

Cultura política y desigualdad en los consejos municipales de Curitiba¹

*Mário Fuks**

*Renato Monseff Perissinotto***

*Ednaldo Aparecido Ribeiro****

INTRODUCCIÓN

Se sabe que la primera tentativa de formulación sistemática y aplicación del concepto de cultura política fue emprendida por Gabriel Almond y Sidney Verba en el libro *The Civic Culture*, editado en la década de 1960. En esa obra los autores afirmaban que los valores, sentimientos, creencias y conocimientos eran relevantes para explicar las pautas de comportamiento político adoptadas por los individuos. Su objetivo era, por medio de un estudio que se extendió a cinco países (Estados Unidos, Inglaterra, Italia, Alemania y México), determinar el grado de congruencia entre ese conjunto de variables subjetivas y el sistema político. Ese trabajo se convirtió, por lo tanto, en una tentativa precursora de establecer un eslabón explicativo entre las actitudes y motivaciones subjetivas de los actores sociales, y su conducta política y sus efectos en el funcionamiento de las instituciones democráticas.

¹ Este artículo presenta parte del resultado de la investigación “Democracia e políticas sociais”, financiada por el Conselho Nacional de Pesquisas (CNPq) y desarrollada por el Núcleo de Investigación “Democracia e Instituições Políticas”. La investigación contó con la consultoría del profesor Malco Camargos en el área de estadística y procesamiento de datos. Traducción de Aníbal Jáuregui.

* Universidad Federal de Paraná, Brasil.

** Universidad Federal de Paraná, Brasil.

*** Universidade Estadual de Maringá, Brasil.

La propuesta teórica presentada en el libro de Almond y Verba fue, no obstante, muy criticada por su “etnocentrismo occidentalizante”² y su adhesión a un concepto minimalista de democracia, además de presuponer la existencia de una cultura política homogénea en cada sociedad. Tales críticas indujeron a una revisión del concepto de cultura política,³ que actualmente pasa por un *revival*.

Este renacimiento también estimuló a la ciencia política y a la sociología brasileñas a producir estudios orientados por la preocupación de la dimensión subjetiva de los fenómenos políticos. Más específicamente, varios científicos sociales brasileños se han dedicado a investigar el carácter de la cultura política nacional, relacionándola con las posibilidades de fortalecimiento del régimen democrático recientemente implantado en el país, aunque no siempre han llegado a conclusiones semejantes. Podemos identificar dos grupos de investigación divergentes en torno al problema de la permanencia⁴ o el cambio⁵ de un patrón de comportamiento político orientado por valores y creencias que dificultan la implementación de relaciones políticas pautadas por la horizontalidad y por la igualdad, favorables al desarrollo democrático.

Vale observar, no obstante, que tanto en los estudios clásicos como en los de los investigadores brasileños hay un claro predominio de análisis dedicados a grupos poblacionales extremadamente amplios. Este artículo pretende seguir una dirección contraria en lo que se refiere a este punto, es decir, estamos interesados en el estudio de la cultura política de un pequeño grupo. Si bien nuestra opción nos aleja de los temas más abarcadores y ambiciosos presentes en los estudios de referencia sobre la cultura política (estabilidad, eficacia institucional, consolidación de la democracia), también ofrece una oportunidad para explorar otras cuestiones, no menos importantes, abordadas por las teorías de la cultura política y de la democracia. Entre estas cuestiones, cabe destacar las siguientes: 1) el problema de la distribución de la cultura política como una de las dimensiones de la desigualdad política entre las “élites” y el “ciudadano medio”, 2) la cuestión de la desigualdad en lo que atañe a la distribución de la cultura política en el interior de un grupo de élite, y 3) el tema de la influencia

² Véase Carole Pateman, “The Civic Culture: A Philosophic Critique”, en Gabriel Almond y Sidney Verba (coords.), *The Civic Culture Revisited* Londres, Sage, 1989.

³ Véase Gabriel Almond y Sidney Verba (coords.), *The Civic Culture Revisited op. cit.*; Gabriel Almond, “The Study of Political Culture”, en G. Almond, *A Discipline Divided Schools and Sects in Political Science*, Nueva York, Sage, 1990.

⁴ Véase Henrique C. Castro, *A democracia em xeque: um estudo de cultura política entre os porto-alegrenses*, Porto Alegre, Dissertação (Mestrado em Ciência Política), Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 1995; José Murilo de Carvalho, “O motivo endêmico no imaginário social brasileiro”, en Dulci D. Pandolfi (coord.), *Cidadania, justiça e violência*, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1999.

⁵ Véanse Bolívar Lamounier y Amaury de Souza, “Democracia e reforma institucional no Brasil: uma cultura política em mudança”, *Dados*, vol. 34, núm. 3, Rio de Janeiro, 1991, pp. 311-347; José A. Moisés, *Os brasileiros e a democracia: bases sócio-políticas da legitimidade democrática* São Paulo, Ática, 1995.

de las instituciones en la formación de la cultura política de los pequeños grupos. Son estas cuestiones las que orientarán el análisis de las instituciones que se constituyen en el objeto de estudio del presente artículo: los consejos gestores de políticas sociales del municipio de Curitiba.

Aunque estas cuestiones tengan como horizonte temático la presencia de la desigualdad en la cultura política y en el compromiso cívico, la propuesta del artículo es explorar cada una en forma independiente en sus tres secciones. La primera parte, además de cumplir una función descriptiva, presentando el perfil de los miembros de los consejos, sitúa ese grupo en relación con lo que otras investigaciones apuntan como la “cultura política brasileña”. Los datos referentes a los ingresos, a la escolaridad y especialmente al compromiso cívico y a la cultura política, revelan que los consejeros constituyen una élite con características muy distintas de aquellas que constituyen la cultura política brasileña.

En la segunda parte, el artículo analiza la distribución de la cultura política y del compromiso cívico entre los miembros de los consejos revisados. Sugerimos que esta distribución puede ser pensada como uno de los factores que definen la desigualdad política entre los grupos, mirada desde el diferente acceso a dos tipos de recursos: 1) el activismo político (afiliación partidaria, asociacionismo y compromiso electoral) y 2) las orientaciones subjetivas (competencia política subjetiva e interés en la política).

En la última sección se tratará la relación entre instituciones y cultura política. Se procura saber si la experiencia de participar en los consejos estimuló, de alguna manera, el aumento del interés por la política. Además, consideramos también cómo otras experiencias institucionales (en especial la asociativa) afectan el interés de los consejeros por la política.

EL PERFIL DE LOS CONSEJEROS: NUEVA INSTITUCIONALIDAD Y NUEVA ÉLITE

La Constitución Federal de 1988 creó, según algunos analistas, una nueva institucionalidad pública⁶ que pasó a regir a partir de entonces en algunos sectores importantes de la política pública. Esta nueva orientación trajo consigo dos cambios relevantes en el proceso de elaboración de políticas gubernamentales: la descentralización, es decir, la transferencia de la responsabilidad decisoria hacia las unidades subnacionales (estados y municipios) y la inclinación claramente participativa que a partir de aquel momento caracterizaría al mismo proceso decisario. Una expresión notable de estos cambios institucionales son los diver-

⁶ Véase Maria da G. Gohn, *Conselhos gestores e participação sócio-política* São Paulo, Cortez, 2001, p. 85.

sos consejos gestores de política pública, que constituyen una nueva arena, esencialmente participativa, en la que debe ocurrir el proceso decisivo.

