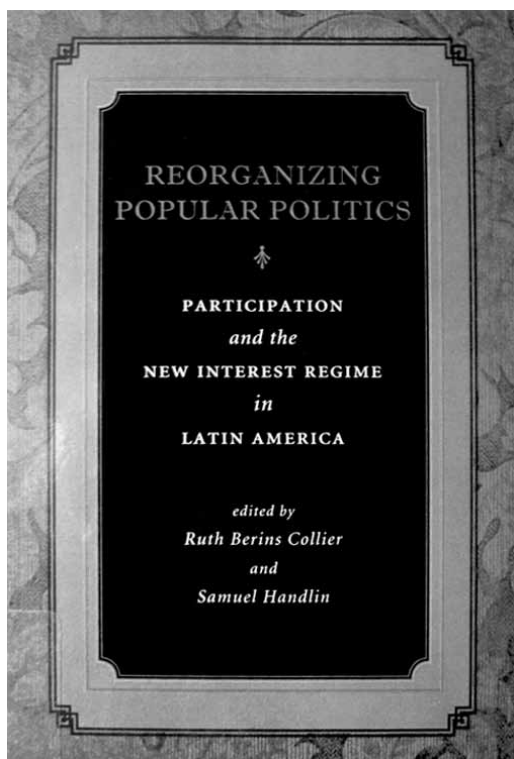


# REORGANIZING POPULAR POLITICS: PARTICIPATION AND THE NEW INTEREST REGIME IN LATIN AMERICA

**Pablo A. Quintanilla Bedregal<sup>1</sup>**

Universidad McGill

**Collier, R. y Handlin, S. (eds) University Park, PA:  
Pennsylvania State University Press.**



*Reorganizing Popular Politics* (en adelante RPP) es el estudio más completo y sistemático sobre las relaciones entre sociedad civil y Estado en América Latina contemporánea. Esto se debe a que, aunque existen excelentes trabajos (usualmente estudios de caso) sobre acción colectiva y relaciones estado-sociedad, ninguno cuenta con una base empírica tan sólida como la de esta obra que compara cuatro países: Argentina, Chile, Perú, y Venezuela. En *Shaping the Political Arena*, Ruth y David Collier analizaron las coyunturas críticas que condujeron a la incorporación y legitimación política del movimiento obrero vinculado a partidos de masa. Ese proceso consolidó un modelo de vinculación política entre sociedad y Estado en donde el mecanismo principal para el avance de los intereses populares era la participación en sindicatos obreros con vínculos institucionales al Estado y los partidos políticos. En RPP, dicha forma de vinculación es denominada *up-hub* y, afirman Ruth Collier y sus colaboradores, ha perdido vigencia. Los cambios económicos, socioestructurales, y de orientación estatal que se dieron desde los ochenta motivaron que

\* El autor agradece a Alberto Vergara Paniagua, que influyó a la realización de este trabajo.

<sup>1</sup> B.A. (*honors*) en sociología y filosofía por la Universidad de Toronto, Canadá. Candidato a doctor en sociología por la Universidad McGill, Canadá. Actualmente se encuentra preparando un *research paper* sobre capacidad estatal, educación, y violencia civil. Es miembro del comité editorial de la revista académica McGill Sociological Review. Email: pabloquin2@gmail.com

los sectores populares persigan sus intereses principalmente a través de la participación en numerosas y diversas asociaciones urbanas, mecanismo participativo que los autores denominan el modelo *A-net*. El paso del *up-hub* al *A-net* no solo implicó cambios en el tipo de organizaciones preexistentes en el ‘régimen urbano de interés popular’, entendido como la arena no electoral ni partidaria donde los individuos persiguen sus intereses, sino también en el rol de los partidos políticos y el Estado. Este es el centro de RPP; la dinámica política de los sectores populares urbanos a través del modelo *A-net*.

No hay un consenso en la literatura sobre las implicancias de este nuevo modelo de persecución de intereses colectivos. Para unos, optimistas, la *A-net* tiene el potencial de expandir la participación ciudadana e incorporación política de los sectores populares; para otros, pesimistas, el mundo de las asociaciones es inherentemente débil, carente de recursos, y atomizado. Más que tomar posición sobre estos debates, el objetivo de RPP es hacer un análisis comparativo entre países que examine la naturaleza y características de esta nueva infraestructura organizacional basada en asociaciones, las estrategias que adoptan para perseguir sus demandas, y los mecanismos de coordinación entre ellas (2009: 19).

