses previos a los comicios. Otro punto central en el debate político que conmovió a la arena social, fue el de la seguridad, a partir del impulso de

diversos sectores, encabezados por el candidato del partido colorado de bajar la edad de imputabilidad de los adolescentes.

En cuanto a la dimensión económico-financiera, la situación que atravesaban los tres países en sus respectivos ciclos electorales era distinta, y esto condicionó el tono y la intensidad de las discusiones al respecto.

En el caso chileno, la cuestión tributaria estuvo en el centro de la escena, organizándose una disputa entre la Nueva Mayoría y la Alianza. Mientras que la oposición, tratando de recoger parte de las demandas sociales planteaba un incremento tributario para los ciudadanos de más altos ingresos, el oficialismo planteaba que el impulso de este tipo de medidas impactarían negativamente el crecimiento y resentirían la inversión. Otro tema que encendió el debate durante la campaña fue el desarrollo energético, ya que Bachelet reclamó al gobierno de Piñeda por su gestión en esta área. Finalmente, reclamos sociales como el de estudiantes y los inquilinos, que desarrollaremos en la dimensión socioeducativa, impactaron en la agenda económica-financiera del ciclo electoral.

En el caso de Brasil, la situación económica que atravesaba el país, que incluía estancamiento del PBI e incremento de la inflación, influyeron en la agenda de los candidatos. Se generaron debates en torno a avanzar o no hacia una autonomía del Banco Central y en la necesidad de volver a medidas ortodoxas en la economía. En este sentido, un punto que resultó sumamente significativo, y que será un elemento determinante que tuvo impacto luego del ciclo electoral, fue la fuerte especulación de los mercados a favor de los candidatos de la oposición, fundamentalmente a favor de Neves. Este elemento que durante la campaña favoreció incluso la diferenciación del discurso de Rousseff de cara a su electorado, evidenció un juego cerrado de los actores con poder económico que condicionarán luego el programa de gobierno luego de las elecciones.

A diferencia de lo que ocurría en Brasil, el ciclo electoral uruguayo no estuvo signado por una crisis económica, lo que le permitió a la fuerza en el gobierno orientar una estrategia de campaña centrada en los logros de los años de gobierno del FA. El que resultó ser el principal adversario, Lacalle Pou, encaró así una disputa de moderado nivel de confrontación, en el marco de la cual, no desconocía los logros del gobierno del FA, pero argumentaba que los mismos eran producto de las inversiones que llegaron antes de 2005, en el gobierno del PN, y que favorecieron el crecimiento en infraestructura y la apertura comercial. Por su parte, uno de los tópicos más diversos de la agenda económico-financiera lo instaló el PC, al plantear la promoción de un tratado de libre comercio con Estados Unidos y un acercamiento a la Alianza del Pacífico.

La tercera dimensión abordada en el estudio, socio-educativa, también tuvo matices a través de los casos, pero sin dudas en los tres países durante los ciclos electorales se desarrollaron disputas sociales significativas.

En Chile, el debate que ya estaba claramente instalado en torno a la educación continuó teniendo gran relevancia. Desde la arena social se impulsó la reforma educativa, que se terminó instalando como uno de los pilares de la campaña de Bachelet. El movimiento a favor de la Asamblea Consti-

tuyente, tuvo un gran impacto en la agenda social, articulando los reclamos en relación con reformas político-institucionales para terminar con los enclaves autoritarios legados por el régimen autoritario. Otros temas como el matrimonio igualitario o el aborto, permearon la agenda, generando incluso controversias al interior de la NM.

En el caso de Brasil, las protestas que se venían realizando para reclamar por los efectos de la crisis económica que vivía el país tuvieron sus expresiones más importantes en las manifestaciones por el transporte en San Pablo y Río de Janeiro, pero luego se focalizaron en el reclamo en contra de los gastos producidos por el Mundial de Fútbol. En estas manifestaciones se expresaban diversos sectores sociales, y el tema de la corrupción, si bien no era el impulsor primario de las protestas, ya estaba presente como reclamo en la arena social.

En Uruguay, la sociedad se vio polarizada en los meses previos a las elecciones en torno al movimiento del No a la baja, impulsada fundamentalmente por jóvenes, no siempre identificados partidariamente. Se realizaron diversos actos públicos durante los meses previos a la campaña, y la propuesta de bajar la edad de imputabilidad terminó siendo promovida por un pequeño sector de la clase política. Dentro del Partido Colorado, Bordaberry, impulsor del plesbicio, encontró sin embargo la oposición de sectores de jóvenes de su partido. Por su parte, el FA se manifestó claramente en contra de bajar la edad de imputabilidad, así como también la mayor parte del PN, aunque en este último caso el posicionamiento fue presentado de manera menos orgánica.

El estudio de la agenda electoral de los ciclos 2013 en Chile y 2014 en Brasil y Uruguay, a partir de dimensiones de análisis comunes favorece una lectura panorámica de los procesos políticos en dichos países, a la vez que permite identificar los temas propios de la coyuntura, y aquellos desafíos que tendrán impacto más allá de las elecciones, estableciendo márgenes para la elaboración de la agenda gubernamental.

7. BIBLIOGRAFÍA

BARRETO, L y FLEISCHER, D (s/f), “Reformas políticas y Democracia en Brasil”; Biblioteca Jurídica Virtual de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Disponible online: <http://biblio.juridicas.unam.mx/>

DOMÍNGUEZ, J. M. (2013), “Las movilizaciones de junio 2013: ¿explosión fugaz o novísima historia de Brasil?” en *Revista Observatorio Social de América Latina*, CLACSO, año XIV N° 34, noviembre.

MENEGHELLO, R. (2011), “Las elecciones brasileñas de 2010: política nacional, fragmentación partidista y coaliciones”; en Alcántara Saez, M. y Tagina M. L (coord.) *Procesos políticos y electorales de América Latina (2010-2013)*; Buenos Aires, Eudeba

AA.VV. (2003), *Cambio Institucional y Agenda Pública: La Provincia de Santa Fe en los años noventa*. Rosario: UNR Editora.

AGUILAR VILLANUEVA, Luis. (1993), “Estudio introductorio”, en Aguilar Villanueva, Luis. *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México: Ed. Porrúa.

BENETTI, Gabriela y PINILLOS, Cintia (2014), “Chile en su laberinto. Partidos políticos y representación a la luz de las elecciones de 2013”, En *Revistas Cuadernos del CIESAL*. Año 11. N° 13. pp. 48-61.

DRAIBE, Sonia. (1992), “La reforma del Estado en América Latina: observaciones sobre el caso brasileño”, en *Perfiles Latinoamericanos*, n° 1, México: FLACSO.

ELDER, Charles y COBB, Roger. (1993), “Formación de la agenda. El caso de la política de ancianos”, en Aguilar Villanueva, Luis. *“Problemas públicos y agenda de gobierno”*. México: Ed. Porrúa.

GARRETÓN, M. A. (1991), “La redemocratización política en Chile: Transición, inauguración y evolución”, en *Estudios Públicos*, Nro. 42.

GRINDLE, Merilee y THOMAS, John. (1989), “Policy makers, policy choices, and policy outcomes: The political economy of reform in developing countries”, en *Policy Sciences*, Volume 22, Issue 3, pp 213–248.

MAQUIAVELO, Nicolás. (1995), *“El Príncipe”*. Madrid: Ed. Planeta D`Agostini.

MAY, Peter. (1993), “Claves para diseñar opciones de política,” en Aguilar Villanueva, Luis. *“Problemas públicos y agenda de gobierno”*. México: Ed. Porrúa.

MOORE, Mark. (1993), “Anatomía del problema de la heroína: un ejercicio de definición de problemas,” en Aguilar Villanueva, Luis. *“Problemas públicos y agenda de gobierno”*. México: Ed. Porrúa.

NELSON, Barbara. (1993), “La formación de una agenda,” en Aguilar Villanueva, Luis. *“Problemas públicos y agenda de gobierno”*. México: Ed. Porrúa.

SANTANO, A. C y SALGADO, E. D. (2013), “El sistema electoral proporcional brasileño y sus distorsiones en la representación de los ciudadanos”, en *Perspectivas internacionales* Vol. 9 Nro. 2.

AGUIAR, Sebastián (2012), “Movimientos sociales juveniles en Uruguay: Situación en las últimas décadas y escenarios prospectivos”. *RECSO*, Vol. 3, Montevideo, Uruguay.

ASTORI, Francisco (Comp.) (2015), *“NOALABAJA, Un triunfo de la juventud Uruguaya”*. Edit. Fin de Siglo, Uruguay.

ESPONDA, F., FLORES, M., SEILOS, L. y SOTO, S. (2016) “La bandera y el colibrí: edades y partidos en la elección 2014”, en Garcé, Adolfo y Johnson, Niki (Coord.) *“Permanencias, transiciones y rupturas: Elecciones en Uruguay 2014/15”*. Edit. Fin de Siglo, Uruguay.

RODRÍGUEZ, José Raúl y VAIRO, Daniela (2016) “Elecciones presidenciales 2014 en Uruguay: el triunfo de Vázquez en perspectiva comparada” en Garcé, Adolfo y Johnson, Niki (Coord.) *“Permanencias, transiciones y rupturas: Elecciones en Uruguay 2014/15”*. Edit. Fin de Siglo, Uruguay.

FUENTE HEMEROGRÁFICA:

Carta Capital “Especial Elecciones” 8 de octubre de 2014. Edición impresa. Brasil.

Diario El Observador, Uruguay: <http://www.elobservador.com.uy/>

Diario Folha de Sao Paulo, Brasil: <http://www.folha.uol.com.br/>

Diario La República, Uruguay: <http://www.republica.com.uy/>

Diario La Tercera, Chile: <http://www.latercera.com>

Diario O Globo, Brasil: <http://g1.globo.com/>

Diario Zero Hora, Brasil: <http://zh.clicrbs.com.br/rs/>

Diario El Mercurio, Chile: www.elmercurio.com

Diario El Mostrador, Chile: www.elmostrador.cl

Empresa Brasil de Comunicação S/A – EBC <http://www.ebc.com.br/>

El País: www.elpais.com

Castagno, Aldana; Prado, Amalia; Pierotti, Antonela; Pinillos, Cintia; Caballero Rossi, Elisa; Paz, Florencia; Lucca, Juan Bautista; Lodi, Lourdes; Vinuesa, Lucía; Motter, Maite y Sartor, María Laura (2017). “La agenda electoral en los comicios presidenciales de Chile (2013), Brasil (2014) y Uruguay (2014)”, en *Itinerarios políticos contemporáneos en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay*, compilado por Pinillos, C.; Cavarozzi, M. y Mella Polanco, M. UNR Editora, Rosario. Páginas 39-67.



APUNTES SOBRE LAS MOVILIZACIONES SOCIALES EN CHILE Y URUGUAY DURANTE EL ÚLTIMO PERÍODO ELECTORAL (2011-2014)*

Maite Cecilia Motter

Universidad Nacional de Rosario,
Argentina

Florencia Paz

Universidad Nacional de Rosario,
Argentina

“No acepten lo habitual como cosa natural, pues en tiempos de desorden sangriento, de confusión organizada, de arbitrariedad consciente, de humanidad deshumanizada, nada debe parecer imposible de cambiar.”

Bertolt Brecht

1. INTRODUCCIÓN

Los contextos políticos que envolvieron a las últimas elecciones presidenciales de Uruguay y Chile revistieron una particularidad histórica: movilizaciones sociales masivas irrumpieron en el escenario político con demandas puntuales que los posicionó como actores claves y en disputa dentro de la contienda electoral. Dichas movilizaciones revistieron características distintivas, amalgamando novedosas formas de manifestación social con elementos tradicionales del hacer político, lo que les permitió lograr en ciertos momentos una armónica articulación con heterogéneos sectores de la sociedad civil. Por su parte, las campañas electorales que llevaron adelante los candidatos, en ambos países, contaron con ciertos rasgos particulares e incluyeron novedosos temas dentro de sus contenidos programáticos. En este conjunto variado de temáticas, en Chile la reforma educativa adquirió un protagonismo central para el gobierno y la sociedad civil. Por su parte, en Uruguay, se desarrolló un fuerte debate social sobre bajar la edad de imputabilidad penal de los 18 a los 16 años.

En base a una serie de apuntes de carácter exploratorio, analizaremos ambos casos intentando desentrañar las complejas y dinámicas modalidades de acción que las sociedades uruguaya y chilena llevan adelante, en tanto sujeto político, y su vinculación con los procesos electorales. Asimismo, como apartado analítico, se pondrán en discusión las semejanzas y diferencias entre ambos casos de estudio.

El caso chileno se destaca al encontrar un movimiento estudiantil que se consolida en un contexto de crisis de representación, logrando articular demandas que van más allá de lo meramente sectorial, tomando la calle y los espacios públicos, levantando la bandera de la reforma educativa. Sin embargo, esta articulación comienza a perder solidez cuando un conjunto de militantes estudiantiles deciden sumarse como candidatos en las elecciones parlamentarias y formar parte del juego institucional.

En Uruguay es fundamental destacar que las movilizaciones que se desarrollaron entre principios de 2011 y finales del 2014, consiguieron re-instalar demandas de larga data pero renovadas en su discurso y en sus modos de representación. Tuvieron su origen a partir de una iniciativa legislativa para bajar la edad de imputabilidad penal de los 18 a los 16 años, promovida por el senador, y candidato a presidente por el Partido Colorado, Pedro Bordaberry, la cual derivó en un posterior

* Una versión preliminar de este capítulo fue presentada en Cuadernos del Ciesal, año 13, n° 15, enero-diciembre 2016, pp 110-133.

llamado plebiscitario, a celebrarse conjuntamente con las elecciones nacionales. Estas movilizaciones se articularon bajo una lógica de la acción colectiva, fundamentalmente protagonizadas por jóvenes, quienes lograron problematizar cuestiones concernientes a problemas de convivencia y seguridad pública.

En una primera parte, indagaremos sobre el surgimiento de dichas movilizaciones, configuración de alianzas con actores sociales y políticos-partidarios estratégicos y los modos de abordar las protestas, que darán cuenta o no de una transformación de la acción colectiva en las sociedades chilena y uruguaya. En cuanto a las perspectivas teóricas que permitirán abordar este análisis e identificar diferencias y semejanzas en los casos estudiados, partimos de la noción que “las ciencias sociales en la actualidad ofrecen, en rasgos generales, dos formas de interpretar la acción colectiva; por un lado, el enfoque de la movilización de recursos y, por otro lado, la perspectiva de los movimientos sociales” (Iglesias, 2008: 1). Si bien distintos autores sostienen que dichas perspectivas son irreconciliables, otros, como Melucci (1999), afirman que “los participantes en una acción colectiva no son motivados sólo por lo que llamaríamos una orientación “económica”, calculando costos y beneficios. Ellos también están buscando solidaridad e identidad (Pizzorno, 1983 y Melucci, 1982) que, a diferencia de otros bienes, no son mensurables y no pueden calcularse”. (Melucci, 1999: 37-40). A los fines de esta investigación, serán considerados ambos enfoques teóricos que utilizaremos de forma complementaria.

En un segundo momento, problematizaremos sobre la compleja relación entre las movilizaciones sociales y los partidos políticos. En 2011, Chile se encuentra con fuertes movilizaciones estudiantiles que evidencian una crisis en el vínculo partidos políticos y movimiento. Sin embargo, al revistar los candidatos a diputados nacionales para las elecciones parlamentarias de 2013 nos encontramos con postulaciones de ex dirigentes estudiantiles. Esta situación generó una serie de interrogantes al interior del movimiento que llevan a repensar dicha tensión y plantean nuevas estrategias frente a los partidos políticos.

En Uruguay, desde el 2011 hasta el 2014, el grupo de jóvenes movilizadas por el “No a la Baja” se constituye como un actor de presión social que, en medio de un contexto electoral próximo, logra posicionarse públicamente abriendo debates que interpelaban en forma directa a los distintos partidos políticos cuestionando su compromiso con la agenda de derechos. A principios de 2015, se hace más estrecha la relación del Frente Amplio con algunos de los que habían sido los principales portavoces de estas manifestaciones, siendo incorporados a equipos de gobierno, con lo cual se abren nuevos cuestionamientos internos que tensionan los debates en torno a la relación con los partidos políticos.

En cuanto a las dimensiones analíticas que tendremos en cuenta al momento de indagar el vínculo entre partidos políticos y movimientos sociales, E. Iglesias (2012) señala una dificultad a tener en cuenta al momento de pensar esta relación y que, en vistas del objetivo de esta investigación, será contemplada para el análisis. La problemática señalada por el autor radica en la necesidad de pensar que los principales riesgos que acechan a los movimientos sociales no se encuentran tanto en el carácter de su vínculo con el Estado, sino, más bien, con el tipo de relación que entablan con el par-

tido que asumió el gobierno. El elemento que puede oficiar en el análisis es el tipo de liderazgo que se ejerce desde el partido que conduce el gobierno. Y a partir de comprender esta relación, distingue dos tipos categorías para analizar la vinculación: diálogo crítico y crítica frontal.

Siguiendo con la descripción de este estudio, en cuanto a los aspectos metodológicos, se utilizaron un gran número de fuentes de consulta lo que permitió abrir un espectro de posibilidades y nuevos horizontes en el diseño y abordaje de la investigación. Por un lado, el acercamiento a la cultura política chilena y uruguaya, posibilitó conocer in situ las prácticas políticas llevadas a cabo por la ciudadanía y los partidos políticos, y por el otro, facilitó el contacto con protagonistas de las movilizaciones quienes nos brindaron una visión más integral sobre las temáticas en cuestión.

En este sentido, se realizó una observación participante de los comicios correspondientes a las elecciones de Presidente de la República, Senadores y Diputados, el 17 de noviembre de 2013, en Santiago de Chile, y el 23 de Octubre de 2014, en Montevideo, con el propósito de recabar información sobre la dinámica misma del acto electoral. De forma complementaria, se consultaron los informes disponibles del Observatorio Social de América Latina (OSAL), perteneciente al Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), cuyo objetivo es la promoción de estudios e investigaciones sobre los procesos de movilización y conflicto social, las dinámicas de participación y los repertorios de acción de los movimientos sociales y organizaciones populares en los países latinoamericanos y del Caribe. Asimismo, se realizó una observación y relevamiento de artículos periodísticos de destacados medios gráficos chilenos y uruguayos. En cuanto a los métodos cualitativos, se ha aplicado la entrevista en profundidad teniendo en cuenta diversos criterios de selección al momento de elegir a los entrevistados. La utilización de estas diferentes técnicas de recolección de información proporcionó el material necesario para determinar la constitución de las movilizaciones sociales, las prácticas políticas adoptadas por los partidos políticos y sus consecuencias en el carácter cambiante del accionar colectivo.

2. OTRO CHILE ES POSIBLE: UN ACERCAMIENTO A LAS MOVILIZACIONES ESTUDIANTILES ENTRE 2011 Y 2013

Las postulaciones de ex dirigentes estudiantiles como candidatos a diputados nacionales en las elecciones parlamentarias de 2013 generaron una serie de interrogantes al interior del movimiento estudiantil. Para comenzar a desmenuzar estos cuestionamientos creemos necesario remitirnos al año 2011 ya que encontramos una fuerte presencia del movimiento en las calles y los espacios públicos del país, y fue el momento en que los actuales diputados nacionales Camila Vallejo, Giorgio Jackson, Karol Cariola y Gabriel Boric, lideraron las movilizaciones estudiantiles.

El año 2011 será recordado en Chile como aquel en el que el descontento y las movilizaciones sociales estallaron, tomando la calle y la agenda política del país. Las cifras a nivel nacional se estiman alrededor de 6.000 manifestaciones públicas y 2.000.000 de participantes durante el año. Estos fueron los niveles de movilización social más altos desde 1990. Si bien coexistieron otras manifesta-

ciones con diversos reclamos y demandas, la movilización que logró articular las diferentes expresiones de descontento social fueron las de los estudiantes universitarios quienes marcharon por las calles exigiendo cambios en un sistema educacional que fue generado bajo la dictadura militar del Gral. Augusto Pinochet y adecuado al modelo de sociedad que se buscaba implantar: autoritario en lo político-cultural, y organizado en torno al mercado en el plano económico-social. A esta visión de sociedad correspondía un modelo educacional basado en el principio de libertad de empresa que permitió la competencia entre los establecimientos educacionales.

Asimismo, la municipalización establecida a nivel escolar sin sus correspondientes recursos económicos, técnicos e institucionales buscó reducir la calidad de la educación pública a favor de la privada. A nivel de la educación superior, se generó una estructura que desfavoreció abiertamente a las universidades públicas, las que se vieron obligadas a recurrir en gran parte al autofinanciamiento, con lo que desnaturalizaron su misión. Por su parte, los estudiantes universitarios que no pueden costear sus estudios deben solicitar créditos estatales (si acuden a una universidad pública) o bancarios (si estudian en una universidad privada).

El movimiento estudiantil universitario se constituye por federaciones de estudiantes de las universidades tradicionales, nucleadas en la Confederación de Estudiantes Chilenos (CONFECH) quienes, democráticamente, renuevan su dirigencia, año tras año. En 2011, las elecciones estudiantiles dejaron como resultados la presidencia a cargo de la juventud comunista, lideradas por Camila Vallejo, mientras que la vice-presidencia le correspondió a la agrupación Izquierda Autónoma. El desafío para ambas corrientes radicó en llevar adelante acciones de manera coordinada con el objetivo de fortalecer el movimiento.

Según la información recabada, en momentos de alta exposición pública y movilización, las diferencias entre las agrupaciones fueron dejadas de lado, priorizando la identidad del movimiento¹. Dicha unidad permitió sumar actores claves que colaboraron para fortalecer el movimiento: Colegio de Profesores, rectores universitarios, y gran parte de la sociedad civil chilena. Si bien el movimiento partió de la identidad común del ser estudiantes, lograron extenderla hacia el ser ciudadano y, dicha clave de extensión de su identidad, fue fundamental, también, para sumar otros actores (Moyano Barahona, 2012: 39-40).

En el año 2011 las manifestaciones comenzaron a perfilar una característica novedosa para el movimiento estudiantil: la fiesta y el carnaval irrumpieron como fuerte vertiente creativa dentro de cada movilización, con performances, montajes, títeres, obras de teatro etc, las cuales sucedieron una tras otra a través de la marcha. Una de las más destacadas ha sido el “Thriller por la Educación”, que reunió a miles de estudiantes caracterizados al estilo y ritmo de la conocida coreografía de Michael Jackson (Urza Rossi, 2012: 31).

Entre las características distintivas del movimiento estudiantil es interesante señalar el tipo de demandas que sus integrantes elevaron desde el inicio de sus acciones. No se limitaron a manifestar

1. Entrevista a Francisco Figueroa, ex vicepresidente de la Federación de Estudiantes de Chile, en el período 2011-2012, por el partido de Izquierda Autónoma.

por cuestiones sectoriales o estructurales de la misma temática, trascendieron esa línea y centraron el debate en el modelo de desarrollo económico y social que sostiene al sistema educativo y la institucionalidad que lo ampara. Los estudiantes chilenos levantaron las banderas de la reforma educativa, reforma tributaria y reforma constitucional.

Desde nuestra perspectiva, la radicalidad de las movilizaciones de 2011 se sustenta por lo menos en dos elementos fundamentales. Por un lado, siguiendo a Garretón (2011), desde una perspectiva histórica, debemos valorar la particularidad que presenta el caso chileno frente a otras realidades latinoamericanas donde los movimientos sociales encarnan la fisura del vínculo entre lo político y lo social.

Por otro lado, el contexto político de surgimiento: irrumpe en escena a un año de asumir la presidencia el primer gobierno democrático con representación ideológica de centro-derecha, comandado por Sebastián Piñera, considerado por los estudiantes como el gobierno que expresa a los sectores civiles que estuvieron en el poder durante el gobierno militar de Augusto Pinochet e idearon sus políticas de corte neoliberal².

La particularidad del caso chileno es de hecho, histórica.

Desde los años treinta, la forma en que se expresó ese vínculo fue casi exclusivamente a través del sistema partidario. No existieron movimientos sociales estrictamente autónomos. La acción colectiva fue siempre el resultado de la imbricación entre estructuras partidarias y organización social. Luego de la recuperación del régimen democrático, el movimiento social o los movimientos sociales se encuentran por primera vez con que su instrumento de constitución, es decir, el sistema partidario de centro-izquierda (con la excepción del Partido Comunista), está en el gobierno. Y entonces, se encuentra un movimiento sin su instrumento. Por lo tanto, este es el inicio del debilitamiento de esta imbricación entre el sistema partidario y actores sociales. Es decir, la etapa de la transición a la democracia puede caracterizarse como el momento partidario de la acción colectiva, y la fase de la democratización por el paso de los partidos a la administración del gobierno, y la separación consiguiente de la lógica partidaria-gubernamental de la lógica movimentista (Garretón, 2011: 111-116).

Luego de experiencia signficada de la Revolución Pingüina³, donde estudiantes secundarios se movilizaron en 2006 con altos niveles de visibilidad en relación a un conjunto de demandas puntuales, la relación entre los movimientos sociales y los partidos políticos evidenció estos signos de malestar.

En lo que respecta al contexto político de surgimiento, podemos decir que el vínculo entre el gobierno de Sebastián Piñera y el movimiento estudiantil fue tenso y dificultoso. Desde el poder ejecutivo

2. Entrevista a Francisco Figueroa, ex vicepresidente de la Federación de Estudiantes de Chile, en el período 2011-2012, por el partido de Izquierda Autónoma.

3. Para más información sobre la Revolución Pingüina, ver: Donoso, Sofía (2011) "Auge y caída del Movimiento Pingüino del año 2006", en Estudios de Desarrollo. Departamento de Desarrollo Internacional, Universidad de Oxford.

fueron incapaces de encontrar una salida por las vías de la negociación al conflicto y optaron por estrategias de represión policial y de criminalización de la protesta social que acabaron socavando cualquier intento posible de diálogo político. Fueron jornadas de represión inéditas en los últimos 20 años en Chile.

En el año 2013 las movilizaciones no se exhibieron con tanta intensidad como en 2011, pero mantuvieron niveles importantes de participación, y al interior del movimiento estudiantil, se presentaron nuevos posicionamientos, que evidenciaron diferentes rutas. Asimismo, el país debía elegir el próximo presidente que gobernara por cuatro años y se renovaban 140 bancas del Parlamento. Fue así como ex dirigentes estudiantiles tomaron la decisión de presentarse a las elecciones parlamentarias nacionales como candidatos de sus respectivos distritos.

Desde nuestra perspectiva, reconocemos, en el período 2011-2013, dos momentos dentro del movimiento: por un lado, un momento de fuerte presencia en la arena social, donde tomaron las calles, los espacios públicos y lograron una gran adhesión de la sociedad civil, y por otro, el momento del paso institucional cuando ciertos líderes estudiantiles decidieron postularse como candidatos a diputados nacionales⁴. En total fueron seis postulaciones. En algunos casos, recurrieron a un partido político tradicional mientras que, en otros, promovieron estrategias alternativas por fuera de ellos.

Sin embargo, quien demostró haber realizado un último intento por sumar a las filas de lo político partidario tradicional a los representantes de la arena social, fue la Concertación al momento de sumar a la coalición de la Nueva Mayoría un partido que aún contaba con representantes en la arena social: el Partido Comunista. De esta forma, sumaron a sus filas a quien fue la cara del movimiento estudiantil en 2011: Camila Vallejo, junto con Karol Cariola, ambas militantes de las juventudes comunistas.

Por su parte, otros ex militantes estudiantiles intentaron establecer estrategias para generar una gran articulación con todos los actores del movimiento de 2011 en vista a las elecciones de 2013. Sin embargo, en palabras de Francisco Figueroa dicha maniobra fracasó ya que la Concertación fue capaz de neutralizarlo y desarticularlo al constituir Nueva Mayoría⁵. Existieron otras candidaturas pero a través de la creación de partidos políticos nuevos. Del total de las postulaciones, cuatro ex dirigentes estudiantiles fueron elegidos como diputados nacionales de Chile.

En tanto, el movimiento estudiantil de 2013 manifestó no sentirse identificados por los ex estudiantes que decidieron participar de las elecciones parlamentarias. Desde su posición, sostuvieron que la lucha del movimiento estudiantil debía ser en el espacio público, presionando a través de las movilizaciones. No se sintieron incluidos en la política de partidos y continuaron impulsando demandas desde la arena social.

4. No concebimos a la arena social e institucional como dos esferas escindidas y excluyentes sino que ambas forman parte del lugar dónde se establece la lucha política.

5. Entrevista a Francisco Figueroa, ex vicepresidente de la Federación de Estudiantes de Chile, en el período 2011-2012, por el partido de Izquierda Autónoma.

3. URUGUAYOS MOVILIZADOS POR EL NOALABAJA⁶. UNA LUCHA SOCIAL POR LA DEFENSA DE DERECHOS (2011-2014)

La participación política en Uruguay es un fenómeno de larga data. Los movimientos sociales, en sus diferentes formas: cooperativistas, estudiantiles, sindicales, rurales y por los derechos humanos, entre otros, revisten de una historia con raíces profundas anclada en la tradición política de este país. Y si bien, una característica fundamental de estos movimientos ha sido construir un accionar al margen de las instituciones estatales o diferenciándose de ellas, actualmente en Uruguay se evidencia una fuerte cercanía de los mismos con redes político-partidarias que inciden sobre ellos, tensionando y en algunos casos fraccionando las fortalezas colectivas. Asimismo, se registran varios antecedentes de referéndum en este país lo cual pone de manifiesto que la historia contemporánea de participación ciudadana directa también se ha nutrido del uso de dicho mecanismo.

El “Movimiento No a la Baja”⁷ fue una movilización, fundamentalmente protagonizada por jóvenes, que surge en Uruguay en abril de 2011 como respuesta a la iniciativa legislativa del senador Pedro Bordaberry, perteneciente al Partido Colorado, de bajar la edad de imputabilidad penal de los adolescentes de los 18 a los 16 años. Las manifestaciones lograron extenderse en todo el territorio nacional, emergiendo como un actor de presión social que, en medio de un contexto electoral, logra re-instalar demandas de larga data pero renovadas en su discurso y en sus modos de representación.

Esta propuesta de reforma constitucional implicaba la modificación del Art. N° 43 de la Constitución Nacional para que a partir de Diciembre de 2015, todos los adolescentes uruguayos que se encuentren en conflicto con la ley, desde sus 16 años, recibieran el mismo tratamiento punitivo que los adultos. Ante la imposibilidad de lograr esta reforma por la vía parlamentaria, el sector “Vamos Uruguay”, perteneciente al Partido Colorado, propuso la realización de un plebiscito como instancia de verdadera expresión de la voluntad ciudadana. Esta iniciativa también fue apoyada por el candidato a la presidencia Luis Lacalle Pou, representante del sector de “Unidad Nacional”, perteneciente al Partido Nacional. Finalmente, este pedido fue validado por la Corte Electoral Uruguaya, luego de juntar 367.000 firmas durante el año 2012⁸.

6. En una entrevista con Francisco Astori, uno de los voceros de la Comisión No a la Baja, nos hacía referencia a la elección de la denominación “NOALABAJA” como emblema de las movilizaciones promovidas. Exponía que: “Sabíamos que sólo oponiéndonos a eso no íbamos a llegar muy lejos. De hecho una de nuestras estrategias más marketineras fue juntar todas las palabras del No a la Baja y que sean toda juntas una sola palabra, para sacar el “No” del enfoque del público, como para que pase a ser un conjunto de ideas y no meramente un rechazo o una protesta por lo que se estaba proponiendo”.

7. “Movimiento No a la Baja” es la denominación que se adjudican los jóvenes participantes de las manifestaciones en contra de la propuesta legislativa de reforma constitucional para referirse a todo grupo de militantes que estaban movilizados bajo el lema “NOALABAJA” a nivel nacional.

8. Programa “Somos Uruguay Televisión”, 05/08/2014. Disponible en sitio web: <<https://www.youtube.com/watch?v=AjKKTvzQtnQ>>

El referéndum fue celebrado conjuntamente con las Elecciones Nacionales, realizadas el domingo 26 de Octubre de 2014, jornada durante la cual un 58% de los ciudadanos uruguayos emitieron su desacuerdo con esta propuesta, votando por no bajar de edad de imputabilidad penal⁹.

Es significativo destacar que esta intención de llevar a referéndum el debate sobre la imputabilidad adolescente resultaba novedosa en el contexto regional, ya que dentro de la amplia gama de propuestas vinculadas a la cuestión penal que se discutían en el continente, no se había considerado convocar a la población para que se pronuncie directamente sobre el tema (Moras, 2015: 256). Este hecho reviste especial importancia debido a que se trata de una problemática de gran preocupación en varios países de América Latina durante la última década. Tanto en Brasil, Panamá, Costa Rica, y Argentina, entre otros países, se ha discutido y se ha problematizado sobre propuestas similares en el área seguridad y derechos humanos. Según Moras (2015), esta creciente politización de la cuestión penal funciona como campo de confrontación y reconstrucción de un programa político más amplio, asociadas con la centralidad de las víctimas como un factor político de peso para definir el contenido de las políticas criminales y la creciente desvinculación de los condicionamientos estructurales que marcan una profunda distancia de la cuestión social como factor a considerar para interpretar la cuestión penal (Moras, 2015: 270).

Continuando con la descripción del caso uruguayo, el principal argumento que esgrimieron los defensores de la propuesta de bajar la edad de imputabilidad penal, era que los adolescentes en cuestión representaban un 8% del total de la población, siendo los mismos protagonistas del 17% del total de los homicidios y del 45% de las rapiñas durante el año 2013¹⁰. Asimismo, estos expresaban:

“Estamos ante un enorme problema de seguridad pública en el país y particularmente ante un fenomenal problema en el sector de la minoridad infractora, en el sector de la delincuencia juvenil, producto de una normativa, el Código de la Niñez y la Adolescencia (CNA), que es absolutamente benigna¹¹”.

Este posicionamiento, hacia el 2011, contaba con una amplia difusión en los medios de comunicación masivos, y con un 70% de aprobación en la opinión pública. Como exponía la ciudadana uruguaya, Elaine Gerber:

“Los medios masivos de comunicación, en particular los informativos de los horarios centrales, venían hace tiempo ‘presumiendo’ la presencia de ‘menores’ en casi cada hecho violento y/o delictivo.

9. Noticiero web: Minutouno, 27/10/2014. Nota disponible en sitio web: <<http://www.minutouno.com/notas/342250-uruguay-le-dijo-no-la-baja-la-edad-imputabilidad>>

10. Guzmán Ifrán, vocero de la Comisión Para Vivir en Paz, Yo Sí Voto, en el programa “Entrelíneas”, 21/07/2014. Canal 20 de la Televisión Uruguaya. Disponible en sitio web: <<https://www.youtube.com/watch?v=COoWYz-Y-F4>>

11. Felipe Schipani, vocero de la Comisión Para Vivir en Paz, Yo Sí Voto, en el sitio multimedia: “Espectador” en debate “En Perspectiva”, 22/09/2014. Disponible en sitio web: <<http://www.espectador.com/politica/300419/debate-en-perspectiva-los-argumentos-a-favor-y-en-contra-de-la-baja-de-la-edad-de-imputabilidad-penal-a-los-16-anos#1>>

La inseguridad empezaba a tener un nuevo nombre: ‘menor’, y una nueva cara: la de un adolescente, en general varón, de un barrio pobre” (Astori, 2015: 11).

En este contexto, se crea la Comisión No a la Baja el 1 de abril de 2011, en la sede del Plenario Intersindical de Trabajadores - Convención Nacional de Trabajadores (PIT-CNT), organismo coordinador de la Central de Trabajadores Uruguayos. La misma fue integrada en sus inicios por un pequeño grupo de estudiantes universitarios que se sintieron movilizados por la preocupación social que les trasmitía la propuesta. Se trataba de aproximadamente 20 jóvenes de clase socio-económica media que intentaban insertar el debate sobre la seguridad entendida desde una perspectiva integral¹². Se plantearon como objetivo presentar la discusión sobre las implicancias de bajar la edad de imputabilidad penal, con intención de poder responder reflexivamente al plebiscito de Octubre de 2014.

Esta movilización de jóvenes militantes del No a la Baja, encuentra en la historia uruguaya su antecedente más cercano, en distintas dinámicas sociales de interacción política que se fueron construyendo desde la década del ‘80, como la “Coordinadora Anti Razzias¹³” y las movilizaciones por “el Voto Verde¹⁴”. En referencia a este último caso, el historiador Aldo Marchesi explica:

“Va a marcar una relación entre movilización social y actores políticos que se mantiene hasta ahora. Hay muchas instancias, desde la ley de privatizaciones de 1992 hasta el No a la Baja, en las que hay una forma de movilización social, una estrategia, una forma de construir alianzas, que claramente se instala en la experiencia del Voto Verde. (...) La idea de un movimiento que exceda a los partidos parte del Voto Verde¹⁵”.

Como una primera instancia de organización/acción, estos jóvenes movilizados comenzaron a informarse sobre el tratamiento jurídico que brindaría la reforma a los jóvenes, a indagar en los índices de criminalidad aportados por el Ministerio del Interior del Uruguay, a estudiar sobre la perspectiva de seguridad ciudadana aplicada en otros países y sobre el tratamiento de la cuestión aportada por distintas organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales. Progresi-

12. Entrevista a Francisco Astori, vocero de la Comisión No A la Baja.

13. La Coordinadora Anti Razzias fue una movilización postdictadura que surge en 1989 a partir de la preocupación de múltiples organizaciones sociales sobre los operativos policiales desplegados a nivel nacional en Uruguay, que tenían un fuerte componente represivo hacia los jóvenes. Con raíces libertarias, crítico de la política partidaria y del ambiente cultural imperante, el dirigente tupamaro Eduardo Bonomi impulsa estas movilizaciones que se articularon bajo la consigna: “Ser joven no es delito” aglutinando a diferentes grupos culturales y barriales. Su presencia social duró sólo 7 meses ya que consiguieron que se suspendieran las razzias, y de esta manera, dieron por concluido el objetivo que los convocaba.

14. Las movilizaciones por el “Voto Verde” fueron impulsadas por heterogéneos sectores de la sociedad civil, tendientes a revocar la Ley N° 15.848 de la Caducidad de la Pretensión Punitiva de Estado, aprobada por el Parlamento uruguayo en diciembre de 1986. En 1989, luego de una campaña de recolección de firmas y adhesiones a cargo de los movimientos sociales y políticos relacionados con la izquierda, se realizó en un referéndum en el cual al voto por la derogación se le asignó la papeleta color verde y al voto por el mantenimiento el amarillo. El resultado de la consulta popular fue favorable al mantenimiento de la ley de amnistía.

15. Noticiero web: La Diaria, 10/04/2015. Disponible en sitio web: <<http://ladiaria.com.uy/articulo/2015/4/el-nuevo-ano-cero/>>

vamente fueron logrando el apoyo de distintos sectores de la sociedad civil tanto de organizaciones sociales, sindicales y barriales como de agrupaciones estudiantiles, partidos políticos y ciertos sectores eclesiásticos. De esta manera, hacia el año 2014 llegaban a representar a más de 30 agrupaciones juveniles¹⁶, y dentro de estas organizaciones y sus referentes, revistieron de gran importancia los pronunciamientos de Sturla¹⁷, arzobispo de Montevideo, ya que su apoyo al No acercó a la reflexión a ciudadanos hasta entonces no interpelados.

La campaña por el No también logró consolidar una fuerte articulación hacia el interior del país con un gran potencial de movilización e incidencia pública. Así, durante el 2013 se fueron formando las primeras comisiones No a la Baja en algunos puntos del interior con ciudadanos uruguayos provenientes de distintos espacios sociales y de militancia. La expansión de esta movilización, fue revirtiendo progresivamente el escenario inicial que planteaban las encuestas en el 2011, logrando presentar el debate sobre la cuestión y abrir nuevos interrogantes dentro la opinión pública.

Desde su discurso, sostenían que la historia uruguaya pone de manifiesto que la penalización no es la solución a los problemas de seguridad. Por el contrario, afirmaban que juzgar a adolescentes como adultos pondría el énfasis en la cuestión punitiva evadiendo su núcleo problemático central que estaba representado por una dimensión social, compuesta por: exclusión social, segregación espacial, desigualdad en la distribución de la riqueza, entre otras aristas¹⁸. Asimismo, consideraban que un incremento de las penas redundaría en un aumento del resentimiento social y ello contribuiría a potenciar los índices de criminalidad. En este sentido, explicaban que los delitos cometidos por adolescentes sólo representaban el 6% del total a nivel nacional, y por lo tanto, esta política estaría dejando de lado una discusión sobre más del 90% de los delitos¹⁹.

Otro de sus argumentos era que no se trataba simplemente de una cuestión cuantitativa, sino que esta propuesta legislativa representaba una estrategia que pretendía desviar las miradas de los problemas reales que atraviesan al sistema penal uruguayo, entre ellos, los centros de rehabilitación juvenil, que mantienen a los detenidos en situaciones que no respetan la plena vigencia de los derechos humanos²⁰. Como así también advertían que existían vacíos legales que posibilitaban la reclusión de personas que no cuentan con una sentencia, durante períodos prolongados²¹.