A partir de los incentivos creados por la Constitución Federal de 1988 y por otras normas complementarias, estas instituciones surgieron en todas las instancias de la federación, en algunos casos como condición necesaria para la transferencia de recursos financieros. En el caso del municipio de Curitiba, los consejos analizados en este trabajo fueron creados a lo largo de la década de 1990.

En este artículo analizaremos los siguientes consejos: Consejo Municipal de Asistencia Social de Curitiba (CMASC), Consejo Municipal de Salud de Curitiba (CMS), Consejo Municipal de Trabajo (CMERT) y Consejo Municipal de los Derechos del Niño y Adolescente (Comtiba).⁷ Nuestro universo, como se muestra en el cuadro 1, se limita a un grupo de 75 consejeros.

En estos consejos se encuentra un grupo con características que indican que sus miembros tienen un perfil de élite.⁸ Los criterios convencionalmente utilizados para caracterizar esa parte de la población no dejan dudas. Primeramente, destacamos que sólo 33.3% de los consejeros posee una renta mensual inferior a diez salarios mínimos, 22.7% percibe más de veinte salarios y 17.3% más de cuarenta. Otro dato relevante se refiere a la escolaridad de los miembros de esas organizaciones: entre los que poseen títulos de grado y de posgrado universitarios encontramos un porcentaje acumulado de 66.7%. Además de no existir ningún analfabeto, sólo 5% posee únicamente escolaridad primaria.

Más aún, los miembros de esos consejos pertenecen a un grupo de asociaciones que representan a determinados segmentos de la sociedad civil organizada,⁹ "filtradas" después de un largo proceso de selección. Es importante observar que son las organizaciones de mayor porte las que han participado en los consejos de manera continua. En este sentido, es significativo que 90% de las organizaciones que actúan en los consejos desde hace cinco gestiones poseen funcionarios, mientras que ninguna entidad que fue elegida sólo una vez para actuar en algún consejo se encuentra en la misma condición. El presupuesto de las entidades también crece en la medida en que aumenta el número de gestiones. Las entidades con sólo una gestión no superan los R\$100 000.00 anuales. Pero la gran mayoría (83.0%) de las entidades con cinco gestiones reciben más

⁷ Entrevistamos a la totalidad de los consejeros del CMERT y del Comtiba. Dos consejeros del CMS y uno del CMASC no fueron localizados. Excepto en el caso del CMERT (gestión 2000-2001), todos los consejeros entrevistados fueron miembros de la gestión 1999-2001 de los consejos estudiados.

⁸ Véanse José Mendes Ribeiro, "Conselhos de saúde, comissões intergestores e grupos de interesses no Sistema Único de Saúde (SUS)", *Cadernos de Saúde Pública*, vol. 13, núm. 1, Río de Janeiro, 1997, pp. 81-92; Orlando Alves Santos Júnior, *Democracia e governo local: dilemas e reforma municipal no Brasil*, Río de Janeiro, Revan, 2001; Mário Fuks, "Participação política em conselhos gestores de políticas sociais no Paraná", en Renato M. Perissinotto y Mário Fuks (coords.), *Democracia: teoria e prática*, Río de Janeiro, Relume/Dumará, 2002.

⁹ Además de la representación gubernamental.

CUADRO 1. *Distribución de los consejeros*

| <i>Consejo</i> | % | <i>N</i> |
|----------------|--------------|-----------|
| CMASC | 22.7 | 17 |
| CMERT | 21.3 | 16 |
| CMS | 40.0 | 30 |
| Comtiba | 16.0 | 12 |
| <i>Total</i> | <i>100.0</i> | <i>75</i> |

FUENTE: Núcleo de investigación “Democracia e instituições políticas”, de la Universidade Federal do Paraná (UFPR).

de R\$100 000.00 anuales, siendo que 33.3% reciben más de R\$1 000 000.00. Esto refuerza el perfil de élite de los consejos, pues la reelección es prácticamente un monopolio de las organizaciones “profesionales”.

Una cuestión clásica en los estudios sobre cultura política indaga acerca del grado de interés de las personas en relación con los asuntos políticos. Como demuestra el cuadro 2, en el grupo investigado encontramos un alto grado de interés por la política, lo que contrasta con el panorama descrito por las investigaciones realizadas en el ámbito nacional, tal como la de Moisés,¹⁰ en que 30.0% de los entrevistados declararon no poseer ningún interés en ella.

Vale la pena señalar que estos datos se comprueban cuando intentamos identificar formas concretas de manifestación de ese interés declarado, ya que 74.7% de los consejeros afirman leer sobre política en diarios y revistas casi todos los días. El porcentaje aumenta 86.7% cuando se trata de audiencia diaria de noticiero político en televisión o radio.

Otra dimensión relacionada con el interés por la política es el compromiso cívico. Evaluamos el activismo político de los consejeros a partir de tres variables: activismo electoral, asociacionismo y afiliación partidaria. De esta manera, identificamos que más de la mitad de los consejeros participaron intensamente en diversas actividades en las elecciones para la prefectura de Curitiba en el año 2000 (64.0% asistieron a actos relacionados con elecciones y 63.0% trabajaron voluntariamente en la campaña electoral). Los datos referentes al asociacionismo y a la afiliación partidaria refuerzan este panorama. Los cuadros 3 y 4 presentan datos inequívocos: en relación con el patrón medio de comportamiento en la democracia brasileña, marcado por la apatía política, el grupo presenta un alto grado de compromiso cívico.

¹⁰ Véase José A. Moisés, *Os brasileiros e a democracia: bases sócio-políticas da legitimidade democrática*, op. cit

CUADRO 2. Interés por la política

| <i>Respuestas</i> | <i>%</i> |
|-------------------|--------------|
| Mucho interés | 72.0 |
| Poco interés | 24.0 |
| Ningún interés | 4.0 |
| <i>Total</i> | <i>100.0</i> |

FUENTE: Núcleo de investigación “Democracia e instituições políticas”, de la UFPR.

CUADRO 3. Participación en asociaciones

| <i>Núm. de asociaciones</i> | <i>%</i> |
|-----------------------------|--------------|
| 0 | 9.3 |
| 1 | 16.0 |
| 2 | 26.7 |
| 3 | 22.7 |
| 4 | 12.0 |
| 5 | 12.0 |
| 6 | 1.3 |
| <i>Total</i> | <i>100.0</i> |

FUENTE: Núcleo de investigación “Democracia e instituições políticas”, de la UFPR.

CUADRO 4. Filiación partidaria

| <i>Partido</i> | <i>%</i> |
|--|--------------|
| PDT (Demócrata Trabalhista) | 2.7 |
| PFL (Frente Liberal) | 10.8 |
| PMDB (Movimiento Democrático Brasileiro) | 1.4 |
| PSB (Socialista Brasileiro) | 12.2 |
| PSDB (Social Demócrata Brasileiro) | 2.7 |
| PT (do Trabalho) | 6.8 |
| PTB (Trabalhista Brasileiro) | 1.4 |
| Otros | 4.0 |
| Ninguno | 58.0 |
| <i>Total</i> | <i>100.0</i> |

FUENTE: Núcleo de investigación “Democracia e instituições políticas”, de la UFPR.