El libro se nutre de una sólida base de datos obtenida a través del proyecto Cirela (*Comparative Infrastructure of Representation in Latin America*). Esta se compiló a partir de dos encuestas –una a 5600 individuos y otra a líderes de 9600 asociaciones urbanas– aplicadas en Buenos Aires, Caracas, Lima, y Santiago de Chile. El objetivo de las encuestas era obtener información confiable para analizar el segmento de la población con mayor participación y vinculación con *A-net*. De esta forma, los seis coautores de este estudio, cuentan con una base empírica privilegiada para desarrollar sus argumentos y poner hipótesis a prueba. El libro es denso, extenso, y sofisticado en términos teóricos, metodológicos,

y argumentativos. Por ello, en vez de ofrecer una sinopsis detallada de cada capítulo, me limitaré a destacar los argumentos y temas más sobresalientes.

En los primeros tres capítulos, Collier y Handlin desarrollan un marco teórico que establece cuatro ejes para evaluar las diferencias entre la capacidad de representación y persecución de intereses populares de los modelos; *up-hub* y *A-net*. Según el marco, al no limitarse a miembros del sector formal de la economía, la *A-net* tiene mayor potencial de alcance que la *up-hub* para atraer la participación de una mayor proporción los sectores populares. En otra dimensión, el potencial de escala o de vinculación entre asociaciones es menor al de los sindicatos, pues la naturaleza particular y desagregada de sus demandas dificulta la coordinación entre ellas. Por el contrario, la naturaleza organizativa y jurídica de los sindicatos facilita establecer vínculos entre ellos y formar organizaciones coordinadoras como federaciones o confederaciones de alcance nacional. Por otra parte, la vinculación mayor o menor con el Estado y los partidos políticos tiene un impacto mixto. Una mayor vinculación con estos actores facilita a los sindicatos mayores niveles de acceso al Estado. Sin embargo, esos mismos vínculos reducen su potencial autonomía, pues los sindicatos pueden ser cooptados o controlados por esos actores. En contraste, el escaso acceso de las asociaciones se debería a que su relación con el Estado y los partidos es contingente y no institucionalizada; lo cual también incrementa su potencial autonomía. La mayor capacidad de acceso a instancias de gobierno nacional es una diferencia clave para la persecución de intereses bajo los distintos modelos, pues allí suele ubicarse el poder de decisión sobre temas fundamentales para el sector popular. En resumen, las asociaciones tienen mayor potencial de alcance y de autonomía, mas no de acceso –sesgado hacia niveles locales cuando se logra– o escala.

En los capítulos siguientes de RPP, los autores (Dunning, Seawright, Kapiszewski, y Garay)

abordan diversas preguntas y ofrecen una visión general de las características y funcionamiento de la *A-net* en los distintos países a través del análisis de cinco temas: repertorios individuales de solución de problemas, distorsión representacional, estrategias, escala, y vínculos Estado-asociación.

Seawright aborda una pregunta clave: ¿qué tan importantes son las asociaciones en atraer a los individuos de sectores populares hacia la política partidaria? El análisis concluye que la participación en asociaciones no corrige la distorsión representacional de clase existente en la política partidaria, sino que la repite (2009: 148-158). Es decir, a pesar que la estrategia más común utilizada por los sectores populares para defender sus intereses es la participación en asociaciones, estas no constituyen una infraestructura organizacional eficiente para establecer nuevos y mejores vínculos entre los sectores populares y los partidos políticos. Otro argumento clave en RPP es que el mundo asociacional no es fundamentalmente desarticulado o atomizado; más de la cuarta parte de las asociaciones encuestadas reportan estar vinculadas a asociaciones que privilegian acciones de coordinación que facilitan una mayor escala y el acceso a instancias nacionales de gobierno. Existen dos tipos de asociaciones de coordinación; ONG nodales (organizaciones institucionalizadas que establecen vínculos jerárquicos con las asociaciones de base), y Frentes Flexibles (asociaciones que adoptan un rol coordinador y que establecen relaciones horizontales y flexibles con las demás). Un dato interesante; en Lima, la ciudad de mayor vinculación asociacional, más del 40 por ciento de las asociaciones tiene lazos con al menos otras once (2009:236).