16. Mapeo de organizaciones que integraron el No a la Baja. Disponible en sitio web: <<http://www.mapeosociedadcivil.uy/organizaciones/comision-nacional-no-a-la-baja-de-la-edad-de-imputabilidad-en-uruguay/>>

17. Noticiero web: El Reporte, 13/03/2014. Nota disponible en sitio web: <<http://www.elreporte.com.uy/arzobispo-sturla-no-a-la-baja-de-la-edad-de-imputabilidad/>>

18. Entrevista a Federico Barreto, vocero de la Comisión No a la Baja.

19. Fabiana Goyeneche, vocera de la Comisión No a la Baja, en el programa “Entrelíneas”, 21/07/2014. Canal 20 de la Televisión Uruguaya. Disponible en sitio web: <<https://www.youtube.com/watch?v=COoWYZ-Y-F4>>

20. Fabiana Goyeneche, vocera de la Comisión No a la Baja, en el programa “Entrelíneas”, 21/07/2014. Canal 20 de la Televisión Uruguaya. Disponible en sitio web: <<https://www.youtube.com/watch?v=COoWYZ-Y-F4>>

21. Entrevista a Francisco Astori, vocero de la Comisión No a la Baja.

Este numeroso grupo heterogéneo de jóvenes, con gran fuerza discursiva y argumentativa, bajo el lema de “NO A LA BAJA” y el símbolo de un colibrí²², hizo uso de los espacios públicos ocupándolos e interviniéndolos con exposiciones artísticas²³ y culturales, proponiendo canales alternativos para el hacer político. Asimismo, las múltiples jornadas y debates que se organizaron contaron con la presencia de especialistas, educadores y técnicos que presentaron su visión sobre la cuestión, apoyados en un conocimiento empírico previo, devenida de su propia experiencia en el trabajo con problemáticas adolescentes y a partir de la investigación y el estudio de casos similares.

En cuanto a los apoyos recibidos de los partidos políticos hacia la Comisión “No a la Baja”, los mismos se hicieron manifiestos desde el año 2013 en adelante una vez ya instalado el debate en la agenda social. En este sentido, el Frente Amplio manifestó su apoyo públicamente a través del pronunciamiento de su candidato a presidente, Tabaré Vázquez²⁴. Por su parte, el Partido Nacional no sentó posición y se vio fragmentado en su nivel dirigenal. Esto fue así ya que su candidato a la presidencia, Luis Lacalle Pou se había manifestado a favor de la propuesta desde sus inicios pero su compañero de fórmula como vicepresidente, Jorge Larrañaga, quien representaba a la fracción de centro-izquierda del Partido Nacional, se había manifestado en contra de la baja de edad de imputabilidad adolescente²⁵. Ante esta situación, y en el marco de un contexto electoral, acordaron no manifestarse públicamente ni en contra ni a favor de la propuesta, no determinando la posición política de sus votantes y militantes ante esta causa²⁶.

En función de ello, algunos militantes del Partido Nacional se integraron a la movilización por el No y decidieron crear una comisión interna llamada “Blancos Éticos del Partido Nacional²⁷”. La misma estaba integrada por parte del sector “Alianza Nacional” que lideraba Jorge Larrañaga y por algunos militantes del grupo de Luis Lacalle Pou²⁸. Tal como sostenían Gonzalo Baroni, Agustín Iturralde y Matías Stagnari, militantes del Partido Nacional:

“A los blancos nos suele apasionar la historia. Intentamos actuar en política con sentido histórico, siendo coherentes con los que estuvieron antes. El decidir militar activa y públicamente por una causa como la del No a la baja lo entendimos como una opción fiel al legado. Pero resultó ser tam-

22. Logotipos disponibles en sitio web: <<http://noalabaja.uy/>>

23. Una de las manifestaciones artísticas más utilizadas fue la realización de “amaneceres amarillos”. Consistía en intervenir los espacios públicos, de la noche a la mañana, con telas y colibríes de cartón, como parte de una iniciativa de visibilización de la campaña por el No.

24. Noticiero web: Notimérica.com, 26/08/2013. Nota disponible en sitio web: <<http://www.notimerica.com/politica/noticia-uruguay-expresidente-tabare-vazquez-contra-baja-edad-imputabilidad-20130826124650.htm>>

25. Diario: El Observador, 10/08/2011. Nota disponible en sitio web: <<http://www.elobservador.com.uy/larranaga-dio-12-razones-no-firmar-la-baja-la-edad-imputabilidad-n207159>>

26. Entrevista a Francisco Astori, vocero de la Comisión No a la Baja.

27. Mapeo de organizaciones que integraron el No a la Baja. Disponible en sitio web: <<http://www.mapeosociedadcivil.uy/organizaciones/comision-nacional-no-a-la-baja-de-la-edad-de-imputabilidad-en-uruguay/>>

28. Programa “Somos Uruguay Televisión”, 05/08/2014. Disponible en sitio web: <<https://www.youtube.com/watch?v=AjKKTvzQtnQ>>

bién un llamado de atención a la dirigencia de cara a los desafíos actuales y futuros. La pequeña política diaria no nos puede hacer perder la perspectiva grande y sobre todo, no puede hacernos olvidar nuestras raíces.” (Astori, 2015: 145).

Desde el Partido Colorado, sus dirigentes se pronunciaron públicamente a favor de la reforma constitucional. Sin embargo, en su seno los posicionamientos no fueron unánimes. Por un lado, un sector mayoritario apoyaba la propuesta y acentuaron su posición por el Sí, creando en Julio de 2014 la Comisión Para Vivir en Paz, Yo Sí Voto²⁹. Por otro lado, el candidato a intendente de Montevideo, Ney Castillo se manifestó en contra de la baja³⁰ y un grupo de jóvenes representantes del sector “Batllistas de Ley”, que acompañó la precandidatura presidencial de José Amorín Batlle, conformaron el grupo “Batllistas por No a la Baja”, militando en contra de esta iniciativa legislativa³¹.

Haciendo una lectura política de este contexto, explicaba Francisco Astori, vocero de la Comisión No a la Baja, que “a medida que se acercaba Octubre y el apoyo a No a la Baja crecía, les fue conviniendo no pronunciarse tanto dado que ya no era tan obvio el triunfo del plebiscito y terminaría siendo un riesgo político³²”.

A modo de cierre, teniendo en cuenta que Uruguay es un país poblacionalmente envejecido, y considerando que estos jóvenes movilizados lograron un impacto a nivel nacional, se puede afirmar que los logros de esta movilización fueron múltiples: no sólo porque alcanzaron un resultado positivo en las urnas, cuando al inicio se lo consideraba muy difícil, sino que, además, instalaron un debate social y presentaron un canal alternativo del quehacer político, registrando un nuevo antecedente de organización política en Uruguay.

Esta movilización demuestra que la sociedad uruguaya no sólo reacciona ante un hecho consumado como puede ser la pérdida de un derecho, o a raíz de una medida impartida por el gobierno de turno, sino que también es capaz de proponer y cuestionar los temas de la agenda política y social ocupando las calles.

4. ALGUNAS SEMEJANZAS Y DIFERENCIAS ENTRE LOS CASOS ESTUDIADOS

El objetivo de esta sección será acercarnos a la identificación de algunas semejanzas y diferencias de los casos estudiados en íntima relación con el marco teórico mencionado, a partir de la descripción que llevamos a cabo en las secciones precedentes.

29. Diario: El País, 17/07/2014. Nota disponible en sitio web: <http://www.elpais.com.uy/informacion/se-lanzo-ayer-campana-bajar.html>

30. Noticiero web: Cien180henta, 06/08/2014. Nota disponible en sitio web: http://www.180.com.uy/articulo/50186_Ney-Castillo-esta-en-contra-de-la-baja

31. Programa “Somos Uruguay Televisión”, 05/08/2014. Disponible en sitio web: <https://www.youtube.com/watch?v=AjKKTvzQtnQ>

32. Entrevista a Francisco Astori, vocero de la Comisión No a la Baja.

Como punta pié para el análisis, la primera cuestión que parece pertinente dilucidar se relaciona con la posibilidad de inscribir en la categoría de movimiento social a ambos sucesos.

En base a lo planteado en la dimensión analítica, dentro de la perspectiva de los movimientos sociales, definimos a los movimientos sociales a partir de los postulados de Touraine (1995). En ambos procesos identificamos momentos semejantes en torno a su construcción identitaria, al reconocimiento de la existencia de un “otro”, un opositor, que fortalece la propia identidad del movimiento y recursos movilizados a través de la acción colectiva. Sin embargo, el caso chileno presenta una particularidad ya que es un movimiento social histórico en el cual encontramos el momento de “Totalidad” cuando logran desprenderse de la demanda coyuntural y sectorial para interpelar al sistema institucional, económico y social del país. Por su parte, las movilizaciones en Uruguay irrumpieron en el escenario político a partir de movilizarse en torno una demanda bien delimitada y puntualizada contra una iniciativa legislativa del tradicional Partido Colorado. Lograron un alcance nacional e instalaron la reflexión en la sociedad sobre cuestiones de seguridad pública, pero no trascendieron sus postulados iniciales, es decir no lograron trascender el momento de oposición. Se trató de manifestaciones ligadas a procesos estructurales pero que han sido dinamizadas desde lógicas del corto plazo. Por estos motivos, en el caso chileno reconocemos características que lo asimilan a un “movimiento social” mientras que el caso uruguayo lo restringimos a una movilización, ya que no se articulan otras demandas más allá de la inicial que los convocó.

Para indagar en un análisis sobre el surgimiento, configuración de alianzas y los modos de abordar las protestas de los casos estudiados, en primer lugar, haremos referencia a lo que en la teoría de la movilización de recursos se denomina estructura de oportunidades. Por un lado, reconocemos que tanto en Chile como en Uruguay existió una estructura de oportunidad que les permitió desarrollarse. Las mismas actuaron de marco habilitante para que estas movilizaciones operen y crezcan internamente, centrando sus reflexiones sobre una “agenda de derechos” que los impulsó a movilizarse generando gran sinergia al interior de la organización de estas juventudes, por un lado, y, por el otro, a establecer coordinaciones intrapartidarias e interorganizacionales que les permitió potenciar la acción colectiva. En el caso uruguayo se puede evidenciar cómo las manifestaciones por el No a la Baja acompañaron discusiones previas que socialmente se habían instalado como fueron los debates sobre las leyes del matrimonio igualitario, de la comercialización del cannabis, de la interrupción voluntaria del embarazo, entre otras iniciativas. Estos cambios legales y que significaron una ampliación de derechos fueron conquistas sociales promovidas por la sociedad civil recientemente y que denotan una inclinación por ciertas temáticas, en determinado momento histórico.

En cuanto al repertorio de acción colectiva por el que optaron ambas movilizaciones, debemos tener en cuenta que, según Tarrow (1998), la coordinación de la acción colectiva depende de la confianza y cooperación que se generan entre los participantes merced a los presupuestos e identidades compartidas (Tarrow, 1998: 47). En las últimas décadas los movimientos sociales en América Latina han representado actores políticos emergentes que se han destacado por priorizar acciones creativas, distanciándose del perfil marcadamente contestatario, y acercándose más bien a un perfil propositivo. Tanto en Uruguay como en Chile, las manifestaciones descriptas presentaron la

particularidad de instalar temas en la agenda política y social en contextos electorales, mediante repertorios contestatarios, basados en la cotidianidad, la horizontalidad, el arte y la cultura y el quehacer colectivo. Asimismo, las nuevas tecnologías de la información y la comunicación presentaron grandes oportunidades que fueron aprovechadas por estas juventudes.

Para comprender la génesis de las manifestaciones por el No a la Baja y del movimiento estudiantil chileno, es necesario complementar el análisis con una exploración sobre cómo los jóvenes forjaron su identidad. En ambos países se trató de movilizaciones lideradas por juventudes movilizadas, integradas por fracciones sociales heterogéneas que lograron madurar una lógica de acción colectiva. Es decir, su construcción identitaria permitió aunar los marcos de acción de estos diversos grupos, logrando una convivencia ideológica que trascendió los intereses sectoriales y, por lo tanto, los fortaleció como actores políticos. En el caso chileno, los jóvenes alzaron las banderas de transformación social como un cambio deseable para las nuevas generaciones, buscando una experiencia democrática sustentada en una nueva institucionalidad.

Siguiendo esta línea de análisis, no debemos dejar de lado el carácter generacional de los mismos, particularidad específica de ambos casos. Retomando los estudios de Karl Mannheim (Feixa y Lecardi, 2011), estas juventudes conjugan los dos elementos fundamentales intrínsecos en el vínculo generacional. Por un lado, la presencia de acontecimientos que rompen la continuidad histórica: se trata de ciudadanos que se reconocen y se identifican con las mismas vivencias y que construyen su base de significación y sus prácticas dentro de un mismo período, que en ambos casos trascurrió durante regímenes democráticos. Son jóvenes que nacieron y se convirtieron en actores durante la época democrática. En palabras de Camila Vallejos, líder del movimiento estudiantil chileno, “Somos la generación que perdió el miedo” (Ouviaña, 2012: 18). Por otro lado, y siguiendo las palabras del autor, las generaciones pueden considerarse el resultado de las discontinuidades históricas, y por tanto, del cambio. En este sentido estas discontinuidades son experimentadas por jóvenes, miembros de un grupo social con un marco de sentido común, para los cuales el proceso de socialización no ha concluido. Es decir, jóvenes apropiados de un mismo capital simbólico que les sirve de marco para reflexionar sobre la creación de nuevos modos de “ser, hacer, estar, decir y sentir”, proceso que es interpretado desde nuevas lógicas de colocación ante el mundo y que discute con los paradigmas imperantes. Se trata de ciudadanos que en su mayoría pertenecen a las clases medias y que logran problematizar su contexto social para posicionarse como actores críticos, desarrollando una conciencia común y logrando posicionarse como una fuerza histórica coherente.

En cuanto a la construcción de alianzas, en ambos reconocemos que se tejieron redes frente a aliados influyentes que ofrecieron incentivos para que la sociedad participe en las acciones colectivas. Los partidos políticos son importantes aliados de los disidentes en los sistemas representativos (Tarrow, 1998: 120). En Chile, en las manifestaciones de 2011 se encontró presente un partido que, hasta el 2013, se mantuvo por fuera del juego político de sus dos colaciones más relevantes: El Partido Comunista. Como señala Nicolás Valenzuela, manifestante estudiantil en 2011, “en las movilizaciones el Partido Comunista estaba identificado. La movilización no era del PC pero sus militantes

iban con sus banderas. No había muchos partidos más identificados de esa manera”³³. En cuanto a la Concertación y sus juventudes, cabe destacar que la relación con el movimiento estudiantil estaba en crisis, sobre todo luego de la experiencia de la Revolución Pingüina que desató una tensión en la relación entre el movimiento social y los partidos políticos tradicionales y reflejó los crecientes problemas de estos últimos para mantener su imbricación histórica con la ciudadanía. A diferencia del caso chileno, en la sociedad uruguaya, históricamente, la coalición social precedió a la coalición política³⁴ y las manifestaciones por el No a la Baja no fueron la excepción. Más allá de la implicación a directa con el calendario electoral, y su devenida vinculación con los distintos candidatos de los diversos partidos políticos, como expresa Federico Barreto, “en Uruguay es difícil pensar en los movimientos sociales como algo ajeno y separado a la agenda política, no porque los partidos políticos incidan en la agenda de los movimientos sociales sino porque muchos de los militantes sociales militan en algún partido político”³⁵.

Las movilizaciones estudiantiles en Chile como las manifestaciones por el No a la Baja en Uruguay lograron instalar el debate sobre problemáticas propias de la agenda social, que en el marco de una contienda electoral no pudieron ser dejadas de lado por los candidatos y sus respectivos partidos políticos. Esta situación generó, por un lado, que los mismos se vieran forzados a entretejer distintas estrategias dentro de cada estructura de poder, y por el otro, que se vieran interpelados al interior de sus partidos creándose espacios de reconfiguración interna, lo cual repercutió en un reposicionamiento social de los planteos defendidos por los jóvenes que integraban las movilizaciones en estudio.

Para analizar el tipo de vinculación que los partidos políticos se dieron con las movilizaciones, retomamos las categorías planteadas por Iglesias (2008), diálogo crítico y crítica frontal.

En el caso chileno, analizamos las estrategias establecidas en torno a las elecciones presidenciales y legislativas de 2013, lo que permitió reconocer la fragmentación del movimiento estudiantil originado en 2011. Por un lado, en cuanto al Partido de Renovación Nacional, quien en 2013 se encontraba en el gobierno bajo la Presidencia de Sebastián Piñera, el vínculo establecido fue de crítica frontal. Si bien, en un primer momento el gobierno de Piñera instó en varias ocasiones a participar en mesas de diálogo a los estudiantes universitarios, las mismas fueron abandonadas por estos últimos al considerar que el gobierno tenía nula voluntad de responder a sus demandas sociales. La estrategia de Piñera, y sus asesores en materia educativa, se caracterizó por dar respuestas a medi-

33. Entrevista a Nicolás Valenzuela, militante estudiantil

34. En una entrevista realizada en Octubre de 2014, el sociólogo Fernando Errandonea nos explicaba que esto es así ya que antes de la constitución del Frente Amplio en 1971, existían organizaciones civiles con presencia política, y que actualmente continúan participando, como el PIT-CNT, la Federación de Estudiantes Uruguayos, o el movimiento cooperativista de vivienda representado en la Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua (FUCVAM). Por lo tanto, con la consolidación del Frente Amplio se logra fortalecer este vínculo social y político ya que el mismo se configura como una articulación entre movimientos sociales y organizaciones de la sociedad civil, que encuentra en el partido político un instrumento para representar los intereses de un sector ideológico de izquierda o de centro-izquierda que no se identificaba dentro de las lógicas reproducidas por los partidos tradicionales.

35. Entrevista a Federico Barreto, vocero de la Comisión No a la Baja.

das específicas que buscaron mitigar algunas de las demandas. No obstante, no fueron capaces de reconocer que la complejidad de los reclamos sostenidos por el movimiento no encontraba su final en una batería de medidas que buscaban paliar los efectos del sistema en el corto plazo, sino que las mismas eran un cuestionamiento al modelo económico y político vigente en Chile desde 1990. En esta línea, Francisco Figueroa, estudiante que lideró las movilizaciones de 2011 sostuvo que, “la derecha no tiene la capacidad de llevar el conflicto al alero de las instancias que propone o desarticularlo. Choca con el movimiento estudiantil, hablan lenguajes distintos, no se pueden encontrar”³⁶.

En lo que respecta a la Concertación si bien, como mencionamos anteriormente, sus juventudes se encontraban representadas en el movimiento estudiantil podemos pensar en dos momentos de la relación. Por un lado, de crítica frontal, en donde a partir de la fallida experiencia de la Revolución Pingüina, los estudiantes sostuvieron que la Concertación no representaba las banderas social-demócratas sino la continuidad a las políticas neoliberales impuestas en la dictadura de Pinochet. Sin embargo, por otro lado, la Concertación buscó tejer alianzas con el partido político que contaba con mayor presencia en la arena social: el Partido Comunista. La reformulación de la Concertación en Nueva Mayoría selló dicha alianza y desató nuevas posiciones y reconfiguraciones en el escenario político.

De cara a las elecciones del mes de noviembre de 2013, otros sectores de ex dirigentes estudiantiles decidieron establecer una vinculación independiente con los partidos políticos tradicionales y si bien también participaron de las elecciones legislativas, crearon partidos políticos nuevos. Estos fueron los casos de Giorgio Jackson (Partido Revolución Democrática), Gabriel Boric, Francisco Figueroa y Daniela López (los tres por el Partido Izquierda Autónoma).

Por su parte en Uruguay los vínculos de la Comisión No a la Baja con los partidos políticos fueron haciéndose cada vez más estrechos en relación con la cercanía de la jornada electoral, especialmente con el Frente Amplio y con un amplio sector del Partido Nacional, que si bien no manifestaba su acuerdo o desacuerdo públicamente, dentro de su estrategia política de campaña intentó esquivar los debates en torno a esta materia. En relación al Frente Amplio podemos decir que se estableció un vínculo de diálogo crítico, al igual que con algunas facciones del Partido Nacional. En palabras de Federico Barreto:

“creo que fue determinante el rol que jugó el Frente Amplio en el resultado final. Tenía índices de aprobación a la baja de la edad de imputabilidad muy altos. Esto lo conversamos mucho con la gente del Frente Amplio y les dijimos que era imprescindible que ellos se comprometieran con las acciones de la Comisión No a la Baja, pero que también lo hicieran desde sus propios actos políticos partidarios, y eso al principio no fue tan fácil pero después terminó siendo una constante”³⁷.

36. Entrevista a Francisco Figueroa ex vicepresidente de la Federación de Estudiantes de Chile, en el período 2011-2012, por el partido de Izquierda Autónoma.

37. Entrevista a Federico Barreto, vocero de la Comisión No a la Baja.

En cuanto al Partido Nacional, una mayoría de jóvenes del sector Alianza Nacional, representado por Jorge Larrañaga, decidió sumarse a las manifestaciones No a la Baja. En palabras de uno de los voceros de esta Comisión, “para nosotros esa suma fue importantísima. Ellos se dieron a llamar Blancos No a la Baja”³⁸.

Por el contrario, con los representantes del Partido Colorado reconocemos la existencia de un vínculo de diálogo frontal. Incluso se pudo identificar que sectores defensores de la propuesta desarrollaron estrategias discursivas de confrontación política intentando instalar la desconfianza social hacia sus adversarios circunstanciales, también en términos de morales dicotómicas.

Por otra parte, es importante resaltar que una de las principales voceras de la Comisión No a la Baja, Dra. Fabiana Goyeneche, aceptó la propuesta del Frente Amplio para integrar el equipo de gobierno de su candidato a la intendencia de Montevideo en Mayo de 2015. Ante esta situación, muchos opositores al No a la Baja se manifestaron públicamente para denunciarla como una “oportunistista” o como vocera de una “falsa independencia”³⁹. Estas críticas se viralizaron por las distintas redes sociales y, rápidamente lograron un alto impacto social, instalando una imagen peyorativa de la misma, incluso dentro de ex-militantes por el No a la Baja. En contracara, otros sectores percibieron que la decisión que tomó Goyeneche fue la correcta dado que tradicionalmente en Uruguay, ocupar un cargo en el gobierno había estado vedado para los jóvenes, y que ella estuviese integrando la administración pública, les brindaba nuevas esperanzas a los militantes que entendían que los cambios sociales se inscriben dentro de la arena política⁴⁰.

Por su parte, en Chile, el movimiento estudiantil en 2013 continuó movilizado, tomando las calles y los espacios públicos ya que consideraban que la lucha estudiantil debía jugarse siempre en el campo social. Las siguientes dirigencias de la Confederación de Estudiantes de Chile no estuvieron de acuerdo con los ex dirigentes estudiantiles que decidieron participar del sistema político-institucional a través de las elecciones. Manifestaron no sentirse identificados con ellos, priorizando su lucha por otros medios.

5. REFLEXIONES FINALES

A partir del análisis de los casos chileno y uruguayo podemos afirmar que las movilizaciones agrupadas por fuera de las consignas de las estructuras partidarias tradicionales, da cuenta de la necesidad de establecer nuevos mecanismos que incluyan la participación y la decisión de la ciudadanía en la definición de la agenda de políticas públicas.

38. Entrevista a Federico Barreto, vocero de la Comisión No a la Baja.

39. Noticiero Web: La Posta, 30/01/2015. Nota disponible en sitio web: <http://lapostanoticias.com.uy/nacionales/fabiana-goyeneche-se-sumo-al-equipo-de-daniel-martinez/>

40. Entrevista a Federico Barreto, vocero de la Comisión No a la Baja.

Esta participación, protagonizada principalmente por jóvenes, reviste características específicas que interpelan al sistema político-institucional proponiendo nuevas formas de acción política. En función de esto, ¿por qué estas sociedades eligen la presencia en los espacios públicos por sobre las vías tradicionales, es decir, a través de la institucionalidad de los partidos políticos? Y, en este mismo sentido, ¿hasta qué punto son efectivas las estrategias de fomento de la participación ciudadana promovidas por los gobiernos nacionales?

Desde esta perspectiva, el desafío para los partidos políticos tradicionales es establecer nuevos mecanismos de participación que reconstruya el vínculo erosionado con la ciudadanía. En cuanto a los movimientos sociales, pertrechar estrategias para lograr la institucionalización del conflicto sin perder su condición misma de movimiento social. Estos espacios funcionan como articuladores de una nueva relación vincular entre los participantes que les permite un debate más horizontal, logrando una pluralidad de voces al interior que se traduce en el planteo de nuevos interrogantes y modos de acción.

En cuanto al carácter juvenil de estas movilizaciones, se nos presenta la ineludible reflexión sobre si se puede establecer una pauta común entre estas juventudes, que heterogéneas en su interior pero armónicas en su estrategia, que también encuentran sus medios de expresión por fuera de los canales tradicionales de representación.

A la luz de los casos estudiados, cuestionamos fuertemente a aquellos posicionamientos sociales, configurados a partir de entender a la juventud bajo un cierto estado de “apatía” y de la falta de interés en la participación de procesos democráticos. Por el contrario, a la luz de los casos analizados, advertimos una juventud incidiendo protagónicamente en el desarrollo de los procesos políticos y sociales de sus respectivos países, profundizando los canales democráticos.

Creemos significativo resaltar que la participación ciudadana no debe quedar restringida sólo al campo social sino que es primordial encontrar un equilibrio con la arena político-institucional ya que son parte de un todo imprescindible para lograr la transformación social.

Por último, consideramos importante destacar que la participación colectiva en la arena social y política, en cualquiera de sus formas, permite potenciar y defender el régimen democrático, generando mayor participación ciudadana.

6. BIBLIOGRAFÍA

AGUIAR, S. (2012), “Movimientos sociales juveniles en Uruguay: Situación en las últimas décadas y escenarios prospectivos” en Revista de Ciencias Sociales, Montevideo, Vol. 3, N° 3.

ASTORI, F. (Comp.) (2015), NOALABAJA, Un triunfo de la juventud Uruguaya, Uruguay, Fin de Siglo.

CUBIDES CIPAGAUTA, H., BORELLI, S., VÁZQUEZ, M., UNDA LARA, R. (Ed.) (2015), *Juventudes Latinoamericanas: prácticas socioculturales, políticas y políticas Públicas*, CABA, CLACSO.

ERRANDONEA, F. (2006), “Las crisis de racionalidad y de motivación en América Latina y sus respuestas nacionales” en *Documentos de Trabajo del Ciepp*, Argentina, N° 52.

ESPONDA, F., FLORES, M., SEILOS, L., SOTO, S. (2016), “La bandera y el colibrí: edades y partidos en la elección 2014” en A. GARCÉ y N. JOHNSON (Coord.) *Permanencias, transiciones y rupturas: Elecciones en Uruguay 2014/15*, Uruguay, Fin de Siglo.

GARRETÓN, M. A. (2006), “Movimiento estudiantil, crisis de la educación y solución política”, en *REVISTA UDP Pensamiento y Cultura*, Santiago de Chile, Universidad Diego Portales, n°3, pp.13-17.

GARRETÓN, M. A. (2011), “Movilizaciones y movimiento social en la democratización política chilena”, en R. Quirosa y Cheyrouze y Muñoz [Ed.] *La sociedad española en la transición*, México, Siglo XXI Editores, pp: 107-119.

GARRETÓN, M. A. (2012), “El movimiento estudiantil chileno”, en *Observatori del Conflict Social de París*. Disponible en: <http://vimeo.com/50835357>

GONZÁLEZ RODRÍGUEZ, S. y MONTEALEGRE ITURRA J. (2012) *Ciudadanía en marcha. Educación Superior y movimiento estudiantil 2011: Cursos y lecciones de un conflicto*, Santiago de Chile, Edit. Universidad de Santiago de Chile.

IGLESIAS, E. (2008) “Política y protesta. Visiones comparadas sobre la acción colectiva”, en FERNANDEZ, A. y LESGART, C. (comp.) *La democracia en América Latina. Entre la participación y la representación*, Rosario, Homo Sapiens.

IGLESIAS, E. (2012) “De la Colonización de la sociedad civil a las tensiones entre partidos en el gobierno y movimientos sociales”, *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, n° 87, Sao Paulo, Centro de Estudos de Cultura Contemporânea.

LECCARDI, C., FEIXA, C. (2011), “El Concepto de generación en las teorías sobre la juventud” en *Revista Última Década*, Valparaíso, Centro de Estudios Sociales CIDPA, N° 34, pp: 11-32.

MELUCCI, A. (1995) *Acción colectiva, vida cotidiana y democracia*, México, El colegio de México.

MOYANO BARAHONA, C (2011), “Movimiento Estudiantil 2011: Un ejercicio comprensivo del movimiento social en Chile”, en GONZÁLEZ RODRÍGUEZ, S. y MONTEALEGRE ITURRA J. (comp) *Ciudadanía en marcha. Educación Superior y movimiento estudiantil 2011: Cursos y lecciones de un conflicto*, Santiago de Chile, Edit. Universidad de Santiago de Chile, pp: 27-46.

MORAS, L. E. (2015), “La violencia adolescente como excusa disciplinante. El plebiscito para reducir la edad de imputabilidad penal en Uruguay”, en *Revista Derecho y Ciencias Sociales*, Argentina, N° 12, pp: 254-271.

OUVIÑA, H. (2012), “Somos la generación que perdió el miedo”, en REVISTA OSAL, Buenos Aires, CLACSO, Año XIII, n° 31, pp: 13-20.

RESTREPO, L. A. (1991), “Movimientos Sociales y Democracia en América Latina” en *Boletín americanista*, Barcelona, N° 41.

RODRÍGUEZ, E. (Ed.) (2013), *Movimientos Juveniles en América Latina: entre la Tradición y la Innovación*, Montevideo, CELAJU-SENAJU-UNESCO.

SANTIBÁÑEZ, M. (Coord.) (2008), *Las relaciones entre Movimientos Sociales, ONG y Partidos Políticos en América Latina*, Brasil, Maxprint.

TARROW, S. (2004) *El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*, Madrid, Alianza.

TILLY, C. (2000), “Acción colectiva”, en *Apuntes de investigación*, Buenos Aires, Ed. Centro de Estudios en Cultura y Política, año 4, número 6.

TOURAINÉ, A. (1995) *La producción de la sociedad*, México, Universidad Nacional de México.

URRA ROSSI, J. (2012), “La movilización estudiantil chilena en 2011: una cronología”, REVISTA OSAL, Buenos Aires, CLACSO, año XIII, n°31, pp: 23-37.

6.1. ENTREVISTAS REALIZADAS

Entrevista a Federico Barreto, vocero de la Comisión No a la Baja. Abril, 2016.

Entrevista a Fernando Errandonea. Sociólogo (Universidad de la República, Uruguay). Octubre, 2014.

Entrevista a Francisco Astori, vocero de la Comisión No a la Baja. Abril, 2016.

Entrevista a Francisco Figueroa, ex vicepresidente de la Federación de Estudiantes de Chile, en el período 2011-2012, por el partido de Izquierda Autónoma. Noviembre, 2013.

Entrevista a Nicolás Valenzuela, militante de las movilizaciones estudiantiles de 2011. Noviembre, 2013.

Motter, Maite Cecilia y Paz, Florencia (2017). “Apuntes sobre las movilizaciones sociales en Chile y Uruguay durante el último período electoral (2011-2014)”, en *Itinerarios políticos contemporáneos en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay*, compilado por Pinillos, C.; Cavarozzi, M. y Mella Polanco, M. UNR Editora, Rosario. Páginas 69-89.



PARTIDOS, SINDICATOS Y LOS GOBIERNOS DEL DIÁLOGO SOCIAL EN ARGENTINA, BRASIL Y URUGUAY EN EL SIGLO XXI

Gabriela Benetti

UNR – UNER, Argentina

Esteban Iglesias

UNR – CONICET, Argentina

Juan Bautista Lucca

UNR – CONICET, Argentina

1. INTRODUCCIÓN

En los inicios del nuevo siglo XXI sudamericano tuvo lugar un fenómeno habitualmente catalogado como “giro a la izquierda”, habida cuenta del acceso al gobierno de partidos políticos con tintes progresistas que intentaron revertir parte del derrotero neoliberal implantado a finales del siglo XX. Sin embargo, la centralidad del debate en torno a las diversas topografías ideológicas de estos gobiernos obscureció un aspecto central que permite entender de forma comparada uno de los elementos que comparten todos los casos sudamericanos: la (re)apertura del diálogo social con los sectores organizados del mundo del trabajo (sindicatos).

Este aspecto se torna uno de los elementos centrales, pero poco explorados, del “giro sudamericano”, habida cuenta de la recomposición de una estructura de oportunidades políticas y económicas para la recuperación del trabajo, la movilización sindical y la revitalización de los partidos de histórica base obrero sindical con acceso gubernamental. Sin embargo, el aprovechamiento de esta ventana de oportunidad no fue una construcción unidireccional, motivo por el cual se analizaran en profundidad tres derroteros con fuertes contrastes de contextos, como son: la Argentina del Frente Para la Victoria (FPV), el Brasil del Partido de los Trabajadores (PT) y el Uruguay del Frente Amplio (FA) durante el siglo XXI.

2. ARGENTINA

2.1. AMPLIANDO LAS BASES SOCIALES DEL PODER

La crisis del 2001 sintetizada en la consigna “que se vayan todos” trajo, entre otras cosas, un dramático fraccionamiento del sistema de partidos. A través del interregno de Eduardo Duhalde, el peronismo administró la crisis y, frente al escenario electoral, habilitó tres candidaturas presidenciales bajo diferentes etiquetas frentistas: Carlos Menem (Frente de la Lealtad), Néstor Kirchner (Frente para la Victoria) y Adolfo Rodríguez Saá (Frente del Movimiento Popular). Menem fue el candidato más votado con el 24% de los votos y Kirchner lo siguió con el 22%. La decisión del primero de no competir en la segunda vuelta, convirtió al segundo automáticamente en el Presidente electo.

El bajo piso electoral y cierto papel de “tutela” que pretendía ejercer el presidente saliente sobre el entrante, decidieron el esfuerzo de Néstor Kirchner a ampliar las bases de sustento de su gobierno. En pos de ese objetivo, apeló a una estrategia discursiva que ubicó su gestión como piedra basal de una etapa refundacional que tomaba distancia tanto de la democracia alfonsinista como del neoliberalismo menemista. Este *relato*, de marcado tono épico, se extendía a la esfera económica, tomando distancia de los “fracasos” de la democracia y de la exclusión neoliberal, recentrando al Estado en detrimento del mercado.

Uno de los efectos disolventes de la crisis del 2001 fue el clima de ingobernabilidad y anomia que se vivió y que daba cuerpo a un común reclamo social de restablecimiento del orden. Reinstalar la autoridad estatal era un imperativo, así como restablecer el colapsado sistema de partidos y dar

cabida institucional a un mundo social con escasos nexos con las arenas de decisión política. En ese mundo social, se reconocían un heterogéneo conjunto de organizaciones sociales, protagonistas de múltiples resistencias a las distintas arbitrariedades del poder político y económico. Algunas venían de larga data, vinculadas al movimiento por los derechos humanos de los 80, otras, de los más recientes años '90: ambientalistas, territoriales, de pueblos originarios, de trabajadores desocupados, piqueteras.

En la Argentina post '90, el concepto de vulnerabilidad se redefinió, por el efecto combinado de la brutal desestructuración del mundo del trabajo –con su secuela de desocupados, jubilados anticipados, precarizados e inempleables- y el retiro del Estado de sus funciones de proveedor y garante de determinados bienes sociales. El conflicto social traspasó los límites del ámbito laboral, no sólo porque muchos de sus protagonistas ya no eran “trabajadores” -formalmente hablando- sino porque la lucha había virado hacia el reclamo primario de condiciones de subsistencia de amplios sectores sociales. La “cuestión social” sufrió un doble descentramiento: de la fábrica al territorio y de los conglomerados urbanos a los espacios regionales del interior del país.¹

Desde sus orígenes, el peronismo mantuvo un vínculo relacional diferenciado con los trabajadores organizados y con ese conjunto de límites más difusos conformado por los “humildes”. Con los primeros, selló un arreglo institucional en torno al régimen salarial –cristalizado en la ley de Asociaciones Profesionales- que definía las líneas de la relación Estado-Sindicatos a través de la organización por ramas, el descuento sindical por planilla y la personería gremial otorgada por la autoridad estatal. El control sindical de las obras sociales (prestadoras de servicios sociales y de salud) completaría luego ese formidable capital organizacional y económico. Esa estructura sindical, vigente desde los años '40, sobrevivió con altibajos los avatares del régimen político y del ciclo económico y, ni siquiera Carlos Menem, se aventuró a modificarla de fondo. Con los segundos, el heterogéneo mundo de los “humildes” y los “desposeídos”, el peronismo ensayó políticas sociales asistencialistas que, con intermitencias, con mayor o menor alcance, fueron replicadas por los gobiernos posteriores. Incluso, el gobierno de Carlos Menem (1989/1999) mantuvo niveles elevados de gasto social en el marco de un nuevo paradigma focalizado de políticas sociales. En sus diferentes variantes históricas, el peronismo nunca propició protecciones universalistas vinculadas a la condición de ciudadanía. Optó por esquemas de protección orientados a poblaciones específicas, mediados en su implementación por dirigentes territoriales -especialmente en la provincia de Buenos Aires- que dieron forma a lo que Javier Auyero denominó una “política de los pobres”. (Auyero, 2001)

Lo social constituía un desafío complejo y urgente para Néstor Kirchner y, como línea rectora, la decisión fue no criminalizar la protesta social, manteniendo controlada y limitada la represión estatal. El “frente piquetero” no dejaba de movilizarse desde fines de los noventa. Ya no se trataba de sectores pobres atomizados sino de organizaciones con presencia territorial, alto grado de or-

1. La desestructuración de las llamadas “economías de enclave” de las áreas petroleras del sur y norte del país fueron escenario del surgimiento de los “fogoneros” y “piqueteros” que apelaron al corte de ruta como estrategia de lucha contra el proceso de privatización del gobierno menemista. Los “cortes” dieron visibilidad mediática a la protesta y si bien no eran una novedad en el repertorio de la protesta colectiva en la Argentina demostraron su efectividad frente a un modelo en que interrumpir la “circulación” era más efectivo que interrumpir la “producción”.

ganización y gran capacidad de movilización y “control de la calle”. La recuperación del nivel de actividad económica generaba un escenario más favorable a la acción reivindicativa sindical –cosa que no había sucedido durante el interregno de Duhalde en que las movilizaciones piqueteras se habían dado en un contexto de retracción de la movilización sindical- por lo que, ahora, se temía que ambos actores sociales convergieran en una movilización conjunta a la que podían sumarse ocasionalmente las “cacerolas” de la clase media.

Una primera señal fue reubicar los planes sociales para los desempleados (Plan Jefes y Jefes de Hogar Desocupados) en la órbita del Ministerio de Desarrollo Social. El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social oficiaría de auxiliar técnico para transformarlos en empleo genuino, marcando así una clara distinción entre política social y política de empleo. El gobierno dejó de crear planes PjyJHD y se orientó a la creación de subsidios para micro-emprendimientos productivos y de servicios. Los planes llegaban a 2 millones de personas, preveían una contraprestación laboral y eran manejados por los tres niveles de gobierno que tenían muy baja capacidad de control sobre los desocupados y el efectivo cumplimiento de las contraprestaciones laborales. Se involucró en la gestión a las organizaciones de desocupados más cooperativas -Federación Tierra y Vivienda liderada por Luis D’Elía y la Corriente Clasista y Combativa de Juan Carlos Alderete- y se aisló a los movimientos piqueteros más duros (el Polo Obrero de Pitrola y el Movimiento de Jubilados y Desocupados de Castells), instalando el discurso que eran esas organizaciones las que aspiraban a reeditar sucesos como los del 2001.

Respecto del movimiento obrero, el kirchnerismo se acercó a las dos grandes centrales sindicales, la CGT y la CTA e impulsó la aprobación de una nueva ley de ordenamiento laboral que reemplazara a la cuestionada “ley Banelco”². La CGT oficial -comprometida con el escándalo de las “coimas”- no tenía demasiado margen para la crítica y la CTA, pese a que el proyecto no modificaba los pilares de la estructura sindical que la nueva Central reclamaba -en especial el monopolio de representación que la CGT ostentaba en el tercer nivel-, decidió acompañar el nuevo proyecto que ponía cierto coto a las iniciativas flexibilizadoras. La política salarial fue fijada en base a dos límites: no habría aumentos por productividad como reclamaba la Unión Industrial Argentina (UIA) pero tampoco habría aumentos por decreto como reclamaba la CGT.

Tras la cesación de pagos de la deuda pública, la salida de la Convertibilidad y la devaluación de principios del 2002, Kirchner arrancó su gestión con el imperativo de dinamizar el consumo interno para no interrumpir la recuperación de la producción iniciada en la parte final del gobierno de Duhalde. El desafío era incrementar la capacidad de compra de los asalariados, sin arriesgar el incremento en la competitividad logrado con la devaluación. Las líneas de acción apuntaron a la recuperación del trabajo: revalorizar el sistema laboral a través de la negociación colectiva, administrar los conflictos con el rol mediador del Estado, reformar el Sistema de Seguridad Social,

2. Se trata de la reforma laboral aprobada durante la gestión aliancista de Fernando De la Rúa cuyo proceso de aprobación en el Senado fue objeto de denuncias contra el gobierno, acusado de “comprar” los votos necesarios. El nombre hace alusión a la red de cajeros automáticos.

combatir al trabajo en negro, revertir las políticas flexibilizadoras, recuperar derechos de los trabajadores y mejorar la distribución del ingreso.

Por ese camino, el gobierno se encaminaba a establecer relaciones de cooperación con los sindicatos, ya que estas medidas apuntaban a restablecer algunos de los pilares del modelo histórico de relación con el sindicalismo. La dificultad radicaba en las transformaciones estructurales del mercado de trabajo. Las paritarias involucraban a los más de tres millones de trabajadores privados en blanco (el 20% de la PEA) pero no alcanzaba a los cinco millones y medio de trabajadores en negro, ni a los cuatro millones de desempleados abiertos o encubiertos, ni a los más de dos millones de trabajadores del sector público (que si bien no eran los peor pagos, sí los más atrasados). Esta segmentación del mercado de trabajo—heredera de las políticas de los noventa—se traducía en una multiplicidad de actores e interlocutores y explican buena parte de las dificultades de la recomposición del vínculo agrupamientos sindicales—gobierno peronista.