Si comparamos estos números con el promedio obtenido por la encuesta realizada en 1966 por el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE)¹¹ en cinco capitales brasileñas, los consejos estudiados se presentan como verdaderas “comunidades cívicas”. En esa encuesta, 27.0% de la población estaba afiliada a asociaciones¹² y sólo 3.0%, afiliada a partidos políticos.¹³ La comparación con los datos referentes a los miembros de los consejos de Curitiba no podría ser más ilustrativa: sólo 9.3% de los consejeros no pertenecen a ninguna asociación y 42.0% están afiliados a partidos políticos.

La competencia política subjetiva¹⁴ de los miembros de los consejos está en consonancia con los datos hasta aquí presentados. De acuerdo con las cifras que se presentan en el cuadro 5, el grupo investigado reconoce una alta capacidad de influir en las decisiones políticas.¹⁵

Esta misma situación se presenta cuando la autoevaluación se refiere específicamente a la actuación de los entrevistados en el interior de sus respectivos consejos. Cuando preguntamos sobre el poder de influir en las decisiones dentro del consejo, encontramos un porcentaje acumulado de 76.0% entre las opciones “grande” y “medio”. En este caso específico, merece destacarse el Comtiba, consejo en el que las opciones “pequeño poder” y “ningún poder” ni siquiera aparecieron.

La primera conclusión del trabajo es que tanto en lo que respecta al perfil socioeconómico como en lo referente a la cultura política,¹⁶ el grupo en

¹¹ A falta de datos sobre asociacionismo en Curitiba, contamos con datos referentes a las capitales brasileñas (São Paulo, Río de Janeiro, Belo Horizonte, Porto Alegre y Salvador) seleccionadas por el IBGE (“Associativismo, representação de interesses e intermediação política”) y procesados por Orlando A. Santos Júnior en *Democracia e governo local: dilemas e reforma municipal no Brasil*, op. cit Suponemos que, en el límite, la media de Curitiba no es significativamente superior a la media de esas capitales.

¹² Véase Orlando A. Santos Júnior, *Democracia e governo local: dilemas e reforma municipal no Brasil*, op. cit, p. 149.

¹³ Ibid., p. 163.

¹⁴ Este término designa la percepción de los actores acerca de su propio papel dentro del sistema político. Se trata de una autoevaluación realizada por los individuos sobre su actuación frente a los hechos y objetos políticos, en especial sobre su capacidad de influir en la toma de decisiones.

¹⁵ Lo cual, una vez más, contraría encuestas realizadas con la población en general. José A. Moisés, en *Os brasileiros e a democracia*, op. cit, encontró que 57.8% de los entrevistados afirmaban que no influyan en la vida política, lo que corrobora las afirmaciones acerca de la llamada pasividad del brasileño que, de acuerdo con José Murilo de Carvalho, en “O motivo endêmico no imaginário social brasileiro” (op. cit, p. 36), “[...] es la propia definición del no ciudadano, del súbdito que sufre, conforme y alegre, las decisiones del soberano [...]”, algo que puede ser entendido como una autoevaluación negativa en el campo de la acción política.

¹⁶ La relación entre renta y escolaridad, por un lado, y participación y compromiso político, por el otro, no es exclusiva de la experiencia de los consejos. Ella ha sido observada como un fenómeno común en las democracias. Véanse Kay L. Schlozman, Sidney Verba y Henry E. Brady, “Civic Participation and the Equality Problem”, en Theda Skocpol y Morris Fiorina (coords.), *Civic Engagement in American Democracy*, Washington, D. C., The Brookings Institution Press, 1999, p. 431; Orlando A. Santos Júnior, *Democracia e governo local: dilemas e reforma municipal no Brasil*, op. cit, pp. 156-162.

CUADRO 5. Autoevaluación sobre la capacidad de influencia

| <i>Respuestas</i> | <i>%</i> |
|-------------------|--------------|
| Sí | 80.0 |
| En parte | 17.3 |
| No | 2.7 |
| <i>Total</i> | <i>100.0</i> |

FUENTE: Núcleo de investigación “Democracia e instituições políticas”, de la UFPR.

Nota: El cuadro se armó a partir de las respuestas a la siguiente pregunta: ¿Usted influye en la política?

investigación constituyó una élite. Considerando esta dimensión subjetiva de los consejeros, puede afirmarse que estas instituciones se aproximan mucho a lo que Putnam denomina “comunidad cívica”.¹⁷

Esta conclusión sólo refuerza y califica a partir del análisis de los datos lo que ya se esperaba. Por estar constituido por los representantes de asociaciones de la sociedad civil y por actores estatales y, además de eso, por depender básicamente del interés y del trabajo voluntario, sería sorprendente que nuestro análisis indicase que el consejo era una institución en la que predominaba la participación “difusa” de la población. Esto indica que la impresión común del consejo como una institución caracterizada por la “participación ampliada” debe ser evaluada a la luz de los datos disponibles. Si, por una parte, parece evidente que la participación en los consejos amplía aquella participación, presente en las instituciones políticas tradicionales, por la otra, las investigaciones existentes indican que la emergencia de los consejos gestores de políticas públicas no llevó a superar la distinción entre una minoría de ciudadanos políticamente activos y una mayoría pasiva.

En la siguiente sección examinaremos si los indicadores de cultura política presentados están uniformemente distribuidos —y en qué medida lo están— entre los consejeros de los diversos segmentos que componen los consejos. Así como entendemos que existe una relación entre, por un lado, el perfil socioeconómico y la cultura política y, por otro, la participación política, suponemos también que esta participación es desigual en función de los recursos que poseen los distintos segmentos. Para avanzar en esa dirección, pasaremos a considerar un tipo específico de recurso político: la cultura política.

¹⁷ Robert Putnam, *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1996.

CULTURA POLÍTICA, COMPROMISO CÍVICO Y DESIGUALDAD EN LOS CONSEJOS

Como se dijo, algunos estudios clásicos conciben la cultura política en las poblaciones estudiadas de manera agregada,¹⁸ o sea, una sociedad puede ser calificada con uno u otro tipo de cultura política sin que se atienda a las desigualdades en la distribución de ese recurso entre los grupos que constituyen la comunidad analizada.

Esto se debe, en cierta medida, al tipo de cuestión que orienta estos estudios. Cuando se procura a partir del estudio de la cultura política una explicación para fenómenos tales como las condiciones de estabilidad política del régimen democrático¹⁹ o el desempeño diferenciado de las instituciones democráticas,²⁰ los valores agregados de cultura política parecen los más relevantes. Pero si, como pretendemos hacer aquí, el foco de la investigación se vuelve a la política como una arena de conflicto, se torna importante tomar en consideración la distribución de la cultura política entre los grupos estudiados. Sugerimos que el concepto de cultura política aplicado al estudio de los conflictos entre los grupos de cierta comunidad debe ser entendido como un “recurso político” específico y desigualmente distribuido y, por lo tanto, como uno de los posibles condicionantes de la desigualdad política.