Claramente, el libro cumple su objetivo. Revela los patrones generales de funcionamiento de la *A-net*, y evidencia las principales diferencias entre los casos analizados. Este mapa comparativo de la *A-net* es una importante contribución que llena un vacío sustancial en la literatura

existente sobre sociedad civil y acción colectiva en América Latina contemporánea. RPP no presenta un argumento general, en todo caso, este sería el paso a la *A-net* y sus consecuencias políticas. Sin embargo, tampoco se limita a simplemente reportar los resultados de las encuestas realizadas. En cada capítulo hay un continuo diálogo con la literatura existente sobre el tema, y los autores desarrollan sus argumentos basados en rigurosos análisis sobre la evidencia obtenida. Pero como todo buen libro, RPP cierra algunas discusiones y abre otras nuevas. Muchas de las herramientas conceptuales y analíticas introducidas en RPP pueden aplicarse para el estudio de dinámicas y mecanismos similares en otros contextos —recordemos que el libro se enfoca en asociaciones urbanas en ciudades capitales. Podríamos preguntar: ¿existen diferencias sustanciales en el funcionamiento y características del mundo asociacional en ciudades periféricas o en espacios rurales?, ¿es mayor o menor su capacidad de alcance o de autonomía allí?, ¿qué estrategias para la solución de problemas son más prevalentes en esos espacios? También surgen preguntas relacionadas directamente a las conclusiones de RPP: ¿qué explica la presencia de distintos tipos de asociaciones coordinadoras?, ¿cuáles son los mecanismos que facilitan el acceso de las ONG nodales y frentes flexibles a los instancias nacionales de gobierno?, ¿cómo se relaciona la implementación de programas sociales por parte de asociaciones con la capacidad estatal? Según RPP, en el Perú la vida asociacional tiene gran alcance —el mayor de todos los casos estudiados— vinculación, y autonomía. ¿Qué explica esto?, ¿qué implicancia tiene para el funcionamiento de la vida política peruana?

Ahora bien, al inicio del libro los autores también señalan un interés por evaluar la potencial efectividad de la *A-net* como infraestructura organizacional de los sectores populares para perseguir sus demandas o para vincularse a partidos políticos (2009:7). Sobre este punto, Seawright demostró que las asociaciones no

son un canal eficiente para establecer nuevos vínculos entre los sectores populares y los partidos políticos, y menos aún para revertir la distorsión representacional del mundo partidario. Sin embargo, en distintos pasajes de la obra los autores evaden el tema de la efectividad de las asociaciones por razones metodológicas. Por ejemplo, durante la discusión sobre el concepto de acceso, Collier y Handlin aclaran que ese concepto se refiere únicamente a “patrones de contacto con miembros del gobierno” mas no a niveles de influencia relativa, pues esta es “notoriamente difícil de evaluar” (2009:83). Al finalizar el libro, Collier y Handlin concluyen que evaluar la efectividad de la *A-net* está más allá del alcance de la obra, y que esta “no debe ser inferida de los relativamente altos niveles de actividad asociacional, ni de ningún otro resultado de la investigación” (2009:326). Inclusive, en referencia a los sindicatos, los autores afirman claramente:

“no aseguramos, ni insinuamos” que con el paso de la *up-hub* a la *A-net* las asociaciones se hayan vuelto más influyentes que los sindicatos aún existentes (2009:325). Más bien, Collier y Handlin recomiendan que próximos estudios evalúen si esta ‘actividad’ en la *A-net* descrita en RPP se expresa o no en una ‘influencia’ del sector popular en la elaboración de políticas. Es innegable que el libro aclara que la importancia relativa de la arena electoral y la arena de intereses están cambiando, pues la última es cada vez más extensa y activa, y las asociaciones ganan importancia como medio para la persecución de los intereses populares.

Finalmente, RPP es el resultado de una profunda y cuidadosa investigación. Solo queda señalar que la lectura de esta obra aclara muchas dudas y debates, a la vez que motiva nuevas preguntas de investigación, inspiradas en las importantes ideas, datos, y argumentos presentes en ella.