La política laboral del gobierno apuntó a devolverle homogeneidad a la retribución salarial a través de la negociación colectiva articulada por sectores, ramas y empresas. Cada sector, en el marco de paritarias, negociaría según sus posibilidades y condiciones. El gobierno se alineó del lado de las demandas de los trabajadores e incluso, para hacer viables los reclamos de gremios afines, impulsó un sistema de subsidios entre sectores manejado por acuerdo entre las carteras ministeriales. La evolución de la negociación colectiva fue positiva desde 2003 en adelante, alcanzando un pico en el 2008. Los cambios no sólo se verificaron a nivel de la cantidad de convenios homologados sino también en los contenidos de la negociación, siendo el salario el ítem predominante. También fue positiva la relación entre el salario de convenio y el salario efectivo, que se situó alrededor del 90%. Eso quiere decir que la negociación colectiva fue recuperando su relevancia como instancia de determinación colectiva de salarios, revirtiendo la tendencia instalada en los '90 en que los empresarios abonaban salarios más altos que los de convenio como herramienta para “individualizar” la relación salarial con el claro objetivo de fracturar la solidaridad del colectivo laboral.

Si bien en un principio se auguraba un acercamiento más afín con la CTA—incluso se especulaba que se le otorgara la personería gremial a la misma, Kirchner se mantuvo equidistante entre las dos centrales sindicales, conciliando apoyos de ambas. Por el lado sindical la actitud también fue de colaboración. En ambas centrales la mayoría de los dirigentes adscriben a la identidad peronista y ello no es un dato menor. Si bien las Obras Sociales se mantuvieron en el esquema desregulador diseñado por el menemismo, el nuevo gobierno tomó varias de las demandas sindicales orientadas a evitar el traspaso masivo de afiliados de una obra social a otra, favoreciendo la permanencia en la obra social de origen (la que le corresponde al empleado según su rubro de actividad). La recuperación del mercado de trabajo formal contribuyó también al fortalecimiento de las obras sociales al recomponer sus bases de representación y, por ende, de recaudación. Esto, naturalmente, recompu-so vínculos entre gobierno y sindicatos y, progresivamente, el sindicalismo retomó protagonismo en el papel de “ganar la calle” cuando la administración kirchnerista así lo demandaba.

La construcción discursiva del oficialismo en términos de “ruptura con los '90” que el gobierno instaló, le permitió construir un consenso amplio que contribuyó a su legitimación. En este sentido,

el movimiento de derechos humanos fue otro de los objetivos del gobierno en su afán por ampliar las bases sociales de su coalición. Consolidado en la década del '80 en la lucha contra la Dictadura, se conformaba por un conjunto de organizaciones reconocidas y diferenciadas en su accionar y reclamos: la Asamblea Permanente por los Derechos Humanos (APDH), las Madres de Plaza de Mayo (con sus líneas internas), las Abuelas de Plaza de Mayo, H.I.J.O.S., el Servicio de Paz y Justicia (SERPAJ) y el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), entre los más significativos. El gobierno llevó adelante una serie de iniciativas políticas, de fuerte contenido institucional, como la renovación de la Corte Suprema de Justicia y la reapertura de las causas por violaciones a los derechos humanos acaecidas durante la última dictadura militar y otras, de alto contenido simbólico como la creación del Museo de la Memoria en el edificio de la ESMA o el retiro de los retratos de Videla y de Bignone de la galería del Colegio Militar. En el relato oficial el tema de los derechos humanos tomó centralidad y fue conjugando palabras, representaciones, símbolos y sentidos que reconocían una doble vertiente: el movimiento de derechos humanos y el mundo militante. Las Abuelas de Plaza de Mayo, H.I.J.O.S. y una parte de las Madres de Plaza de Mayo-Línea Fundadora se encolumnaron junto al gobierno. El resto de los organismos conservó una postura de mayor autonomía.

2.2. LA ESTRATEGIA PARTIDARIA DE NÉSTOR KIRCHNER: DE LA TRANSVERSALIDAD AL PJ

Como dijimos, en las elecciones del 2003 el peronismo presentó tres candidatos distintos en formatos frentistas, pero fieles a su máxima identitaria “el que gana gobierna, el que pierde acompaña”, ganado el gobierno, los peronistas se realinearon bajo el liderazgo de Néstor Kirchner. En las elecciones a legisladores nacionales de mediados del 2003, sólo en tres provincias hubo más de una lista peronista. El PJ obtuvo el 35% de los votos para diputados a nivel nacional, lejos del 60% obtenido por los tres candidatos presidenciales del PJ en abril de 2003, pero suficientes para garantizar al gobierno una mayoría legislativa peronista. (Zelaznik, 2012:99)

La concepción vertical del liderazgo peronista es unipersonal. La tensión entre Kirchner y Duhalde fue creciente -y sus respectivas esposas- de ahí que, controlar la estructura del PJ, se convirtió en el objetivo estratégico del presidente. La “transversalidad” tenía más de retórica que de rédito político ya que si bien le permitía a Kirchner atraer a un electorado de centro-izquierda no resolvía la disputa al interior del PJ. El Frente para la Victoria (FPV) sería la herramienta política para esa disputa, consolidando su liderazgo al interior del Partido Justicialista (PJ). En las elecciones legislativas del 2005, sólo en seis distritos se presentaron listas peronistas alternativas, aunque entre ellas estaba la Provincia de Buenos Aires, donde la lista encabezada por Cristina Fernández de Kirchner se impuso a la encabezada por Hilda “Chiche” González de Duhalde.

Para las elecciones del 2007 en que se jugaba la renovación presidencial y de legisladores nacionales, Kirchner ideó una coalición destinada a captar el reticente voto de las clases medias progresistas, huérfanas políticamente desde la debacle de la Alianza en el 2001. La “Concertación Plural” como se denominó a la alianza entre los Radicales-K y el FPV se expresaría en la fórmula Cristina Fernández de Kirchner (FPV)-Julio Cobos (Radical-K, ex Gobernador de Mendoza), que obtuvo el

45% de los votos, ganando en 21 de los 24 distritos y casi duplicando el caudal electoral del segundo candidato, Elisa Carrió de la Coalición Cívica, que obtuvo el 23%. Ello le permitió al FPV retener la presidencia sin necesidad de segunda vuelta electoral y consolidar una mayoría legislativa en ambas cámaras. (Zelaznik, 2012:100)

Cuando Néstor Kirchner dejó la presidencia en manos de su esposa, a fines del 2007, se fijó un objetivo: “Voy a trabajar en la construcción de una herramienta institucional que deber ser plural y que incluya al PJ” (Perfil, 4/11/2007) Estaba a mitad de camino en un periplo que lo llevaría de regreso desde la aspirada transversalidad al deplorado “pejotismo”. El círculo se cerró cuando, en mayo de 2008, aceptó presidir el aparato burocratizado que tanto había criticado. La “herramienta institucional” que quiso construir, la Concertación Plural, ya había cumplido su función: garantizar la victoria electoral de Cristina Fernández. El experimento se extinguiría poco después, a medida que los radicales aliados al gobierno volvían a las filas opositoras. (Malamud, Andrés, 2012: 105)

2.3. LA PRIMERA PRESIDENCIA DE CRISTINA FERNÁNDEZ DE KIRCHNER (2007/2011)

A poco de asumir, el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner dispuso por decreto un nuevo régimen de retenciones a las exportaciones de soja y girasol que abrió el conflicto más grave de la era K. La medida aglutinó a un conjunto heterogéneo de entidades agropecuarias que coordinó sus acciones a través de la llamada “Mesa de Enlace”: Sociedad Rural Argentina (SRA), Federación Agraria Argentina (FAA), Confederaciones Rurales Argentina (CRA) y las cooperativas de la Confederación Intercooperativa Agropecuaria, que convocaron al cese de la comercialización de productos agropecuarios y al corte de rutas. La respuesta del gobierno fue ratificar la medida y polarizar el conflicto en la antinomia: Campo-Gobierno.

Durante los cuatro meses que duró el conflicto, la batalla mediática entre el gobierno y el grupo Clarín, especialmente, abrió un segundo frente de conflicto. Finalmente, el gobierno envió un proyecto de ley al Congreso Nacional con la intención de legitimar las retenciones. Una vez aprobado en la Cámara de Diputados (con notorias deserciones en el bloque oficialista), el tema pasó a la Cámara Alta donde la votación resultó empatada y el Vicepresidente Cobos, a cargo de la Presidencia del Senado, zanjó la cuestión con su voto “no positivo”. Para el gobierno, la derrota significó un quiebre en muchos sentidos: la evaporación de buena parte de su base electoral, el fracaso de su estrategia de alianza con los radicales-K, la posibilidad de aumentar los ingresos públicos vía las retenciones y el inicio de una de las batallas más duras con las empresas del grupo Clarín que tuvo un punto de inflexión con la aprobación de la ley 26.522 de Servicios de Comunicación Audiovisual conocida como Ley de Medios.

Los estilos políticos disímiles de Néstor y Cristina Kirchner cambiaron la dinámica de los conflictos sociales y políticos. Néstor navegó en la heterogeneidad de los movimientos sociales, en la imposibilidad de los mismos de articular una respuesta unificada para posicionar sus demandas que hizo viable su política de cooptación selectiva de los dirigentes más cooperativos. Cristina hizo

de la confrontación un estilo de gobierno. En el caso de las entidades representativas del campo, su estrategia de confrontación contribuyó a unificar el frente de las organizaciones agropecuarias que estaba lejos de ser homogéneo. Con el Grupo Clarín convirtió en enemigo a un ex aliado, en un momento en que se consolidaba la transición de unos medios tradicionales a una arena comunicacional con nuevos escenarios y protagonistas, en la que las redes sociales insinuaban su potencialidad como una particular esfera pública.

La inesperada muerte de Néstor Kirchner, el 27 de octubre de 2010 le brindó al kirchnerismo, en tanto fuerza política, la persistencia del mito. Su fallecimiento alteró profundamente el tablero político, no sólo cambiando quién sería el próximo candidato oficialista (dado que estaba previsto que fuera Néstor Kirchner), sino también el lugar ocupado por la Presidenta en el mismo. Lo cierto es que la muerte de su esposo, facilitó la reelección de Cristina Fernández, subiendo la intención de voto en las encuestas de opinión pública y generó una corriente de empatía entre la Presidenta y una amplia franja de la sociedad que hasta ese momento no había demostrado apoyo hacia el oficialismo, especialmente entre sectores medios y los jóvenes.

Asimismo, desde el fallecimiento de Néstor Kirchner la fuerte alianza entre el kirchnerismo y la CGT liderada por Hugo Moyano comenzó a resquebrajarse. El creciente enfrentamiento se manifestó a través de cruces públicos y amenazas latentes. Tampoco para la CTA su acercamiento al kirchnerismo rindió los frutos esperados ya que no logró obtener el reconocimiento estatal prometido. La pérdida de viejos aliados, fue reemplazada por la búsqueda de nuevos apoyos en sectores sociales a los que se movilizó en pos de iniciativas puntuales: las distintas vertientes del movimiento por la libertad sexual en defensa de la ley de Matrimonio Igualitario y, especialmente, los jóvenes a quienes desde el gobierno se los interpelló como custodios del legado de Néstor Kirchner.

El marcado crecimiento económico se tradujo en un proceso de recuperación del empleo, renegociación de los salarios por encima de la inflación y consumo que cambiaron el humor político de los argentinos. El apoyo hacia la gestión gubernamental y la figura presidencial creció mes a mes a lo largo del 2011, hasta converger en la reelección de octubre con el 63% de imagen positiva y sólo el 16% de imagen negativa. La denuncia de algunos casos de corrupción y los altos niveles de inflación no tuvieron mayor impacto ni en la opinión pública, ni en el comportamiento electoral.

Carlos Menem no trató de hacer un nuevo peronismo, se limitó a cambiar el sentido de las políticas públicas tratando de encajar lo nuevo en lo viejo. El kirchnerismo sí se lo propuso, con la transversalidad primero, con el desplazamiento de la liga de gobernadores y de la rama sindical después, dando preeminencia de los movimientos sociales y de la juventud de “La Cámpora”. Sin embargo, es difícil leer al kirchnerismo como una suerte de postperonismo. La historia reciente nos demuestra que frente a la ausencia de una oposición sólida es el propio peronismo el que genera su propia alternancia.

3. BRASIL

La sociedad brasilera está experimentando transformaciones políticas, económicas y sociales. El modo en que se originó y desarrolló el conjunto de interacciones de los principales actores socio-políticos del escenario brasilero explica el curso de estas transformaciones. En esta dirección, la modificación del vínculo entre Partido de los Trabajadores, centrales sindicales y movimientos sociales constituye una vía entrada privilegiada a los problemas actuales de la sociedad brasilera.

3.1. ORÍGENES DEL PT, CUT Y MOVIMIENTOS SOCIALES

El Partido de los Trabajadores³ y la CUT nacen con una impronta clasista, de raigambre obrera, en lo que se refiere a su identidad política. En el panorama partidario, el PT, tuvo rasgos distintivos. Básicamente porque los partidos políticos eran creados de acuerdo a las divisiones que se experimentaban en el seno de la clase política, ya sea al interior del gobierno o en el órgano legislativo. Sencillamente, los partidos políticos proliferaban de acuerdo a los requerimientos y disputas que mantenían los dirigentes políticos. No es el caso del PT, cuyos orígenes remiten a las luchas que actores sociales libraron en el seno de la sociedad civil. Además, su identidad política se construyó en torno a las tradiciones de la izquierda clasista. Jakobsen (2011) indica que el PT es un partido de masas cuyo propósito fue garantizar la participación política de los trabajadores como “clase social”. En efecto, vino a la política brasilera para transformar la sociedad por la vía electoral.

La Centra Única de los Trabajadores también nace con una identidad clasista arraigada en una cultura política de izquierdas. Se proponía, al igual que el PT, organizar a los trabajadores como clase impugnando la estructura del modelo sindical que había forjado Brasil desde el período varguista. Lo característico del modelo sindical era el “imposto sindical” y la “unicidade sindical”, es decir, el cobro compulsivo a los trabajadores de un monto de dinero que iba para la organización sindical y el monopolio de la representación política de los trabajadores. Ambas eran impugnadas políticamente por la CUT.

Dos factores intervinieron poderosamente en la fisonomía y dinámica de la relación entre PT y CUT. Por un lado, la política electoral y, por otro lado, los cambios en el régimen de acumulación económica. La política electoral porque desde la transición democrática Brasil tuvo elecciones casi todos los años, incluyendo una reforma de la Constitución Nacional y una situación de impeachment con el entonces presidente Fernando Collor de Mello. En el marco de la política electoral el PT recurrió a una estrategia “coalicional”, conocida como “presidencialismo de coalición”. Lo cierto fue que desde 1989 a 2002 el PT se presentó con diferentes frentes electorales, cambiando notablemente su composición hasta el momento de su victoria. En las elecciones de 1989 se presentó bajo el “Frente Brasil Popular” que aglutinaba a partidos de izquierda y movimientos sociales. La década

3. Se fundó oficialmente en 1980. Sin embargo sus orígenes remiten a las luchas obreras que se dieron en el ABC paulista en plena dictadura militar. La CUT se fundó en 1983 siendo sus miembros fundantes los mismos que protagonizaron la fundación del PT.

del ochenta fue la década en la que se había un vínculo “orgánico” entre el PT y los movimientos sociales. Esto quiere decir que el vínculo entre organización partidaria y movimientos sociales no se organizaba en torno a cuestiones puntuales ni estaba supeditado a la coyuntura electoral. Todo lo contrario, el programa político presentado para las elecciones presidenciales de 1989 expresaba fielmente los principios clasistas y socialistas que pregona el PT y los movimientos sociales.

Esto se modificó rotundamente en la década de los noventa del siglo XX. Porque, producto de las políticas de inspiración neoliberal, insinuadas por Collor de Mello y aplicadas sistemáticamente por Fernando Henrique Cardoso, las condiciones para la acción política de las organizaciones sindicales se modificaron rotundamente. En efecto, la reforma del Estado, las privatizaciones, la liberalización de la economía destruyeron puestos de trabajo y así los lugares privilegiados de organización política. Fue la etapa conocida como “sindicalismo ciudadano”, período en el que la CUT dejó de dirigirse a la “clase obrera” y se orientó a la ciudadanía. La lucha sindical asumió un carácter “defensivo” frente a las iniciativas gubernamentales, cuya consecuencia fue la destrucción neta de puestos de trabajo, la precarización laboral, la quiebra del sistema de salud pública, etc. Esta redefinición identitaria fue altamente productiva ya que, en un contexto político en el que las organizaciones sindicales perdían cantidades importantes de afiliados, la CUT los aumentó. La redefinición del carácter clasista y obrero del PT y la CUT impactó en el vínculo con los movimientos sociales, principalmente el Movimiento Sin Tierra. La relación perdió el carácter orgánico y comenzó a organizarse en torno a cuestiones puntuales.

Así, a las elecciones de 2002 el PT llega con un tipo de relación con la CUT y los movimientos sociales que se ha modificado a lo largo del tiempo. Sin embargo, la misma se mantuvo constituyendo un verdadero “vínculo duradero”. En efecto, para esas elecciones presidenciales, a diferencia de las anteriores estrategias, se incorporó el Partido Liberal a la fórmula presidencial, ocupando el cargo a la vicepresidencia José Alencar, reconocido empresario paulista. De conjunto, este proceso implicó transformaciones identitarias, cuyo giro se expresó en la consigna “gobernar de otro modo” por parte del PT y que al momento de llegar al gobierno se concretó implicó la idea de gobernar bajo una “continuidad con cambio”.

3.2. LOS GOBIERNOS DEL PT

¿Cuál fue la impronta de los gobiernos de Lula Da Silva? La dinámica política activada desde el gobierno implicaba un sistema de colaboración de clases (Singer, 2013) más que de confrontación. En este sentido, existieron medidas para poner a prueba los apoyos recibidos y, a su vez, se ejecutó una orientación económica que favoreció a diversas fracciones del capital industrial en la que se promovía una orientación que combinaba productivismo y extractivismo. Entre esos dos polos se movió el gobierno de Lula Da Silva y los actores socio-políticos presionaban para que las diversas alas del gobierno no cedieran ante intereses encontrados y opuestos.

Los apoyos políticos recogidos por el PT en el gobierno llevó a desplegar mecanismos de diálogo y participación política. La generación de diálogo político tenía como principal propósito canalizar los intereses y demandas de la CUT y los movimientos sociales, los principales apoyos sociales del PT. Desde los ministerios se organizaron durante las dos gestiones gubernamentales 18 Consejos y 60 Conferencias o Foros Nacionales (Palermo y Melamed de Menezes, 2014).

La primera prueba de fuego fue el Foro Nacional del Trabajo, que comenzó en 2004 y terminó en 2008. El lugar político a ocupar por la CUT constituía un verdadero interrogante. Para el PT era la oportunidad de formar una “gran mesa del consenso nacional” en la que participarían representantes empresariales y representantes de los trabajadores de acuerdo a una composición “tripartita” y “paritaria”⁴ con el objeto de discutir una “nueva” legislación sindical y del trabajo, según el entonces Ministro de Trabajo, Jaques Wagner mediante “... el consenso y no de la imposición” (Folha De São Paulo, 29/6/03). La CUT presentaba posiciones divididas, que laudaban entre la democratización de las relaciones laborales producto de la reforma de la estructura sindical al mero reconocimiento del Estado de las organizaciones sindicales. La expectativa de la CUT era que el gobierno traccionara a favor de sus intereses. Sin embargo, los representantes del gobierno nacional estaban más interesados en la mediación que en la confrontación entre los representantes del empresariado y los de los trabajadores. Además, quedó en evidencia la falta de diálogo *entre* las organizaciones sindicales. Así, se destaca que en la mesa de diálogo “Os empresários todos bonitinhos, sentadinhos, empresários da indústria, do comércio, da agricultura, das finanças, como se não tivessem problemas entre eles, mas todos se comportando unitariamente e nós brigando na mesa.” (Entrevista en profundidad a Arthur Henrique, presidente de la CUT)

En un complejo proceso político, el partido en el gobierno privilegió el consenso, que consistía en conformar parcialmente a las partes. Así, el principal resultado fue el reconocimiento, por parte del Estado, de las principales centrales sindicales: CUT, Fuerza Sindical (FS), Unión General de Trabajadores (UGT) y Nueva Central Sindical de los Trabajadores (NCST)⁵. Este fue producto de una negociación entre el Ministerio de Trabajo y los agrupamientos sindicales sobre los criterios que debiera cumplir toda organización que pretenda su reconocimiento por parte del Estado⁶. En este sentido, se acordó que el Estado solicitaría una representación mínima de 100 sindicatos y la comprobación de una representación del 5% de los trabajadores afiliados en el país. Con ello, los

4. Para una descripción de cómo se ha conformado el Foro Nacional del Trabajo se puede consultar Carneiro Araujo y De Oliveira (2011).

5. A septiembre de 2011 las centrales sindicales aglutinaban la siguiente cantidad de sindicatos: la CUT 2137 organizaciones sindicales, un 30, 67% de los sindicatos; FS 1707, un 24,5%; UGT 1016 sindicatos, un 14,58%; NCST 917 sindicatos, un 13,6%; CTB 528 sindicatos, un 7,58%; y, CGTB 388 sindicatos, un 5,57%. Cabe destacar que los dos últimos agrupamientos no fueron reconocidos como centrales sindicales por la autoridad gubernamental de Brasil. Extraído de: www3.mte.gov.br/sistemas/cnes/relatorios/painel/GraficofilizadosCS.asp. Consultado el 30/09/2011.

6. André Singer (2013) demuestra que durante los gobiernos de Lula Da Silva se crearon 17 millones de puestos de trabajo registrados, lo que explicaría la existencia de un nuevo proletariado organizado en torno al empleo formal y diferenciado del surgido durante la década del cuarenta del siglo XX. Asimismo, también señala la persistencia de un subproletariado, es decir, de un conjunto de trabajadores ocupados en el sector servicios, con bajos salarios, precarizados en las condiciones laborales y con buen nivel de instrucción contabilizando el nivel medio terminado.

agrupamientos reconocidos accedían a la fuente de financiamiento consistente en la percepción de un 10% del total de la Contribución Sindical (Carneiro Araujo y De Oliveira, 2011). Esta forma de financiamiento contenía un costo político para la CUT ya que sus principios identitarios remitían a la anulación del “impuesto sindical”. Sin embargo, este complejo proceso ha derivado en una situación de “pluralismo sindical” con rasgos distintivos para la región latinoamericana.

En el segundo mandato de Lula, la situación económica de Brasil se había modificado y así las condiciones políticas y sociales para que se desarrolle la acción sindical y de los movimientos sociales. El programa de Aceleración del Crecimiento implementado por la entonces Ministra de Economía Dilma Rousseff, desde 2006, marcó el momento político. El empleo formal aumentó principalmente gracias a la realización de obras de infraestructura y se lanzaron programas de acceso al crédito, hoy emblemáticos, como “Mi Casa mi vida”. También cabe destacar que ya se observaba un impacto de políticas sociales como el Bolsa Familia, ProUni, Brasil Cariñoso, etc. Los interrogantes acerca del lugar político que podía explotar la CUT fueron cediendo lugar a las certezas una vez asumido que el gobierno liderado por Lula. En esa medida la CUT comprendió que era beneficioso para ella misma y, también, para el PT ejercer presión política sobre el gobierno. En efecto, el espacio de acción política se amplió y la CUT logró, satisfactoriamente, que sus peticiones –aumento del salario mínimo y reducción de la jornada de trabajo– se efectivizaran.

Las tensiones entre la orientación económica extractivista y los intereses de los movimientos sociales, particularmente los del MST, no se hicieron esperar. Los representantes del MST participaron de las instancias de diálogo político, tanto los Consejos como las Conferencias Nacionales. *Sin embargo, el principal acuerdo político con el gobierno nacional nunca se cumplió.* La expectativa de recuperar 800 mil tierras durante los dos mandatos gubernamentales nunca sucedió. Se recuperaron 100 mil tierras en el lapso de 8 años y no en 1 año como estaba previsto (Carter, 2009). En efecto, el pedido así como la oportunidad histórica de una “reforma agraria”, cuyo diseño se hizo en el marco del Consejo Nacional perteneciente al Ministerio de Agricultura, quedó trunco. Y la no implementación de esta política tuvo su contracara en los beneficiados para el agro-negocio y los latifundistas que se dedicaban a la exportación. Continuar sosteniendo estos intereses por parte del PT le ha valido la creación de un nuevo espacio de articulación política de confrontación hacia su gobierno, la Asamblea Popular. Además, el MST comenzó a articular nuevas alianzas, en especial con el agrupamiento sindical Fuerza Sindical, histórico rival de la CUT. Estas situaciones implicaron dos cosas, por un lado, un desgranamiento por izquierda de los apoyos históricos del PT y el vínculo entre MST y FS un nuevo campo de tensiones políticos que no se sabe a ciencia cierta dónde puede terminar.

Los dos primeros mandatos gubernamentales del PT modificaron la sociedad brasileña, generando procesos y mecanismos de ascenso y movilidad social inéditos en la historia política del país. Los interrogantes que se suscitan en la actualidad remiten a quién orienta el actual proceso político signado por nuevas representaciones políticas y sociales en un contexto en el que vislumbra la constitución de nuevos actores e identidades políticas.

4. URUGUAY

4.1. SINDICALISMO Y POLÍTICA EN CLAVE HISTÓRICA

La historia del movimiento obrero se remonta al momento aluvional de fines del siglo XIX, y desde entonces la incidencia de las ideas políticas y partidarias son profundas, al punto tal que por ejemplo la poderosa Federación Obrera Marítima creada en 1918 por influencia del Partido Socialista, es dirigida por Eugenio Gómez, que luego fuera incluso secretario general del Partido Comunista Uruguayo (Pucci, Nion y Ciapessoni, 2012:22).

Ahora bien, a lo largo de los años, el movimiento sindical uruguayo adquirió algunas características centrales como: en primer lugar, la fragmentación organizativa hasta la formación de la Convención Nacional de Trabajadores (CNT) en 1965; en segundo lugar, una temprana legislación social moderna iniciada por Batlle y Ordoñez, que no se usó para disciplinar o alentar plenamente al movimiento sindical (Supervielle y Pucci, 2008); en tercer lugar, la negociación salarial en el marco de la ley del Consejo de Salario de 1943, se interrumpe en 1968 y retoma entre 1985-1989 únicamente para forzar a los sindicatos a convenios colectivos largos para controlar la inflación, y finalmente en el año 1992 el Estado se retira de la negociación laboral (Senatore, 2009); en cuarto lugar, las transformaciones neoliberales impactaron fuertemente en la tasa de afiliación sindical, que pasó del 35% en 1987 al 15% en el 2000 (Yaffe y Senatore, 2005:93), cayendo fuertemente en el sector privado (con excepción del sector bancario), dejando al sector público como la principal fuente de afiliados dentro del PIT-CNT y por ende el principal motor de la conflictividad sindical. Esto último fue especialmente problemático en la ciudad de Montevideo, donde el FA estaba al mando de la intendencia, colocando un nudo gordiano a la relación FA-PIT/CNT que fue arduamente discutido en los Congresos de 2003 y 2004 bajo la tensión entre la independencia y la autonomía política.

En lo que atañe al vínculo partido-sindicato, cabe señalar que desde la formación del Frente Amplio (FA) se establece una “hermandad” programática, táctica y dirigencial con el sindicalismo. Como apuntan Doglio, Senatore y Yaffe (2004) la participación de sindicalistas en las listas del FA ha sido una constante (entre el 7 al 40%), principalmente por intermedio de las listas del PS y el PCU, aunque fue decayendo paulatinamente en la segunda mitad de los noventa, principalmente por la reconversión del PCU dentro del FA; y en consonancia con esto, la participación de las fracciones partidarias dentro del PIT-CNT tuvo cierto correlato, donde el PCU tuvo un papel predominante (al menos hasta 1993), y en menor medida el PS y el MPP. Entonces, si en los primeros años (70/80) el sindicalismo colaboró fuertemente al desarrollo del FA, en la década de 1990 la izquierda partidaria colaboró mayormente a los sindicatos dada la desestructuración neoliberal. Sin embargo, en todo momento, el movimiento sindical ha sido más radical en sus posiciones que el FA, incluso antes de la moderación de éste en los 90, llevando en muchas oportunidades las iniciativas de oposición política a los gobiernos de turno, por ejemplo a través de la convocatoria a referéndums que no siempre fueron acompañados por el FA (como los del mínimo del presupuesto de la enseñanza pública en 1994, para la derogación de la reforma de la seguridad social en 1995 o la ley de inversiones en 1999).

4.2. ORIGEN Y DESARROLLO DEL FRENTE AMPLIO (FA)

El Frente Amplio en Uruguay es un claro ejemplo de un partido que logró desafiar la larga tradición del Partido Nacional y el Partido Colorado, y a su vez transitar una paulatina senda de cambios internos durante sus más de treinta años de vida, sin que ello fuera un obstáculo para la cohesión interna y la obtención del éxito electoral en el año 2005.

El origen del FA en 1971, es producto de una coalición de fuerzas partidarias y sociales diversas dentro del arco de la izquierda uruguaya: socialistas, comunistas, independientes, demócratas cristianos, fracciones progresistas escindidas de los partidos tradicionales, el movimiento sindical, las federaciones estudiantiles y otros actores sociales (Serna, 2004:75). En este contexto, la cohesión partidaria se logró gracias a la regla interna de resolver los conflictos de forma colegiada y por consenso, con la posibilidad de veto por parte de cualquier fracción; la capacidad del general Líber Seregni de instituirse como líder natural del partido; y, un enemigo común encarnado en el régimen militar inicialmente, y en los partidos tradicionales posteriormente. Todo esto fomentó un férreo consenso en el que se conjugaban: a) una oposición a la tradición partidaria precedente, b) apelando a una ideología marxista anticapitalista y antiimperialista de tintes revolucionarios, c) que defiende la democracia y combate los gérmenes del autoritarismo, d) e impulsa la participación ciudadana (Garcé y Yaffé, 2006: 92-95).

Luego del tránsito a la democracia, el FA vivió un complejo proceso de transformación hacia un “partido de coalición”, que logró mantenerse cohesionado a pesar de reconvertir sus liderazgos, moderarse ideológicamente, enfrentar el aprendizaje de la gestión pública, y posicionarse dentro del sistema partidario frente a la alternancia de los partidos tradicionales (Lanzaro 2001:42). En cuanto al liderazgo, si bien Seregni fue gravitante en los primeros momentos democráticos, se produjo una disputa interna por el liderazgo, que se dirimió durante casi diez años entre el propio Seregni, Danilo Astori y Tabaré Vázquez. Sin embargo, fue este último quien logró conjugar su capital político como intendente de Montevideo desde 1989, como hacedor de la nueva alianza electoral en 1994 (Encuentro Progresista), y como posición predominante dentro del partido frente a la reforma constitucional, reemplazando a Seregni en el comando interno en febrero de 1996 y convirtiéndose en la principal figura electoral del FA para los años siguientes (Luna, 2008:18).

En el marco de un sistema de partidos que se modera y corre hacia el centro político durante el actual período democrático, el FA no fue la excepción (Altman, 2002:100-1019); sin embargo, este viraje no fue simple y produjo diversas tensiones como, por ejemplo, entre la izquierda tradicional (especialmente los comunistas) y la “nueva izquierda” (Movimiento por el gobierno del pueblo y el Partido Demócrata Cristiano) de cara a la política de alianzas y la moderación del programa, que terminó en la fractura y creación de un nuevo partido en 1989 (Nuevo Espacio –NE-); sin embargo, esta división no fue un obstáculo en el camino al éxito del FA, ya que el NE se integraría años más tarde a la gran coalición que comandará el FA (Encuentro Progresista-Frente Amplio-Nueva Mayoría) para vencer a los partidos tradicionales.

Durante la década de 1990, el FA abandonó paulatinamente la posición intransigente y antagónica que tenía en sus orígenes y se integró con mayor pragmatismo al juego electoral; sin embargo, logró mantener una clara diferenciación respecto de los partidos tradicionales, a quienes colocaba en un primer momento como defensores de la Ley de Caducidad heredada de la transición del autoritarismo a la democracia, pero también como responsables del descontento ciudadano por la formulación de políticas de corte neoliberal (Garcé, 2011:557).

En lo que atañe a la configuración interna de las reglas de juego dentro del FA, desde un principio las decisiones más importantes se tomaron en el marco del Plenario Nacional y luego de 1986 también en el marco del Congreso Nacional del partido, donde la posibilidad del veto reforzó continuamente la búsqueda de posiciones de consenso así como también de cambios controlados y paulatinos. Asimismo, la posibilidad de utilizar la Ley de Lemas sirvió como una forma exteriorizada de resolver el conflicto interno, que luego desde 1997 se resolvería a través de internas obligatorias (Vera, 2012).

4.3. EL ACCESO DEL FA AL GOBIERNO (2005/2010) Y VÍNCULO CON EL MUNDO SINDICAL

Sin lugar a dudas, la llegada del FA al gobierno se configuraba como una oportunidad para revertir las condiciones de posibilidad del movimiento sindical uruguayo. Esto se recompuso en gran parte durante los primeros años del gobierno de Tabaré Vázquez, quien llevó adelante una serie de iniciativas laborales de peso para revertir el influjo de la década previa, como por ejemplo: en primer lugar, la convocatoria al Consejo de Salarios, integrando por primera vez en la historia a los empleados rurales y trabajadoras domésticas. En segundo lugar, la creación de un Consejo bipartito de diálogo, donde llevar adelante la negociación salarial del sector público, aunque con distinciones al interior según el sector (bancarios, eneñanza, universidad, etc) (Senatore, 2009: 60-63). En estos Consejos, durante el primer gobierno de Vazquez, participaron 1500 representantes, se firmaron alrededor de 400 convenios colectivos, y se estima se generaron 170 mil nuevos puestos de trabajo. En tercer lugar, la discusión de la Ley de fuero sindical, que permite la recuperación del trabajo en caso de despido por condición de dirigente o sindicalizado. Durante 2006 y 2008, se realizaron 17 demandas de reposición, de las cuales 8 se resolvieron positivamente, inclusive con un caso de reposición de un empleado de tambo. En cuarto lugar, se propuso la Ley de tercerización en el año 2007, que si bien no contó con el apoyo de la representación empresarial pudo llevarse adelante. En quinto lugar, la creación del Instituto nacional de Empleo y Formación Profesional (INEOP) en 2009 (Quiñones Montoro, 2011:70 y siguientes).

Estas medidas, junto a una tradición de hermandad partidario sindical, configuraron un nuevo clima social con el FA al gobierno, ya que se establece un *diálogo social* favorable al sindicalismo que resulta inusitado históricamente, que se da en consonancia con una evolución favorable de las variables económico-laborales, como el incremento de los salarios reales y la caída de los niveles de desempleo, el crecimiento sostenido y elevado del PBI desde 2004 y una clara recuperación del sector industrial equiparable a los niveles de 1990.

Esta situación produce una reactivación del sindicalismo tanto en el plano de la economía como de la política, que se torna evidente en la renovación y extensión de la organización sindical, al punto tal que para 2009 se habían conformado 630 nuevos sindicatos; se produce el crecimiento de la afiliación sindical, que pasa de 130 mil trabajadores agremiados en 2004 a 320 mil en el 2009, recuperando los niveles de afiliación con los que se contaba hacia 1985, y con una participación creciente del empleo privado como motorizador de esta suba (evidente por ejemplo en la creación de 30 sindicatos nuevos del sector de Comercio e Industria en solo dos meses de gestión del FA y en la equidad de afiliación público-privado que se logra hacia 2008); la recuperación del actor sindical se ve en sus reivindicaciones económicas (9 paros generales parciales y uno de carácter nacional), por ejemplo vinculadas a la suba del salario mínimo, la asignación del 4,5% del PBI a educación o la oposición del TLC con EE.UU, que si bien marcan una conflictividad social más baja que la del período 1995-2005, en realidad se da fuertemente en los sectores más dinámicos (industria) de la economía en una pugna por la recuperación salarial (Yaffe y Senatore, 2005; Pucci, Noin y Ciapesoni, 2012: 88, 90 y 96).

Sin embargo, esto también supuso la aparición de focos de conflicto con el gobierno, que dividen al mundo sindical entre expresiones oficialistas y opositoras, y que inclusive dieron lugar a la formación en el año 2006 de la Asamblea Popular (conglomerado de partidos, organizaciones políticas, sociales, sindicales y estudiantiles de izquierda) y que tienen como correlato dentro del mundo sindical algunas situaciones particulares como el veto de Tabaré Vázquez a la Ley de accidentes laborales camino al trabajo, la presencia de Bush en el 2007, la crítica a la velocidad y profundidad del cambio social, económico y político entre otros aspectos (Moreira, 2010).

5. CONCLUSIONES

Existen en América Latina innumerables partidos de relevancia electoral que puede retrotraer sus bases o vertientes al mundo del trabajo, y por ende con la organización sindical desde el ingreso de las masas a la política (décadas de 1930 a 1950), como por ejemplo: a) los que responden a una matriz de origen populista, como sucedió con el Partido Revolucionario Institucional (PRI) Mexicano, la Alianza Popular Revolucionaria de América (APRA) en Perú, el PJ en Argentina, o incluso la experiencia del Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) en su configuración de la CGT brasileña durante la experiencia de Getulio Vargas; b) los casos que concuerdan con una matriz de origen marxista, como aconteció en Bolivia, con el lazo entre el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR) y la Central Obrera Boliviana (COB), y en Chile, entre el Partido Socialista y el Partido Comunista Chileno con la Central Única de Trabajadores (CUT-Chile); c) los partidos originados de una vertiente partidario sindical de tipo democrática, tal como aconteció en Venezuela con la Acción Democrática (AD) y la Confederación Venezolana de Trabajadores (CVT), en Uruguay entre el Frente Amplio (FA) y la Convención Nacional del Trabajadores (CNT), y en Brasil entre el “novo sindicalismo” y el Partido de los Trabajadores (PT) (Levitsky y Mainwaring, 2007).

Ahora bien, si tenemos en cuenta cuáles de estos partidos han accedido al poder presidencial en los albores del siglo XXI, es posible descartar los casos de Venezuela, Ecuador y Bolivia, ya que en los dos primeros gobiernan un nuevo partido formalizado en torno a líderes outsiders al entramado político partidario de larga data, y en el caso de Bolivia la victoria del Movimiento Al Socialismo (MAS) aunque posee una fuerte vinculación sindical (especialmente con el sector cocalero) no responde a un lazo de tipo histórico como el que sustentara el MNR.

De esta manera, tras estos dos criterios, los casos efectivos serían el Perú de Alan García (APRA), la Argentina de Néstor Kirchner (PJ), el Brasil de Lula da Silva (PT), Chile de Michelle Bachelet (PS) y el Uruguay de Tabaré Vázquez (FA). Ahora bien, entre los casos posibles, queda a las claras en el desarrollo vertido en este artículo, que más allá de las diferencias de estilo político, reestructuración sindical y reconfiguraciones intra partidarias, un síntoma compartido fue el de la negociación salarial y puja por mejorar las condiciones de trabajo (por ejemplo especialmente en Argentina 2003 y 2004, Brasil 2005 y Uruguay 2011, 2012 y 2013).

Ahora bien, este proceso no fue lineal, pacífico o sin marchas y contramarchas, como puede verse claramente si se observa dentro del mundo sindical las tensiones entre los principales sindicatos para la dirección del movimiento obrero en Argentina 2004 y 2009 entre moyanistas y anti-moyanistas; en Brasil en el 2004 y 2005 entre la CUT y los sindicatos de izquierda como Conlutas e Intersindical; o en Uruguay entre los sectores de “Articulación” versus los sectores más radicales como ADEOM o COFE). Inclusive, esto trajo aparejado fuertes tensiones y alineamientos entre el gobierno y el sindicalismo, evidente por ejemplo en la fractura de la CTA en Argentina y la división de la CGT desde 2009 en adelante; las tensiones sindicales en el marco del Mensalao en Brasil; y las tensiones por ejemplo en torno al proyecto minero de Aratiri.

En definitiva, lo que queda a las claras es que en una oportunidad económica y política para el diálogo social entre el gobierno, los partidos mayoritarios de base obrera y las organizaciones sindicales mayoritarias, el acercamiento o entendimiento próximo, fue un punto de partida en la labor mancomunada, aunque ello trajo especialmente luego del primer período de gobierno, la apertura a innumerables críticas sobre el rumbo político y/o económico, que puso en un juego de tensión sin perder la alianza táctica con el gobierno.

6. BIBLIOGRAFÍA

ALTMAN, David (2002). Cambios en las percepciones ideológicas de lemas y fracciones políticas: un mapa del sistema de partidos uruguayo (1986-1997). *Cuadernos del CLAEH*, 85 (24): 89-110

AUYERO, Javier (2001), *La política de los pobres. Las prácticas clientelistas del peronismo*, Buenos Aires, Manantial.

CARTER, M. (2009), *Combatendo a desigualdade social. O MST e a reforma agrária no Brasil*, São Paulo, UNESP.

- ETCHEMENDY, Sebastián, (2012), “El sindicalismo argentino en la era pos-liberal (2003-2011)” en A. MALAMUD y M. DE LUCA (comp.) *La política en tiempos de los Kirchner*, Buenos Aires, Eudeba.
- GARCÉ, Adolfo (2011). Uruguay. El Frente Amplio como partido de gobierno. En *El momento político en América Latina 2010*, editado por E. Iglesias, R. Conde y G. Suárez Pertierra, Madrid: Colección Fundación Carolina – Siglo XXI, 551-577.
- GARCÉ, Adolfo y YAFFÉ, Jaime (2006). La Izquierda Uruguaya (1971-2004): Ideología, Estrategia y programa. *América Latina Hoy*, 44: 87-114.
- JAKOBSEN, K. A. (2011), “El PT en el gobierno o el desafío de mantener las convicciones”, en *Nueva Sociedad*, Buenos Aires, N° 234.
- LANZARO, Jorge (2001). El Frente Amplio: un partido de coalición, entre la lógica de oposición y la lógica de gobierno. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 12: 35-68.
- LÓPEZ, Santiago (2005). Partidos desafiantes en América Latina: representación política y estrategias de competencia de las nuevas oposiciones. *Revista de Ciencia Política (Santiago)*, 25 (2): 37-64.
- LUNA, Juan Pablo (2008). Frente Amplio and the crafting of social democratic alternative in Uruguay. *Latin American Politics and Society*, 49 (4): 1-30.
- MALAMUD, A. y DE LUCA, M. (Coords.) (2012), *La política en tiempos de los Kirchner*, Buenos Aires, Eudeba.
- MONTORO, M. Q. (2011). Gobiernos Progresistas, Sindicatos y Trabajo en Uruguay. *Trabajo*, año 5 (8), 65-82.
- MOREIRA, C. (2012). Movimientos populares y luchas sociales en Uruguay. *Interseções: Revista de Estudos Interdisciplinares*, 12(2).283-300
- PINTOS, M. (2012). *Poder Sindical. Historias de conflictos, ocupaciones y desbordes*. Fin de siglo Editores. Montevideo
- PUCCI, F., NIÓN, S., & CIAPESSONI, F. (2012). *La negociación colectiva y los actores sociales en un gobierno de izquierda: conflictos, consensos y resultados*. Ediciones Universitarias-CSIC. Uruguay.
- SENATORE, L. (2009). Uruguay: 1992-2009: las políticas laborales y el sujeto sindical. *Revista latinoamericana de Estudios del trabajo*, 22, 53-76.
- SENATORE, L., y YAFFÉ, J. (2005). Los sindicatos uruguayos ante el primer gobierno de izquierda. *OSAL*, 5 (16), 91-99.
- SINGER, Andre (2013), “Quatro notas sobre as classes sociais nos dez anos do lulismo”, en *¿Classes? Que classes?*, São Paulo, Fundação Perseu Abramo.