Schumpeter²¹ insistió en que la participación diferenciada en la política es un trazo definidor de la democracia. Bastante influidos por este autor, la mayoría de los teóricos contemporáneos de la democracia incorporaron esa afirmación a sus análisis sin problematizarla. Varios analistas, sin embargo —algunos de ellos ligados a la tradición “realista” sistematizada por Schumpeter—, percibieron la necesidad de abordar la desigualdad política como un problema que podía afectar el buen funcionamiento de ese régimen. De esta manera, la participación diferenciada deja de ser vista como un dato y pasa a ser explicada por las dificultades de organización enfrentadas por determinados grupos,²² por el ac-

¹⁸ Eso no significa que la teoría no haya considerado el carácter heterogéneo de cada sociedad. El debate en torno de las diferencias asociadas a factores como religión, etnia y género revela esa preocupación. No por casualidad, el concepto de “subcultura política” es parte integrante de la teoría de la cultura política. Rennó, en su revisión de la bibliografía sobre cultura política, analiza algunos estudios específicos sobre subculturas políticas. Véase Lúcio Rennó, “Teoria da cultura política: vícios e virtudes”, *BIB*, núm. 45, São Paulo, 1998, pp. 82-85.

¹⁹ Véase Gabriel Almond y Sidney Verba, *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*, Nueva York, Sage, 1989.

²⁰ Véase Robert Putnam, *Comunidade e democracia*, op. cit

²¹ Joseph Schumpeter, *Capitalismo, socialismo, democracia*, Rio de Janeiro, Fondo de Cultura, 1961.

²² Véanse Elmer E. Schattschneider, *The Semi-Sovereign People: A Realists View of Democracy in America*, Nueva York, Holt, Rinehart and Winston, 1960; Mancur Olson Jr., *A lógica da ação coletiva*, São Paulo, USP, 1999.

ceso diferenciado a la información y al gobierno²³ o por la exclusión de ciertos actores o asuntos de las arenas de acción y debate públicos.²⁴

Recientemente, esta cuestión ha sido debatida en el ámbito de los estudios sobre cultura política. Pero, por lo que parece, el tono del debate es más de crítica que de proposición. Así, aunque los críticos de izquierda²⁵ hayan llamado la atención sobre el hecho de que la teoría de la cultura política no toma en consideración la desigualdad —especialmente la que está fundada en diferencias de clase—²⁶ como factor explicativo, esos autores no formulan una teoría alternativa a partir de la incorporación de ese aspecto.

En el debate actual sobre “compromiso cívico”, autores como Skocpol²⁷ y el mismo Verba²⁸ reservan un lugar destacado para el análisis de la desigualdad. Esos autores entienden que la distribución desigual de recursos cívicos entre los grupos e individuos de determinada sociedad constituye una cuestión central para comprender fenómenos relacionados con la participación política.

Al enumerar los motivos por los cuales la participación en actividades voluntarias debe ser considerada como un elemento relevante en la vida social, Schlozman, Verba y Brady²⁹ incluyen un nuevo argumento en defensa del compromiso cívico. Además de los argumentos clásicos, centrados en el desarrollo de las habilidades individuales y en la creación de una comunidad orientada por valores democráticos, los autores evalúan que, bien distribuida, la participación en actividades voluntarias posibilita la protección igualitaria de intereses en la vida pública. Como esa participación no está de hecho bien distribuida, la cuestión de la desigualdad política asume la forma de un problema teórico y práctico. Cuando partimos de una concepción de “intereses congruentes de una comunidad” para ir a una “de intereses de individuos o grupos en conflicto” y, por lo tanto, a una preocupación con la protección igualitaria de los intereses, las cuestiones asociadas a la representación asumen una posición destacada. Lo que importa no es solamente la cantidad de actividad cívica, sino también su distribución, no sólo cuántas personas participan, sino también quiénes son ellas”.³⁰

Siguiendo esa misma dirección, nuestro objetivo aquí es presentar un estudio preliminar capaz de evaluar el rendimiento analítico de categorías asocia-

²³ Véase Anthony Downs, *Uma teoria econômica da democracia*, São Paulo, USP, 1999.

²⁴ Véase Peter Bachrach, *The Theory of Democratic Elitism: A Critique*, Boston, University Press of America, 1967.

²⁵ Véanse Jerzy Wiatr, “The Civic Culture from a Marxist-Sociological Perspective”, en Gabriel Almond y Sidney Verba (eds.), *The Civic Culture Revisited* op. cit; Carole Pateman, “The Civic Culture: A Philosophic Critique”, op. cit

²⁶ Véase Carole Pateman, “The Civic Culture: A Philosophic Critique”, op. cit, p. 76.

²⁷ Theda Skocpol y Morris Fiorina (eds.), *Civic Engagement in American Democracy*, op. cit

²⁸ Kay L. Schlozman, Sidney Verba y Henry E. Brady, “Civic Participation and the Equality Problem”, op. cit

²⁹ Ibid.

³⁰ Ibid., p. 429.

das, directa o indirectamente, a la teoría de la cultura política cuando son aplicadas a la investigación de los conflictos políticos desde la perspectiva de la desigualdad. Nuestra propuesta, por lo tanto, es “exportar” categorías del campo de la cultura política y del compromiso cívico para un universo distinto como lo es el campo de la desigualdad política y de las relaciones de poder engendradas por ella, tal como es abordada por la teoría contemporánea de la democracia.

Los datos presentados revelan que el grupo analizado por nosotros constituye una élite portadora de una cultura política que está por encima de la media de la población brasileña. Ahora se trata de saber cómo está distribuido ese recurso entre los propios consejeros. ¿Cómo se da la distribución de la cultura política entre los diversos segmentos (usuarios, trabajadores, prestadores de servicios y gestores) que componen los consejos aquí analizados?³¹

Como puede verse, entendemos los segmentos como grupos dotados de recursos políticos desiguales (en ese caso específico, la cultura política) y, por lo tanto, de capacidades también desiguales para actuar dentro del consejo.³² En ese sentido, una buena comprensión del funcionamiento de esas instancias participativas exige conocer las especificidades de esos grupos y las repercusiones de ellas en la capacidad de participación de tales segmentos. En suma, nuestro objetivo es iniciar un trabajo de elaboración de indicadores que, posteriormente, posibiliten evaluar si la distribución desigual del recurso “cultura política” afecta la posibilidad de participación política de los individuos que componen los diversos segmentos de los consejos aquí analizados y en qué medida lo hacen, y contribuir a entender la relación de poder que se establece entre ellos. De ese modo, las variables abordadas con anterioridad de manera agregada (interés en la política, activismo electoral, asociacionismo, afiliación partidaria, competencia política subjetiva en general y dentro del consejo) serán ahora analizadas teniendo en mente los diferentes segmentos citados más arriba.

Comparando cómo se distribuye el “interés en la política” entre los diversos segmentos (cuadro 6) podemos percibir que el segmento de los trabajadores es el que tiene mayor interés en la política (84.6%), seguido de los prestadores de servicios (78.9%), ocupando los gestores el tercer lugar (66.7%) y, por último, los usuarios (63.2%). Entre los trabajadores, sólo 7.7% de sus miembros dijeron tener poco interés en la política; entre los prestadores de servicios, 15.8% optaron

³¹ Es preciso tener presente que el análisis efectuado en el presente artículo tiene un carácter genérico, o sea, no pretende exponer argumentos teniendo en consideración las particularidades de cada consejo. En esta sección, a despecho de las singularidades existentes en cada consejo, lo referente al perfil de los segmentos y a la distribución de recursos entre los segmentos fue analizado de manera agregada.