SUPERVIELLE, M., & PUCCHI, F. (2008). *El trabajo y las relaciones laborales en el siglo XX. El Uruguay del Siglo XX: la sociedad*, EBO, Montevideo.

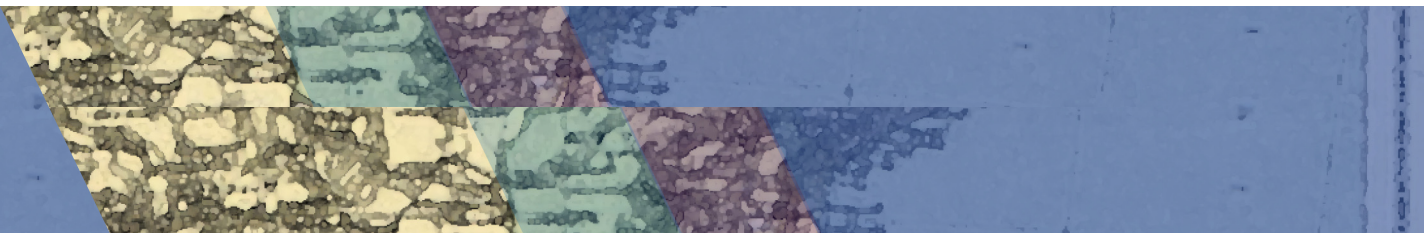
VERA, Bruno (2012) “Sistema electoral, reglas de decisión y fraccionalización en el Frente Amplio: análisis de la estructura de oportunidades para las fracciones (1971-2008)”. Ponencia Presentada en el IV Congreso Uruguayo de Ciencia Política organizado por la Asociación Uruguaya de Ciencia Política (AUCIP), realizado en la ciudad de Montevideo del 14 al 16 de noviembre. 2012.

ZELAZNIK, J. (2012), “Materiales para el estudio del sistema político argentino (1999-2011) en A. MALAMUD y M. DE LUCA (comp.), *La política en tiempos de los Kirchner*, Buenos Aires, Eudeba.

----- (2012) “Las coaliciones kirchneristas” en A. MALAMUD y M. DE LUCA (comp.), *La política en tiempos de los Kirchner*, Buenos Aires, Eudeba.

ZURBRIGGEN, C., DOGLIO, N., y SENATORE, L. (2003). “Notas a propósito de los desafíos del movimiento sindical uruguayo”. FES/FESUR. Uruguay.

Benetti, Gabriela; Iglesias, Esteban y Lucca, Juan Bautista (2017). “Partidos, Sindicatos y los Gobiernos del diálogo social en Argentina, Brasil y Uruguay en el siglo XXI”, en *Itinerarios políticos contemporáneos en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay*, compilado por Pinillos, C.; Cavarozzi, M. y Mella Polanco, M. UNR Editora, Rosario. Páginas 91-109.



The background of the page is an aerial map of Chile, showing the coastline and inland terrain. Overlaid on this map are several diagonal bands of color: a wide blue band on the left, a purple band, a green band, and a yellow band. The text is positioned in the upper left quadrant, overlaid on the blue and purple bands.

SISTEMA DE PARTIDOS, DESCENTRALIZACIÓN, CAMBIOS EN LA INSTITUCIONALIDAD ELECTORAL Y NUEVOS DESAFÍOS PARA EL SISTEMA POLÍTICO CHILENO

Rodrigo Osorio

Universidad de Santiago
de Chile, Chile

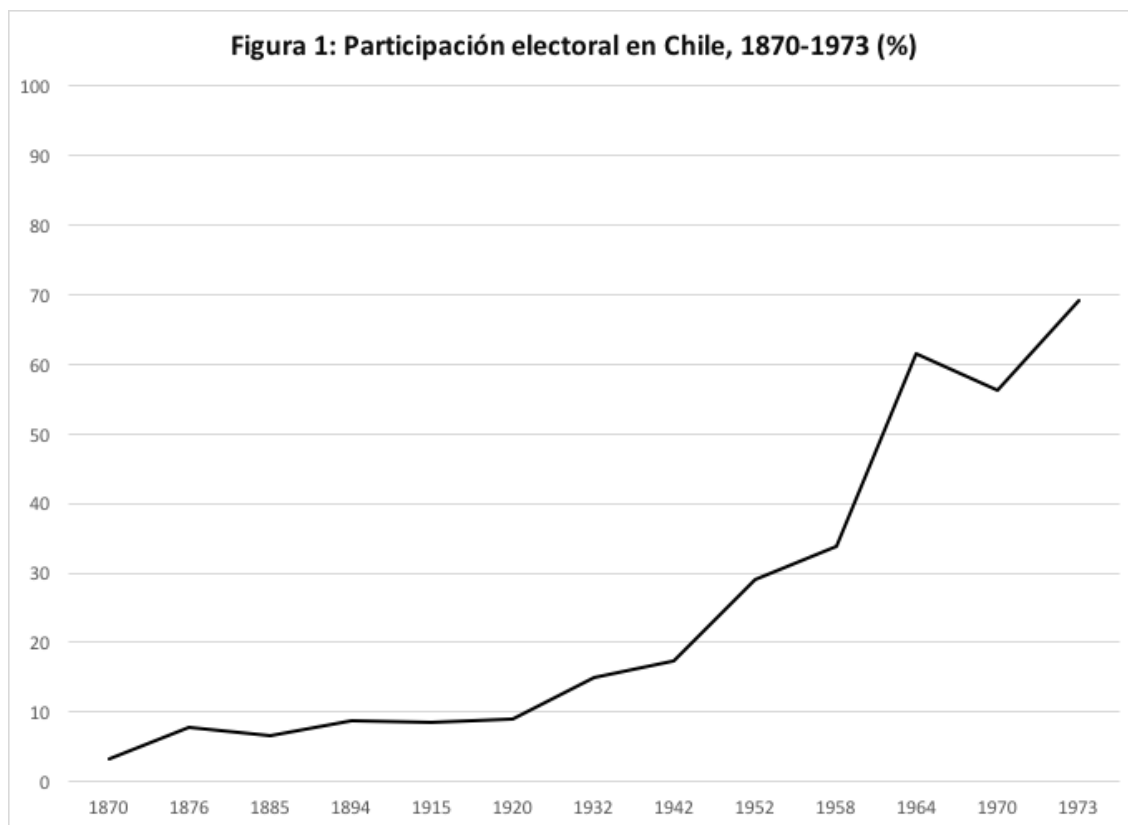
A casi 40 de la transición a la democracia que dejó atrás 17 años de dictadura, una serie de académicos, políticos e intelectuales públicos han venido a cuestionar la calidad de la democracia chilena. Algunos de los aspectos que han sido fuertemente criticados son los bajos niveles de participación electoral, la poca renovación de las elites y el poco vínculo entre ciudadanos y partidos. Todo esto ha llevado a que los últimos gobiernos hayan implementado una serie de reformas que afectan directamente a la institucionalidad electoral y al sistema de partidos. Por cierto, muchas de estas reformas han sido implementadas argumentando que mejorarían la capacidad de representación de los ciudadanos y de fortalecer los partidos políticos.

En este capítulo se describe la evolución de la participación electoral, de los cambios a los sistemas electorales, de las reformas que se han implementado para descentralizar el poder y los efectos que estas reformas han tenido sobre el sistema de partidos.

Si bien se muestra que desde 1990 a la fecha se han implementado una serie de reformas institucionales, éstas no siempre han sido capaces de mejorar la calidad de la representación política. De hecho, en algunos casos, pareciera ser que algunas de las reformas no solo han sido incapaces de solucionar los problemas asociados a la representación, ni de fortalecer los partidos políticos. Por el contrario, muchas veces no han ido en camino correcto.

1. PARTICIPACIÓN ELECTORAL

En Chile el proceso de extensión del sufragio comenzó lentamente en la segunda mitad del siglo XIX (Valenzuela, 1985). Un ejemplo de ello, es la elección presidencial de 1920, en donde solo votó el 9,1% de la población en edad de votar (Meller, 1996:102). La figura 1 muestra la evolución de la participación en las elecciones chilenas entre 1870 y 1973 en función de la población en edad de votar. Para las elecciones municipales de 1935 se les permitió a mujeres sufragar por primera vez. No obstante, para poder votar en elecciones nacionales tendrían que esperar hasta 1952 (Oliva y Osorio, 2012). En estas elecciones votó el 29,1% de la población en edad de votar. No es hasta avanzado el siglo XX que se logra la incorporación efectiva de la mayoría de la población adulta en las elecciones (Navia, 2004). En 1962 una reforma estableció que era necesario estar inscritos en los registros electorales para realizar una serie de trámites en la burocracia estatal, por lo que el registro, en la práctica era obligatorio. En la elección de 1964 votó el 61,4% de la población en edad de votar. Finalmente, en 1970 se otorga el derecho a voto a los analfabetos. Así, en la elección de congresistas de 1973 votó el 69,1% de la población en edad de votar.



Fuente: Elaboración propia a partir de (Meller, 1996:102)

Tras el golpe militar de 1973 que terminó con el gobierno del socialista Salvador Allende (1970-1973), no se celebraron elecciones libres, informadas y competitivas hasta el plebiscito de 1988 que decidiría la continuidad del régimen. Para el plebiscito se volvieron a abrir los registros electorales, alcanzando un nivel de inscripción del 92% de la población en edad de votar. El día del plebiscito votó el 98% de los inscritos, lo que representó casi el 90% de la población en edad de votar. Nunca en la historia política de Chile había participado tanta gente en una elección.

Dado que la población rechazó con un 56% la continuidad de la dictadura de Augusto Pinochet, al año siguiente se celebraron elecciones para elegir al presidente que encabezaría la transición a la democracia y a los miembros del nuevo congreso. La Constitución de 1980 y la Ley Orgánica Constitucional sobre votaciones populares y escrutinios señalaba que los ciudadanos que —habiendo cumplido la mayoría de edad (18 años)— podrían inscribirse presencialmente y presentando la cédula de identidad vigente, en los registros electorales en alguna oficina de las juntas inscriptoras. El problema radicaba en que ningún cuerpo legal establecía alguna sanción para quienes no se inscribieran, por lo que en la práctica la inscripción en los registros electorales era voluntaria. Contrariamente, si alguien decidía inscribirse en los registros estaba obligado a votar en todas las elecciones, pues sí se establecieron sanciones para quienes estando inscritos no concurrían a las urnas a votar el día de la elección. Así, para la elección de 1989 la cantidad de inscritos no sufrió mayores variaciones. El día de la elección la participación disminuyó con respecto al plebiscito del

año anterior. En esta elección votó el 92% de los inscritos, lo que representó casi el 87% de la población en edad de votar.

En los años siguientes la participación—medida en función de la población en edad de votar—continuó disminuyendo, tal como se muestra en el gráfico 2. Así, para la elección de 1999 la participación había caído casi en un 15%. La principal causa de esta caída fue la casi nula renovación del padrón electoral. En los 10 años que habían transcurrido desde la elección de 1989 muy pocos jóvenes se habían inscrito en los registros electorales.

Para muchos, este fenómeno era explicado por la poca capacidad de la elite de atraer a los segmentos más jóvenes de la población. Para otros el problema estaba en el supuesto desinterés de los jóvenes. Pero más allá de las razones sociológicas que podrían haber explicado que el número total de electores inscritos disminuyera de 8,085 millones en 1993 a 8,075 millones en 2001 (Navia, 2004: 94), la importante caída en el padrón electoral probablemente también podría ser explicado por las normas institucionales que regulaban la inscripción en los registros electorales que imponían altas barreras de entrada a los jóvenes. Esto queda demostrado en el artículo 35° de la Ley 18.556 que señalaba que:

Las inscripciones electorales sólo podrán realizarse en los siguientes períodos:

- a) En los siete primeros días hábiles de cada mes, y
- b) En cualquier día hábil dentro de los noventa días anteriores a la fecha de cierre de los Registros que proceda antes de una elección ordinaria, en virtud de lo dispuesto en el inciso siguiente.

Los Registros que no se hubieren alcanzado a completar hasta el centésimo vigésimo día anterior a la fecha de una elección ordinaria o hasta el día en que se publique en el Diario Oficial la convocatoria a un plebiscito o a una elección extraordinaria, se cerrarán transitoriamente en conformidad con lo dispuesto en el artículo 46 (Ley 18.556).

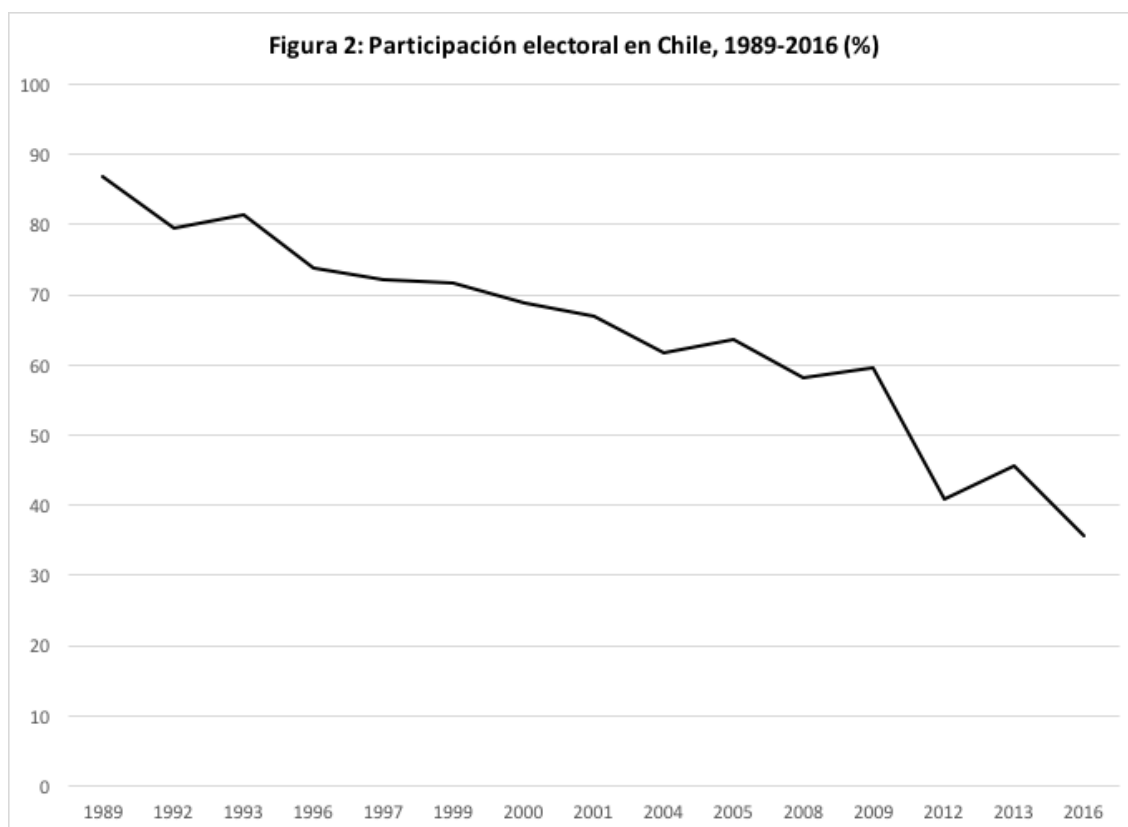
Así, las posibilidades que tenían los jóvenes de inscribirse para participar de las elecciones se veían notablemente disminuidas. De este modo, en las elecciones presidenciales de 2009 participó sólo el 59,6% de la población en edad de votar.

Durante esos años comenzaría una importante discusión para modificar el régimen electoral, pasando a un régimen de inscripción automática y voto voluntario. Los defensores de la reforma señalaban que con esto los partidos estarían obligados a mejorar la oferta de programas, mejorando la competencia e incentivando una mayor participación electoral. Si bien los estudios comparados han demostrado que la reducción de las barreras de entrada en pueden ayudar a incrementar los niveles de participación electoral, también han consistentes al demostrar que el voto voluntario ha

tendido a deprimir la participación tras su implementación (Blais, 2003, 2008; Fornos, Power, y Garand, 2004; Highton, 1997).

Así y todo en 2010 el presidente Sebastián Piñera presentó un proyecto de ley que modificaría el régimen electoral a uno de inscripción automática y voto voluntario. Tras una importante discusión política y académica, el proyecto fue aprobado en enero de 2012, y entró en vigencia en octubre de ese mismo año, para las elecciones para elegir autoridades locales —alcaldes y concejales—. En esta elección votó el 41% de la población en edad de votar, representando una caída del 19% con respecto a la elección presidencial de 2009 y del 18% con respecto a la elección municipal anterior de 2008.

En la elección presidencial de 2013 la participación tuvo una leve alza de casi un 5% con respecto a la elección municipal del año anterior, pero disminuyó en casi un 14% con respecto a la elección presidencial anterior de 2009. En la elección municipal de 2016 solo votó el 35,8% de la población en edad de votar. Esta fuerte caída en la participación iría acompañada un marcado sesgo de clase en donde las comunas más ricas del país la participación sería mayor (Contreras, Joignant y Morales, 2015).



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Servicio Electoral y el Instituto Nacional de Estadísticas.

Si bien la participación electoral es uno de los aspectos centrales de la democracia, en Chile este elemento se ha visto fuertemente debilitado. Primero, con la poca renovación del electorado desde el plebiscito de 1988 y, luego, con la implementación del voto voluntario. Así, más que fortalecer el involucramiento de los chilenos en el proceso de deliberación estas reformas lo han debilitado.

2. REFORMA ELECTORAL EN CHILE

La Constitución de 1980, promulgada durante el régimen militar, entre otras cosas reformó el sistema electoral que regulaba la elección de los congresistas. Para la elección de 1989 el régimen militar diseñó un sistema electoral en que el país se dividiría en 60 distritos para la elección de diputados y 19 circunscripciones para la elección de senadores. Para la elección, en cada distrito y circunscripción se utilizaría un sistema binominal. Es decir, un sistema proporcional con magnitud de distrito igual a 2. Se utilizaría un sistema de listas cerrada y no bloqueada en que cada partido o coalición puede presentar hasta un máximo de dos candidatos. Los escaños se repartirían mediante el método d'Hondt.

Hasta la elección legislativa de 1973—la última celebrada antes del golpe militar—, Chile utilizaba un sistema electoral proporcional con una magnitud de distrito variable entre 2 y 18 dependiendo de la cantidad de población. Se utilizaba lista cerrada y no bloqueada por los partidos confeccionaban sus listas, con un orden fijo, y los ciudadanos podían votar por candidatos (Gil, 1966). La alta magnitud de distrito y la presencia de clivajes claramente definidos incentivaron el multipartidismo y la polarización, 2 de las causas asociadas a la crisis política vivida durante el periodo previo al golpe militar (Valenzuela, 1978).

No obstante, como el sistema binominal crea los incentivos para que sea electo solo un candidato de cada lista, genera que la competencia se dé dentro de las listas y no entre las listas. Esto impide que—como se había anticipado—que las posturas de los partidos se moderen. Como el umbral para doblar la votación de la lista contraria es muy alto, los candidatos de una misma lista tratan de asegurar su elección atrayendo al electorado más polarizado (Magar, Rosenblum y Samuels, 1998).

Con la implementación del sistema binominal el régimen de Pinochet buscó moderar la distancia ideológica entre los partidos y reducir el número de organizaciones en el congreso. Con una magnitud de distrito igual a dos y con lista cerrada los partidos se verían en la obligación de agruparse en coaliciones. De hecho, dado los incentivos que entregaba el sistema binominal, en general, los escaños eran obtenidos por las dos listas más votadas, resultando electos los candidatos que obtuvieron más votos. Si una de las listas conseguía más del doble de los votos obtenidos que la lista que le sigue en sufragios, obtenía los dos escaños del distrito. Como la posibilidad que una lista doble en cantidad de votos a la otra era mínima, lo más probable era que saliera electo un candidato de cada una de las dos listas más votadas. Como resultado, prácticamente en todas las elecciones la representación de las coaliciones de centro-izquierda y centro-derecha quedaban prácticamente empatadas en ambas cámaras legislativas.

Además del binominal, la nueva Constitución también facultaba la designación de 9 Senadores y vitalicios. Todos nombrados directa o indirectamente por el presidente de la República. Con esto, sumado a los altos cuórum impuestos por la misma Constitución para hacer reformas a las leyes orgánicas constitucionales (4/7 de los miembros de las cámaras) y a la propia Constitución (3/5) el régimen de Pinochet evitaría que—ya en democracia—se reformara en forma significativa las reformas políticas, económicas y sociales impuestas durante la dictadura.

Si bien los senadores vitalicios fueron eliminados con una reforma constitucional en el año 2005, el sistema binominal le entrega a la Alianza y a la Concertación cierta estabilidad en la representación en el congreso. Basta que ambas listas aseguren la elección de uno de sus candidatos para obtener la mitad de la representación en el Congreso. De hecho, desde la elección de 1989 la Alianza y la Concertación han obtenido, en promedio, cerca del 50% de los escaños lo que genera que para hacer grandes reformas las dos coaliciones tengan que moderar sus posturas y negociar los votos necesarios para aprobar una ley (Aninat, Londregan, Navia y Vial, 2008; Boeninger, 2007). Es precisamente esta estabilidad la que le ha valido a Chile ser reconocido dentro de la región como uno de los países más estables dentro de la región (Scartascini, Spiller, Stein y Tommasi, 2011; Stein, Tommasi, Echebarría, Lora y Payne, 2006). De hecho, este es uno de los argumentos que usualmente se utilizarían para no reformar este sistema electoral (Von Baer, 2007).

Otros de los problemas que tenía el sistema electoral binominal era que los distritos electorales fueron creados a partir de los resultados del plebiscito en que se definiría la continuidad del régimen de Pinochet en 1988. De este modo, los distritos se diseñaron maximizando la votación de la derecha, que estaba en contra que Pinochet dejara el poder. De este modo, se aseguraría que la derecha obtuviera la cantidad de votos necesarias para controlar—al menos—la mitad del congreso (Navia y Rojas, 2005). Esto genera que existan distritos altamente desiguales en términos de población, pero que eligen la misma cantidad de representantes, lo que impide que todos los votos pesen lo mismo, pasando por alto el principio de una persona un voto.

Con la reformas constitucionales realizadas durante el gobierno de Ricardo Lagos se logró modificar el artículo que consagraba el sistema binominal en la Constitución. No obstante, para poder modificarlo era necesario modificar la Ley Orgánica Constitucional que regula las elecciones.

Tras una serie de intentos, recién en 2015 fue aprobado un proyecto que tenía como fin reemplazar el sistema binominal por uno más proporcional (Ley 20.840). Si bien uno de los argumentos para reemplazar el sistema binominal era la poca competencia que generaba, tempranamente se descartó la idea de implementar un sistema mayoritario que, al tener una magnitud de distrito igual a 1, incentivaría una mayor competencia. Finalmente, para la Cámara de Diputados se acordó aumentar el número de escaños de 120 a 144 los que serían repartidos en 28 distritos con una magnitud variable entre 2 y 8 escaños dependiendo de la cantidad de habitantes contenidos en el distrito. Para el Senado se aumentaría de 38 a 50 escaños, dividiendo al país en 15 distritos, uno por cada región. En cada distrito se elegirían entre 2 y 7 senadores, también dependiendo de la cantidad de habitantes. De este modo, en 5 de las 15 regiones se seguiría utilizando un sistema binominal. Para

elección de senadores y diputados se utilizaría lista abierta y el método d'Hondt para la repartición de escaños.

La ley también introducía otros cambios a la institucionalidad electoral. Así, se estableció revisión de la proporcionalidad de los distritos cada 10 años a partir de los resultados del censo. Además, introduce una serie de normativas para tratar de asegurar la paridad de género en la composición del congreso. La ley obliga a que cada pacto tenga un máximo de un 60% de candidatos de un mismo género. También establece una subvención especial por parte del gobierno a las campañas de mujeres y a los partidos que logren poner a sus candidatas en el congreso. No obstante, estas medidas sólo se aplicarán hasta la elección de congresistas de 2029. Es decir, solo en en 4 elecciones, las de 2017, 2021, 2025 y 2029.

Si bien la reforma al binominal puede mejorar la calidad de la representación política, es probable que la ley de cuotas no tenga mayores resultados. La experiencia comparada nos indica que las leyes de cuotas no son del todo efectivas si no son acompañadas de listas cerradas y bloqueadas. Dos ejemplos de esto son los casos de Argentina y Brasil. En ambos casos se implementó una ley de cuotas similar a la de Chile. No obstante, en Argentina se implementó en 1993 junto a listas cerradas y bloqueadas logrando efectivamente mejorar la representación de mujeres en el congreso. Tras la implementación de esta reforma la representación femenina pasó de un 5,8% a casi un 30% en las últimas elecciones.

Por otro lado, en Brasil se implementó un sistema de cuotas con el mismo 60% máximo de candidatos del mismo género, pero—al igual que en Chile—con un sistema de lista abierta. Como resultado, la representación de mujeres no ha variado sustancialmente, pasando de casi un 6% en 1998 a casi un 8% en las últimas elecciones.

3. DESCENTRALIZACIÓN DEL PODER POLÍTICO, FISCAL Y ADMINISTRATIVO

Una de las grandes demandas que históricamente ha tenido la ciudadanía y parte de la élite regional es una mayor descentralización política fiscal y administrativa. Desde los orígenes de la república, Chile ha sido un país con el poder altamente concentrado. No obstante, tempranamente comenzaron las reformas para intentar desconcentrar el país. Así, uno de los hitos más importantes fue la promulgación de la Ley de la Comuna Autónoma en 1891, que otorgaba mayor autonomía de gasto y poder a las comunas. La ley estuvo en vigencia hasta la promulgación de la Constitución de 1925 que establecía que las leyes municipales y provinciales dependerían exclusivamente de las autoridades interiores que tendrían todas las atribuciones y facultades administrativas para gobernar. En 1935 se estableció la elección indirecta de alcaldes. Si bien el alcalde tenía responsabilidades funcionales bastante débiles, por primera vez los ciudadanos podían participar en la elección de sus autoridades locales. En 1967—durante el gobierno de Eduardo Frei Montalva (1964-1970)— con la creación de la Oficina de Planificación Nacional, se introduce una mirada regional en la planificación de las políticas públicas.

Tras el golpe militar de 1973, un decreto de la Junta de Gobierno encabezada por Augusto Pinochet (1973-1990) estableció una descentralización político-administrativa en 12 regiones y un área metropolitana. La constitución de 1980, ratificó la división del territorio en regiones, gobernaciones y municipios, pero manteniendo el poder político, administrativo y fiscal en el gobierno central. Además, establecía que todas las autoridades serían designadas por el Presidente de la República. La Constitución de 1980, en su texto original, establecía en su artículo 3° que “El Estado de Chile es unitario. Su territorio se divide en regiones”. Seguido de esto, señala que “La Ley propenderá a que su administración sea funcional y territorialmente descentralizada”. Para lograr la administración territorial del país, establecía en el artículo 99° que para lograr el gobierno y la administración del país, el territorio se divide en regiones, provincias y comunas. Probablemente uno de los artículos de la Constitución que impide una mayor descentralización del poder es el 111° que establece que

El gobierno de cada región reside en un Intendente que será de la exclusiva confianza del Presidente de la República. El Intendente ejercerá sus funciones con arreglo a las leyes y a las órdenes e instrucciones del Presidente, de quien es su representante natural e inmediato en el territorio de su jurisdicción.

La Constitución le entregaba a los Intendentes una mayor libertad de acción en la toma de decisiones. En su artículo 100° señalaba que

corresponderá al Intendente formular la política de desarrollo de la región, ajustándose a los planes nacionales, y ejercer la supervigilancia, coordinación y fiscalización de los servicios públicos, con excepción de la Contraloría General de la República y de los tribunales de justicia.

La Constitución, además, contemplaba la designación por parte del gobierno central de los alcaldes, la máxima autoridad política y administrativa de las comunas.

Con las reformas constitucionales de 1991 que impulsó el Presidente Patricio Aylwin (1990-1994) se introdujo la elección popular de alcaldes y concejales. Se estableció un sistema de representación proporcional en el que los partidos solo presentaban candidatos a concejal. Así, el alcalde sería electo entre los miembros del concejo, a menos que uno de los candidatos hubiese obtenido más del 35% de los votos. En ese caso, dicho candidato era elegido alcalde automáticamente. Paradójicamente las reformas constitucionales también modificaron el citado artículo 100° que permitía a los Intendentes formular la política de desarrollo de cada región.

En 1992 se promulga la Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional¹ que ratifica en su artículo 1° que

1. Ley N° 19.775, refundido en el Decreto con Fuerza de Ley 1-19.175

el gobierno interior de cada región reside en el Intendente, quien será el representante natural e inmediato del Presidente de la República en el territorio de su jurisdicción. Será nombrado por éste y se mantendrá en sus funciones mientras cuente con su confianza.

También señala que el gobernador de las provincias será designado por el Presidente. Además establece la existencia de un Consejo Regional que, junto al Intendente, formarían parte del gobierno regional. Este Consejo tiene entre sus funciones resolver sobre la administración de los recursos de la región, impulsar políticas de desarrollo de la región y actuar como órgano fiscalizador de la labor del Intendente. El Consejo Regional estaba constituido por los gobernadores de las provincias de la región, por un representante de cada una de las instituciones de las Fuerzas Armadas y de Carabineros que tuviesen asiento en la región y por miembros designados por los principales organismos públicos y privados que ejerzan actividades en el área territorial. Además se establecía que el sector privado tuviera una representación mayoritaria en el Consejo.

Con el fin de otorgarle mayor participación a la ciudadanía y hacer del Consejo Regional un órgano representativo de los intereses de las regiones, en 1993 se modificó la composición de los Consejos. Se estableció que sus miembros serían designados mediante un sistema de votación popular indirecto en el que los concejales de cada comuna conformaban un colegio electoral comunal.

En 1996 se volvió a reformar el método para elegir a las autoridades municipales. Esta vez el alcalde electo sería el candidato a concejal más votado dentro de la comuna y que, además, formara parte de un pacto que obtuviese al menos el 30% de los votos válidamente emitidos. Si esto no se cumplía, sería alcalde el candidato a concejal con la primera mayoría dentro de la comuna que, además, fuera de la lista más votada dentro de la comuna sin tener que superar el umbral de 30%. De no darse ninguna de las dos condiciones anteriores, era elegido alcalde el candidato que individualmente tuviera la mayor votación dentro de la lista o pacto que haya obtenido la mayor votación dentro de la comuna. Antes de la elección municipal de 2004 se produjo la modificación más importante en este sistema electoral, pues se separó la elección de alcaldes y de la de concejales. A partir de esta elección alcaldes y concejales se eligen con dos papeletas distintas. Los alcaldes se eligen a través de un sistema de mayoría relativa y los concejales a través de un sistema proporcional con magnitud de distrito variable entre 6, 8 y 10 dependiendo de la población de la comuna.

En 2012, una reforma estableció que los miembros del Consejo Regional serían elegidos por sufragio popular a través de votación directa de los ciudadanos. Para disminuir las distorsiones generadas por la disparidad de población entre regiones, y tratar de asegurar que todos los votos tengan el mismo peso relativo al momento de elegir a los Consejeros, el número de escaños a elegir por región variaría entre 16 y 34 dependiendo de la población regional. Además—solo para estos fines—se dividieron las regiones en circunscripciones menores que elegían entre 2 y 11 Consejeros, dependiendo de la cantidad de población. Para la elección se utilizó un sistema proporcional con cifra repartidora d'Hondt.

Finalmente, hacia fines de 2016 el congreso aprobó un proyecto de ley que permitiría elección directa de la máxima autoridad nacional. La ley establece que el gobernador regional será electo en votación directa con el 40% de los votos válidos y podrá ser reelecto solo para el periodo siguiente. No obstante, la nueva ley también contempla la creación de un delegado presidencial en cada una de las regiones que tiene como objetivo coordinar, fiscalizar la labor de los servicios públicos que dependen o se relaciona con el poder ejecutivo, lo que en cierta medida disminuye las posibles atribuciones de los nuevos gobernadores regionales.

De este modo, las reformas que han dotado de mayor autonomía política a las unidades administrativas menores, en general, han ido en la dirección correcta si lo que se buscaba era desconcentrar el poder. A pesar de los avances sustantivos que se han producido en las últimas 2 décadas en materia de descentralización política, aún el desarrollo fiscal y administrativo de las regiones sigue estando supeditado a las decisiones del Presidente. Esto genera que las autoridades regionales no rindan cuenta a los habitantes de las regiones lo que obstaculiza el desarrollo económico, social y cultural de éstas. El cuadro 2 resume los principales hechos en materia de descentralización política y administrativa.

4. EFECTO DE LAS REFORMAS SOBRE EL SISTEMA DE PARTIDOS EN CHILE

En los últimos años los partidos políticos chilenos han sido altamente cuestionados debido a la poca capacidad de renovación de las elites y por algunos casos de falta de transparencia, principalmente asociados al financiamiento ilegal de campañas electorales. Esto ha generado que hayan aumentado los que evidencian un debilitamiento de los vínculos programáticos entre partidos políticos y ciudadanía.

Una visión tradicional del sistema de partidos lo definiría como fuerte, estable, competitivo y altamente institucionalizado (Garretón, 1989; Huneus, 1987; Navia, 2006; Scully, 1995; Valenzuela, 1995). De hecho, estas características han llevado a que el sistema de partidos chileno sea catalogado como una excepción en América Latina, pues su clara estructuración programática lo han hecho comparable con los sistemas de partidos europeos (Coppedge, 1998; Dix, 1989).

La configuración del sistema de partidos chileno se remonta al siglo XIX, con el surgimiento del clivaje clerical/anticlerical que dio origen a los partidos Liberales y Conservadores. Mientras el Partido Conservador defendía la influencia de la Iglesia Católica sobre los asuntos gubernamentales, el Partido Liberal abogaba por una separación entre iglesia y Estado (Valenzuela, 1995). Estos dos partidos se sumaban al existente Partido Radical, que además de defender posturas anticlericales, abogaban por mejores condiciones sociales para los trabajadores urbanos (Scully, 1992). El segundo clivaje surgió a principios de siglo XX con la creación de partidos obreros que defendían mejores condiciones laborales y mayor inclusión de las masas obreras urbanas en la toma de decisiones (Faúndez, 1988; Petras, 1969). Esta división da como resultado la creación del Partido Comunista (PC), y más tarde el Socialista (PS).

Un tercer clivaje derivado del rápido aumento del electorado y de la migración campo-ciudad desde mediados del siglo XX ayudaría a explicar la configuración del sistema partidario chileno (Scully, 1992). Esta fisura explicaría la rápida penetración del Partido Demócrata Cristiano (PDC) en zonas rurales y en los sectores medios católicos hacia fines de la década de los cincuentas. Diversos estudios han recalcado en que expansión del PDC—de la mano de la “Revolución en Libertad” de Eduardo Frei Montalva (1964-1970)—habría contribuido a la creciente polarización de las elites (Moulian, 1993; Portes, 1970). Más adelante, y tras la elección de Salvador Allende, el ambiente de polarización se exacerbó aún más (Valenzuela, 1978).

Pero esta ha sido la visión más bien clásica del sistema de partido chileno. En los últimos años una serie de estudios han cuestionado esta visión. Así por ejemplo Montes, Mainwaring y Ortega (2000) han señalado que la penetración de los partidos no ha sido poderosa y que, en general, en el periodo comprendido entre 1932 y 1973 una gran cantidad de votos fueron recibidos por candidatos y partidos que carecían de un perfil ideológico fuerte (Montes, Mainwaring y Ortega, 2000). Torcal y Mainwaring (2003) a partir de una encuesta de 1970 analizan las bases electorales de algunos partidos. Observan que las bases sociales de los partidos no eran tan definidas como tradicionalmente se ha señalado. Por otro lado, Luna (2008) al hacer un análisis histórico sobre los partidos políticos chilenos concluye que el sistema de partidos antes de 1973 “se encontraba estructurado en base a la combinación de movilización programática (de acuerdo a la competencia en base a los clivajes clerical-secular y socioeconómico) y de cooptación clientelar de grupos de interés” (Luna, 2008: 83). Esta relación basada en vínculos clientelares ha sido visible incluso en el período inmediatamente posterior a la primera elección tras el retorno a la democracia (Barozet, 2003; Díaz, Giannini, Luna y Núñez, 2006; Luna, 2008; Rehren, 1996).

Tras el golpe de Estado de 1973 que puso fin al gobierno de Salvador Allende (1970-1973), el gobierno militar buscó despolitizar al electorado y desarticular el sistema de partidos imperante. No obstante, tras una serie de protestas callejeras y presiones de la elite política, la dictadura tuvo que entregar algunas concesiones para que la oposición tuviera garantías para participar del plebiscito que determinaría la continuidad del régimen de Pinochet. Así, los partidos políticos reemergieron al alero de los antiguos clivajes que determinaban sus configuraciones programáticas y bases electorales (Angell, 2003; Morales y Poveda, 2007; Ortega, 2003; Valenzuela, 1995, 1999; Valenzuela y Scully, 1997; Valenzuela, Scully y Somma, 2007).

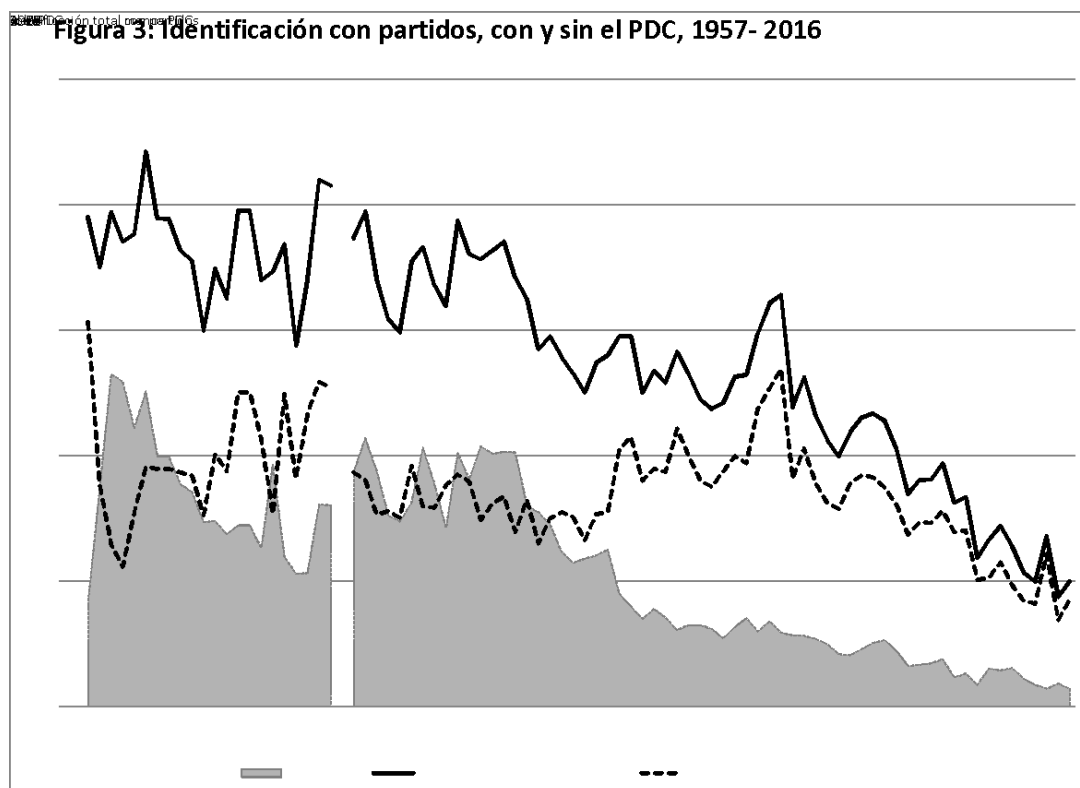
Con el inicio de la transición a la democracia y la implementación del sistema electoral binominal, los partidos políticos se mantuvieron agrupados prácticamente en las mismas coaliciones en las que compitieron para el plebiscito de 1988. Así, la Concertación, coalición de centro-izquierda—conformada por el PDC, el Partido Por la Democracia (PPD), el Partido Radical (PR) y el PS—ha gobernado liderado por Patricio Aylwin (PDC, 1990-1994), Eduardo Frei Ruiz-Tagle (PDC, 1994-2000), Ricardo Lagos (PPD, 2000-2006) y Michelle Bachelet (PS, 2006-2010).

A pesar que para la elección de 2009 a la coalición de centro-izquierda se le había unido el PC, por primera vez desde el retorno a la democracia ganó un candidato de la Alianza, coalición de centro-derecha, compuesta por la Unión Demócrata Independiente (UDI) y Renovación Nacional (RN). En

esta elección, la irrupción de un segundo candidato de centro-izquierda, Marco Enríquez-Ominami, exdiputado socialista e hijo de un histórico dirigente de la Concertación, y las dificultades que tuvo la coalición oficialista para elegir su candidato, ayudaron a que se impusiera el candidato de la Alianza, Sebastián Piñera (RN), quien gobernó entre 2010 y 2014.

Si bien tras el retorno a la democracia los resultados electorales se han mantenido relativamente estables, ha habido una importante desvinculación entre los ciudadanos y los partidos políticos. Un ejemplo de ello es la importante caída en la identificación con partidos desde el inicio de la transición, acentuándose aún más en la última década. Utilizando datos de la encuesta del Centro de Estudios Públicos (CEP), se observa que en 1990 casi el 80% de los chilenos se identificaba con partidos, ya en 2000 esta cifra había descendido al 50%. En diciembre de 2016 sólo el 20% de los chilenos se identificaba con algún partido. Hoy Chile es uno de los países con menos identificación política de América Latina según datos de Latinobarómetro o el Latin American Public Opinion Project (LAPOP).

A pesar de esta importante caída en la identificación con los partidos políticos desde 1990, si comparamos el total de identificación con el periodo anterior al golpe militar de 1973, observamos que la variación no está significativa si descontamos la identificación con el PDC (Navia y Osorio, 2016). Así, tal como se observa en la figura 3, gran parte de la pérdida de la identificación con partidos se debe a la fuerte caída que ha tenido la identificación el partido de centro.



Fuente: Centro de Estudios Públicos, basado en Navia y Osorio (2016)

Basados en los bajos niveles de vinculación con los partidos, los bajos niveles de participación electoral y en los casos de poca transparencia en el financiamiento a los partidos políticos y a las elecciones que se han dado a conocer desde comienzos de 2015, se han realizado una serie de modificaciones a la institucionalidad que regula la administración y el financiamiento de los partidos políticos. Así, por ejemplo—y en el marco de una agenda que promueve la probidad y la transparencia—en marzo de 2016 la presidenta Michelle Bachelet promulgó la Ley para el fortalecimiento y transparencia de la democracia (Ley 20.900) que, entre otras cosas modifica las obligaciones de los partidos y funcionarios públicos en términos de declaración de patrimonio. También establece nuevos protocolos para financiar los partidos y las campañas.

Otras de las reformas importantes son las introducidas en la misma que reformó el sistema binominal. La ley también estableció nuevas formas de financiar las campañas electorales. A partir de la elección de 2012 se redujo el máximo de gasto electoral y se estableció que los candidatos solo pueden recibir donaciones de personas naturales, el financiamiento por parte de empresas. Además, se eliminaron los aportes reservados, salvo para los aportes inferiores a 10 unidades de fomento (alrededor de 400 dólares americanos de 2016). Estos gastos reservados no pueden ser superiores al 20% gasto electoral total.

Esta nueva normativa también modificó los requisitos para constituir nuevos partidos políticos. La nueva norma establece permite la conformación de partidos únicamente regionales. Señala que para poder constituirse como partido político es necesario reunir firmas ante notario equivalentes al 0,25% de los electores que votaron en la última elección de congresistas de la región. Antes el requisito era del 0,5%. Este proceso de recolección de firmas no tendrá costo para el nuevo partido. Adicionalmente, reduce del 5% al 2,5% la cantidad de votos mínimos que los partidos deben obtener en una elección para poder mantenerse vigentes. Los partidos que reciban menos que el mínimo de votos requerido deberán volver a constituirse.

Si bien con estas nuevas normativas se pretende que facilitar la oferta de partidos políticos, puede que los partidos que tradicionalmente han dominado el sistema de partidos chileno se vean debilitados. De hecho, es probable que—tal como ha sucedido en la última década—aumenten la aparición de nuevos partidos. Muchos de ellos, de carácter personalista, han intentado atraer a los desencantados y poco politizados ciudadanos chilenos. Un claro ejemplo de ello, es el aumento en la cantidad de candidatos, a nivel local y nacional, que provienen desde fuera del sistema político. De este modo, pareciera que el sistema de partidos chileno está transitando hacia un sistema bastante menos programático que lo descrito en los clásicos trabajos sobre el sistema de partidos chileno. Probablemente en los próximos años estaremos en presencia de un debilitamiento de los vínculos programáticos, dando paso a un mayor fortalecimiento de vínculos personalista o clientelares.

5. CONCLUSIONES

En las últimas décadas los gobiernos han implementado una serie de reformas institucionales que han intentado mejorar la representación política y fortalecer los partidos políticos. No obstante, no todas estas reformas ha ido en el camino esperado. Dado los bajos niveles de participación electoral se reformó el régimen electoral a uno de inscripción automática y voto obligatorio. Pero, como era de esperarse, la participación electoral se deprimió aún más.

También, para otorgarle mayor legitimidad y fomentar la competencia, se reformó el sistema electoral para elegir a los congresistas. A pesar de esto, es altamente probable que —dado que aumenta la cantidad de escaños— el sistema de partidos se fragmente, debilitando el vínculo entre partidos y electores. Además, ya que el tamaño de los distritos aumentó, en términos geográficos y de escaños, es altamente probable que las campañas se encarezcan más.

En forma paralela se ha intentado descentralizar el poder. No obstante, esta descentralización ha sido, en cierta medida, solo política. Aquí la estrategia ha sido implementar la elección directa de autoridades en los distintos niveles administrativos. A pesar de ello, estas importantes reformas no han sido acompañadas de una descentralización fiscal y administrativa que le otorgue a los gobiernos locales y regionales prerrogativas para tener una mayor capacidad decisional. Los procesos de descentralización política necesariamente debe ir acompañado de transferencias de funciones administrativas y fiscales que otorguen mayor participación en la elaboración e implementación de políticas.

Finalmente, se revisaron algunos cambios y continuidades en el sistema de partidos. Aquí algunas de las principales reformas han tendido a facilitar la renovación de las elites, haciendo más expedito la conformación de nuevos partidos y a mejorar los niveles de transparencia en torno al financiamiento particularmente de las elecciones. No obstante, el peligro es que estas reformas— particularmente las asociadas a las facilidades para crear partidos nuevos—tiendan a fraccionar más el sistema de partidos, incentivando la aparición de caudillos locales y debilitando el vínculo programático entre partidos y electores.

Es sumamente relevante que los gobiernos estén constantemente preocupados de implementar políticas públicas que tengan como objetivo mejorar la calidad de la democracia, pero también es importante que estas reformas efectivamente cumplan con su objetivo. Si bien no todas las reformas hechas en los últimos años han tenido los resultados esperados, muchas de los cambios realizados por los últimos gobiernos si han sido capaces de ir consolidando y mejorando la calidad de la democracia. En tanto, es necesario seguir realizando reformas institucionales que otorguen un mayor involucramiento de los ciudadanos en el espacio público, que aseguren mayor transparencia en el proceso y que asegure la participación efectiva de distintos grupos que hoy están subrepresentados en el proceso de deliberación político.

6. REFERENCIAS

ANGELL, A. (2003), "Party Change in Chile in Comparative Perspective", en *Revista de Ciencia Política*, Santiago de Chile, 23 (2): 88-108.

ANINAT, C., LONDREGAN, J., NAVIA, P., y VIAL, J. (2008), "Political Institutions, Policymaking Processes, and Policy Outcomes in Chile" en E. STEIN y M. TOMMASI (eds.) *Policy Making in Latin America. How Politics Shapes Policies*, Cambridge, DRCLAS/Harvard.

BAROZET, E. (2003), "Movilización de recursos y redes sociales en los neopopulismos: hipótesis de trabajo para el caso chileno", en *Revista de Ciencia Política*, Santiago de Chile, 23 (1): 39-54.

BLAIS, A. (2003), "Why is Turnout Higher in Some Countries than in Others?", en *Annual Review of Political Science*, Estados Unidos, 9: 111-125.

BLAIS, A. (2008), "Turnout in Elections" en R. J. DALTON y H.D. KLINGEMANN (eds.), *Oxford Handbook of Political Behavior*, New York, Oxford University Press.

BOENINGER, E. (2007), *Políticas públicas en democracia. Institucionalidad y experiencia chilena 1990-2006*, Santiago, Uqbar editores.

BRUNNER, J. J. (1998), "Malestar en la sociedad chilena. ¿De qué, exactamente, estamos hablando?", en *Estudios Públicos*, Santiago de Chile, 72: 173-198.

COPPEDGE, M. (1998), "The dynamic diversity of Latin American party systems", en *Party Politics*, 4 (4): 547-568.

DAHL, R. A. (1971), *Polyarchy. Participation and Opposition*, New Haven, Yale University Press.

DÍAZ, D., GIANNINI, P., LUNA, J. P., y NÚÑEZ, R. (2006), "El secreto de mi éxito. Seis caminos para llegar y permanecer en Valparaíso", en *Revista de Ciencia Política*, Santiago de Chile, 26 (1): 169-190.

DIX, R. (1989), "Cleavage Structures and Party Systems in Latin America", en *Comparative Politics*, 22 (1): 23-37.

FAÚNDEZ, J. (1988), *Marxism and Democracy in Chile. From 1932 to the Fall of Allende*, New Haven, Yale University Press.

FORNOS, C. A., POWER, T. J., y GARAND, J. C. (2004), "Explaining Voter Turnout in Latin America, 1980 to 2000", en *Comparative Political Studies*, 37 (8): 909-940.

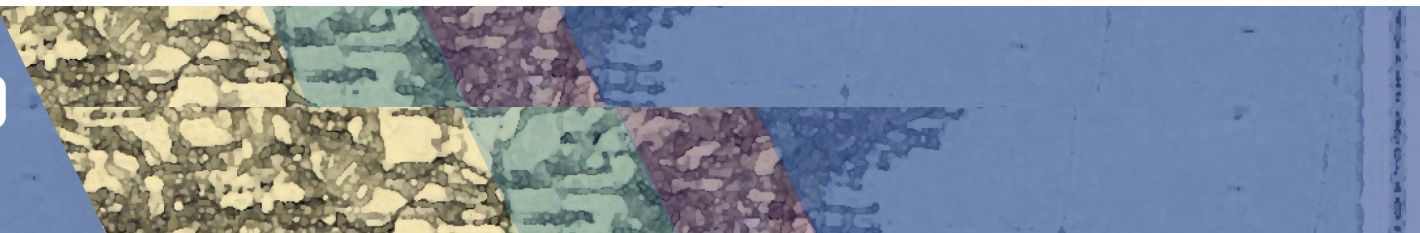
GAMBOA, R. (2006), "El establecimiento del sistema binominal" en C. HUNEEUS (ed.) *La reforma al sistema binominal en Chile*, Santiago de Chile, Catalonia.

- GARRETÓN, M. (1989), *The Chilean Political Process*, Boston, Unwin Hyman.
- GARRETÓN, M. A. (2006), “Sistema electoral y reforma política” en C. HUNEEUS (ed.) *La reforma al sistema binominal en Chile*, Santiago, Catalonia.
- GIL, F. (1966), *The Political System of Chile*, Boston, Houghton Mifflin.
- HIGHTON, B. (1997), “Easy Registration and Voter Turnout”, en *Journal of Politics*, 59(May): 565-576.
- HUNEEUS, C. (1987), *Los chilenos y la política: cambio y continuidad bajo el autoritarismo*, Santiago de Chile, Centro de Estudios de la Realidad Contemporánea e Instituto Chileno de Estudios Humanísticos.
- LUNA, J. P. (2008), “Partidos políticos y sociedad en Chile. Trayectoria histórica y mutaciones recientes” en A. FONTAINE, C. LARROULET, J. NAVARRETE e I. WALKER (eds.) *Reforma de los partidos políticos en Chile*, Santiago, PNUD-CIEPLAN-Libertad y Desarrollo-CEP-ProyectoAmérica.
- MAGAR, E., ROSENBLUM, M. R. y SAMUELS, D. (1998), “On the absence of centripetal incentives in double-member districts. The case of Chile”, en *Comparative Political Studies*, 31 (6): 714-739.
- MELLER, P. (1996), *Un Siglo de Economía Política Chilena*, Santiago, Editorial Andrés Bello.
- MONTES, J. E., MAINWARING, S. y ORTEGA, E. (2000), “Rethinking the Chilean Party Systems”, en *Journal of Latin American Studies*, 32 (3): 795-824.
- MORALES, M. y POVEDA, A. (2007), “El PDC: bases electorales, determinantes de adhesión e impacto en las votaciones de R. Lagos y M. Bachelet”, en *Estudios Públicos*, 107(Invierno): 129-165.
- MOULIAN, T. (1993), *La forja de ilusiones. El sistema de partidos 1932-1973*, Santiago de Chile, FLACSO-ARCIS.
- NAVIA, P. (2004), “Participación electoral en Chile 1988-2001”, en *Revista de Ciencia Política*, 24(1): 81-103.
- NAVIA, P. (2005), “La transformación de votos en escaños: leyes electorales en Chile, 1833-2003”, en *Política y Gobierno*, 12 (2): 233-276.
- NAVIA, P. (2006), “Three’s Company: Old and New Alignments in Chile’s Party System” en S. BORZUTZKY y L. H. OPPENHEIM (eds.) *After Pinochet. The Chilean Road to Democracy and the Market*, Gainesville, University Press of Florida.
- NAVIA, P., y OSORIO, R. (2016), “It’s the Christian Democrats’ Fault: Declining Political Identification in Chile, 1957-2012”, en *Canadian Journal of Political Science*, 48 (4): 815-838.

- NAVIA, P. y ROJAS, P. (2005), "Representación y Tamaño de los Distritos Electorales en Chile, 1988-2004", en *Revista de Ciencia Política*, 25 (2): 91-116.
- OLIVA, D. y OSORIO, R. (2012), "El voto femenino en la elecciones locales en Chile, 1992-2008" en M. MORALES y P. NAVIA (eds.) *Democracia municipal en Chile, 1992-2012*, Santiago de Chile, Ediciones Universidad Diego Portales.
- ORTEGA, E. (2003), "Los partidos políticos chilenos: Cambio y estabilidad en el comportamiento electoral 1990-2000", en *Revista de ciencia política*, 23 (2): 109-147.
- PASTOR, D. (2004), "Origins of the Chilean Binominal Election System", en *Revista de Ciencia Política*, 24 (1): 38-57.
- PETRAS, J. (1969), *Politics and Social Forces in Chilean Development*, Berkeley, University of California Press.
- PNUD, P.d.I.N.U.p.e.D. (1998), *Informe de Desarrollo Humano en Chile. Las paradojas de la modernización*, Santiago de Chile, PNUD.
- PORTES, A. (1970), "Leftist Radicalism in Chile: A Test of Three Hypotheses", en *Comparative Politics*, 2 (2): 251-274.
- PRZEWORSKI, A. (1999), "Minimalist Conception of Democracy. A Defense" en I. SHAPIRO y C. HACKER-CORDÓN (eds.) *Democracy's Value*, New York, Cambridge University Press.
- REHREN, A. (1996), "Corrupción y política local en Chile", en *Revista de Ciencia Política*, 18 (1): 141-153.
- SCARTASCINI, C., SPILLER, P., STEIN, E. y TOMMASI, M. (2011), *El juego político en América Latina. ¿Cómo se deciden las políticas públicas?*, Colombia, BID.
- SCULLY, T. R. (1992), *Rethinking the Center. Party Politics in Nineteenth- and Twentieth-Century Chile*, Stanford, Stanford University Press.
- SCULLY, T. R. (1995), "Reconstituting Party Politics in Chile" en S. MAINWARING y T. R. SCULLY (eds.) *Building Democratic Institutions. Party Systems in Latin America*, Stanford, Stanford University Press.
- STEIN, E., TOMMASI, M., ECHEBARRÍA, K., LORA, E. y PAYNE, E. (2006), *The politics of Policies. Economic and Social Progress in Latin America*, Washington D.C., Inter American Development Bank.
- TORCAL, M. y MAINWARING, S. (2003), "The Political Recrafting of Social Bases of Party Competition: Chile, 1973-95", en *British Journal of Political Science*, 33 (1): 55-84.

- VALENZUELA, A. (1978), *The Breakdown of Democratic Regimes: Chile*, Baltimore, John Hopkins University Press.
- VALENZUELA, J. S. (1985), *Democratización vía reforma. La expansión del sufragio en Chile (1863-1868)*, Buenos Aires, IDES.
- VALENZUELA, J. S. (1995), “Orígenes y transformaciones del sistema de partidos en Chile”, en *Estudios Públicos*, (58): 5-80.
- VALENZUELA, J. S. (1999), “Respuesta a Eugenio Tironi y Felipe Agüero. Reflexiones sobre el presente y futuro del paisaje político chileno a la luz de su pasado”, en *Estudios Públicos*, 75: 273-290.
- VALENZUELA, J. S. y SCULLY, T. R. (1997), “Electoral choices and the party system in Chile. Continuities and changes at the recovery of democracy”, en *Comparative Politics*, 29(4): 511-527.
- VALENZUELA, J. S., SCULLY, T. R. y SOMMA, N. (2007), “The enduring presence of religion in Chilean ideological positioning and voter options”, en *Comparative Politics*, 40 (1): 1-20.
- VON BAER, E. (2007), “Sistema binominal. Consensos y disensos” en A. FONTAINE, C. LARROULET, J. NAVARRETE e I. WALKER (eds.) *Reforma del sistema electoral chileno*, Santiago de Chile, PNUD.

Osorio, Rodrigo (2017). “Sistema de partidos, descentralización, cambios en la institucionalidad electoral y nuevos desafíos para el sistema político chileno”, en *Itinerarios políticos contemporáneos en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay*, compilado por Pinillos, C.; Cavarozzi, M. y Mella Polanco, M. UNR Editora, Rosario. Páginas 111-129.





PROPENSIÓN COALICIONAL EN CHILE: UN ANÁLISIS DE LOS CASOS DEL FRENTE POPULAR, LA UNIDAD POPULAR Y LA CONCERTACIÓN DE PARTIDOS POR LA DEMOCRACIA*

Marcelo Mella Polanco

Universidad de Santiago
de Chile, Chile

1. INTRODUCCIÓN

El objetivo general de este artículo consiste en analizar las condiciones genéticas de la propensión coalicional en Chile durante el siglo veinte y la contribución de las coaliciones políticas al proceso de democratización del país. Se indagará en la relación entre procesos coalicionales y coyunturas críticas que, usualmente, están asociadas a presidentes con dificultades para configurar un contingente legislativo mínimo y con condiciones de alta conflictividad, manifestadas en aumento de la fragmentación partidaria y surgimiento de actores sociales con capacidad de veto.

Para perseguir este propósito nos centraremos en tres casos de coaliciones gubernamentales relevantes para el desarrollo político chileno posterior, como son; el Frente Popular (1936-1941), la Unidad Popular (1969-1973) y la Concertación de Partidos por la Democracia (1988-2010). Entre las características comunes más notables de estos casos se cuentan, por una parte, que todos ellos corresponden a alianzas de izquierda o centro izquierda y desde otra perspectiva, determinan el desarrollo posterior del sistema político, ya sea desde un punto de vista institucional o de políticas públicas (Boeninger, 1997).

Más específicamente y atendiendo las características de dichas experiencias, nos interesa indagar en las condiciones que favorecen la disposición cooperativa de los partidos, facilitan el paso de una coalición electoral a una coalición de gobierno propiamente tal y hacen posible (o no) la estabilidad o viabilidad de una coalición gubernamental. En este sentido preguntaremos: ¿Qué factores inciden en la formación de estructuras coalicionales en el sistema político chileno durante el período señalado? ¿Qué factores condicionan el paso de una coalición electoral a una coalición gubernamental? y ¿Qué mecanismos favorecen el mantenimiento o declinación de las estructuras coalicionales?

En relación a estas preguntas, se desarrolla un análisis (no exhaustivo) descriptivo e interpretativo, en perspectiva histórica, de los factores institucionales y contextuales que inciden sobre el fenómeno coalicional en Chile; con el propósito de examinar, en su especificidad, el proceso chileno a partir de cada uno de los tres casos seleccionados. Puntualmente, el estudio de las diversas manifestaciones coalicionales se abordará valorando la dimensión institucional como una expresión relevante, para el funcionamiento del sistema político y más en general del Régimen Presidencial (Valenzuela, 2003). Además de analizar los *incentive packages* originados por las reglas del juego institucionales y los modos derivados de interacción de los partidos políticos, la investigación analizará factores “contextuales” que influyen en la racionalidad de los actores, condicionando el anclaje o la articulación de la estructura coalicional con actores sociales.

El artículo analizará dos dimensiones referidas a los efectos a nivel de partidos del diseño institucional y dos dimensiones referidas a la magnitud y carácter del anclaje o articulación de las coalicio-

* Este artículo fue publicado originalmente en: Mella Polanco, Marcelo. (2014). “Propensión coalicional en Chile: un análisis de los casos del Frente Popular, la Unidad Popular y la Concertación de partidos por la democracia”. *CONfinés de relaciones internacionales y ciencia política*, 10(20), 59-90. Se agradece la autorización del autor para su publicación y se otorgan los créditos a la revista originalmente donde se publicó.

nes con los actores sociales. Las primeras corresponden a al tamaño del contingente parlamentario y la fuerza del partido pivote o conector. Las segundas, por su parte, corresponden a los niveles de movilización electoral o movilización de organizaciones sociales. Se busca en base a esta perspectiva superar el sesgo “optimista” o “pesimista” de los abundantes estudios sobre el comportamiento de actores políticos y sociales, en el marco de instituciones presidenciales (Power, 2010).

2. ENFOQUES PARSIMONIOSOS Y PERSPECTIVAS SITUADAS

Convencionalmente, el estudio de las coaliciones políticas se caracteriza por abordar las oportunidades o limitaciones generadas por el marco institucional, vale decir, las condiciones institucionales que definen la propensión coalicional. En general, la mayor profusión de estos trabajos analiza el funcionamiento de coaliciones en contextos parlamentarios y se concentran en la identificación de incentivos institucionales que favorecen la propensión coalicional, además de evaluar las condiciones de estabilidad o duración de las mismas en base a características organizativas y de sus arquitecturas específicas (Riker, 1962; Axelrod, 1970; Lijhpart, 2000; Strom, 1984; Strom y Nyblade, 2007; Crombez, 1996; Dodd, 1976).

Para el caso de los trabajos que se enfocan al estudio de las coaliciones en sistemas presidenciales (Amorim Neto, 2002; Pereira, Power y Raile, 2011), autores como Scott Mainwaring (1995 y 1996) y Daniel Chasqueti (2008) analizan la propensión coalicional y la duración de éstas estructuras a partir del horizonte de “la difícil combinación” entre presidencialismo y multipartidismo. En la base de estas perspectivas se encuentra la creencia de que la fragmentación política, medida por el número efectivo de partidos (NEP), la disciplina parlamentaria y restricciones institucionales del tipo: sistema electoral o mecanismos de nombramiento del presidente, definen las posibilidades de formación, mantenimiento y transformación de coaliciones electorales en coaliciones de gobierno. Persiste, en consecuencia, la tendencia a observar los procesos a partir de las condiciones institucionales conforme a las premisas “macro” o “micro” de la agenda “Duvergeriana” sobre sistema electoral y comportamiento de actores en el sistema de partidos. Además, persiste la creencia, manifestada en el estudio de procesos coalicionales, que sostiene que los sistemas electorales constituyen una especie de *Rosetta Stone* para el desarrollo disciplinar de la Ciencia Política (Taagepera, 2007).

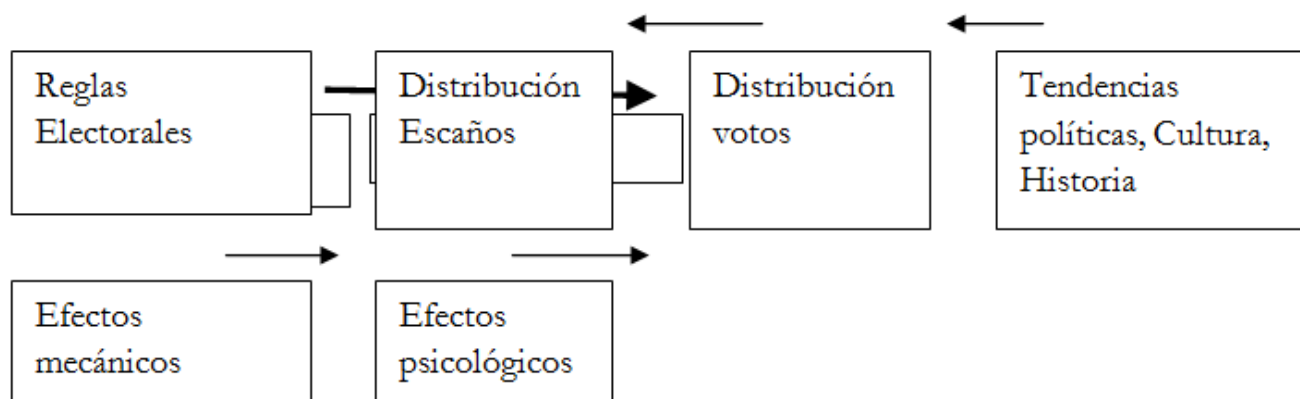
Sin embargo, una creciente cantidad de autores han planteado dudas respecto de la determinación en los comportamientos de los actores por el efecto del diseño institucional. Por ejemplo, en un plano general Dieter Nohlen señala:

los efectos de los sistemas electorales no sólo dependen en gran medida del contexto, lo que demuestran los numerosos casos de efectos distintos, incluso contrarios, que el mismo tipo de sistema electoral produce en países diferentes, sino que el análisis de la relación entre sistemas electorales y sistema de partidos políticos debe incluir también los factores contextuales (119 -120)

Comentando características del sistema electoral chileno, Peter Siavelis (2005) ha sostenido que, si bien durante cierta cantidad de tiempo (desde 1990 en adelante) el sistema mayoritario binominal generó un margen relativamente alto de predictibilidad en el juego político, resulta esperable que al mutar ciertas condiciones históricas y políticas, el comportamiento de los actores escape al patrón de dependencia surgido a partir del modelo instalado por el Régimen Autoritario del general Pinochet (en adelante, R.B.A.).

Rein Taagepera (2007) ha esquematizado los factores que inciden sobre el comportamiento de actores en un sistema electoral, identificando dos tipos extremos, a saber: reglas electorales y tendencias políticas, cultura e historia. Las reglas electorales generarían “efectos mecánicos” sobre la distribución de escaños, pero solo “efectos psicológicos” sobre la distribución de los votos. No obstante, parece ser que este modelo debe ser contrastado empíricamente al menos en tres aspectos: i) si acaso los efectos de reglas electorales (y tendencias políticas, etc.) son necesariamente “mecánicos”, ii) si acaso la coyuntura histórica incide sobre el “peso” de cada uno de los cuatro factores, y iii) si acaso existe “retroalimentación” entre ubicados en los extremos.

Cuadro N° 1:



Fuente: Taagepera, 2007.

Reconociendo los trabajos de Siavelis (2004 y 2005), en cierto sentido pioneros para el caso chileno, en cuanto a apreciar posibles “desarrollos desviados” frente a las restricciones institucionales existentes, otros tantos autores han mostrado perspectivas alternativas a los enfoques “parsimoniosos” propios del institucionalismo y sus derivados. Por ejemplo, Marcelo Mella (2008 y 2011b) y Edgardo Boeninger (1997) han analizado en el contexto de la transición desde el autoritarismo en Chile, la relevancia de las capacidades adaptativas de la Concertación relevando el primero la dimensión programático-estratégica y el segundo el aspecto estratégico-organizativo.

Para el proceso uruguayo, Daniel Buquet (2007) ha desarrollado una interesante exploración sobre las coaliciones ascendentes y declinantes, enfocándose en su capacidad para generar reformas al marco institucional y las reglas del juego electoral. Probablemente, la perspectiva de Buquet se apli-

ca con mejores resultados en el caso de Uruguay y en menor medida en sistemas como el chileno, en el cual, las negociaciones entre actores de la élite política deben ser acompañadas por mecanismos efectivos de anclaje social producto de la tradición de “movilización obrera” (Roberts, 2002). Esta es una de las condiciones que distinguen estos dos casos, ocasionando una mayor proclividad de las elites políticas a las reformas, en el caso de Uruguay y a la contención o *status quo*, en el caso de Chile. Estas tendencias contrapuestas se expresan a través del valor diferencial que las élites dan a la estabilidad constitucional y de las reglas del juego en ambos sistemas.

Centrada principalmente en la experiencia argentina, pero con propósito comparativo, María Matilde Ollier (2001) destaca la influencia de los liderazgos en sus diversas variantes en las características organizativas originarias de las coaliciones y en sus desarrollos posteriores. Ollier estudia en particular la relación entre los liderazgos delegativos presidenciales y los problemas de estabilidad en contextos de sistemas con baja institucionalización constatando una paradoja esencial. Si bien es cierto, en este tipo de sistemas, la estabilidad política depende de los recursos que posea el liderazgo presidencial y del uso que haga de éstos en coyunturas críticas, el buen desempeño de un liderazgo delegativo fuerte es factor de un nivel de institucionalización menor, exponiendo al sistema político en su conjunto a un nivel de vulnerabilidad mayor. Esta paradoja explicaría en buena medida según la autora, la inestabilidad política en Argentina durante parte del siglo veinte, su bajo nivel de institucionalización y su escasa propensión coalicional.

Las últimas posiciones comentadas (Buquet y Ollier) entregan con distinta intensidad argumentos en favor de las “perspectivas situadas” o “contextuales” que aparecen como esfuerzos por incorporar mayor complejidad en el estudio de los procesos coalicionales.

Como resultado de estas aproximaciones amplias se busca incorporar, -sin obliterar los incentivos y restricciones provenientes de los marcos institucionales-, las particularidades históricas, las coyunturas críticas y los procesos en los que se inscriben dichos conglomerados como resultado y factor, su función política (movilizadora / desmovilizadora), así como sus arquitecturas o configuraciones organizacionales originarias (liderazgos, recursos, tamaños, actores conectores y grados de cohesión). Asimismo, se busca relevar las relaciones verticales con actores sociales organizados y politizados (*linkage* o anclaje), sus mecanismos de inclusión o exclusión, todas dimensiones que permiten mejor comprender aquellos factores que intervienen, más allá de lo estrictamente institucional, posibilitando el mantenimiento de la coalición.

En las antípodas de las visiones centradas en las instituciones y apoyados en la noción de *cleavages* de Lipset y Rokkan (1967), J. Samuel Valenzuela (1995) ha sostenido que el desarrollo y la evolución del sistema de partidos en Chile responden al efecto de fracturas o polaridades culturales con expresión política. Puntualmente, la propensión coalicional ha dependido históricamente de la fuerza de dichas polaridades, tales como; conflicto clerical / anticlerical, conflicto derecha / izquierda y posteriormente, conflicto pinochetismo / antipinochetismo. Además Valenzuela reafirma la importancia de ciertos liderazgos presidenciales fuertes como gatilladores de fenómenos coalicionales reactivos (p.ej. Carlos Ibañez).

3. PROCESOS COALICIONALES

3.1 FRENTE POPULAR (1936-1941)

El Frente Popular fue una coalición electoral y de gobierno que existió en Chile desde mayo de 1936 hasta febrero de 1941, replicando la experiencia de la estrategia frentista en Europa que llevó al poder a alianzas amplias de centroizquierda, como fueron los casos de Francia en el año 1935 y España en el año 1936. Esta coalición estuvo integrada por los partidos Radical, Radical Socialista, Comunista, Socialista y Democrático, además de otras organizaciones sociales como la Confederación de Trabajadores de Chile (CTCH), la Federación de Estudiantes de Chile (FECH), el Movimiento Pro-Emancipación de las Mujeres de Chile (MEMCH) y el Frente Único Araucano. (Urzúa-Valenzuela, 1984: 76 y 77)

Precisamente, el repertorio de integrantes del Frente Popular descubre un rasgo fundamental de su arquitectura orgánica, como es, la combinación compleja de mecanismos de integración horizontal (articulación entre partidos) y de integración vertical (articulación entre organizaciones sociales y partidos). Este rasgo quedó reflejado en el acuerdo de fecha 21 de febrero de 1936, mediante el cual la Asamblea Radical de Santiago convoca al Partido Radical, partidos de izquierda y otras organizaciones sociales a crear el Frente Popular de carácter “anti-imperialista” y “anti-reaccionario” (Milos, 2008: 71-72). De este modo, la mencionada Asamblea Radical de Santiago solicitaba:

(...) que la Junta Central del Partido tome sin pérdida de tiempo la iniciativa de la creación del Frente Popular, invitando a los partidos del Block de Izquierda, al Partido Comunista, a las organizaciones de obreros, empleados, campesinos, artesanos, estudiantes, profesionales, intelectuales, a las asociaciones culturales y deportivas y a todos los hombres y mujeres honestos y leales al País, sin distinción de ideologías ni creencias religiosas, como un vasto movimiento de todo el pueblo en su irrevocable decisión de luchar por la liberación nacional, por las libertades democráticas y por el mejoramiento y dignificación de las masas trabajadoras (*La Opinión*, 22 de febrero, 1936. Citado en Milos, 2008: 71)

Por su parte, la construcción del liderazgo de Pedro Aguirre Cerda, que lo llevará a convertirse en el candidato único del Frente estuvo apoyada en un procedimiento de Convención Presidencial, en abril de 1938, donde los partidos de la coalición llevaban sus candidatos propios. Las cuotas establecidas para cada actor concurrente en la Convención fueron: 400 votos para el Partido Radical (respalda a candidato Pedro Aguirre Cerda), 330 votos para el Partido Socialista (respalda a candidato Marmaduke Grove), 120 votos para el Partido Comunista (respalda a candidato Elías Lafferte), 120 votos para la Democracia Unificada (respalda a candidato Juan Pradenas) y 60 votos para la Central de Trabajadores de Chile (CTCH). Después de la séptima ronda de votaciones el día 17 de abril de 1938 y quedando en competencia solo los candidatos de los Partido Radical y Socialista, Grove (candidato de éste último partido) declina su postulación permitiendo el triunfo y la nominación de Pedro Aguirre Cerda como candidato presidencial único del Frente Popular (Milos, 2008: 267-268).

Desde un punto de vista programático, el Frente Popular impulsó una plataforma, orientada a transformaciones profundas, pero al mismo tiempo fue definido como “moderado” por los observadores contemporáneos. En mayo de 1938, la Revista Hoy calificaba el programa de esta coalición como:

...extremadamente moderado y que podría ser contrarrestado por cualquier candidato conservador inteligente *Tory*. El primer tablón del Programa del Frente Popular es una exigencia en pro de la restitución de los derechos cívicos, amnistía para los prisioneros políticos y la disolución de ejércitos privados. Estas exigencias distan mucho de ser revolucionarias (Milos, 2008: 267)

Concretamente, los tres ejes que ordenaban las prioridades del programa del Frente, eran los siguientes:

- Orden Político; en este punto destacaban la defensa del régimen democrático, respeto al pluralismo y la libertad de expresión y supresión de leyes represivas.
- Orden Económico; en este punto destacaban el impulso a la planificación económica nacional como instrumento para estimular la producción industrial, maximización de la capacidad regulatoria del Estado frente a empresas extranjeras, supresión de monopolios y revisión de estructura tributaria.
- Orden Educacional; en este punto destacaban la reforma educacional en sintonía con la estrategia de desarrollo del País, gratuidad de la enseñanza en todos sus grados, protección del Estado y Municipalidades a escolares indigentes, evitar la persecución de profesores por razones políticas (Revista Hoy, 05 de mayo, 1938).

Sin duda uno de los mayores logros de esta coalición de gobierno es haber conseguido crear en 1939, después del Terremoto de la ciudad de Chillán, la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO), institución encargada de impulsar la estrategia de desarrollo industrial de los gobiernos radicales. Cabe mencionar que el gobierno de Pedro Aguirre Cerda consiguió crear la CORFO con un Congreso en el que no dispuso de mayoría durante sus primeros años, producto de elecciones presidenciales y parlamentarias no simultáneas, tal como se verá más adelante (Gráfico N° 1).

La declinación del Frente Popular acaeció como resultado de la muerte inesperada del Presidente Aguirre Cerda en 1941, pero también de un conjunto de factores sistémicos; la alta heterogeneidad de la coalición, la tensión y desgaste producida por el conflicto entre Aguirre Cerda y el Partido Radical, por el distanciamiento del Partido Socialista y por la pugna de éste Partido con el Partido Comunista por el control del movimiento obrero. Sin embargo, aunque el Frente Popular desapareció en 1941, la propensión coalicional de los partidos de centro y del Partido Radical se mantendrá y proyectará durante gran parte de la década de 1940 (por ejemplo, en la Alianza Democrática, coalición de gobierno sucesora del Frente Popular que tuvo vigencia desde 1942 a 1946, durante la administración de Juan Antonio Ríos). Al mismo tiempo, las políticas de Industrialización Sustituti-

va de Importaciones y el Estado de Compromiso trascenderán y se profundizarán como componentes programáticos basales de los acuerdos entre partidos de izquierda y centro.

3.2. UNIDAD POPULAR (1969-1973)

La Unidad Popular fue una coalición electoral y de gobierno formada en octubre de 1969 mediante la convocatoria del Partido Socialista y del Partido Comunista a diversos actores políticos y sociales para constituir una alianza política de izquierda destinada a generar condiciones políticas para la construcción del socialismo por vía democrática. En el mes de diciembre del mismo año y con ocasión de las elecciones presidenciales de 1970, se formalizó esta coalición político-electoral, reemplazando al Frente de Acción Popular (FRAP), coalición de partidos de izquierda que existió en Chile durante el período 1956 a 1969.

Los integrantes de la Unidad Popular desde diciembre de 1969 fueron, además del Partido Socialista y del Partido Comunista, el Movimiento de Acción Popular Unitario (MAPU), Acción Popular Independiente (API), el Partido Socialdemócrata, y desde 1971, el Partido Izquierda Radical y la Izquierda Cristiana. Todos estos actores se cohesionaban a partir de una profunda crítica al gobierno Demócrata Cristiano de Eduardo Frei Montalva y en un plano más general, por un cuestionamiento severo a las estrategias desarrollista y de industrialización sustitutiva de importaciones aplicadas por gobiernos anteriores, desde finales de los años 30.

Por esta misma razón, los integrantes de la Unidad Popular entendían que un futuro gobierno de la coalición izquierdista debía significar una clara ruptura con el proceso político precedente, incluidos los gobiernos radicales y del propio Frente Popular. Concretamente, los cambios en el sistema internacional, que incluían nuevas experiencias revolucionarias como el proceso cubano; las transformaciones en el sistema de partidos chileno, con el reemplazo de un partido de centro articulador y cooperativo (PR), por uno excluyente, no cooperativo y fuertemente ideologizado (PDC); y la configuración ideológica de la Unidad Popular que demandaba, no obstante cierta ambivalencia (el dilema del “voto o el fusil”), la superación de la “democracia burguesa”, fueron todas características que derivaron en cierta dialéctica entre la experiencia de 1938 y la de 1969.

En relación a este último punto Joan Garcés citaba a Allende para reafirmar la distancia programática y estratégica que separaba la experiencia del Frente Popular de la Unidad Popular: “Nosotros (decía Allende) no queremos una repetición del Frente Popular. Este buscó mejorar el régimen y mantener el sistema. Nosotros (la UP) queremos cambiar el régimen y el sistema, para constituir una nueva sociedad sobre bases sociales y económicas totalmente distintas”. (Urzúa-Valenzuela, 1992: 644)

Buena parte de esta radicalización y polarización ideológica de la izquierda se desarrolló durante la década de 1960, en paralelo a la retracción de la propensión coalicional en este sector. La influencia de la revolución cubana y la interpretación de la experiencia de colaboración con el centro político

en décadas pasadas resignificada como fracasos en democratización, modernización y construcción del socialismo, explican en buena medida la tendencia a la “leninización” de la izquierda y a la configuración de un proyecto “exclusivo” (Moulian, 2009: 54-56).

Rolando Álvarez sostiene que ésta aspiración fundacional y de ruptura a nivel de régimen político, se combinaba con definiciones de cierta ambigüedad estratégica, como ocurrió en el caso de los Comités de la Unidad Popular (CUP). Estos espacios constituyeron, por una parte, el instrumento territorial de movilización electoral para la campaña de 1970, y en otro sentido, constituían aparatos “rupturistas” y “revolucionarios” orientados a la construcción de “poder popular” (Álvarez, 2010: 222 a 230). Esta ambigüedad no resuelta en la coalición electoral, se tradujo finalmente en una estrategia disfuncional aplicada al modus operandi de la coalición de gobierno.

El candidato de la coalición, Salvador Allende Gossens (inicialmente patrocinado por el Partido Socialista), poseía a la sazón tres derrotas en elecciones presidenciales anteriores, en los años 1952, 1958 y 1964, frente a Carlos Ibáñez, Jorge Alessandri y Eduardo Frei respectivamente. Para las elecciones presidenciales de septiembre de 1970, Salvador Allende obtuvo 36,5% de los votos, siendo el cuarto presidente elegido por el Congreso Pleno, contemplando el mecanismo establecido por la Constitución de 1925 para aquellos casos en los que el apoyo electoral del candidato que obtenía la primera mayoría resultaba inferior a la mayoría absoluta.

Desde el punto de vista de las definiciones programáticas, la plataforma de la UP, a diferencia del programa del Frente Popular, estableció un cuestionamiento profundo a los fundamentos de la institucionalidad política y económica desarrollada durante el siglo veinte. Por una parte, el programa de la coalición de izquierda buscaba el diseño e implementación de una nueva constitución política, cuyo fundamento principal fuera la restitución de la soberanía popular para los trabajadores y sectores medios progresistas. Por otra parte, el gobierno de la UP debería buscar la socialización de las bases del poder económico de la clase dominante. (Urzúa-Valenzuela, 1992: 644-645)

Estas dos dimensiones antes comentadas, respaldo electoral del gobierno (Presidente con apoyo electoral minoritario) y definiciones programáticas (rupturistas frente al régimen político pre-existente), determinaron buena parte de los obstáculos de la UP como coalición electoral para transformarse en una coalición de gobierno viable. Más allá del apoyo electoral, el Presidente Allende dispuso de un contingente parlamentario precario que no hacía posible garantizar las reformas comprometidas en el programa por vía parlamentaria (contingente parlamentario de Allende no supera en ningún momento el 42%), situación que profundizaba la ambigüedad de la coalición entre la estrategia electoral y la estrategia de movilización social popular.