³² Un primer análisis respecto de la distribución de diversos recursos políticos entre los consejeros se encuentra en Mário Fuks, “Participação política em conselhos gestores de políticas sociais no Paraná”, *op. cit*.

CUADRO 6. *Interés en la política por segmento*

| Interés | Segmento (%) | | | |
|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| | Usuario | Trabajador | Prestador | Gestor |
| Mucho | 63.2 | 84.6 | 78.9 | 66.7 |
| Poco | 31.6 | 7.7 | 15.8 | 33.3 |
| Ninguno | 5.2 | 7.7 | 5.3 | 0.0 |
| <i>Total</i> | <i>100.0</i> | <i>100.0</i> | <i>100.0</i> | <i>100.0</i> |

FUENTE: Núcleo de investigación “Democracia e instituições políticas”, de la UFPR.

por la misma respuesta; 31.6% entre los usuarios y 33.3% entre los gestores. Estos datos confirman que los trabajadores, seguidos por los prestadores de servicios, constituyen el segmento que más interés tiene en la política.

Como sabemos, el interés en la política no se traduce mecánicamente en activismo político. Veamos entonces si la distribución del activismo político (entendido aquí como la conjugación del compromiso electoral, asociacionismo y afiliación partidaria) sigue la distribución que se ha visto más arriba. En lo referente al compromiso electoral (variable compuesta por la suma de otras tres: asistencia a los actos de campaña, trabajo gratuito para un candidato o partido y colocación de carteles en la casa y en otros lugares), podemos percibir que los datos desentonan ampliamente de los que se refieren al “interés en la política”.

En primer lugar, salta a la vista una regularidad en cuanto al segmento de los usuarios. Los usuarios, que demuestran ser el segmento cuyos miembros optan en menor proporción por la alternativa “mucho interés por política”, se revelan, en lo que respecta al activismo electoral, como los más comprometidos, como lo demuestra el cuadro 7.

Otra regularidad que desafía la relación entre interés por la política y activismo electoral puede ser encontrada entre los prestadores de servicios. Este segmento, como vimos, está compuesto por un número significativo de individuos que afirman tener un alto interés por la política. No obstante, este mismo segmento contiene, reiteradamente, el menor número de individuos que dicen haberse comprometido en el proceso electoral.

¿Cómo explicar esta inversión de posición entre los usuarios y los prestadores cuando se pasa del interés por la política al activismo electoral? Cualquiera que sea la explicación, debe considerar que, en relación con estos dos segmentos, no hay asociación entre el “compromiso intelectual” —expresado en la atención dada a los asuntos políticos— y el “compromiso emocional”,³³ traducido en la participación efectiva en el mundo de la política.

³³ “La atención a los mensajes políticos está asociada al compromiso intelectual o cognitivo en relación con los asuntos públicos, en oposición al compromiso emocional o afectivo.” Véase John R.

CUADRO 7. Activismo electoral

| Actividad | Segmento (%) | | | |
|---|--------------|------------|-----------|--------|
| | Usuario | Trabajador | Prestador | Gestor |
| Asistió a reuniones con fines electorales | 84.2 | 69.2 | 36.8 | 66.7 |
| Trabajó gratuitamente para un candidato | 78.9 | 61.5 | 42.1 | 66.7 |
| Pegó carteles o calcomanías | 73.7 | 69.2 | 36.8 | 54.2 |

FUENTE: Núcleo de investigación “Democracia e instituições políticas”, de la UFPR.

El caso de los prestadores ilustra bien esa autonomía del interés en relación con la participación política. Siendo el segundo segmento con mayor nivel de escolaridad y, por mucho, el que más se informa sobre política en diarios o revistas (94.7%), los prestadores presentan el perfil típico de los ciudadanos intelectualmente atentos a los asuntos de la política³⁴ (cuadro 8).

Por otro lado, gran parte de los prestadores proviene de entidades filantrópicas que buscan en los consejos recursos públicos destinados a acciones asistenciales y, en ese sentido, está mucho más inclinada hacia sus intereses, de alguna forma corporativos, de lo que está hacia los temas más amplios de la lucha política.

Los usuarios manifiestan un intenso compromiso emocional con la política en tanto actividad, sin que este compromiso sea acompañado de un interés igual en la política. Como puede observarse en el cuadro 8, este escaso interés en la política es confirmado por la frecuencia con que este segmento se dedica a la lectura de noticias políticas en el diario.

En este caso, podemos sugerir que los usuarios expresan cierto desinterés en la política en el sentido específico de no reservar espacio significativo de su tiempo para el consumo de mensajes políticos. Esta escasa búsqueda de información política puede estar asociada al hecho de que los consejeros que representan a los usuarios poseen, en comparación con los demás segmentos, menor renta y escolaridad y, posiblemente en asociación con estos dos factores,

Zaller, *The Nature and Origins of Mass Opinion* Cambridge, Cambridge University Press, 1992, p. 21. Este tipo de cuestión nos remite a un debate más amplio respecto de la relación entre los componentes de la cultura política (entendidos como orientaciones subjetivas) y el comportamiento político que ha de ser explicado.

³⁴ Estas condiciones cognitivas, exclusivas de una élite educada e interesada en la política, no sólo se refieren al volumen de información, sino también a la capacidad de localizar, organizar, entender y juzgar un amplio abanico de informaciones a partir de los cuadros de referencia ideológicos abstractos que organizan el debate político. Véase Philip Converse, “The Nature of Belief Systems in Mass Publics”, en David Apter (coord.), *Ideology and Discontent* Nueva York, The Free Press, 1964, p. 214. En consecuencia, aunque esa atención intelectual no se convierta, automáticamente, en activismo político, podemos suponer que los prestadores presentan condiciones “cognitivas” favorables para actuar políticamente, siempre que haya motivación suficiente para ello.

CUADRO 8. Información política en diarios y revistas por segmento

| Actividad | Segmentos (%) | | | |
|---------------------------------|---------------|--------------|--------------|--------------|
| | Usuario | Trabajador | Prestador | Gestor |
| Casi todos los días | 52.6 | 76.9 | 94.7 | 75.0 |
| Por lo menos una vez por semana | 36.8 | 23.1 | 5.3 | 16.7 |
| De cuando en cuando | 5.3 | 0.0 | 0.0 | 8.3 |
| Nunca | 5.3 | 0.0 | 0.0 | 0.0 |
| <i>Total</i> | <i>100.0</i> | <i>100.0</i> | <i>100.0</i> | <i>100.0</i> |

FUENTE: Núcleo de investigación “Democracia e instituições políticas”, de la UFPR.

menor tiempo disponible. De acuerdo con lo que nuestros datos indican, esto no impide que este segmento participe con bastante intensidad en actividades políticas.

El segmento de los gestores también presenta razonables sorpresas cuando comparamos el interés en política con el compromiso electoral. Vimos que en el interior de este mismo segmento, la proporción de los que dicen tener mucho interés en la política es de las menores. No obstante, cuando se considera el compromiso electoral de los gestores, los datos revelan una inserción significativa de sus miembros en el proceso político-electoral (cuadro 7). Esto tal vez se explica por la propia naturaleza de ese segmento. Formado, en general, por funcionarios de órganos públicos que mantienen una relación de confianza con el ejecutivo local, la participación activa en los momentos de elección es casi una obligación. Más aún, algunos gestores también están afiliados a partidos, lo que ciertamente favorece altos índices de compromiso electoral.