El conflicto estratégico interno de la UP, entre partidarios de la “vía institucional” y partidarios de la “vía insurreccional”, contribuyó a rigidizar las posiciones dentro de la Coalición: la posición oficial representada por Allende y el Partido Comunista y la posición disidente del MIR, el MAPU y desde 1972 del PS. Durante todo el período en el que la UP fue gobierno es posible sostener que la “vía institucional” no fue dominante, lo que aumentó las dificultades para el funcionamiento de la Coalición y limitó la efectividad del liderazgo presidencial. Por otra parte, la persistencia de la

estrategia insurreccional, sumada a la constelación de factores descritos, contribuyó a multiplicar los actores con capacidad de veto frente al gobierno de la UP. En este plano se puede citar: i) vetos institucionales representados por la “politización de la legalidad” y los enfrentamientos simultáneos con el Poder Legislativo, el Poder Judicial, el Tribunal Constitucional y la Contraloría General de la República; ii) vetos políticos representados por la ruptura de vínculos efectivos con la DC y el centro político; iii) vetos sociales representados por el aumento de la movilización social de sectores opositores a la UP y la dificultad del gobierno para mantener el orden social y el respeto a las reglas del juego.

3.3 CONCERTACIÓN DE PARTIDOS POR LA DEMOCRACIA (1989-2010)

La Concertación es una coalición de gobierno que mantuvo el poder en Chile, a través de cuatro gobiernos consecutivos, entre 1990 a 2010. Sus orígenes se conectan con las transformaciones orgánicas de la oposición reformista al Régimen Autoritario del general Pinochet durante la década de 1980. La división estratégica genérica entre una oposición revolucionaria (representada por el Movimiento Democrático Popular, MDP), promotora de una salida política viabilizada mediante insurgencia y otra oposición de tipo reformista (representada por la Alianza Democrática, AD y luego por la Concertación), que impulsa la superación del autoritarismo mediante negociaciones y transacciones, define en cierto modo, el modelo originario de la Concertación como coalición inclinada a generar procesos adaptativos (Mella, 2008).

Esta Coalición política se desarrolló en dos momentos, a saber: la etapa de la coalición electoral y la fase de coalición de gobierno. El primer momento se inició con la alianza creada en enero de 1988 para enfrentar el Plebiscito Nacional organizado para decidir si Pinochet continuaba en el poder hasta 1997 o se convocaba a elecciones democráticas el año siguiente. Dicha alianza recibió el nombre de Concertación de Partidos por el NO y reunía a un amplio abanico de diecisiete partidos de centro izquierda y organizaciones sociales opositoras a Pinochet. Luego del triunfo del NO en el Plebiscito del día 05 de octubre por un 54,71%, dicha coalición, desde ese momento llamada Concertación de Partidos por la Democracia, se transformó en una alianza electoral de partidos destinada a ganar las elecciones de diciembre de 1989 con un candidato único. La segunda etapa de la Concertación, corresponde al período marzo de 1990 a marzo de 2010, fase en la que este conglomerado constituyó, consecutivamente, cuatro gobiernos de coalición bajo los liderazgos de los presidentes Patricio Aylwin (1990-1993), Eduardo Frei Ruiz-Tagle (1994-1999), Ricardo Lagos (2000-2005) y Michelle Bachelet (2006-2010).

A pesar de que en este último caso se trata de analizar una experiencia bastante inédita en la historia política chilena, en términos del mantenimiento y duración de la alianza (20 años y cuatro gobiernos), existen algunos caracteres que permiten la comparación con conglomerados precedentes. Entre estos rasgos destacan: a) La condición de *insider* o de “reproductor endogámico” de los liderazgos presidenciales, b) La mezcla de continuidad programática y ruptura estratégica, y c) La inclinación al inmovilismo institucional y la desmovilización social.

En relación al carácter de los cuatro liderazgos presidenciales concertacionistas se observa que, no obstante, haber organizado primarias convencionales para todas las elecciones presidenciales posteriores al gobierno de Aylwin, la coalición posicionó como sus candidatos únicos a sujetos con trayectorias fuertemente identificadas con las subculturas de la coalición y sus partidos. Probablemente, la excepción relativa la constituyó Michelle Bachelet, liderazgo apoyado por su imagen mediática y potencia simbólica. Por otra parte se puede sostener, con fuerte evidencia empírica que, más allá de la dimensión discursiva de cada liderazgo presidencial que demuestra giros o matices evidentes, los cuatro gobiernos operan como factor de continuidad en la configuración de la elite política y reproductor endogámico de la coalición.

Respecto a su funcionamiento programático estratégico, se constata que, en su calidad de coalición gubernamental reprodujo en el tiempo el modelo originario establecido por la coalición electoral en la coyuntura fundacional de 1988-1989. Este modelo originario, se caracterizó por el abandono de los proyectos históricos de los partidos de centro izquierda que integraron el conglomerado, el predominio del posibilismo y la racionalidad adaptativa. Desde una perspectiva estratégica, sin embargo existió desde el momento fundacional, una ruptura profunda en el *modus operandi* de los partidos que han integrado la Concertación, notoria en su disposición cooperativa y propensión coalicional que rompe con las estrategias exclusivistas y de camino propio, propias del período anterior a 1973 (Mella, 2011b).

Finalmente, en materia de movilización social, el país que recibe la Concertación el año 1990, refleja los efectos de las prácticas de represión y persecución del Autoritarismo de los años 70 y 80 en Chile, a saber; una sociedad con alto grado de desarticulación de las organizaciones políticas y de clase. Aunque recientemente Manuel Antonio Garretón (2012) ha reivindicado la idea de que los gobiernos de la Concertación no correspondieron a un período de inmovilismo institucional y de mantenimiento del status quo en políticas, sino más bien una fase de “neoliberalismo corregido”, los hechos muestran un progresivo dogmatismo en la forma de entender la democratización y el modelo de desarrollo. Más en concreto todavía, estudios de producción legislativa en Chile para el período 1990 a 2010, indican niveles relativamente bajos de aprobación de reformas sectoriales o modificaciones constitucionales sustantivas. Lo más grave sin embargo es que si se pone frente a frente los niveles de apoyo electoral de la Concertación con su capacidad para generar reformas en sus veinte años de gobierno, aparece la imagen de una coalición declinante sin capacidad para promover reformas estructurales, vale decir, sin capacidad de reacción para detener su propio proceso de caída.

4. FACTORES DE PROPENSIÓN Y MANTENIMIENTO

4.1 BÚSQUEDA DE LA MAYORÍA Y ARTICULACIÓN HORIZONTAL

El análisis de los casos seleccionados muestra que existen tres presidentes con apoyo electoral mayoritario (Pedro Aguirre, 50,1% en 1938; Patricio Aylwin, 55,2% en 1989; y Eduardo Frei Ruiz Ta-

gle, 57,9% en 1993), por tanto, provistos, en el origen del mandato, de mayor legitimidad procedimental, y tres presidentes con respaldo electoral minoritario (Salvador Allende, 36,5% en 1970; Ricardo Lagos, 47,9% en 1999; y Michelle Bachelet, 45,9% en 2005), lo que incluyó una elección a través del mecanismo supletorio dispuesto por la Constitución para construir respaldo de mayoría. En el caso de Allende, se trató de la elección por el Congreso Pleno entre las dos candidaturas con mayor votación, en concordancia con lo prescrito por la Constitución de 1925, y en el caso de Lagos y Bachelet, el mecanismo supletorio consistió en segunda vuelta electoral entre las dos candidaturas con mayor votación, en concordancia con la Constitución de 1980. Un aspecto importante en este plano es que, para el caso de la elección de 1970, el apoyo de la Democracia Cristiana (DC) al candidato de la Unidad Popular (UP), se formalizó por un “Estatuto de Garantías” que establecían resguardos y protecciones para la continuidad del régimen político y no mediante la incorporación del partido socialcristiano a la coalición de gobierno. Esto significó que la obtención del apoyo de la DC para respetar la prelación establecida por voluntad popular no significó ni ampliar el tamaño de la coalición de gobierno, ni tampoco modificar su contingente parlamentario.

Cuadro N° 2: Elecciones presidenciales en Chile, 1932-2010.

ELECCIONES	PRESIDENTE ELECTO	%	APOYO ELECTORAL	MECANISMO SUPLETORIO
30-oct-32	Arturo Alessandri Palma (PL)	54,6	Mayoritario	
24-oct-38	Pedro Aguirre Cerda (PR)	50,1	Mayoritario	
02-feb-42	Juan Antonio Ríos Morales (PR)	55,7	Mayoritario	
04-sep-46	Gabriel González Videla (PR)	40,1	Minoritario	Elección Congreso
04-sep-52	Carlos Ibáñez del Campo (Ind.)	46,8	Minoritario	Elección Congreso
04-sep-58	Jorge Alessandri Rodríguez (Ind.)	31,2	Minoritario	Elección Congreso
04-sep-64	Eduardo Frei Montalva (PDC)	55,6	Mayoritario	
04-sep-70	Salvador Allende Gossens (PS)	36,5	Minoritario	Elección Congreso
14-dic-89	Patricio Aylwin Azócar (PDC)	55,2	Mayoritario	
11-dic-93	Eduardo Frei Ruiz-Tagle (PDC)	57,9	Mayoritario	
12-dic-99	Ricardo Lagos Escobar (PPD)	47,9	Minoritario	Segunda vuelta
11-dic-05	Michelle Bachelet Jeria (PS)	45,9	Minoritario	Segunda vuelta

Fuente: Elaboración propia con datos de Valenzuela y Linz (1998) y del Servicio Electoral de Chile.

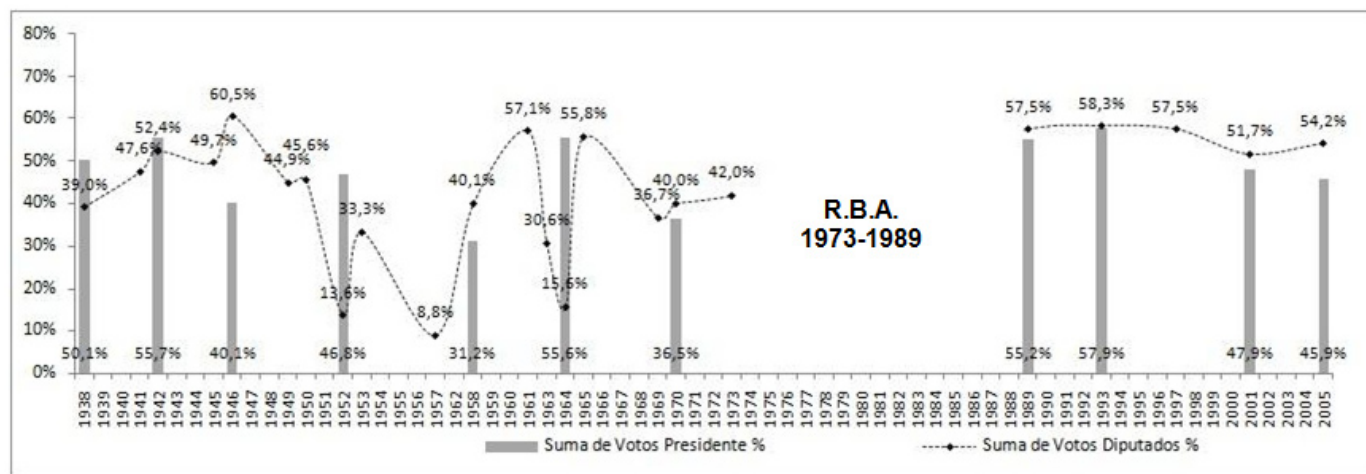
Una mirada longitudinal a la votación obtenida por los presidentes electos y la votación a nivel de diputados en el período 1938 a 2005, descubre ciertos patrones que permiten analizar las tres experiencias coalicionales en estudio. Se observa en el gráfico siguiente (Nº 1), que para el caso del Frente Popular, el presidente Aguirre Cerda inició su período con un contingente parlamentario de minoría, situación recurrente antes de 1973 por la desincronía entre las elecciones parlamentarias y presidenciales. Aunque el contingente para el gobierno de Aguirre Cerda aumentó desde 39% en 1938, a un 47,6% en la siguiente parlamentaria (1941), solo bajo el gobierno de Juan Antonio Ríos (cuando el Frente Popular había dejado de existir), el apoyo parlamentario llegó a superar el 50%.

Para el caso de la Unidad Popular, se observa un apoyo electoral minoritario para el presidente Allende (36,5%) y también un contingente parlamentario inicial de tipo minoritario (40%), situación extremadamente compleja en términos de gobernabilidad, reconociendo la profundidad de las reformas planteadas en el programa de la UP. Estas condiciones electorales en las que se sustentaba la coalición de gobierno de Allende, permiten entender, por una parte la ambigüedad de las definiciones estratégicas de la UP ya comentadas anteriormente, el intenso conflicto entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, entre el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial, y la capacidad de veto de la oposición político-social al gobierno.

Durante los cuatro gobiernos de la Concertación se aprecian dos momentos diferentes en relación a apoyos electorales. En el primero de éstos, correspondiente al período 1990 a 1999, los presidentes fueron elegidos con respaldo electoral mayoritario (Aylwin 55,2% y Frei 57,9%) y con contingente parlamentario mayoritario (57,5% y 58,3%, respectivamente). Durante el segundo momento, correspondiente al período 2000 a 2010, los presidentes contaron con respaldo electoral minoritario (Lagos 47,9% y Bachelet 45,9%) y contingente parlamentario mayoritario (51,7% y 54,2% respectivamente). Estas diferencias ilustran algunos de los factores que inciden en el mantenimiento de la Concertación y al mismo tiempo, la creciente dificultad después de la coyuntura 1997-2001 para generar una reorientación programática o procesos de reforma estructural al régimen político y modelo de desarrollo.

En un plano más general, si se aprecia la totalidad del período 1938 a 2005, es posible estimar que, con cierta autonomía del nivel de respaldo electoral inicial de un presidente, la existencia de una coalición de gobierno se traduce en mayor estabilidad en el contingente electoral, considerando dos o más elecciones. Por el contrario, en aquellos momentos donde la coalición electoral que acompaña a un presidente electo, no logró proyectarse en coalición de gobierno con cierto grado de continuidad, la oscilación fue mucho mayor en el contingente parlamentario. Esto es lo que ocurrió en Chile durante el período 1952 a 1969.

Gráfico N° 1: Respaldo electoral y contingente parlamentario (1938-2005)



Fuente: Elaboración propia con datos de Valenzuela y Linz (1998) págs. 54-55 y 62-63, Valenzuela (2003) y web con información histórica del Servicio Electoral de Chile para el período 1989 a 2009, disponible en: <http://historico.servel.cl/>

Cuadro N°3: Contingente electoral y parlamentario inicial

Coalición	%Votos Presidente	%Votos Diputados
Frente Popular	Mayoría	Minoría
Unidad Popular	Minoría	Minoría
CONC-Aylwin	Mayoría	Mayoría
CONC-Frei R-T	Mayoría	Mayoría
CONC-Lagos	Minoría	Mayoría
CONC-Bachelet	Minoría	Mayoría

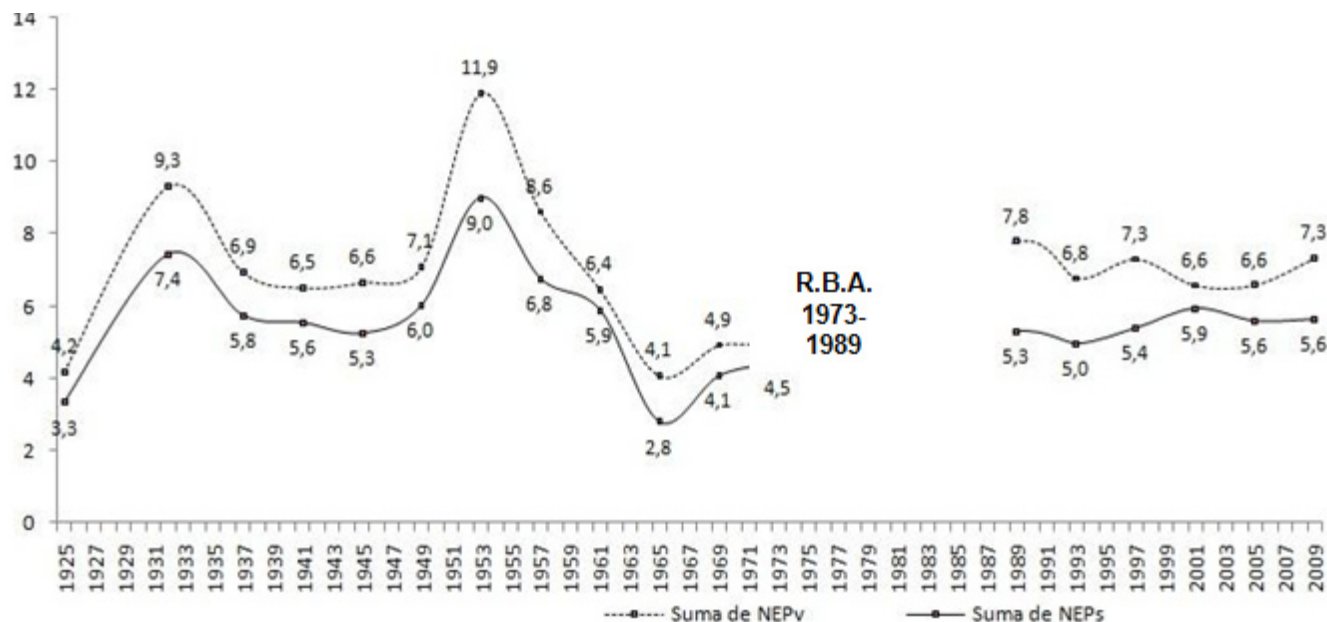
Fuente: Elaboración propia.

Con todo, observando las tres experiencias coalicionales en estudio, se puede argumentar que los niveles iniciales de respaldo electoral y parlamentario del presidente, inciden en las posibilidades de mantenimiento de la coalición de gobierno. En una escala decreciente, identificamos cuatro escenarios que influyen sobre el mantenimiento, a saber: i) mayoría en apoyo al presidente (MaP) y mayoría en apoyo diputados (MaD); ii) minoría en apoyo al presidente (MiP) y mayoría en apoyo diputados (MaD); iii) mayoría en apoyo al presidente (MaP) y minoría en apoyo diputados (MiD); iv) minoría en apoyo al presidente (MiP) y minoría en apoyo diputados (MiD). Ordenando estos cuatro escenarios desde aquellos que tienden a facilitar el mantenimiento de la coalición a aquellos que tienden a precipitar su declinación o caída, resulta la siguiente secuencia: MaP-MaD > MiP-MaD > MaP-MiD > MiP-MiD.

Si se observa el número de partidos (NEP)¹ en perspectiva histórica, esto es, el NEP por votos (NEPv) o por escaños (NEPs), se aprecia que este indicador permanece relativamente bajo y estable, aproximadamente 5 o 6,9 partidos, durante los períodos del FP, la UP (Umbral de multipartidismo moderado – multipartidismo extremo) y 6,5 a 7,8 partidos durante los veinte años en que la Concertación fue gobierno (multipartidismo extremo en todo el período).

Asimismo, los datos muestran que las tres coaliciones se constituyen posteriores a coyunturas de crisis política y debilitamiento del sistema de partidos. El Frente Popular se constituye luego de una etapa de alta inestabilidad política posterior a la aprobación de la Constitución de 1925, fase caracterizada por la irrupción de liderazgos personalistas y populistas que fragmentan el sistema de partidos, elevando a 9,31 el NEPv en 1932. En cuanto a la Unidad Popular, ésta se organizó posterior a una fase de máxima fragmentación en el sistema de partidos en el año 1953 durante el segundo gobierno de Carlos Ibáñez del Campo con un NEPv de 11,89. Desde ese momento, el grado de fragmentación del sistema desciende influido por la recuperación de la propensión coalicional luego de la fundación del FRAP en 1956 (Bloque antecesor de la UP, que no llegó a convertirse en coalición gubernamental en las elecciones de 1958 y 1964). Por su parte, la formación de la Concertación ocurre posterior a los diecisiete años del Régimen Autoritario de Pinochet (R.B.A) y de la supresión de los partidos políticos durante ese lapso.

Gráfico N° 2: Evolución NEP por votos y escaños (1925-2009)



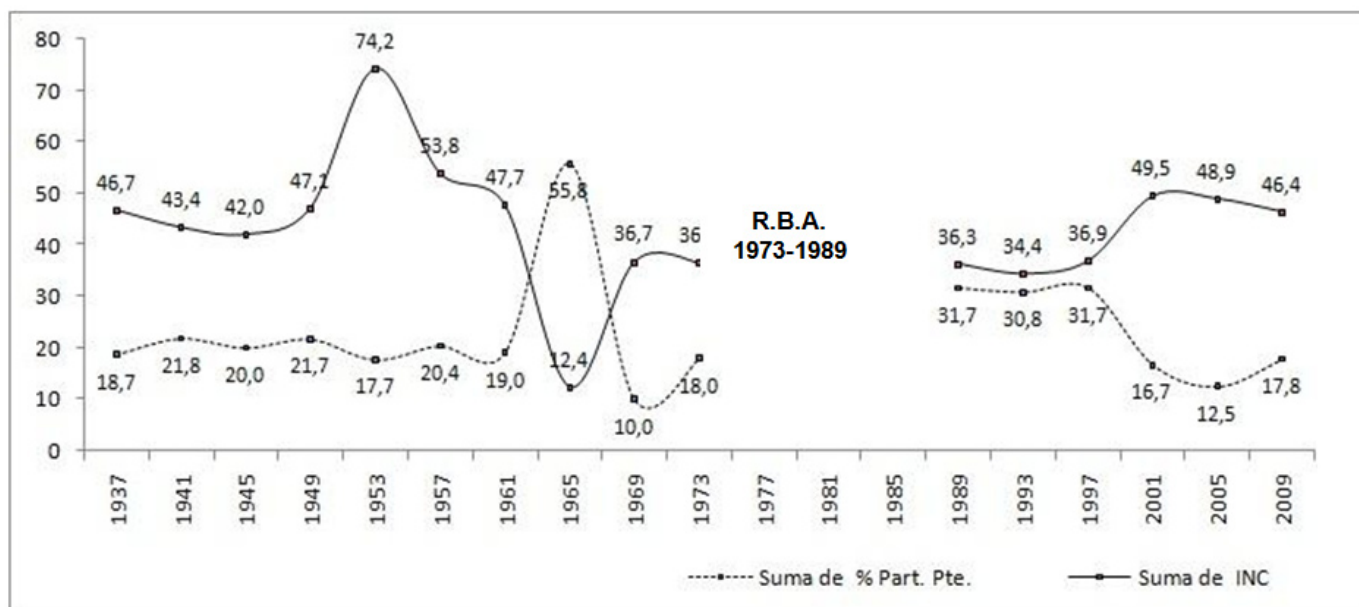
Fuente: Elaboración propia a partir de Siavelis (1999), Valenzuela (2003) y Gallagher & Mitchell (2008) para el período 1925 a 1973 y web con información histórica del Servicio Electoral de Chile para el período 1989 a 2009, disponible en: <http://historico.servel.cl/>

1. Para el cálculo del NEP se ha utilizado la fórmula clásica de Markku Laakso y Rein Taagepera (1979) $NEP=1/\Sigma\pi^2$, donde π es la proporción de votos (o escaños) obtenidos por el partido.

Vale decir, examinando las transformaciones en la fragmentación del sistema de partidos, se podría sostener que la propensión coalicional en Chile durante el período de tiempo estudiado, es una manifestación reactiva de los partidos y la clase política frente a coyunturas de crisis graves. Estas crisis pueden consistir en debilitamiento y fragmentación del sistema de partidos, interrupción o regresión de los procesos de institucionalización o episodios de alta personalización de la política (que incluye casos de autoritarismo e interrupción en el funcionamiento del sistema democrático). Con todo, los períodos de alta personalización correspondientes a Frei Montalva (1964-1969) y el Régimen Autoritario de Pinochet (1973-1989) no aparecen reflejados apropiadamente en el índice de fragmentación utilizado, sino más requiere una interpretación complementaria a partir de coyunturas políticas concretas y en especial, a partir de las relaciones Ejecutivo / Legislativo.

El Índice de Necesidad Coalicional (INC) elaborado por Paul Chaisty, Nic Cheeseman y Timothy Power (2012) permite calcular la exigencia o demanda de formación de coalición parlamentaria para el poder ejecutivo en un momento determinado, observando el porcentaje de apoyo del partido del presidente y el NEPs. Este Índice se obtiene multiplicando el NEPs por el inverso del porcentaje de escaños ocupados por el partido del presidente y, posteriormente, el resultado se divide por 10 (Chaisty, et. al. 2012: 7).

Gráfico N° 3: Índice de necesidad coalicional (INC)



Fuente: Elaboración propia a partir de Siavelis (1999), Valenzuela (2003) y Gallagher & Mitchell (2008) para el período 1925 a 1973 y web con información histórica del Servicio Electoral de Chile para el período 1989 a 2009, disponible en: <http://historico.servel.cl/>

Se desprende del conjunto de observaciones contenidas en el Gráfico N° 3, que existe una correlación negativa entre porcentaje de apoyo del partido del presidente y los valores del INC. Como se podrá ver, existen cuatro momentos en la evolución del INC examinando las coaliciones en estudio, de menor a mayor necesidad de coalición: primera fase de la Concertación 35,86 (1989 a 1997); Unidad Popular 36,6 (1969 a 1973); Frente Popular 45,05 (1937 a 1941); y segunda fase de la Concertación 48,26 (2001 a 2009). En paralelo se observa que el porcentaje de escaños controlado por el partido del presidente manifiesta la siguiente evolución, de mayor a menor porcentaje de escaños: primera fase de la Concertación 31,4 % (1989 a 1997); Frente Popular 20,25% (1937 a 1941), segunda fase de la Concertación 15,66 (2001 a 2009); y Unidad Popular 14 (1969 a 1973). El INC se comporta como una variable reactiva (al alza o a la baja) frente a los fenómenos de personalización, como se observa para el segundo gobierno de Ibáñez (alza) y para la administración de Frei Montalva (baja), siendo el factor diferenciador entre ambos el porcentaje de escaños controlado por el partido del presidente (en el caso de Ibáñez 17,7% y en el caso de Frei Montalva 55,8%). La alta votación obtenida por Frei Montalva en 1964, hace posible para la DC constituir gobierno monocolor y sostener la tesis del “camino propio” (Fleet, 1985), bajando a niveles históricos la dependencia de una estructura de respaldo suprapartidaria. Sin embargo, este Índice no busca determinar el éxito o fracaso de un gobierno en contexto multipartidista, sino más bien, las condiciones y obstáculos para la gestión política de un gobierno, así como la importancia del partido del presidente como partido pivote o conector de la coalición.

4.2 ARTICULACIONES VERTICALES

Por otra parte, entendemos que la trayectoria de un proceso coalicional se encuentra encadenada con las dinámicas de integración vertical del conglomerado. En este punto, resultan igualmente relevantes la disciplina de una coalición gubernamental, su coherencia y cohesión programática, sus apoyos en el Poder Legislativo, como también sus articulaciones (*linkages*) con la sociedad civil y sus organizaciones. Herbert Kitschelt (2007), por ejemplo, sostiene que los modos generales de articulación política en democracia son dos: racional, (deliberado y de cálculo) y no racional (de adhesión psicológica). En el primer caso, se trata de mecanismos de intercambio instrumental entre principales y agentes; mientras que en el segundo, se trata de vínculos afectivos de los principales hacia los agentes (Kitschelt, 2007: 529). Tal como se podrá ver en el cuadro siguiente el modo racional da lugar a la articulación clientelar y a la articulación programática. Por su parte, el modo no racional da lugar a la identificación partidaria, la identificación de rasgos (por ejemplo, representación descriptiva, entendida como semejanza en el origen social, véase H.F. Pitkin, 1985), y liderazgo carismático.

Cuadro N° 4: Modos de articulación política

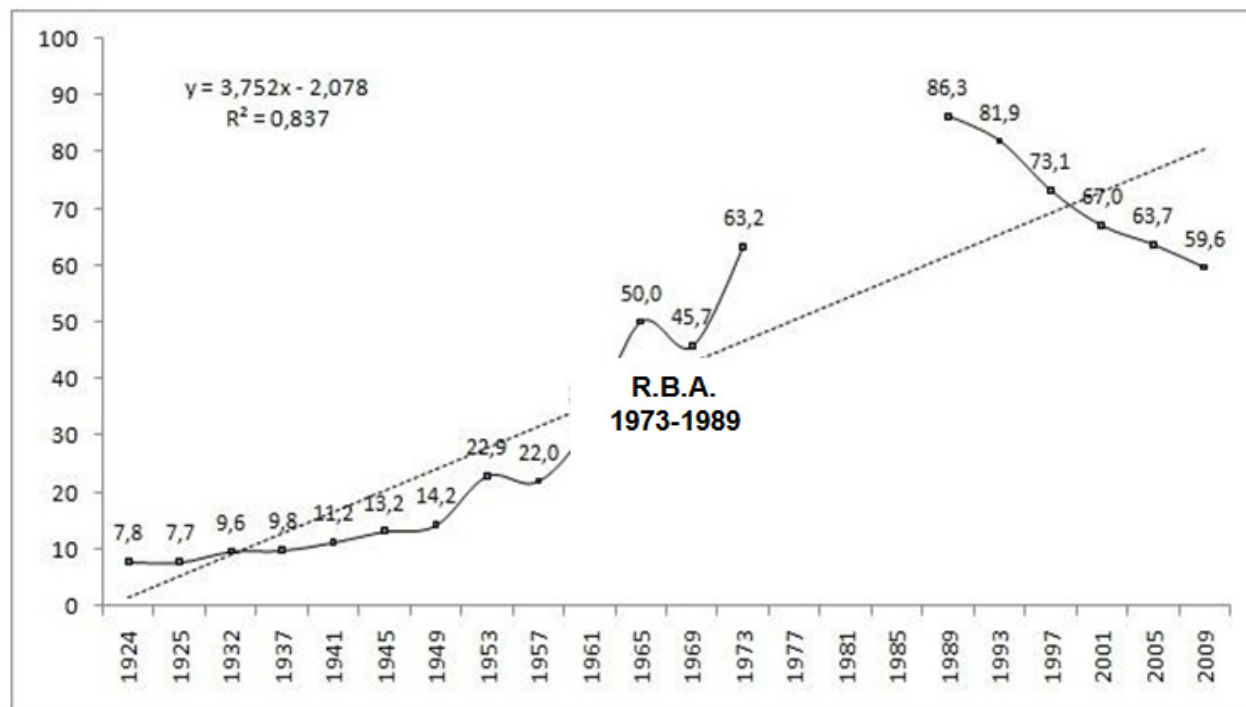
Modos de articulación política	Racional, deliberado, de cálculo: Intercambio instrumental entre principales y agentes	Articulación clientelar
		Articulación programática
	No racional, adhesión psicológica: vínculos afectivos de principales hacia los agentes	Identificación partidaria
		Identificación de rasgos
		Liderazgo carismático

Fuente: Kitschelt (2007)

Para mejor entender estos mecanismos, se describirá algunas tendencias de largo plazo en materia de participación electoral y articulación entre coaliciones, partidos y organizaciones sociales de trabajadores.

La información disponible demuestra que, en cuanto a participación electoral, existen dos etapas en el período analizado (1924-2009): el primero, abarcador del FP y la UP, en el que tendencialmente la participación aumenta, y, el segundo momento, correspondiente a la Concertación, donde la participación electoral aparece estancada o en remisión (dependiendo el indicador escogido). Si se considera, por ejemplo, la población en edad de votar que efectivamente vota (VAP, *Voting Age Population*), el año 1989 constituye un *peak* histórico de participación para luego descender sistemáticamente hasta el 2010, con el agravante de que uno de los factores principales de esta caída es la no participación de los jóvenes. Atendiendo estas tendencias se puede conjeturar, sin desconocer el peso de los factores y tendencias internacionales, sobre el carácter movilizador o desmovilizador de cada una de las coaliciones y en especial de la Concertación desde 1989.

Gráfico N° 4: Evolución participación electoral (VAP) (1924-2009)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Urzúa-Valenzuela, 1992 e Institute for Democracy and Electoral Assistance, IDEA. Disponible en: <http://www.idea.int/vt/index.cfm>

Al incorporar una línea de tendencia potencial para este período, se observan cuatro situaciones vinculadas a participación electoral: i) bajo la tendencia, en aumento (FP, 1937 a 1941); ii) sobre la tendencia, en aumento (UP, 1969 a 1973); iii) sobre la tendencia, en descenso (Concertación, 1989 a 2005); iv) bajo la tendencia, en descenso (Concertación, 2005 a 2009). Por cierto, el nivel de participación en cada período (y la variación inter-período) no descansa totalmente en la capacidad movilizadora de las coaliciones ganadoras que alcanzan el gobierno. En este sentido, se puede sostener que los niveles iniciales de participación en cada fase coalicional, no responden tan solo a la gestión de los actores, sino también, a la potencia del cleavage ideológico y la polarización de la contienda electoral. Se puede entender, en consecuencia, que el *peak* histórico de 1989 responde a la fuerza ideológica y movilizadora del cleavage autoritarismo/anti-autoritarismo.

Otra manera de presentar la cuestión de las vinculaciones o anclajes de los actores políticos en la sociedad civil corresponde a las articulaciones (verticales) entre partidos y organizaciones sociales. Autores como Alan Angell (1974) destacan la importancia de estas relaciones entre actores situados en distintos niveles, para comprender la actividad del sistema político chileno en clave histórica. Este autor sostiene que, aunque uno de los rasgos fundamentales del sistema chileno consiste en la relativa dependencia y alta fragmentación del movimiento social, la expansión intersectorial de

la acción colectiva ha contribuido a redefinir el sistema político. Si bien es cierto que los marcos jurídicos para la organización de los trabajadores en 1924, 1967 y 1979 resultan decisivos para entender la evolución histórica del movimiento sindical chileno, ha existido desde comienzos de siglo XX una cultura sindical persistente que puede ser analizada como variable independiente (Angell, 1974; Álvarez, 2010).

Del mismo modo, Kenneth Roberts (2002) ha analizado profusamente la articulación Estado y Sociedad a nivel latinoamericano, destacando el conjunto de restricciones y oportunidades para los procesos de continuidad y cambio institucional, derivadas de las características matriciales del sistema de partidos. Dentro de la distinción tipológica más general utilizada por el autor –sistemas de partido elitista y sistemas de partido de movilización obrera- el caso de Chile en el siglo veinte corresponde claramente al segundo conjunto. Según Roberts:

En sistemas de base clasista como Chile (...), la movilización de los trabajadores fue guiada por los partidos marxistas o movimientos revolucionarios que eclipsaron a los partidos tradicionales de la oligarquía, polarizando severamente el espectro político a lo largo de líneas de clase. En estos sistemas, los partidos políticos desarrollaron posiciones ideológicas y programáticas distintivas y enfocaron su prédica en forma predominante –aunque no exclusiva- a estratos sociales o de clase específicos. Por ende, la competencia electoral fue en su naturaleza estratificada; en Chile, la clase trabajadora tendió a votar por los Socialistas o Comunistas, la clase media se inclinó más hacia los partidos de centro, y los sectores de la élite (y, con anterioridad a los años 60, los pobres rurales) optaron marcadamente por los partidos conservadores pro-financieros (Roberts, 2002: 62).

El esfuerzo de periodización de Ian Roxborough (1997), al identificar cinco fases en la evolución del movimiento sindical latinoamericano, reconoce ciertos patrones generales que también enmarcan el proceso chileno. Las etapas señaladas por Roxborough son; i) de agitación y movilización en el contexto de la crisis de 1930, ii) de “frentepopulismo” desde finales de la década de 1930 a mediados de la década de 1940, iii) de posguerra, de victoria conservadora y ataque a la izquierda, iv) la emergencia de un “nuevo sindicalismo” con aumento de conflictividad social y laboral, y v) la expansión neoliberal, crisis de la deuda, descenso del sector formal y crecientes niveles de conflicto laboral. Cada uno de estos momentos modificó los patrones organizativos del movimiento sindical y sus modos de vinculación con el Estado y partidos políticos.

Desde un punto de vista organizativo, las principales multisindicales ligadas a los tres procesos coalicionales en estudio han sido: la Confederación de Trabajadores de Chile (CTCH) para el FP, la Central Única de Trabajadores (CUT1) para la UP y la Central Unitaria de Trabajadores (CUT2) para la Concertación. La CTCH fue formada en diciembre de 1936 y disuelta en enero de 1946, producto de las divisiones internas, principalmente entre sectores socialistas y comunistas. (Garcés, 1988) En general, durante esta fase, la CTCH apoyó de manera orgánica al FP y su opción presidencial con Aguirre Cerda, participando de su elección como candidato de la coalición; resultado de lo cual, formó parte del Consejo de la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) y

asumió una función clave de intermediación en los conflictos laborales; tarea que terminó siendo disfuncional para la cohesión interna de la multisindical.

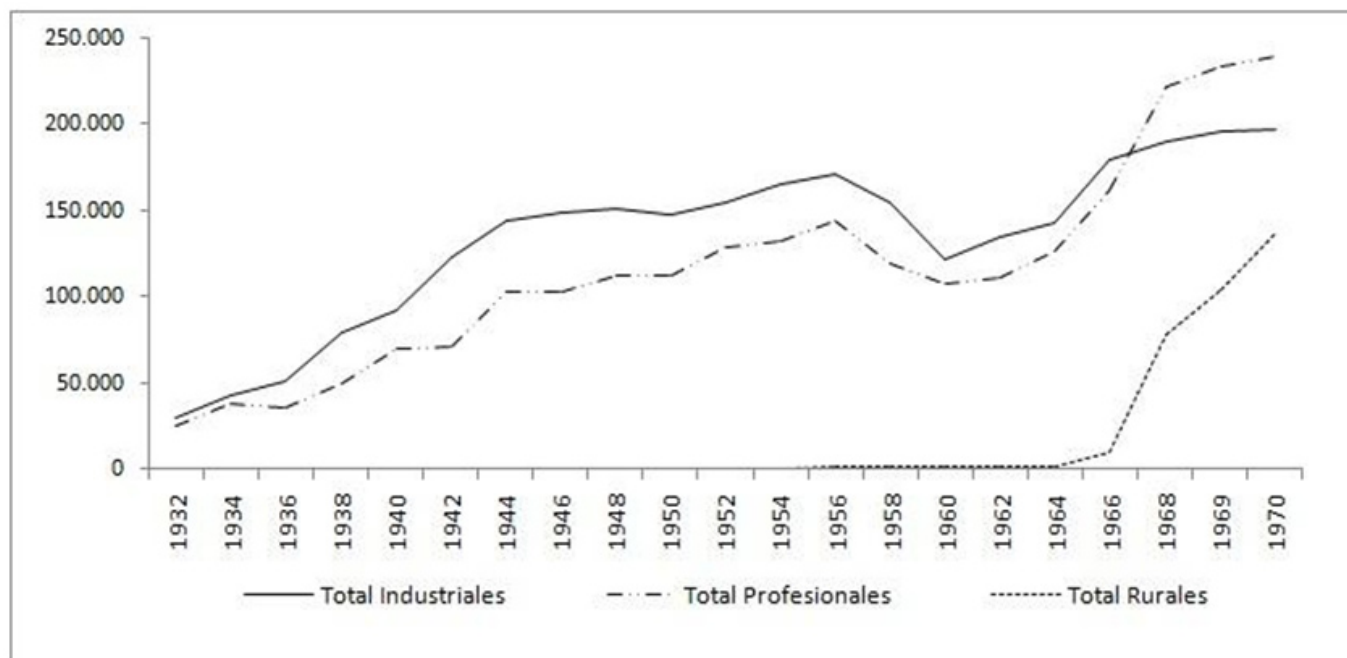
La CUT1 fue creada en 1953 por Clotario Blest y bajo influencia comunista y socialista se desarrolla en un contexto de expansión del “nuevo sindicalismo latinoamericano”, con el desbordamiento de acción colectiva movimentista del período (Alvarez, 2010) y con una creciente participación de la Democracia Cristiana y la Iglesia Católica en las organizaciones de trabajadores. Gran parte del período en que existió la CUT1, se caracterizó por su existencia extralegal, apreciando que su reconocimiento institucional ocurrió solo el 4 de enero de 1972 (Ley N° 17.594), momento en el que se autorizó formalmente, su personalidad jurídica y mecanismos de financiamiento. (Garcés, 1988) Durante el gobierno de la UP la CUT1 participó de funciones relevantes en el Ejecutivo con los nombramientos de Luis Figueroa (Militante PC y Presidente de la CUT1) como Ministro del Trabajo y Rolando Calderón (Militante PS y Secretario General de la CUT1) como Ministro de Agricultura (Walker, 1989: 157). Luego del Golpe de Estado y la caída de la UP, su disolución ocurrió el 24 de septiembre de 1974 (Decreto Ley N° 12) a pocos días de instalado el Régimen Autoritario de Pinochet.

A partir de 1988 y hasta el presente, la CUT2 ha sido la principal multisindical chilena, continuadora de su homónima creada en 1953. Participó en la movilización social y política para el plebiscito de 1988 y la campaña presidencial de 1989, apoyando al candidato de la Concertación. Sin embargo, su desenvolvimiento se ha visto marcado por macrotendencias internacionales y regionales como: la expansión neoliberal, transformaciones del mercado del trabajo, debilitamiento de la función reguladora del Estado y declive del sector formal (Roxborough, 1997). En Chile, la represión autoritaria desde 1973, la privatización y promulgación del Plan laboral en 1979, sentaron las bases del declive de la sindicalización y desestructuraron el patrón de dependencia de las organizaciones chilenas de trabajadores durante el siglo XX.