Los trabajadores, por su parte, a pesar de estar atrás de los usuarios, también revelan un alto grado de compromiso electoral. En ninguna de las tres actividades electorales aquí analizadas las cifras estaban por debajo de 60.0%. La afiliación sindical predominante en este sector y el activismo político que normalmente está asociado a esas entidades explican en parte este hecho.

Más importante que apuntar la congruencia o la discrepancia entre el interés en política y el compromiso electoral de los diferentes segmentos es resaltar que, vistos como recursos, tanto el interés en la política como el activismo electoral tienen la potencialidad de convertirse en condiciones favorables para la acción política en los consejos. O sea, si, por un lado, no hay una relación directa y necesaria entre interés en política e involucramiento en actividades electorales, por otro, suponemos que debe de haber una relación entre ambos y la influencia política de los segmentos que actúan en los consejos. Aunque no sean tan visibles ni tan palpables como los recursos colectivos tradicionales de la acción política (recursos financieros y organizacionales), estos dos tipos

de recursos individuales (los recursos cognitivos y los recursos de activismo) potencian la acción política de los segmentos que los poseen.³⁵

Otro importante atributo que compone el activismo político es el asociacionismo. Todos los segmentos tienen niveles altísimos de este recurso. Entre los usuarios y trabajadores la totalidad de sus miembros está ligada a una o más asociaciones. Entre los prestadores y los gestores este índice disminuyó un poco, pero permaneció alto: 89.5 y 79.2%, respectivamente.³⁶

Los usuarios están vinculados sobre todo a las asociaciones de barrios (63.2%), movimientos religiosos (57.9%) y organizaciones no gubernamentales (ONG) (42.1%); los trabajadores, como era de esperar, tienen peso en los sindicatos (84.6%) y en las asociaciones profesionales (61.5%); entre los prestadores de servicios predomina la afiliación a las ONG (63.2%), otros consejos (52.6%) y asociaciones profesionales y movimientos religiosos (ambos con 42.1%); por último, los gestores están presentes sobre todo en asociaciones profesionales y otros consejos gestores (ambas con 50 por ciento).

La relación entre estar vinculado a alguna asociación y tener mucho interés en política parece ser muy fuerte, como lo muestra el cuadro 9. Es verdad que entre los que no tienen vínculos asociativos, la respuesta “mucho interés en política” (57.1%) prevalece sobre la respuesta “poco interés en política” (42.9%). No obstante, entre aquellos que dijeron pertenecer a una o más asociaciones, la diferencia es más significativa, siendo que en estos casos la opción por la respuesta “mucho interés en política” jamás fue menor de 65.0%. Por lo tanto, cuando un individuo se encuentra ligado a una o más asociaciones suele tener más interés en política.

¿Esto significa que los segmentos con mayor índice de asociacionismo son, necesariamente, los más comprometidos? Ciertamente, la relación no es tan simple, si tenemos en cuenta el tipo de asociación a la que pertenecen mayoritariamente los miembros de los diversos segmentos. En lo referente a la presencia en reuniones electorales, parece ser más importante pertenecer a las asociaciones barriales (tipo de asociacionismo que predomina entre los usuarios) que estar vinculado a otro tipo de entidad. Entre los afiliados a asociaciones barriales, 87.0% dijo haber asistido a reuniones electorales, seguidos por los miembros de movimientos religiosos (70.4 por ciento).

Respecto al compromiso voluntario a favor de una candidatura o partido, una vez más la asociación barrial parece ser un tipo de asociacionismo estratégico.

³⁵ Véase Mário Fuks, “Participação política em conselhos gestores de políticas sociais no Paraná”, *op. cit*

³⁶ Debe considerarse que la pertenencia a una asociación es un requisito legal para la representación de usuarios y trabajadores. De manera que los altos índices de asociacionismo entre prestadores y gestores pueden resultar aún más significativos, ya que para estos segmentos no hay exigencia legal alguna en ese sentido.

CUADRO 9. *Interés político por asociacionismo*

| Interés | Número de asociaciones (%) | | | | | | |
|----------------|----------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| | 0 | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 |
| Mucho | 57.1 | 75.0 | 65.0 | 70.6 | 77.8 | 88.9 | 100.0 |
| Poco | 42.9 | 16.7 | 35.0 | 17.6 | 22.2 | 11.1 | 0.0 |
| Ningún interés | 0.0 | 8.3 | 0.0 | 11.8 | 0.0 | 0.0 | 0.0 |
| Total | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 |

FUENTE: Núcleo de investigación “Democracia e instituições políticas”, de la UFPR.

gico. Entre los que se reconocieron miembros de ese tipo de entidad, 91.3% dijeron estar vinculados en este tipo de actividad, seguidos de lejos por los afiliados a las ONG (61.3 por ciento).

Una vez más, entre los que dicen pertenecer a una asociación barrial, encontramos el mayor porcentaje de los que se dispusieron a pegar carteles: 73.9%. Entre los afiliados a otras entidades, el número de los que se dispusieron a ejercer este tipo de actividad gira en torno a 55.0%, y alcanza 62.5% sólo entre los vinculados a alguna asociación profesional. Es visible que, en relación con el compromiso electoral, diferentes asociaciones parecen producir efectos distintos sobre los miembros de los diversos segmentos.

Todo esto refuerza la tesis de que cualquier análisis del vínculo entre asociacionismo y actuación política exige considerar el tipo de asociación a la que están vinculados los diversos segmentos de la sociedad (ciertamente, los partidos políticos no pueden ser igualados a coros de música). No sabemos, sin embargo, cuál es el impacto de esas diferencias entre las asociaciones en la acción política dentro de los consejos. Para el propósito de este artículo, estos datos sirven más como una orientación metodológica, indicando que no debemos considerar el asociacionismo como una actividad política homogénea cuando se trata de evaluar su peso como recurso político.

La última variable del “activismo político” se refiere a la afiliación partidaria. Los miembros de los diversos segmentos, ¿se afilan a partidos políticos?, ¿cuáles? Aquí la preeminencia del segmento usuario es enorme (cuadro 10). Entre los miembros de ese segmento, 77.8% están afiliados a partidos políticos, contra 30.8 de los trabajadores, 26.4 de los prestadores y 33.3 de los gestores.

Es plausible suponer que el acceso a estructuras partidarias constituye uno de los más importantes recursos para el aumento de la cultura cívica de los ciudadanos. Creemos, por lo tanto, que, como los demás recursos de activismo (compromiso electoral y asociacionismo), la afiliación partidaria constituye una variable clave para explicar la capacidad diferenciada de actuación política de los segmentos.