En este contexto, se observa que la evolución de las tasas de sindicalización muestra una tendencia al crecimiento para el período 1932 a 1973, con una caída entre los últimos años de la década de 1950 y los primeros años de la década siguiente (Gobierno de Jorge Alessandri). Desagregando las tasas de sindicalización anuales por sindicalización industrial, sindicalización profesional y sindicalización rural, se puede trazar los diferentes impulsos de articulación, movilización y anclaje de cada una de las coaliciones. Para el período 1932 a 1966 los datos muestran una ventaja en el número de sindicalizados industriales frente a la sindicalización profesional, consistente con el impulso movilizador de los gobiernos del FP y Radicales. La sindicalización profesional supera a la sindicalización obrera sólo a fines del gobierno de Eduardo Frei Montalva, fenómeno congruente con el propósito de movilización de sectores de la clase media impulsado por el gobierno DC. También durante el gobierno DC se constata un aumento significativo de la sindicalización rural como resultado de una de las políticas claves para la administración de Frei como fue la sindicalización campesina impulsada por la Ley 16.625 de 1967. De tal suerte, si los gobiernos del FP y Radicales contaron con un movimiento sindical compuesto preferentemente por trabajadores industriales, la UP tuvo que apoyarse en una estructura sindical más compleja, donde existían niveles de com-

petencia (y presión) mayor por el control partidario sobre las organizaciones de trabajadores. Esto ocurría notoriamente en aquellos sectores del movimiento sindical donde en los años 60 la Derecha y la DC habían demostrado capacidad de penetración.

Gráfico N° 5: Evolución sindicalización (1932-1973)

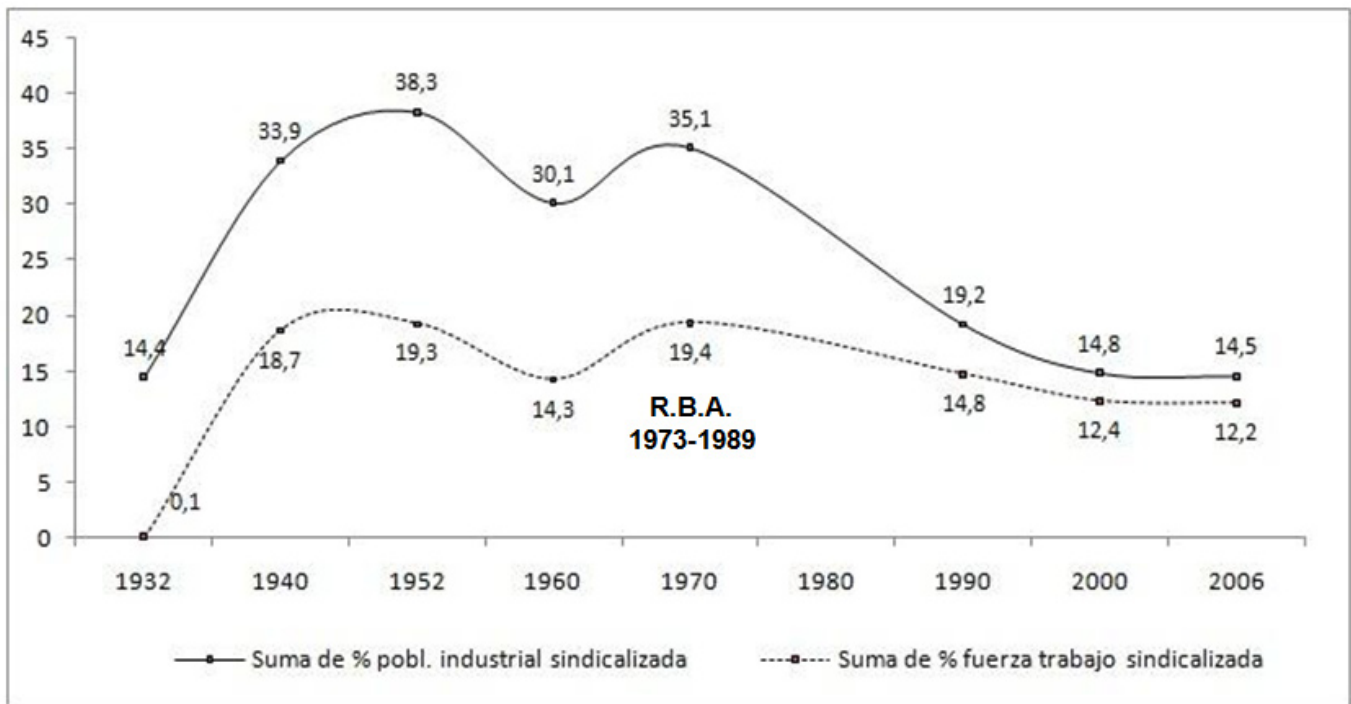


Fuente: Elaboración propia en base a INSORA (1962) y Scapini (2011).

El gráfico N° 6 presenta las tendencias generales en la evolución de la sindicalización para el período 1932 – 2006, permitiendo comparar tendencias pre y post Pinochet. En esta perspectiva el rasgo más destacado ha sido el descenso de la sindicalización después de 1990, situación que se puede entender por el impacto de la represión durante el período autoritario, los cambios en la estructura del mercado laboral, transformaciones relevantes en la cultura política y cambios en los marcos legales que regulan la actividad sindical. Por tanto, a partir de estas tendencias, queda de manifiesto el propósito movilizador para las coaliciones gubernamentales del FP (FP-CTCH: énfasis en articulación programática y partidaria) y la UP (UP-CUT1: énfasis en articulación partidaria, programática), lo que implicaba una arquitectura que integraba vertical y horizontalmente a actores políticos y sociales (principalmente para el FP que daba participación efectiva en la coalición a la CTCH con implicancia en definiciones de políticas) y capacidad orgánica para agregar demandas y ejercer veto por parte de los actores sociales que formaban parte del conglomerado. En cambio, para la Concertación (C-CUT2: énfasis en articulación partidaria, clientelar), la caída drástica de

la sindicalización entre 1990 y 2006 (gráfico 6), no sólo retrajo los niveles de participación de los trabajadores a tasas cercanas a la década de 1930, sino que volatilizó el anclaje social de esta coalición gubernamental. En tal sentido, resultan nuevamente (como en relación a la participación electoral) sugestivas las hipótesis alternativas sobre el carácter desmovilizador o la erosión del anclaje social de la Concertación.

Gráfico N° 6: Evolución sindicalización (1932-2006)



Fuente: Elaboración propia en base a INSORA (1962) y Scapini (2011).

5. CONCLUSIÓN

Este artículo busca analizar, más allá de las restricciones o incentivos institucionales, las condiciones genéticas de la propensión coalicional en Chile durante el siglo veinte y la contribución de las coaliciones políticas al proceso de democratización del país. Por este motivo, analizamos comparativamente aspectos relevantes de las experiencias coalicionales del FP, la UP y la Concertación que resultan a nuestro entender, factores principales para el entendimiento de la estructura de oportunidades en cada coyuntura, inclinación de los partidos a desarrollar propensión coalicional, sus mecanismos de mantenimiento y la capacidad de penetración de las Coaliciones en la estructura social.

De acuerdo a la evidencia disponible se puede reafirmar la creencia inicial en lo relativo a que los incentivos institucionales no constituyen una explicación suficiente para los procesos coaliciones en regímenes presidenciales. Para el estudio de lo que diversos autores han llamado la difícil combinación de presidencialismo y multipartidismo y sus efectos sobre la formación y mantenimiento de coaliciones de gobierno, parece ser adecuado no perder de vista aspectos vinculados a las coyunturas específicas y los contextos políticos.

En este camino, hemos constatado que un factor relevante para la evolución de la estructura coalicional es el desempeño de los partidos pivotes o partidos conectores (partidos que lideran y ejercen funciones de intermediación en la estructura coalicional). En aquellos procesos (FP y Concertación) en los que el partido conector posee una elevada capacidad de movilización electoral, se orienta hacia el centro político y desiste de un posicionamiento exclusivista (camino propio), el desempeño de la coalición tiende a ser más eficiente y se generan mejores condiciones para su mantenimiento. Por el contrario, la experiencia de la UP muestra que la ausencia de un partido dominante en la coalición que se encuentre alineado con el gobierno y logre articular o dar coherencia al conglomerado pudiera resultar decisivo en términos de la (in) gobernabilidad.

Respecto de los apoyos electorales y el contingente legislativo presidencial, se ha mostrado que en los tres casos analizados, se configuran cuatro escenarios, cada uno de los cuales condiciona una trayectoria y desenlace diferente. En este sentido, el caso de la Concertación entre 1990 y 1999 reúne las dos condiciones más favorables para el mantenimiento de la alianza de gobierno (MaP-MaD) y el caso de la UP se identifican simultáneamente las dos condiciones que más favorecen la caída del conglomerado de gobierno (MiP-MiD). La secuencia completa, en orden decreciente, de factores que favorecen el mantenimiento de las coaliciones de gobierno en el período analizado es la siguiente: MaP-MaD > MiP-MaD > MaP-MiD > MiP-MiD.

Del mismo modo, tras el análisis de la evolución histórica de la fragmentación partidaria, se puede concluir que independiente de las plataformas programáticas o de las narrativas de los partidos integrantes, la propensión coalicional posee un importante componente reactivo frente a coyunturas críticas, que debilitan a los partidos, erosionan los procesos de institucionalización y potencian el surgimiento de liderazgos personalistas de corte autocrático. Para este estudio, las coyunturas críticas que figuran como antecedentes de las etapas con mayor propensión coalicional son: la década de 1930 con los episodios de inestabilidad institucional y la irrupción del liderazgo de Carlos Ibáñez; la década de 1950 con la extrema fragmentación del sistema de partidos y la segunda presidencia de Ibáñez y los diecisiete años de autoritarismo con el gobierno del general Pinochet (1973 a 1989).

Finalmente, respecto al problema del anclaje social de las coaliciones, se ha revisado todavía de manera muy general y provisoria, las tendencias históricas de movilización electoral y de organizaciones sociales. Para reconstruir la primera tendencia nos hemos centrado en el porcentaje de ciudadanos en edad de votar que efectivamente votan (VAP) y para la segunda tendencia nos hemos apoyado en la evolución de las tasas de sindicalización. En ambos planos aparecen tendencias opuestas entre el período anterior y posterior al Régimen Autoritario de Pinochet. Ya sea en participación electoral, como en porcentajes de sindicalización por fuerza total de trabajo, durante

el período previo a 1973 existe una tendencia que denota aumento en la movilización social. Para el período posterior a 1989, la situación es un poco más compleja porque, aunque las tendencias predominantes indican una caída en la movilización electoral y de organizaciones de trabajadores, existen dos situaciones que obligan a un análisis más detallado. Por una parte, en lo relativo a participación electoral, si bien la caída ha sido constante desde la vuelta a la democracia, la coyuntura 1989 a 1997, representa un punto máximo de participación electoral a lo largo de toda la historia republicana. En otro plano, el aumento en la movilización social en Chile desde el año 2006, fortalece nuestra creencia sobre el creciente debilitamiento de los anclajes sociales de esta estructura coalicional, la precariedad de sus mecanismos de penetración social y su fragilidad (dependencia) frente a los vaivenes electorales que podría incidir en su (in) capacidad para impulsar reformas profundas al régimen político.

6. BIBLIOGRAFÍA

ALBALÁ, A. (2009), “Coaliciones gubernamentales y régimen presidencial. Incidencia sobre la estabilidad política, el caso del cono sur (1983-2005)”, en *Documentos CIDOB ediciones*. Disponible en: <<http://www.isn.ethz.ch/isn/Digital-Library/Publications/Detail/?ots591=0c54e3b3-1e9c-be1e-2c24-a6a8c7060233&lng=en&id=101396>>

ÁLVAREZ, R. (2010), “La Unidad Popular y las elecciones presidenciales de 1970 en Chile: la batalla electoral como vía revolucionaria”, en *OSAL*, Buenos Aires, 11 (28) noviembre.

AMORIM NETO, O. (2002), “Presidential Cabinets, Electoral Cycles, and Coalition Discipline in Brazil” en SCOTT MORGENSTERN y BENITO NACIF (eds.) *Legislative Politics in Latin America*, Cambridge: Cambridge University Press.

ANGELL, A. (1974), *Partidos políticos y movimiento obrero en Chile*, México DF, Ediciones Era.

AXELROD, R. (1970), *Conflict of Interest*, Chicago, Markham.

BEVIR, M. y RHODES, R. (2001), “A Decentred Theory of Governance: Rational Choice, Institutionalism and Interpretation”, en *Institute of Governmental Studies-Working Paper*, Berkeley, (10). Obtenido el 22 de diciembre de 2011, de <http://igs.berkeley.edu/publications/working_papers/WP2001-10.pdf>

BOENINGER, E. (1997), *Democracia en Chile. Lecciones para la gobernabilidad democrática*, Santiago de Chile, Andrés Bello.

BOIX, C. y STOKES, S. (2007), *The Oxford handbook of comparative politics*, New York, Oxford University Press Inc.

BUQUET, D. (2007), "Entre la legitimidad y la eficacia: reformas en los sistemas de elección presidencial en América Latina", en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, Montevideo, (16), Año 2007.

CAREY, J. M. (2002), "Parties, Coalitions and the Chilean Congress in the 1990s" en S. MORGENTERN y B. NACIF (eds.) *Legislative Politics in Latin America*, 6 (2): 365-405 (Versión castellana: "Partidos, coaliciones y el Congreso chileno en los años noventa" en *Política y Gobierno*, 6 (2): 365-405.

CAVAROZZI, M. (1991), "Más allá de las transiciones a la democracia en América Latina", en *Revista de Estudios Políticos (Nueva época)*, (74), octubre-diciembre.

----- (1996), *El capitalismo político tardío y su crisis en América Latina*, Rosario, Homo Sapiens Ediciones.

CHAISTY, P., CHEESEMAN, N. y POWER, T. (2012), "Rethinking the 'presidentialism debate': conceptualizing coalitional politics in cross-regional perspective", en *Democratization*, London, 21 (1): 72-94 12. Disponible en: <<http://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/13510347.2012.710604>>

CHASQUETTI, D. (2008), *Democracia, presidencialismo y partidos políticos en América Latina: Evaluando la "difícil combinación"*, Montevideo, Ediciones Cauce-CSIC. Disponible en: <<http://works.bepress.com/cgi/viewcontent.cgi?filename=0&article=1003&context=chasquetti&type=additional>>

----- (2001), "Democracia, multipartidismo y coaliciones en América Latina: evaluando la difícil combinación" en J. LANZARO (ed.) *Tipos de Presidencialismo y Coaliciones Políticas en América Latina*, Buenos Aires, CLACSO. Disponible en: <<http://works.bepress.com/chasquetti/5>>

CHEIBUB, J. A. (2002), "Minority governments, deadlock situations, and the survival of presidential democracies", en *Comparative Political Studies*, 35: 284-312.

COPPEDGE M. (2001), "Instituciones y Gobernabilidad Democrática en América Latina" en A. CAMOU (comp.) *Los Desafíos de la Gobernabilidad*, Madrid, FLACSO-IISUNAM.

COX, G., y MC CUBBINS, M. (1993), *Legislative Leviathan*, Berkeley and Los Angeles, University of California Press.

CROMBEZ, C. (1996), "Minority government, minimal winning coalitions and surplus majorities in parliamentary systems", en *European Journal of Political Research*, 29: 1-29.

DELGADO, J. D. (2007), "Perspectivas clásicas y contemporáneas en el estudio de los movimientos sociales: análisis multidimensional del giro hacia la relacionalidad", en *Revista Colombiana de Sociología*, Colombia, (28): 47-71.

DODD. L. C. (1976), *Coalitions in Parliamentary Government*, Princeton, Princeton University Press.

GALLAGHER, M. y MITCHELL, P. (eds.) (2008), *The Politics of Electoral Systems*, Oxford and New York, Oxford University Press. Disponible en: <<http://www.oup.com/uk/catalogue/?ci=9780199238675>>

GARCES, M. (1985), “Movimiento Obrero en la década del treinta y el Frente Popular”, Tesis para optar al grado de Licenciatura en Historia, Santiago, Pontificia Universidad Católica de Chile.

----- (1988), *FOCH, CTCH, CUT. Las Centrales Unitarias en la historia del sindicalismo chileno*, Santiago, ECO. Materiales de Educación Popular.

GARRETÓN, M. (2001), “Redefinición de gobernabilidad y cambio político”, en *Revista de Ciencias Sociales Iberoamericanas-Síntesis*, Madrid, (22).

----- (2012), *Neoliberalismo corregido y progresismo limitado: los gobiernos de la Concertación en Chile 1990-2010*, Santiago, Editorial Arcis CLACSO. Disponible en: <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/coediciones/20121121122525/NeoliberalismoCorregido.pdf>>

GERRING, J. y THACKER, S. (2008), *A Centripetal Theory of Democratic Governance*, New York, Cambridge University Press.

IBARRA, P. (2000), “Los estudios sobre movimientos sociales: estado de la cuestión”, en *Revista Española de Ciencia Política*, 1 (2): 271-290.

INSTITUTO DE ORGANIZACIÓN Y ADMINISTRACIÓN (INSORA) (1962), *Afiliación y finanzas sindicales en Chile (1932-1959)*, Santiago, Universidad de Chile.

LAAKSO, M. (1979), “The “Effective” Number of Parties: A Measure with Application to West Europe”, en *Comparative Political Studies*, 12 (1).

LANZARO, J. (2001), “Tipos de presidencialismo y modos de gobierno en América Latina” en J. LANZARO (comp.) *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*, Buenos Aires, CLACSO.

LIJHPART, A. (2000), *Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*, Barcelona, Ariel.

LIPSET, S.M. y ROKKAN, S. (1967), “Cleavage Structures, Party Systems, and Voter Alignments: An Introduction” en S. M. LIPSET y S. ROKKAN (Eds) *Party Systems and Voter Alignments: Cross National Perspectives*, Nueva York, The Free Press.

MAINWARING S., SCULLY T. (2008), “América Latina: ocho lecciones de gobernabilidad”, en *Journal of Democracy*, Washington, 19 (3): 113-127.

----- (1996), *La Construcción de Instituciones Democráticas: Sistema de Partidos en América Latina*, Santiago de Chile, CIEPLAN. Disponible en: <<http://www.cieplan.org/biblioteca/detalle.tpl?id=19>>

----- (1995), “La institucionalización de los sistemas de partido en América Latina”, en *Revista de Ciencia Política*, 17(1-2).

MELLA, M. (2008), “Los intelectuales de los centros académicos independientes y el surgimiento del concertacionismo”, en *Revista Historia Social y de las Mentalidades*, 1.

----- (2010), “El eclecticismo no resuelto del liderazgo de Ricardo Lagos”, en *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, 14: 113-142.

----- (2011a), “El pensamiento sobre la modernización y la democratización durante el gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle”, en *Revista de Estudios Políticos Tékhne*, 9 (15).

---- (comp.) (2011b), *Extraños en la noche. Intelectuales y usos políticos del conocimiento durante la transición chilena*, Santiago, RIL Editores.

----- (2011c), “Referentes internacionales para el giro reformista de la izquierda chilena (1975-1990)”, en *Espacios Públicos*, enero-abril: 155-175.

MILOS, P. (2008), *Frente Popular en Chile. Su configuración: 1935-1938*, Santiago, LOM.

MOULIAN, T. (2009), *Contradicciones del desarrollo político chileno. 1920-1990*, Santiago, LOM.

OLLIER, M.M. (2001), *Las coaliciones políticas en la Argentina. El caso de la Alianza*, Buenos Aires, F.C.E.

PAYNE, M. y ZOVATTO, D. (2006), *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo.

PEREIRA, C. POWER, T. y RAILE, E. (2011), “Presidentialism, Coalitions, and Accountability” en T. POWER Y M. TAYLOR (eds.) *Accountability Institutions and Political Corruption in Brazil*, Paris, Notre Dame University Press.

PITKIN, H. F. (1985), *El concepto de representación*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.

POWER, T. (2010), “Optimism, Pessimism, and Coalitional Presidentialism: Debating the Institutional Design of Brazilian Democracy”, en *Bulletin of Latin American Research*, 29 (1): 18–33.

PRZEWORSKI, A. (1995), *Democracia y mercado. Reformas políticas y económicas en la Europa del Este y América Latina*, Cambridge, U.K.: Cambridge University Press.

----- (2010), *Qué esperar de la democracia. Límites y posibilidades del autogobierno*, Buenos Aires, Siglo XXI.

---- y SAIEGH, S. (2004), "Government coalitions and legislative success under presidentialism and parliamentarism", en *British Journal of Political Science*, 34: 565-87.

RIKER, W. (1962), *The Theory of Political Coalitions*, New Haven, Yale University Press.

ROBERTS, K. (2002), "El sistema de partidos y la transformación de la representación política en la era neoliberal latinoamericana", en M. CAVAROZZI y J. ABAL MEDINA (h.) *El asedio de la política. Los partidos latinoamericanos en la era neoliberal*, Rosario, Homo Sapiens.

ROXBOROUGH, I. (1997), "La clase trabajadora urbana y el movimiento obrero en América Latina desde 1930" en L. BETHELL (ed.) *Historia de América Latina*, Vol. 12, Barcelona, Crítica.

SANTISO, J. (2006), *La economía política de lo posible en América Latina*, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo.

SCAPINI, J. C. (2011), *El salario mínimo y sus implicancias sociales en Chile*, Santiago, Instituto Igualdad-Friedrich Ebert Stiftung. Minuta legislativa N° 44, junio de 2011.

SIAVELIS, P. (2004), "Sistema Electoral, Desintegración de Coaliciones, y Democracia en Chile: El Fin de la Concertación", en *Revista de Ciencia Política* 24 (1): 58-80.

----- (2005), "Los peligros de la ingeniería electoral (y de predecir sus efectos)", en *Revista Política*, Santiago de Chile, (45): 9-28.

----- (1999), "Continuidad y transformación del sistema de partidos en una transición "modelo"", en P. DRAKE e I. JAKSIC (comp.) *El modelo chileno. Democracia y desarrollo en los noventa*, Santiago, LOM.

STROM, K. (1984), "Minority governments in parliamentary democracies: the rationality of nonwinning cabinet solutions", en *Comparative Political Studies*, 17: 199-227.

----- (1985), "Party goals and government performance in parliamentary democracies", en *American Political Science Review*, 79: 738-54.

----- (1990), *Minority Government and Majority Rule*, Cambridge, Cambridge University Press.

----- y NYBLADE B. (2007), "Coalition Theory and Government Formation" en C. BOIX y S. STOKES (eds.) *The Oxford handbook of comparative politics*, New York, Oxford University Press Inc.

TAAGEPERA, R. (2007), "Electoral Systems" en C. BOIX y S. STOKES (eds.) *The Oxford handbook of comparative politics*, New York, Oxford University Press Inc.

URZUA-VALENZUELA, G. (1984), *Diccionario político institucional de Chile*, Santiago, Editorial Jurídica.


----- (1992), *Historia política de Chile y su evolución electoral. (Desde 1810 a 1992)*, Santiago, Editorial Jurídica.

VALENZUELA, A. (2003), *El quiebre de la democracia en Chile*, Santiago, UDP.

VALENZUELA, A. y LINZ, J.J. (comps.) (1998), *Las crisis del presidencialismo. 2 El caso de Latinoamérica*, Madrid, Alianza.

VALENZUELA, J.S. (1995), “Orígenes y transformaciones del sistema de partidos en Chile”, en *Revista de Estudios Públicos*, (58).

Mella Polanco, Marcelo (2017). “Propensión coalicional en Chile: un análisis de los casos del Frente Popular, la Unidad Popular y la Concertación de Partidos por la Democracia”, en *Itinerarios políticos contemporáneos en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay*, compilado por Pinillos, C.; Cavarozzi, M. y Mella Polanco, M. UNR Editora, Rosario. Páginas 131-160.

The background of the page is an aerial photograph of a landscape, likely a coastal or agricultural area, with a diagonal color gradient overlay. The gradient transitions from a dark blue on the left to a light yellow on the right, passing through shades of purple, green, and orange. The text is overlaid on this background.

MÁS ALLÁ DE LA EXCEPCIONALIDAD. CLIENTELISMO POLÍTICO EN CHILE: DEBATES, ANTECEDENTES HISTÓRICOS Y ALGUNOS RASGOS GENERALES EN EL TIEMPO PRESENTE

Aníbal Pérez Contreras

Universidad de Santiago
de Chile, Chile

1. INTRODUCCIÓN

Recientemente en mayo de 2016 bajo el contexto de la renuncia del histórico dirigente político del Partido Por la Democracia (PPD), Pepe Auth, el ex-Presidente Ricardo Lagos Escobar acusó públicamente el carácter clientelista de su propio partido, al mismo tiempo que cuestionó los mecanismos de control que se ejercían en sus liderazgos internos (*La Tercera*, 7 de mayo, 2016, p.4). Tiempo más adelante, el diputado Rene Saffirio renunció a su larga militancia en el Partido Demócrata Cristiano (PDC), aduciendo el ejercicio de control y clientelismo que ejercía su ahora ex-partido en el Servicio Nacional de Menores (*El Mercurio*, 26 de mayo, 2016). Más aún, ante la visibilización del fenómeno un grupo de diputados de diversas bancadas presentaron la intención de elaborar un proyecto que tipifique el clientelismo como un delito (*La Tercera*, 4 de junio, 2016, p.12). Al inicio de los acontecimientos señalados, a través de la prensa se consultó a especialistas sobre la problemática, sosteniendo algunos que sería exagerado hablar de clientelismo en Chile dada la fortaleza de sus instituciones. Así, este país sería una excepción al contexto latinoamericano (*La Segunda*, 10 de mayo, 2016, p.10).

Esta idea de la excepcionalidad democrática chilena no es nueva ni el debate ni en la reflexión intelectual criolla, sobre todo en el otrora pensamiento nacionalista conservador (Pinto, 2016), esto entre otras cosas, a raíz de la institucionalización temprana del Estado en el siglo XIX. Dicho proceso, cargado de fuerte violencia, autoritarismo y exclusión, mostraría el triunfo de la elite conservadora por sobre los intentos liberales en el ciclo post-independencia (Corvalán, 2016). Más aún, casi doscientos años después en el ocaso del siglo XX y en medio del proceso de transición democrática durante los noventa, la noción de excepcionalidad apareció vestida de nuevos ropajes. Esta vez, tuvo que ver con el éxito del denominado “modelo chileno”; el que mostraría un crecimiento económico sostenido, control de la inflación, disminución de la pobreza, altos grados de institucionalización y un traspaso desde la dictadura militar a un gobierno civil evitando una regresión autoritaria. Todo lo anterior, en paz social y gracias una elite dirigente que habría privilegiado la moderación y el consenso (Valenzuela, 1995; Alcántara, 2010; Boeninguer, 1997).

Sin embargo, gran parte de estas miradas han puesto su atención en fenómenos macro-estructurales que, aunque necesarios, tienden a invisibilizar a los sujetos de “carne y hueso”, desestimando sus experiencias concretas sobre la vida y las formas de “hacer política” en un proceso histórico determinado. Ello pensamos, termina opacando la historicidad de todo desarrollo político. En razón de lo anterior, es que el presente artículo opta metodológicamente por descender el lente de análisis hacia las prácticas políticas de las personas en el territorio, y mediante el debate sobre el clientelismo político, problematiza en torno a algunos rasgos generales de este en la historia presente chilena entre 1990-2015, matizando con ello el arquetipo excepcionalista de la democracia nacional. Para responder a nuestro problema, se recurre a la bibliografía disponible tanto internacional como nacional del fenómeno, además de la recopilación de algunos datos estadísticos centrados en la demanda de recursos en las tres comunas más importantes del país, junto a reflexiones realizadas a partir del trabajo de campo de una investigación en curso. La hipótesis principal de este artículo, sugiere que el clientelismo en Chile ha sido una costumbre política, asimilada tanto por los actores

políticos como por los clientes, con frecuencia encarnados en dirigentes sociales barriales. De esta forma, el fenómeno como práctica, representaría una larga continuidad histórica del sistema de partidos criollo, el que durante la historia presente se articuló de preferencia en el espacio municipal adaptándose a diferentes coyunturas. Dentro de sus características principales, se encontrarían el silenciamiento de sus relaciones, así como el progresivo aumento en la demanda de los diferentes clientes.

2. CLIENTELISMO UNA CATEGORÍA EN DEBATE PERMANENTE

Como muchas categorías analíticas el clientelismo ha estado en un debate continuo. Originalmente en términos etimológicos, la raíz lingüística de la noción de cliente correspondería a *cliens*, la que según Susana Corzo (2002) en su expresión antecesora se encontrarían tres verbos: *clinere*, *colere* y *cluere*. El primero de ellos, *clinere* significa apoyarse en, evidenciando en su significación una estructura social de dependencia entre actores desiguales. Por otra parte, la noción de *cluere* representaría acatar, como parte de una relación subordinada. Así, en Roma era de uso común para referirse a los campesinos dependientes de un patrono, sobre el cual obtenían seguridad y protección a cambio de servicios. Los clientes eran pues, la base de una relación social de subordinación y de necesidad mutua en una familia, articulados en una lógica de reciprocidad desigual, donde uno ejercía mayor poder que otro (Coulanges, 1982).

Sin embargo, en el caso del clientelismo político como categoría analítica, su masificación es más bien propia del siglo XX y fue utilizada desde las diferentes ciencias sociales para comprender determinadas formas de dependencia y subordinación entre actores desiguales bajo sociedades denominadas como “tradicionales”. Es por ello que, desde la sociología se puso la atención en las formas de sociabilidad entre actores y en la antropología surgió la preocupación por las reglas de reciprocidad que operaban en grupos de la Polinesia. Más aún, desde el análisis politológico, comenzó a ser utilizada para visualizar ciertos rasgos que prevalecían en sistemas políticos que se asumían como modernos. En razón de esto, es que se desarrollaron investigaciones de preferencia en Asia, Latinoamérica, EE.UU. y más tarde en Europa mediterránea (Moreno, 1999; Cerdas 2014). Así, la categoría se empleó para evidenciar como se legitimaban las relaciones de dominación bajo una estructura de reciprocidad y dependencia que persistía forzosamente, en comparación con otras dimensiones de las sociedades consideradas como más “avanzadas” y caracterizadas por la autonomía de relaciones individuales. Con todo, uno de los elementos de mayor riqueza analítica, ha pasado por el profundo carácter interdisciplinario en las formas de abordaje del fenómeno, ya sea tanto en lo teórico como en lo metodológico. Ello ha permitido abrirse a una mayor complejidad explicativa, recurriendo a un número indefinido de técnicas investigativas. La discusión en la actualidad pensamos, da cuenta de ello.

Ya para la década de los noventa del siglo XX el debate sobre el clientelismo ha estado presente en la literatura internacional, principalmente bajo el supuesto de que, con un nuevo escenario de fortalecimiento de las instituciones políticas demo-liberales, se lograría una mayor autonomía de

la sociedad civil, decantando ello en la eliminación del clientelismo. Para un primer grupo de analistas, el fenómeno se ha entendido como un rasgo propio de sociedades pre-modernas, tal como un lastre que debería desaparecer. Más aún, se pone el acento en el carácter vertical de la relación, donde los patrones operarían mediante un ejercicio racional de control del voto, a cambio de favores de diversa índole para sus clientes (Cazorla, 1992; Fox, 1994; O'Donnell, 1996; Stokes y Medina 2002; Wilkinson, 2007; Stokes *et al.*, 2013).

Sin embargo, esta visión no ha dejado conforme a todos los analistas. Entre otras cosas, se le ha criticado la invisibilización de los clientes como actores relevantes de la relación, así como también la de los propios intermediarios. De ahí que en un segundo grupo de especialistas se postule reconocer la “presión desde abajo” existente en una relación clientelar, visualizando a los clientes más que como ciudadanos pasivos, como negociadores en el momento del apoyo. Centralmente a partir del caso mexicano, argentino y español, se propone enfatizar el carácter de la reciprocidad, llegando algunos a postular la idea de suplantar la categoría de clientelismo por la de intercambio, dada la función de integración de grupos marginados de los sistemas políticos que cumpliría (Corzo, 2002; Combés, 2011; Vommaro y Quirós, 2011; Quirós, 2011).

Ahora bien, en el marco de este debate han existido miradas que se ubican en un punto intermedio. Manteniendo la tendencia interdisciplinaria y multinacional del objeto de estudio, se ha planteado desde países como: Brasil, Colombia, Argentina, Chile y otros, una mirada crítica hacia quienes reducen el fenómeno al intercambio de favores por votos. Esas visiones –se sostiene–, dejarían de lado el pasado y el desarrollo en el tiempo de una red clientelar, no pudiendo explicar la ruptura de las mismas y la reconfiguración en otras. Al mismo tiempo y en coincidencia con el segundo grupo, se plantea la necesidad de incorporar una mirada multidimensional al fenómeno, el que –sin dejar de lado los elementos racionales– incorpore los factores subjetivos, emocionales y normativos constitutivos de la sociabilidad política. Además, este conjunto de investigaciones toma cierta distancia con quienes centran la atención en el carácter del intercambio, en tanto que se tenderían a invisibilizar las relaciones de poder, pues para esta mirada, las relaciones clientelares seguirían siendo asimétricas. En otras palabras, en el intercambio sigue un actor controlando el acceso a los recursos y con ello hegemonizando el vínculo (Peralta, 1996; Gay, 1997; Escobar, 1997; Roneger, 1997; Auyero, 1997, 2001, 2007; Swistun y Auyero, 2008; Barozet, 2003; Durston *et al.*, 2005; Hurtado, 2012; Paladino, 2014).

Con todo, hoy existe una oferta conceptual mucho mayor que antes, la cual pone a disposición una serie de subtipos de clientelismo con los respectivos adjetivos. Entre ellos se encuentra el tipo denso: para dar cuenta del mayor control que se ejerce sobre de los clientes en torno a la retribución electoral; fino o semi-clientelismo: con el objetivo de caracterizar una relación donde el control es menos efectivo. En él aunque la expectativa está presente, la rendición de cuentas es menos evidente; de brokers en competencia: para describir situaciones donde existe mayor cantidad de intermediarios disputando el control de la solución de demandas; de partido: donde la relación interpersonal disminuiría en razón del creciente aumento de la burocracia estatal y partidaria (Schörter, 2010).

También, se le ha propuesto entender en conjunto con otras prácticas políticas como una institución informal (Helmke y Levitsky, 2004)

Ahora bien, desde una mirada histórica nuestra reflexión se inscribe dentro de este tercer conjunto de aproximaciones al fenómeno. Así, a partir de la experiencia de campo y con el objetivo de incorporar la dimensión de temporalidad, proponemos entender el fenómeno como una costumbre política anclada tanto en los dirigentes sociales como en los actores políticos. Las costumbres, como prácticas sociales aprendidas de manera consuetudinaria, permiten generar contextos en los cuales las personas pueden hacer cosas que serían más difíciles de realizar directamente (Thompson, 1995: 26). Ello se refrenda de manera permanente en las entrevistas de trabajo de campo, donde el apelo al aprendizaje intergeneracional es un factor común en la historia de vida de los clientes. Así, desde nuestra óptica la costumbre clientelar sería una relación social asimétrica basada en la expectativa de la reciprocidad, reforzada con elementos subjetivos, culturales y emotivos. Aprendido de hecho en la práctica y traspasado de manera intergeneracional, sirvió tanto a los clientes como una herramienta para solucionar sus problemas cotidianos configurando los contextos necesarios, como a las elites políticas que buscaron reproducir sus relaciones de poder durante la posdictadura chilena. Y como toda costumbre, se fue adaptando a los diferentes escenarios que se configuraron.

3. ANTECEDENTES HISTÓRICOS EN CHILE

Durante la construcción del Estado Nacional en la primera mitad del siglo XIX, se han identificado una serie de estrategias de los actores políticos con el objetivo de controlar su red de votantes. Así en el periodo de configuración de los partidos, mientras el Ejecutivo se fue convirtiendo en el “gran elector” (Nazer y Rosembly, 2000) dada la costumbre de intervención electoral desde la Presidencia de la República en las listas de candidatos, los liberales mostraban un trabajo electoral dividiéndose en tres grandes comisiones: los “negociadores” a cargo de la compra de calificaciones,¹ los “apretadores” encargados de impedir la llegada de electores opositores a las urnas, y los denominados “arrebataadores”, quienes tenían por objeto sustraer las calificaciones para impedir el sufragio (Joignant, 2001).

Para la segunda mitad del siglo XIX una de las coyunturas más relevantes fue la reforma electoral de 1874, la que permitió eliminar el requisito de rentas para el sufragio rebajándose al del alfabetismo, esto mediante una presunción jurídica según la cual quien sabía leer y escribir poseía una renta mínima. Lo anterior se estableció a través de una pragmática y heterogénea alianza que agrupó a: conservadores, liberales “suelos”, nacionales y radicales. La razón que llevó a esto, fue la exclusión de los conservadores del poder Ejecutivo tras el fin del gobierno de la fusión Liberal-Conservadora, y por tanto la necesidad de canalizar su electorado campesino para sobrevivir políticamente. Cabe señalar que para el periodo, “saber leer y escribir” se reconocía solamente con la firma personal,

1. La calificación electoral es el antecedente histórico del carnet electoral. Ella fue objeto de un fuerte control, dado que se convirtió en el filtro para acceder a la práctica del sufragio. Más aún se ha estimado que dependiendo de la competencia desarrollada un voto podría haber costado unos 8,62 dólares.

ello posibilitó paulatina y gradualmente, incorporar el electorado masivo de los conservadores para elaborar su representación, siendo el mejor ejemplo los latifundistas del valle central (Valenzuela, 1985). Con todo, dentro de las prácticas políticas recurrentes en el período señalado se encontraban: el cohecho, la injerencia del ejecutivo, el control votante, la marcación del voto, clientelismo, el control de las juntas revisoras y electorales, la sustracción de las calificaciones, etc. Ahora bien, bajo ese complejo escenario se fue igualmente configurando un sistema de partidos diverso y altamente competitivo. Así, el ciclo del ejecutivo como el “gran elector”, se cerró para 1891 cuando, tras la derrota del bando balmacedista en la Guerra Civil, se aprobó la Ley de Comuna Autónoma, lo que le permitió a los partidos políticos tomar control de las elecciones a partir de la autonomía de los gobiernos locales, transformándose estos en un centro de poder de las elites gobernantes (Valenzuela, 1997; Heisse, 1982).

Ahora bien, entrado el denominado ciclo parlamentario (1891-1925) conforme algunas prácticas iban siendo modificadas, otras en cambio se enraizaron convirtiéndose en verdaderas “costumbres políticas”. Además del cohecho, el patronazgo, la elaboración de votos erróneos para ser considerados nulos y las encerronas (organización de fiestas con alta ingesta de alcohol para que los electores opositores no llegaran a votar), se fue articulando lo que Heisse (tomando el ejemplo español) denominó el fenómeno del caciquismo. En él, los oligarcas del periodo sometían su poder político a la negociación intra-elite de acuerdo a la cantidad de inquilinos que poseían en sus fundos; centros productivos que se agregaban a una mayor red de intereses económicos diversificados en distintos rubros. La importancia de este asentamiento territorial radicó en que según su dimensión, se podía acceder a distintas cantidades de diputaciones. De esta forma, los campesinos eran arrastrados a la votación como parte de las redes de lealtad con el patrón, al mismo tiempo que se les premiaba con fiestas, asados y diferentes tipos de esparcimiento tras el fin de los comicios. De hecho, navidad, fiestas patrias y elecciones parlamentarias, eran consideradas como espacios donde se dejaba el trabajo tradicional, para luego continuar con los rituales. Estas prácticas políticas decoraron la “Belle Epoque” chilena. Un signo del estado de la cuestión es el hecho de que para 1912 los inscritos superaban el potencial de electores, evidenciando con ello la poca rigurosidad del sufragio (Nazer y Rosemblit, 2000).

Entrado ya el siglo XX y el plena crisis del modelo oligárquico, un Alessandri navegando en aguas turbulentas y tensionadas por los militares, aprobó la Constitución de 1925, la que dejó el proceso electoral en manos de un “Tribunal Calificador de Elecciones”. Este se pensó como una institución que supervigilara y ordenara los comicios. Sin embargo, en la práctica la elaboración de la cédula electoral quedó igualmente en mano de los partidos, lo que implicó la mantención del cohecho y fraude. No es casualidad que para la campaña del Frente Popular en 1938, existió toda una política destinada a denunciar estas prácticas (“vende tu voto, pero vota por el Frente popular”), sin embargo igualmente se establecieron asaltos a locales de partidos políticos de derecha junto a golpizas hacia los denominados “corderitos”, encargados del acarreo de votos el día de las elecciones. Lo anterior llevó que para 1941 y tras una fuerte presión de la derecha, se aprobara una ley que entregaba el control de procedimiento electoral a las FF.AA. (Nazer, ibíd.). Luego de eso, el acontecimiento que marcó definitivamente un quiebre con un gran número de prácticas políticas, fue la creación

de la cédula única en 1958, poniendo fin al cohecho y al fraude. Sin embargo, como todo cambio histórico tiende a implicar continuidades -sobre todo cuando se trata de costumbres políticas-, el clientelismo siguió operando como una práctica.

En torno al sistema político que se configuró tras la crisis del periodo parlamentario y hasta el golpe de Estado de 1973, existe un debate abierto desde las ciencias sociales. Por una parte, se ha planteado que en dicho régimen se perfiló la continuidad del carácter pluralista ideológico de la estructura partidaria, un alto nivel de competitividad, además de la clara representación de sujetos históricos definidos. Junto con ello, se habría mantenido la existencia de centros políticos débiles que explicarían la tendencia hacia la polarización (Valenzuela, 1989). Sin embargo, por otro lado se ha sostenido que la representación de sujetos históricos definidos implicó la exclusión de otros actores como los campesinos, además de mantener hasta mediados de la década de los sesenta el problema de la propiedad como una frontera de la democracia, bajo un contexto internacional de Guerra Fría (Gómez, 2004).