CUADRO 10. Afiliación partidaria por segmento

| Partido | Segmento (%) | | | |
|--|--------------|--------------|--------------|--------------|
| | Usuario | Trabajador | Prestador | Gestor |
| PDT (Demócrata Trabalhista) | 0.0 | 0.0 | 10.5 | 0.0 |
| PFL (Frente Liberal) | 16.7 | 0.0 | 0.0 | 20.8 |
| PMDB (Movimiento Democrático Brasileiro) | 5.6 | 0.0 | 0.0 | 0.0 |
| PSB (Socialista Brasileiro) | 16.7 | 15.4 | 5.3 | 12.5 |
| PSDB (Social Demócrata Brasileiro) | 5.6 | 0.0 | 5.3 | 0.0 |
| PT (do Trabalho) | 16.7 | 15.4 | 0.0 | 0.0 |
| PTB (Trabalhista Brasileiro) | 0.0 | 0.0 | 5.3 | 0.0 |
| Otros | 16.7 | 0.0 | 0.0 | 0.0 |
| Ninguno | 22.0 | 69.2 | 73.6 | 66.7 |
| <i>Total</i> | <i>100.0</i> | <i>100.0</i> | <i>100.0</i> | <i>100.0</i> |

FUENTE: Núcleo de investigación “Democracia e instituições políticas”, de la UFPR.

Finalmente, es importante preguntarnos si estos elementos analizados (interés en la política, activismo electoral, asociacionismo y afiliación partidaria) tienen alguna relación con la “competencia política subjetiva”, o si el hecho de que los diferentes segmentos tengan acceso diferenciado a los recursos analizados guarda alguna relación con la percepción que sus miembros tienen de su capacidad de influir en la política, tanto en general como dentro del consejo en el que actúan.

Respecto a la política en general, todos los segmentos tienen un alto grado de competencia política subjetiva, como muestran los datos que se presentan en el cuadro 11. Esto está de acuerdo con el alto interés en política y el intenso asociacionismo que podemos encontrar entre los consejeros.

CUADRO 11. Competencia política subjetiva general por segmento

| Respuesta | Segmento (%) | | | |
|---------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| | Usuario | Trabajador | Prestador | Gestor |
| Sí | 84.2 | 84.6 | 78.9 | 75.0 |
| No | 10.5 | 15.4 | 21.1 | 20.8 |
| No sabe/No contesta | 5.3 | 0.0 | 0.0 | 4.2 |
| <i>Total</i> | <i>100.0</i> | <i>100.0</i> | <i>100.0</i> | <i>100.0</i> |

FUENTE: Núcleo de investigación “Democracia e instituições políticas”, de la UFPR.

NOTA: El cuadro se armó a partir de las respuestas a la siguiente pregunta: “¿Usted ejerce influencia política?”

Política y Cultura, otoño 2004, núm. 22, pp. 73-100

La situación se repite en la competencia política subjetiva referente a la actuación dentro del consejo, como se muestra en el cuadro 12. Se percibe que la sensación de que se tiene una capacidad grande o intermedia de influir en las decisiones del consejo predomina en todos los segmentos. Llama la atención, sin embargo, el hecho de que entre los prestadores de servicios, 63.2% respondieron tener un gran poder y sólo 21.1% un poder medio. En los otros segmentos, al contrario, prevalece de modo bastante acentuado la opción "medio" sobre la opción "grande".

¿Qué conclusión puede sacarse, entonces, a partir de los datos y consideraciones presentados? Constatamos que algunas desigualdades existen, pero no tienen calidad "acumulativa", es decir, ningún segmento posee una mayor cantidad de todos los recursos. En principio, dos segmentos cuentan con condiciones favorables para actuar en los consejos en lo que se refiere a la posesión de recursos de cultura política: los prestadores de servicios y los usuarios. Además de disponer de un interés mayor en la política, que asume la forma de un recurso cognitivo (adquisición de información mediante lectura cotidiana de noticias políticas), los prestadores revelaron poseer en mayor grado un recurso de cultura política por excelencia: la competencia política subjetiva. Los usuarios se destacan en las actividades que constituyen los recursos propios del activismo (específicamente, el activismo electoral y la afiliación partidaria). No obstante, considerando el conjunto de los datos, son estos dos segmentos los que presentan el desempeño menos uniforme en relación con las dimensiones de la cultura política analizadas en esta sección. Siendo así, los trabajadores y los gestores poseen los recursos de cultura política en forma más equilibrada. En qué medida estas desigualdades, de hecho, se convierten en influencia política en los consejos es una cuestión que sólo puede evaluarse a partir del estudio del proceso decisorio en estas arenas.

CUADRO 12. Competencia política subjetiva interna al consejo por segmento

| Respuesta | Segmento (%) | | | |
|---------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| | Usuario | Trabajador | Prestador | Gestor |
| Grande | 15.8 | 7.7 | 63.2 | 25.0 |
| Medio | 57.9 | 61.5 | 21.1 | 50.0 |
| Pequeño | 26.3 | 30.8 | 10.5 | 12.5 |
| Ninguno | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 4.2 |
| No sabe/no contesta | 0.0 | 0.0 | 5.2 | 8.3 |
| <i>Total</i> | <i>100.0</i> | <i>100.0</i> | <i>100.0</i> | <i>100.0</i> |

FUENTE: Núcleo de investigación "Democracia e instituições políticas", de la UFPR.

NOTA: El cuadro se armó a partir de respuestas a la siguiente pregunta: "¿Cuál es su poder de influir en las decisiones del consejo?".

LA INFLUENCIA DE LA INSTITUCIÓN EN LA CULTURA POLÍTICA Y SUS MEDIACIONES

Vimos, en un primer momento, que el grupo de consejeros analizado está compuesto por individuos con un perfil de élite no sólo en lo que se refiere a sus características convencionales (sociales y económicas), sino también y principalmente, a su cultura política y a su compromiso cívico. Enseguida estudiamos la “cultura política” como un recurso político en sí y procuramos analizar la idea de que una probable distribución desigual de ese recurso podría afectar la participación política de los diversos segmentos y, de ese modo, constituirse en uno de los condicionantes de la desigualdad política. Esta tercera sección tiene dos objetivos íntimamente relacionados: primero, saber si la participación de esos individuos en las instituciones en cuestión —los consejos gestores de políticas públicas— afectó su interés en la política; segundo, saber si las repercusiones en la cultura política de los consejeros están mediadas por las especificidades de los segmentos que componen esas instituciones. Por medio de este segundo objetivo retomamos el tema de la desigualdad, ya discutido en la sección anterior, aunque ahora lo hacemos desde una perspectiva distinta, no tan preocupados por la distribución desigual de recursos, y sí por el efecto diferenciado de la institución sobre la cultura política de los consejeros. Entretanto, antes de presentar los datos relativos a este problema, conviene justificar la importancia de esta cuestión.

La bibliografía sobre la cultura política, especialmente a partir del debate suscitado por el libro *The Civic Culture*,³⁷ siempre colocó como uno de sus temas centrales la relación de causalidad entre las dimensiones cultural e institucional de la vida política.³⁸ Por un lado, en una perspectiva “culturalista”, se sugiere que la orientación subjetiva de los ciudadanos (tolerancia, confianza, igualdad, competencia política) constituye una variable fundamental para entender el funcionamiento, bueno o malo, de las instituciones políticas democráticas. Por otro lado, en una vertiente “institucionalista”, se cree que la estructura política (diseño institucional, desempeño gubernamental, reglas y normas legales) es responsable de la generación en los ciudadanos de determinadas dispo-

³⁷ Gabriel Almond y Sidney Verba, *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*, *op. cit*

³⁸ Véanse Brian Barry, *Sociologists Economists and Democracy*, Chicago, University of Chicago Press, 1978; Ronald Inglehart, “The Renaissance of Political Culture”, *American Political Science Review*, vol. 82, núm. 4, Washington, D.C, 1988, pp. 1203-1229; Gabriel Almond, “The Intellectual History of the Civic Culture Concept”, en Gabriel Almond y Sidney Verba (coords.), *The Civic Culture Revisited op. cit.*; Arend Liphart, “The Structure of Inference”, en Gabriel Almond y Sidney Verba (coords.), *The Civic Culture Revisited, op. cit*; Carole Pateman, “The Civic Culture: A Philosophic Critique”, *op. cit*; J. Street, “Review Article: From Civic Culture to Mass Culture”, *British Journal of Political Science*, núm. 24, 1993, pp. 95-114.

siciones subjetivas (*i.e.*: apoyo o desconfianza respecto al régimen democrático). Como toda oposición directa, ésta también es demasiado simplista, e incluso autores usualmente vinculados a las dos corrientes difícilmente podrían ser acusados de defender relaciones de causalidad tan directas.