A pesar de ello, el perfil de dicho sistema político que lo hacía “parecido” al de países mediterráneos europeos, implicó la mantención de prácticas políticas preritarias a nivel de los sujetos de “carne y hueso”. En este sentido, conforme avanzaba la complejización del Estado de Chile ante los procesos fragmentarios de modernización, fue aumentando la necesidad de dotar de mayor mano de obra calificada de tipo burocrática, para cumplir diversas funciones administrativas. Más aún cuando, tras la crisis del periodo parlamentario se tomó el giro sustitutivo de importaciones, el crecimiento del estado llevó al aumento de cooptación de diversos sujetos que se fueron incorporando a la naciente estrategia de desarrollo. Así, el Estado chileno y el sistema de partidos se configuró y fortaleció durante el siglo XX mediante entre otras cosas, potentes redes de clientelismo político, el que permitió generar una base social de apoyo e integración desigual, donde su manifestación más importante fue la oferta de empleos públicos (Rehren, 2000). De hecho, se ha caracterizado este fenómeno mediante tres grandes expresiones: 1) el control de determinadas áreas de la burocracia estatal y su relación con el potencial electoral en la aplicación de políticas sociales y puestos de trabajo (patronazgo), 2) la incorporación semi-corporativa de grupos de interés a cambio de la aplicación de políticas públicas en el marco del Estado-empresario y 3) el fenómeno de la intermediación mediante el compadrazgo, que implicaba canalizar favores y demandas desde las provincias hacia el centro nacional con el objetivo de extraer recursos del estado (Rehren, 2000; Valenzuela, 1977). Como ejemplo de lo primero se puede señalar el aumento de funcionarios públicos desde 26.000 en 1925 hasta 300.000 en 1970. En cuanto a lo segundo, su expresión pasó por la cooptación de sectores de la nacientes burguesía nacional en cargos del Ministerio de Hacienda o Economía, donde se decidían importantes favores arancelarios e incentivos a la producción. Además, se producía con los conservadores el arrastre electoral de sus inquilinos para obtener cargos parlamentarios o instancias estatales relacionadas con el sector agrícola, configurando una relación de reciprocidad desigual con sus subalternos (Correa, 2000). Esto último hasta el desarrollo de la reforma agraria, la que desarticuló esas relaciones de dominación (Gómez, 2004). Finalmente, el caso de la intermediación local nacional implicaba obtener recursos para demandas de un gobierno local en provincia, mediante los contactos intra-partidarios hacia el nivel central, como ministerios u otras

instituciones. Así en los momentos del debate presupuestario, se apostaba por introducir indicaciones que permitieran extraer recursos para inversión en regiones, respondiendo a las demandas de las clientelas que se articulaban de preferencia en el espacio municipal. Ello posibilitaba luego, articular redes de respaldo electoral (Valenzuela, 1977).²

4. CLIENTELISMO EN LA DICTADURA Y POS-DICTADURA CHILENA

La dictadura militar implantada en 1973 aplicó un proyecto global de desarrollo. Esto contempló desde una transformación en la estructura económica del país hacia un modelo neoliberal, pasando por una transformación institucional del Estado atado mediante la Constitución de 1980, hasta una nueva lógica cultural basada en el esfuerzo individual, la competencia, el consumo y la despolitización (Corvalán, 2001). Por su parte, el nuevo régimen implantado intentó interrumpir la tradición clientelar primeramente suspendiendo todo tipo de elecciones. Sin embargo, uno de los diseños más importantes para nuestros efectos tuvo relación con la reforma municipal implementada. Ella buscó restar la influencia de los partidos políticos del espacio local, cortando ya sea la vieja intermediación o suprimiendo su relación con la sociedad civil. Más aún, recientemente Verónica Valdivia (2011) ha sostenido que dicha reforma representó una síntesis ideológica del régimen, logrando aglutinar a posiciones neoliberales, corporativistas, la tesis de la guerra contra-subversiva y la doctrina de la seguridad nacional. Así, su pretensión fue lograr una eficiente despolitización de la sociedad a través de la resocialización del pueblo de Chile. Para ello se dotó al municipio de las antiguas funciones sociales del Estado, tales como: salud y educación, permitiendo sacar los lugares históricos de la política como el Parlamento o los partidos, hacia una institución local y de cercanía a la gente. En esto, el empoderamiento de la figura del alcalde fue crucial, pues resultaba como el mejor asignador de recursos desde una perspectiva personal, cercana y “apolítica”, lo que terminaría potenciando la generación de fuertes lazos clientelares. Todo lo anterior generó la alcaldización de la política (Valdivia, Álvarez y Donoso, 2012). Con esta nueva estructura de gobierno local, se intentaba cortar la relación local-nacional de intermediación y de manera indirecta privilegiar en los gobiernos locales la intermediación de demandas.

Sin embargo, para la década de los noventa del siglo XX el escenario internacional mostraba tanto el fin de los “socialismo reales” (Hobsbawm, 2003), como la aplicación de reformas neoliberales en Latinoamérica (Rojas, 2015). Ello repercutía en un contexto nacional que manifestaba una transición política con fuerte continuidad institucional del régimen militar (Fuentes, 2012),³ al mismo tiempo que importantes transformaciones sociales y culturales en la sociedad chilena (Moulian, 1997; Gómez, 2010; Lechner, 2002). Aunque no del todo ausente la conflictividad social y política –como el caso de articulación del movimiento mapuche (Pairicán, 2014) o la gran huelga de lota

2. Importante es señalar que para Valenzuela si bien el caso chileno mostraría la existencia de prácticas clientelares, clientes, patrones e intermediarios, termina concluyendo que no sería un modelo clientelar. Para ello se basa en el modelo propuesto por James Scott, elaborado en sus trabajos sobre Sudeste Asiático. Para ello ver: (Scott, 1972)

3. Para analizar la relación de los intelectuales y el uso político del conocimiento durante la transición ver: (Mella, 2011).

(Moyano, 2014; Ponce, 2016), o el movimiento estudiantil (Thielemann, 2016)-, los grandes actores sociales del siglo XX, entraron en un abierto repliegue, crisis y recomposición. Al mismo tiempo que, comenzaba a visualizarse la emergencia y hegemonización de una nueva política encarnada en la Unión Demócrata Independiente (UDI)⁴ y su particular candidato presidencial Joaquín Lavín, un ex-alcalde de la comuna de Las Condes, quien prometía una forma de gobernar “apolítica” y centrada en los “problemas reales de la gente” (Moulian, 2004; Valdivia, 2012, 2013). Además, el PNUD de 1998 daba cuenta de estos cambios culturales y sus efectos en la caída de la participación electoral formal en los comicios de 1997 (Riquelme, 1999).

Ahora bien, a nivel de prácticas políticas durante el periodo, el clientelismo siguió operando desde los partidos, aunque la intermediación clientelar que históricamente había funcionado desde local a lo nacional pareciera -a juicio de Espinoza (2003)- no ser tan fuerte. Lo anterior se explicaría en razón de que tanto la regionalización de la como las reformas al gobierno local de la dictadura, implicaron un fortalecimiento del nivel central opacando los liderazgos locales (Reheren, 1991). De esta forma, aunque la Concertación logró generar cambios como la elección democrática de alcaldes y concejales, no pudo transformar el sentido ni las estructuras de la reforma originaria de la dictadura. A lo anterior se le denominó como una reforma en la “medida de lo posible” (Álvarez, 2012). Así, la práctica clientelar se mantuvo como un recurso permanente en los gobiernos locales (Reheren, 1996), pese a las transformaciones de la dictadura militar y los intentos de reformas de la Concertación.

De esta forma, durante esta primera fase de la transición política, se ha estudiado el fenómeno en gobiernos de diferentes vertientes ideológicas. Por una parte, Emmanuelle Barozet (2003, 2004) mediante el caso de Iquique bajo la figura del alcalde Jorge Soria -ligado a la Concertación con fuertes rasgos neo-populistas-, ha mostrado como la movilización de recursos no se concentraba sólo en los momentos de campaña, sino más bien sería una relación construida a través del tiempo, con fuertes lazos de confianza con sus intermediarios y clientes, los que comprendían una red de votantes centrada en la religiosidad popular a partir de la “Fiesta de la Tirana” y los clubes deportivos. De esta forma, el clientelismo elaborado por el líder municipal, operaban mediante organizaciones voluntarias de base, las que con escasa capacidad de presión, respondían a las propias dinámicas locales. Todo lo anterior envuelto en un discurso regionalista, el que apelaba a un otro lejano y opresor.

Por otra parte, se ha trabajado el caso de la UDI para el mismo periodo, mostrando como los caciques reforzaban su rol a través de una lógica católica y paternalista, donde el apadrinamiento de hijos de punteros era un mecanismo que solidificaba las redes de un intermediario hacia sus clientes y al mismo tiempo, servía como capital simbólico ante sus pares, posibilitando con ello la expectativa de ascenso político (Arriagada, 2008). Así también, se ha mostrado el rol de los dirigentes vecinales en el establecimiento de redes clientelares en Santiago, con el objetivo de extraer bienes y servicios del gobierno municipal, donde el uso de la red política resultaba crucial para satisfacer sus demandas (Arriagada, 2013).

4. La U.D.I. es un partido político de derecha, representante y defensor de las reformas impulsadas por el régimen militar.

Por otra parte, hemos trabajado sobre el fenómeno mediante el análisis de un caudillo electoral y ex-alcalde demócrata-cristiano importante de Valparaíso, Hernán Pinto Miranda. Allí, se ha podido visualizar cómo la estructura municipal heredada de durante la transición, sirvió de soporte institucional para la intermediación de demandas, convirtiéndose en el aceite de la maquinaria clientelar. Las denominadas Direcciones de Desarrollo Comunitario (DIDECOs) operaban como escuadrones de punteros, quienes tenían funciones definidas para solucionar problemas por territorios pre-definidos. Allí el eje de la reciprocidad electoral era la satisfacción de necesidades principalmente ligadas a la pobreza y seguridad ciudadana, temas muy propios de los noventa. Al respecto, en una entrevista una puntera me comentó:

Para las elecciones yo siempre les digo a la gente del partido que me llamen y yo le muevo los votos, a mi nunca me han interesado los cargos ni las discusiones dentro del partido, pero este sector lo hemos construido entre todos los vecinos con ayuda del municipio, por eso yo le hago la pega a ellos.” (Pérez, 2013: 100).

La construcción del sector, por aquel entonces, pasó por la pavimentación de calles, la edificación de escaleras y barandas, además de la instalación de casetas sanitarias, elementos de una alta demanda, dado que las características geográficas de la comuna, hacían que un 98% de la población viviera en sus cerros, donde en no todos se encontraba agua potable. De esta forma, la estructura de reciprocidad pasaba -desde el punto de vista de la puntera- por la construcción de su propio espacio, el que agradecía el día de las elecciones enlazándose con los funcionarios del municipio.

Por otra parte saliendo de medio urbano, se ha estudiado también el fenómeno para el caso de comunidades campesinas en el sur del país, donde se ha evidenciado la persistencia del fenómeno, reconociendo una mayor competencia por la intermediación (Durston, *et al.*, 2005). Con todo, ante esta disponibilidad de estudios es posible afirmar que la ciudadanía en una primera instancia, se adaptó al nuevo escenario histórico y mantuvo la práctica clientelar como una costumbre y mecanismo de solución de sus demandas “desde abajo” (Álvarez, 2014, 2016).

Sin embargo, tras el denso periodo de los noventa y entrado el nuevo milenio, se fueron produciendo cambios en la sociedad chilena. Si para inicios de la transición era prohibido el film “La última tentación de Cristo”, o criticada la venida del grupo de Heavy Metal “Iron Maiden”, por ser considerado “satánico” por parte de la Iglesia Católica, ya en cambio hacia el 2002 se produjo el desnudo público de más de 4.000 chilenos para la fotografía de Spencer Tunick, se modificó la Ley de Censura y se aprobó la Ley de Divorcio en 2004 (Funk, 2006). Al mismo tiempo el estilo lavinista comenzaba a verse agotado ante una ciudadanía que estaba cambiando y se levantaba un sector más liberal en la derecha encabezado por Sebastián Piñera (Valdivia, 2016). Pero además, se produjeron fisuras en la propia Concertación, a partir de fuertes debates en torno a los elementos de continuidad de la dictadura en los gobiernos de centro-izquierda. Lo anterior, personificado entre auto-flagelantes y auto-complacientes, decantó en la aparición del fenómeno de los “díscolos” (Garretón, 2012). Por aquel entonces, la figura del general Pinochet fue desplazada de la política contingente y su influencia fáctica anulada, posibilitando ello una ofensiva que habría comenzado

a resquebrajar las lógicas del “pacto transicional” tras las reformas constitucionales del 2005 (Fuentes, 2012).

En paralelo, entrado el nuevo milenio, la supuesta pasividad y quietud de la ciudadanía comenzó a ser fracturada por una oleada de movimientos de acción colectiva: estudiantes secundarios en el denominado “mochilazo” del 2001 y la “revolución pingüina del 2006” (Mella, Ríos y Rivera), los subcontratados de CODELCO el 2007, la huelga de la industria del salmón 2008 (Aravena y Núñez, 2009; Ponce, 2015), el Colegio de Profesores y la Asociación Nacional de Empleados Fiscales durante el mismo año (Pérez, 2016), junto a la continuidad del conflicto mapuche (Pairicán y Álvarez, 2011), fueron produciendo cambios en la política chilena. Probablemente su punto más álgido se desarrolló entre el 2011 y 2012 a través de una movilización estudiantil que exigió gratuidad como derecho social universal. A ello se le agregaron conflictos medio-ambientales, movimientos regionales y distintos tipos de exigencias hacia el Estado (Mayol, 2012; Garcés, 2012). Estas demandas mostraron la emergencia tanto de nuevos actores como de reconversiones de antiguos, quienes tensionaron el desarrollo político nacional y aumentaron la conflictividad social demandando nuevos desafíos al país construido luego del retorno a la democracia. De esta forma, a más de veinte años de la dictadura militar han comenzado a fisurarse algunos de sus importantes legados, en un contexto de cambios en la política chilena. Pero ¿qué transformaciones han ocurrido a nivel de prácticas políticas en este nuevo escenario pos-transicional?, ¿se ha ido eliminando paulatinamente el clientelismo, o más bien ha mantenido su presencia evidenciando una acomodación?

Estudios recientes demuestran que el recurso clientelar sigue presente en los repertorios políticos, profundizados en liderazgos carismáticos y paternalistas ligados a la UDI (Lujan, 2014). Más aún, si descendemos la mirada hacia las relaciones micro-sociológicas, es posible evidenciar que tanto caciques, como operadores o punteros siguen utilizando el recurso ya sea para apostar a la reproducción en el poder, como para solucionar los problemas cotidianos. Sin embargo, la práctica de diversos clientes no es significada como política. El silenciamiento de este mecanismo es algo recurrente en los circuitos y reconocido sólo en círculos de confianza. Al respecto, en una entrevista realizada para una indagación en la comuna de Viña del Mar, un puntero nos señaló: “Yo no hago política. Nosotros como dirigentes no podemos ser políticos. Podemos ayudar a una persona, pero no podemos ser políticos”. Sin embargo, una vez avanzada la entrevista agregó: en las elecciones “empiezan a llamar por teléfono, preguntan ¿cuándo hay reunión? y aparecen”. Allí reconocía que su propia junta se organizaban para repartir los votos. “De las chiquillas muchas votaron por la concejal que nos dio muchas cosas [buzos deportivos]...otras votaron por una histórica, nos repartimos, es mejor repartir los votos”. Y más adelante agregó: “Yo les digo: ¡pónganse la mano en el corazón”. (Pérez, 2016: 121-123). Los elementos subjetivos y emocionales, son muy importantes para el momento de reforzar los lazos de reciprocidad, en ello esta dirigente era una especialista. Sin embargo, en su lógica la negación de la politicidad de su actuar, pasaba por la no militancia en el partido de la alcaldesa, ello la llevaba a negar su dimensión y asumirla simplemente como social. En este sentido, aquel objetivo de la dictadura de despolitizar la lógica ciudadana en su relación con los gobiernos locales, aun sigue presente.

Ahora bien, entrado el nuevo ciclo histórico de la pos-transición a partir del 2006, los municipios comenzaron a configurar nuevos mecanismos para la adjudicación de fondos para sus vecinos. Agregándose a las subvenciones –aún existentes y muy importantes- se elaboraron todo tipo de fondos: vecinales, deportivos, culturales, de seguridad etc. Ellos dependen directamente del gobierno local y su implementación ha sido diversa de acuerdo a los presupuestos y la lógica de funcionamiento de cada municipio. Para acceder a los mismos, existe un mecanismo regular, mediante la elaboración de proyectos, los que son aprobados en los Concejos Municipales chilenos. Sin embargo, a través del trabajo de campo en una comuna, nos hemos percatado que alrededor de esta práctica existe toda una ritualidad basada en la expectativa de la reciprocidad, donde quien canaliza la demanda espera que sea apoyado electoralmente y a su vez, el dirigente anhela que su contacto con el político local implique el voto para la aprobación. Aunque en raras ocasiones los dirigentes revisan las actas del Concejo Municipal respectivo, si lo utilizan para cobrar los favores en los momentos de elecciones. Así, mientras acompañábamos a un concejal en su trabajo en terreno, su asesor lo llamaba por teléfono recordándole los nombres de las dirigentes de la organización donde nos dirigíamos. Este le preguntaba con que cosas habían apoyado, para tenerlo presente. Una vez que descendimos del auto, mientras trasladábamos los equipos de música y el juego de bingo para la reunión y tras presenciar el show de un cantante romántico, el concejal con palabras emotivas recordaba por su nombre a las líderes, guardaba silencio por el fallecimiento de una y remarcaba el apoyo brindado a la organización para el forraje de la construcción. Al mismo tiempo, recordaba el periodo de las elecciones venideras, ante lo cual pedía el apoyo. Las dirigentes agradecidas por toda la ayuda brindada, comprometían su lealtad la cual se articularía más adelante para un acarreo de las más cercanas (Nota de campo, agosto 2016). Este ejemplo, muestra algunos elementos que se articulan al rededor de la adjudicación de un fondo vecinal. El proyecto que incorpora los aspectos técnicos es solo un aspecto, el que requiere del afianzamiento de confianzas mutuas para que sirva en la reciprocidad. De esta forma, el clientelismo como costumbre y forma de sociabilidad política ha sido capaz de adaptarse a los nuevos tiempos.

Por otra parte, hemos indagado sobre los aprendizajes sociales en la solución de los problemas con actores de redes clientelares. En gran parte de ellos, se recalca la idea fatalista según la cual: “siempre las cosas han sido así, desde que mi madre era dirigente vecinal que aprendí como gestionar la solución de nuestros problemas, si una no se mueve, no sale nada” (Dirigente vecinal, septiembre, 2016). En este sentido, ha sido la práctica misma, la experiencia intergeneracional la que ha llevado a diversos dirigentes a recorrer los mismos caminos que usaban sus antecesores para llegar a sus objetivos. Hoy más sofisticados y modernos, igualmente permiten los atajos o contextos para realizar sus pretensiones, tal como una costumbre.

Finalmente, en entrevistas a concejales de diversas tradiciones ideológicas, se ha repetido la idea según la cual, hoy se sienten más presionados por una ciudadanía que exige mayor cantidad de servicios. Observan que los dirigentes no son actores pasivos, y por el contrario saben gestionar y moverse estratégicamente en la burocracia municipal. De hecho uno de ellos reconocía: “Cuando se presentaron por primera vez los fondos, hubo gente que quedó fuera y me miraban como diciéndome ¿qué pasó? Al año siguiente solicité aumentar los fondos y así se hizo, por unanimidad.

Hoy la gente pide más cosas.” (Concejal A., agosto 2016). Más aún, mientras seguíamos en nuestro trabajo de campo, nos tocó asistir al nacimiento de una nueva organización social, la que reunía a agrupaciones de diferente tipo, como un club deportivo, un club del adulto mayor, una junta de vecinos y un centro cultural. Una vez que ingresamos a la reunión, la asamblea comenzó a exigir a mano alzada y a viva voz: ¡que se comprometa, que se comprometa!, mientras otros comentaban a baja voz que desde que había salido electo no se veía más por la zona. Ante la presión, el concejal tuvo que comprometerse a apoyarlos en la gestión de una serie de problemas locales, ello calmó las aguas de la agitada reunión. Más tarde, nos percatamos que el nombre escogido por la nueva agrupación era tan amplio que le permitía postular a fondos de diferentes tipos al mismo tiempo. De esta forma, el aumento de demandas y la adaptación al nuevo contexto ha sido un elemento nuevo en comparación con inicios de la transición.

Ahora bien, con la pretensión de ampliar la mirada sobre esta nueva característica, elaboramos un trabajo estadístico con la transferencia por subvenciones en los tres municipios más importantes de Chile: Santiago, Concepción y Valparaíso. En términos demográficos estas localidades poseen una población sobre las 200.000 y menos de 300.000 personas, siendo capitales de sus respectivas regiones. En dicho nivel, son los territorios que concentran la mayor cantidad de población del país, más de 9.400.000 habitantes según el censo de 2002. Además, en las tres localidades los índices de pobreza varían entre el 13% y el 28% (Censo, 2002). Por otra parte, desde la óptica electoral, estas comunas son las capitales de las regiones que más votos aportan dentro del país. De hecho, para el gobierno local de cada ciudad votaron con ley obligatoria el 2008 entre 106 mil y 137 mil personas, mientras que con voto voluntario el 2012 entre 74 mil a 93 mil ciudadanos, inscribiéndose dentro del contexto nacional de caída electoral (SERVEL). Además, en ellas se ha visto a sus alcaldes pasar del sillón edilicio al Parlamento o Ministerios, mostrando su importancia en coyunturas determinadas.

Tras la recopilación de datos a partir del 2010 hasta el 2015 y gracias a la información obtenida en el Ministerio de Hacienda, se trabajó seleccionado por unidad los montos transferidos a organizaciones comunitarias que, son más propicias a redes clientelares. Los resultados se presentan a continuación.

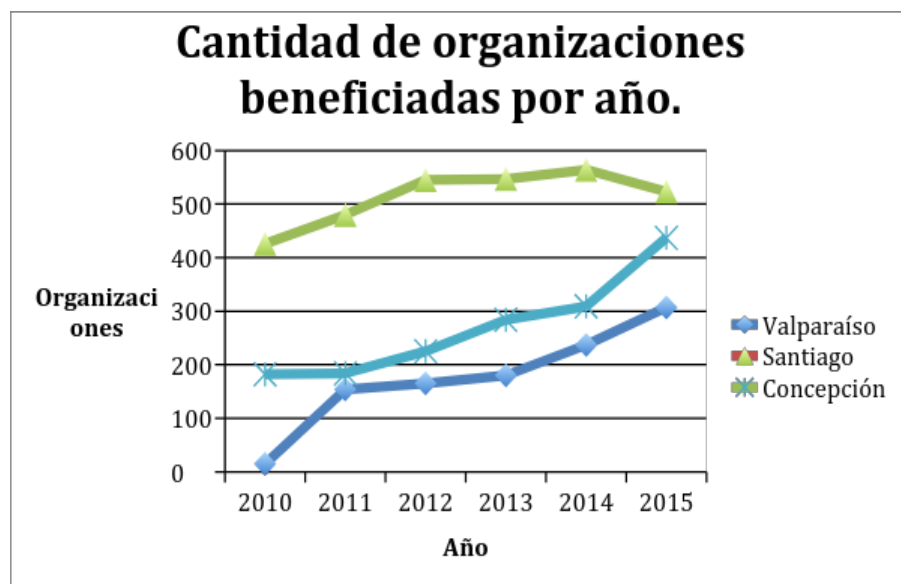
Gráfico 1:⁵



Como se puede apreciar, aunque con variaciones de acuerdo a las características de cada comuna, es evidenciable un alza sostenida desde el año 2010 hasta el 2015 en las transferencias de montos hacia las diversas organizaciones. En ello la comuna de Santiago es quien lidera los fondos, entre otras cosas dado su gran presupuesto municipal, el que bordea los 150 mil millones de pesos. Sin embargo, más allá de la variable presupuestaria, en las tres comunas son apreciables alzas los años: 2011, 2013 y 2015. Lo interesante de ello, es que el 2011 fue precisamente donde mayor visibilización de movimientos de acción colectiva hubo en el país. Al parecer, prematuramente se podía sostener que el año de mayor tensión social de la pos-dictadura chilena, existió también mayor demanda y repartición de ayuda social a las organizaciones. En esto, lo que nos podría mostrar algunas dinámicas de la demanda de subvenciones pasa por la cantidad de organizaciones que se adjudican fondos, siempre menores en comparación con el total que postula. A continuación presentamos los resultados.

5. La información presentada en estos gráficos, es de elaboración propia luego de recopilar transferencias mediante información disponible en el Ministerio de Hacienda. Agradecemos a Vicente Espinoza por la orientación de estos importantes datos.

Gráfico 2:



Nuevamente, Santiago es la comuna que lidera la tendencia con una leve baja el año 2015. A pesar de ello, el alza es la tendencia general en las tres comunas más importantes de Chile. A nuestro juicio, ello indicaría que conforme se desarrollaron las dinámicas clientelares, los clientes lograron adaptar esta costumbre a las nuevas exigencias del presente y, lejos de disminuir, se muestra una clara tendencia al aumento de presión por recursos. Al mismo tiempo, en dos de las tres comunas el año 2011 implicó un crecimiento con respecto al 2010, en torno a la cantidad de organizaciones adjudicándose fondos, y en la tercera (Concepción) el laza fue menor. Así, el año de la explosión social en el Chile de la pos-transición, fue también el momento donde más organizaciones se llevaron mayor cantidad de recursos en las tres comunas más importantes del país. Al parecer, el peso de la costumbre pudo más.

5. CONCLUSIONES

En términos generales, el presente artículo tenía por objetivo matizar cierta noción de la excepcionalidad chilena. Ella, presente en diversas coyunturas históricas, se ha vestido de diferentes ropajes. Uno de sus últimos atuendos tuvo que ver con la idea de la inexistencia de clientelismo político en Chile, tras una transición democrática que mostró credenciales de alta calidad internacional, proyectando un sistema político arquetípico. Sin desarticular del todo dichas apuestas, quisimos metodológicamente descender al nivel de las prácticas políticas para reflexionar sobre los cambios y continuidades del clientelismo en Chile, el que como una costumbre política, ha logrado adaptarse a distintos contextos y exigencias frente a una pos-transición mucho menos tranquila que su originaria partera. Adentrándonos en el debate sobre la categoría analítica, mostramos el carácter tanto

polisémico del concepto, como la gran apertura interdisciplinaria que posee. Además ubicamos los antecedentes históricos en Chile y presentamos resultados de investigaciones pasadas y otras en curso.

Ante ello, pensamos que la reflexión sobre las prácticas políticas, permite abrir caminos y conectar puentes con nuestros vecinos. De esta forma, reflexionar a partir de problemas comunes en Latinoamérica posibilita tanto complejizar nuestras hipótesis, como también tensionar ideas excepcionalistas que tienden a reproducir modelos ideales, más que explicar fenómenos nada originales.

6. BIBLIOGRAFÍA

ALCÁNTARA, M. (2010), “Calidad de la democracia y retos de la política en América Latina” en I. VIVERO (coord.) *Democracia y reformas políticas en México y América Latina*, México, Porrúa-UAEM-IEEM:

ÁLVAREZ, R. (2012), *La reforma municipal en la transición: ¿Un caso de democratización en la medida de lo posible?* Disponible en: <http://historiapolitica.com/datos/biblioteca/chile_alvarezvallejo.pdf>

ÁLVAREZ, R. (2014), “La nueva política en el Chile postdictatorial: ¿Pasividad ciudadana o clientelismo desde abajo? (1990-1996)”, en *Estudios Ibero-Americanos*, 40 (1): 169-189.

ÁLVAREZ, R. (2016), “Clientelismo y mediación política: Los casos de los municipios de Renca y Huechuraba en tiempos de la ‘UDI Popular’”, en *Divergencia*, (6): 41-53.

ARAVENA, A. y NÚÑEZ, D. (2009), *El renacer de la huelga obrera en Chile*, Santiago, ICAL.

ARRIAGADA, E. (2008), *Neopopulismo y clientelismo en la derecha chilena. La inserción local de la UDI en una comuna popular del Gran Santiago*, Memoria para optar al título de Antropóloga, Universidad de Chile.

ARRIAGADA, E. (2013), “Clientelismo político y participación local”, en *Polis* (36): 1-57.

AUYERO, J. (1997), *¿Favores por votos?*, Buenos Aires, Editorial Losada.

----- (2001), *La política de los pobres: Las prácticas clientelistas del peronismo*, Buenos Aires, Editorial Manantial.

----- (2007), *La zona Gris. Violencia colectiva en la Argentina contemporánea*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores.

----- y SWISTUN, D. (2008), *Inflamable: estudio del sufrimiento ambiental*, Buenos Aires, Editorial Paidós.

BAROZET, E. (2003), "Movilización de recursos y redes sociales en los neopopulismos: hipótesis de trabajo para el caso chileno", en *Revista de Ciencia Política*, 23 (001): 39-54.

----- (2004), "Elementos explicativos de la votación de los sectores populares en Iquique: lógica y eficiencia de las redes clientelares", en *Política*, (043): 205-251.

BOENINGER, E. (1997), *Democracia en Chile, lecciones para la gobernabilidad*, Santiago de Chile, Editorial Andrés Bello.

CAZORLA, J. (1992), "Del clientelismo tradicional al clientelismo de partido: evolución y características", en *Institut de Ciències Polítiques i Socials*, (55).

CERDAS, J. (2014), "Clientelismo político: una revisión del concepto y sus usos", en *Anuario de estudios centroamericanos*, (40): 311-338.

COMBÉS, H. (2011), "¿Dónde estamos con el estudio del clientelismo?", en *Desacatos*, (36): 13-32.

CORREA, S. (2000), *Con las riendas del poder. La derecha chilena en el siglo XX*, Santiago, Editorial Sudamericana.

CORVALÁN, L. (2001), *Del anticapitalismo al neoliberalismo en Chile*, Santiago, Editorial Sudamericana.

CORVALÁN, L. (2016), *El que no lo vea, renuncie al porvenir. Historia de América Latina contemporánea. Una visión latinoamericanista*, Santiago, CEIBO Ediciones.

CORZO, S. (2002), "El clientelismo político como intercambio", en *Institut de Ciències Polítiques i Socials*, (206): 1-66.

COULANGES, F. (1982), *La ciudad antigua*, Madrid, Editorial EDAF.

DRAKE, P. W. y JAKSIC, I. (comp.) (1999), *El modelo chileno. Democracia y desarrollo en los noventa*, Santiago de Chile, LOM Ediciones.

DURSTON, J., DUHART, D., MIRANDA, F. y MONZO, E. (2005), *Comunidades campesinas, agencias públicas y clientelismo político en Chile*, Santiago de Chile, LOM ediciones.

ESCOBAR, C. (1997), "Clientelismo y protesta social: Política campesina en el norte colombiano", en J. AUYERO (comp.) *¿Favores por votos?*, Bs. Aires, Editorial Losada.

ESPINOZA, V. (2006), "Los nuevos agentes políticos locales: Revisión estructural de la tesis de Arturo Valenzuela, "¿Cómo se articulan el nivel de representación local con el nacional en la arena local y qué papel juegan el gobierno central y las políticas públicas?", en *Revista Mad*, (14): 8-18.

- FOX, J. (1994), "The Difficult Transition from Clientelism to Citizenship, Lessons from México", en *World Politics*, (46): 151-184.
- FUENTES, C. (2012), *El pacto. Poder, constitución y prácticas políticas en Chile (1990-2010)*, Santiago de Chile, Ediciones U.D.P.
- FUNK, R. (ed.) (2006), *El gobierno de Ricardo Lagos. La nueva vía chilena hacia el socialismo*, Santiago de Chile, Ediciones U.D.P.
- GARCÉS, M. (2012), *El despertar de la sociedad*, Santiago, LOM Ediciones.
- GARRETÓN, M. (2012), *Neoliberalismo corregido y progresismo limitado*, Santiago, Editorial CLACSO.
- GAY, R. (1997), "Entre el clientelismo y el universalismo. Reflexiones sobre la política popular en el Brasil urbano", en J. AUYERO (comp.) *¿Favores por votos?*, Buenos Aires, Editorial Losada.
- GÓMEZ, J. (2004), *La frontera de la democracia. El derecho de propiedad en Chile 1925-1973*, Santiago, LOM Ediciones.
- (2010), *Política, democracia y ciudadanía en una sociedad neoliberal (Chile: 1990-2010)*, Santiago, Editorial Arcis/CLACSO.
- HEISSE, J. (1982), *El período parlamentario: 1861-1925*, Santiago, Editorial Universitaria.
- HELMKE, G. y LEVITSKY, S. (2004), "Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda", en *Perspective on Politics*, 2 (4): 724-740.
- HOBBSAWM, E. (2003), *Historia del siglo XX*, Buenos Aires, Editorial Crítica.
- HURTADO, E. (2012), *El trabajo político. Prácticas políticas e intermediación de demandas urbanas en colonias populares de Tlalpan, Ciudad de México, 2009-2012*, Tesis para optar al grado de Doctor en Sociología, México D. F., Colegio de México.
- JOIGNANT, A. (2001), "El lugar del voto. La ley electoral de 1874 y la invención del ciudadano elector en Chile", en *Centro de Estudios Públicos*, (81): 245-275.
- LECHNER, N. (2002), *Las sombras del mañana. La dimensión subjetiva de la política*, Santiago de Chile, LOM Ediciones.
- LUJÁN, D. (2014), *Poder posicional y clientelismo político. Chile en su dimensión local*, Ponencia en encuentro de estudiantes de posgrado FLACSO, México D.F.
- MAYOL, A. (2012), *El derrumbe del modelo*, Santiago, LOM Ediciones.

MELLA, M. (comp.) (2011), *Extraños en la noche. Intelectuales y usos políticos del conocimiento durante la transición chilena*, Santiago de Chile, Rill Editores.

MELLA, M., RÍOS, H. y RIVERA, R. (2016), "Condiciones orgánicas y correlaciones de fuerza del movimiento estudiantil chileno. Una aproximación desde la Confech (2011-2015)", en *Revista Izquierdas*, (27): 124-160.

MORENO, J. (1999), "El clientelismo político: historia de un concepto multidisciplinar", en *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, (105): 73-95.

MOULIAN, T. (1997), *Chile actual: Anatomía de un Mito*, Santiago de Chile, LOM Ediciones.

----- (2004), *De la política letrada a la política analfabeta. La crisis de la política en el Chile actual y el "lavinismo"*, Santiago de Chile, LOM Ediciones.

MOYANO, C. (2014), "El cierre de las minas de carbón en Lota y Coronel. Representaciones sociales desde el sindicalismo en los 90", en *Revista de Humanidades UNAB*, (29): 191-217.

NAZER, R. y ROSEMBLIT J. (2000), "Electores, sufragio y democracia en Chile: una mirada histórica", en *Mapocho Revista de Humanidades y Ciencias Sociales*, (48): 215-228.

O'DONNELL, G. (1996), "Illusions about Consolidation", en *Journal of Democracy*, 7 (2): 34-51.

PAIRICÁN, F. (2014), *Malón. La rebelión del movimiento mapuche 1990-2013*, Santiago, Pehuén Editores.

----- y ÁLVAREZ, R. (2011), "La Nueva Guerra de Arauco: La Coordinadora Arauco Malleco en el Chile de la Concertación de Partidos por la Democracia (1997- 2009)", en *Revista Izquierdas*, (10): 66-84.

PALADINO, M. (2014), "¿A quién representan los intermediarios?" en D. GUILLÉN y A. MONSIVAIS (coord.) *La representación política de cara al futuro*, Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte.

PERALTA, M. (1996), *Las estrategias del clientelismo "social"*, Buenos Aires, Espacio editorial.

PÉREZ, A. (2013), "Clientelismo político, neoliberalismo y la Concertación: El guatón Pinto en el municipio de Valparaíso 1990-1996", en *Divergencia*, (3): 89-113.

----- (2016), *La UDI tras el telón*, Valparaíso, Editorial América en Movimiento.

PINTO, J. (2016), *La historiografía chilena durante el siglo XX. Cien años de propuestas y combates*, Valparaíso, Editorial América en Movimiento.

PONCE, J. (2016), *Acción sindical durante los gobiernos de la Concertación*, Tesis para optar al grado de magister en Historia, mención Historia de América, Facultad de Humanidades, Universidad de Santiago de Chile.

QUIRÓS, J. (2011), “El clientelismo como incógnita. Antropólogos, sociólogos y politólogos”, en *Desarrollo económico*, (50): 631-641.

REHREN, A. (1991), “The Impact of Authoritarian Policies at the Local Level: The Case of Chile, 1974-1984”, en *Latin American Studies*, The University of Connecticut (16).

----- (1996), “Corrupción y política local en Chile”, en *Revista Ciencia Política*, 18 (1-2): 141-153.

----- (2000), “Clientelismo político, corrupción y reforma al Estado en Chile”, en *Comisión de Reforma del Estado del Centro de Estudios Públicos*, (305): 127-164.

RIQUELME, A. (1999), “¿Quiénes y por qué “no están ni ahí?”” en P. W. DRAKE e I. JAKSIC (comp.) *El modelo chileno: democracia y desarrollo en los noventa*, Santiago: LOM Ediciones.

ROJAS, L. (2015), *Neoliberalismo en América Latina. Crisis, tendencias y alternativas*, Buenos Aires, CLACSO.

RONIGER, L. (1997), “Sociedad civil, patronazgo y democracia” en J. AUYERO (comp.) *¿Favores por votos?*, Buenos Aires, Editorial Losada.

SCOTT, J. (1972), “Patron-Client Politics and Political Change in Southeast Asia”, en *The American Political Science Review*, 66 (1): 91-113.

SHÖRTER, B. (2010), “Clientelismo político: ¿existe el fantasma y cómo se viste?”, en *Revista Mexicana de Sociología*, 72 (1): 141-175.

STOKES, S. C. y MEDINA, L. F. (2002), “Clientelism as Political Monopoly”, *Reunión anual de la Asociación Americana de Ciencia Política*, Massachusetts. Disponible en: <<http://investigadores.cide.edu/aparicio/clientelism/medinastokesapsa.pdf>>

STOKES, S., DUNNING, T., NAZARENO, M. y BRUSCO, V. (2013), *Brokers, voters and clientelism. The puzzle of distributive Politics*, New York, Cambridge University Press.

THOMPSON, E. (1995), *Costumbres en común*, Barcelona, Editorial Crítica.

VALDIVIA, V. (2011), “Al rescate del municipio. La síntesis ideológica de la dictadura pinochetista”, en *Observatorio Latinoamericano*, Dossier Chile, (8).

----- (2012), *La alcaldía de Joaquín Lavín y el lavinismo político en el Chile de los noventa*. Disponible en: <http://historiapolitica.com/datos/biblioteca/chile_ortizdezarate.pdf>

- (2013), “El Santiago de Ravinet. Despolitización y consolidación del proyecto dictatorial en el Chile de los noventa”, en *Revista Historia*, 1 (46): 177-219.
- (2016), “La derecha pinochetista en el post-pinochetismo: auge y crisis del la-
vinismo 2000-2004”, en *Revista Estudios Ibero-Americanos*, 42 (2): 694-723.
- , ÁLVAREZ, R. y DONOSO, K. (2012), *La alcaldización de la política*, Santiago de Chile, LOM Ediciones.
- VALENZUELA, A. (1977), *Political Brokers in Chile*, Durham N.C., Duke U Press.
- (1985), *Democratización vía reforma: la expansión del sufragio en Chile*, Buenos Aires, Departamento editorial IDES.
- (1989), *El quiebre de la democracia en Chile*, Santiago de Chile, FLACSO.
- VALENZUELA, S. (1995), “Orígenes y transformaciones del sistema de partidos en Chile”, en *Estudios Públicos*, (58): 5-80.
- VALENZUELA, S. (1997), “Hacia la formación de instituciones democráticas, practicas electoral en Chile durante el siglo XIX”, en *Centro de Estudios Públicos*, (66): 215-257.
- VOMMARO, G. y QUIRÓS, J. (2011), “Usted vino por su propia decisión: repensar el clientelismo en clave etnográfica”, en *Desacatos*, (36): 65-84.
- WILKINSON, S. (2007), “Explaining Changing Patterns of Patry-voter Linkages in India” en H. KITSCHOLT Y S. WILKINSON (coord.) *Patrons, Clients and Policies*, Cambridge, Cambridge University Press.

6.1 FUENTES PRIMARIAS

La Tercera, 4 de junio, 2016, p.12

La Tercera, 7 de mayo, 2016, p.14.

El Mercurio, 26 de mayo, 2016. Disponible en: <<http://www.emol.com/noticias/Nacional/2016/05/25/804508/Diputado-Rene-Saffirio-concreta-renuncia-a-su-militancia-en-la-DC.html>>

La Segunda, 10 de mayo, 2016, p.10

Censo 2002. Disponible en: <<http://www.ine.cl/cd2002/>>

Ministerio de Hacienda, *Registro central de colaboradores del estado y municipalidades*. Disponible en: <https://www.registros19862.cl>

Servicio Electoral. <https://www.servel.cl>

6.2 NOTAS DE CAMPO

Entrevista a Concejal A.

Dirigente vecinal, septiembre, 2016.

Pérez Contreras, Aníbal (2017). “Más allá de la excepcionalidad. Clientelismo político en Chile: debates, antecedentes históricos y algunos rasgos generales en el tiempo presente”, en *Itinerarios políticos contemporáneos en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay*, compilado por Pinillos, C.; Cavarozzi, M. y Mella Polanco, M. UNR Editora, Rosario. Páginas 161-182.

ISBN 978-987-702-237-7

ITINERARIOS POLÍTICOS CONTEMPORÁNEOS EN ARGENTINA, BRASIL, CHILE Y URUGUAY



UdeSantiago
de Chile



FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA
Y RELACIONES INTERNACIONALES
UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO



CENTRO DE ESTUDIOS
COMPARADOS

UNR
EDITORA



9 789877 022377