Este debate, en verdad, oscurece la innovación de la teoría de la cultura política, que reside en la afirmación de que las experiencias vividas por los individuos en instituciones no gubernamentales son fundamentales para la definición de sus actitudes en relación con el sistema político. Por lo tanto, la teoría de la cultura política, en su origen, no desconoce ni mucho menos desvaloriza el papel de las instituciones en el proceso de formulación de los valores y creencias de los ciudadanos respecto del mundo de la política. No hay duda, sin embargo, de que esta perspectiva teórica valora como factor explicativo exactamente aquellas instituciones que se encuentran fuera de la experiencia estrictamente política.

No es casualidad que la socialización política, entendida como “proceso por el cual culturas políticas son mantenidas o transformadas”,³⁹ sea una categoría clave en esa teoría. “El libro *The Civic Culture* se concentró en aquellas actitudes políticas que sirven de apoyo al sistema político democrático. El presupuesto era que un número de fuerzas conducía al desarrollo de tales actitudes: educación; democratización de los sistemas de autoridades no gubernamentales en la familia, en la escuela y en el trabajo; confianza general en los demás ciudadanos.”⁴⁰

Al ampliar el espacio en que ocurre la socialización política, incluyendo experiencias colectivas relevantes, tales como guerras, crisis económicas, movimientos de masas, huelgas, negociaciones y partidos políticos,⁴¹ las reformulaciones recientes de la teoría de la cultura política estrecharon aún más el vínculo entre la formación de disposiciones subjetivas e instituciones, tornando mucho más compleja la relación de causalidad entre ambas. Ésta es también la percepción de Liphart respecto de cómo Almond y Verba perciben la relación entre cultura política y estructura política. Según aquel autor, se trata de una relación bidireccional en que la socialización adulta incluye también “la experiencia con el sistema político”.⁴²

Entre los autores que se dedican a investigar la relación entre el ambiente institucional y la cultura política, tanto desde el punto de vista teórico como empírico, Carole Pateman⁴³ merece un lugar destacado. La autora parte de una

³⁹ Gabriel Almond y Bingham Powell Jr., *Uma teoria da política comparada*, Rio de Janeiro, Zahar, 1972, p. 46.

⁴⁰ Gabriel Almond y Sidney Verba, *The Civic Culture Revisited* op. cit., p. 399.

⁴¹ Gabriel Almond y Bingham Powell Jr., *Uma teoria da política comparada*, op. cit., pp. 46, 49.

⁴² Arend Liphart, “The Structure of Inference”, op. cit., p. 49.

⁴³ Véase Carole Pateman, *Participação e teoria democrática*, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1992.

tradición que concibe la democracia como experiencia participativa que ha de ser alcanzada por medio de una “educación pública” fundada en la “participación en muchas esferas de la sociedad en la actividad política”,⁴⁴ provocando así un “efecto psicológico sobre los que participan”.⁴⁵

Aunque teniendo como referencia (empírica y normativa) un modelo de democracia que se opone al adoptado por los autores de *The Civic Culture*, Pateman incorpora el enfoque de la relación entre la socialización en instituciones societales y la estructura política de cierta sociedad propuesta por Almond y Verba. De acuerdo con ese enfoque, el patrón de relación dominante en las instituciones “no políticas” genera consecuencias decisivas en el funcionamiento del sistema político: “[...] Si fuera de la esfera política se dispone de la oportunidad de participar de un amplio abanico de decisiones sociales, probablemente se esperará ser capaz de participar de igual modo de las decisiones políticas. Además, la participación en la toma de decisiones no políticas puede darle la aptitud necesaria para vincularse en la participación política”.⁴⁶

Como puede verse, esta bibliografía concibe la influencia de las instituciones actuando de un modo homogéneo sobre la cultura política de individuos y grupos con características distintas entre sí. De igual modo que el caso de la “distribución” de la cultura política, el debate en torno a la relación entre instituciones y cultura política no concede la importancia debida al carácter heterogéneo de la sociedad. Desde nuestro punto de vista, como se dijo, este tema debe también ser analizado a la luz del problema de la desigualdad. En este caso, sin embargo, no se trata de entenderla como un acceso desigual a los recursos, como se hizo en la sección anterior, sino más bien describiendo efectos diferenciados que la institución puede generar en la cultura política de sus miembros teniendo en mente las especificidades de los grupos a los que pertenecen. En este sentido, el objetivo de esta sección consiste en saber, en un primer momento, si tales instituciones tienen algún efecto en la cultura política de sus miembros, en especial sobre su interés en la política y, después, ver cómo ese efecto es mediado por la naturaleza de los segmentos y de las asociaciones que componen los consejos analizados en este trabajo.

Respecto al efecto de la institución en el interés en la política de los consejeros, los datos agregados muestran que 44.0% de los entrevistados dijeron que su interés en la política aumentó en función de la participación en el consejo en que actuaban. Se trata de una cifra que nos permite cuando menos sugerir, a partir de la evaluación de los propios entrevistados, la existencia de un efecto de los consejos en el interés en la política de los agentes que participan en esas instituciones.

⁴⁴ *Ibid.*, pp. 33-34.

⁴⁵ *Ibid.*, p. 35.

⁴⁶ *Ibid.*, p. 68.

Es interesante, no obstante, salir un poco de esa dimensión agregada para analizar los datos relativos a la cuestión del aumento del interés en la política después de la participación en los consejos, junto con otras dos dimensiones importantes para el tema: en primer lugar, los diversos segmentos que componen los consejos y, enseguida, el asociacionismo de los agentes. Veremos que la especificidad de los segmentos y el tipo de asociacionismo son elementos que interfieren en la intensidad del efecto que la institución produce en la cultura política de los consejeros.

El estudio de la relación entre la experiencia institucional y el interés en la política en los consejos gestores debe comenzar por una referencia a los segmentos que componen estas instituciones (usuarios, trabajadores, prestadores de servicios y gestores), por dos razones. Primero, porque los consejos son órganos colegiados y todos los procedimientos decisarios y electorales a los que estaban vinculados toman en consideración la existencia de los segmentos. En segundo lugar, la especificidad de cada segmento (sus recursos técnicos, materiales y políticos, así como el sector social al que representan) constituye, en nuestra opinión, el más importante factor explicativo (aunque no el único) para entender la dimensión del efecto que la experiencia del paso por el consejo puede generar en sus miembros.

Considerando cada segmento, la afirmación de que la participación en el consejo aumentó el interés en la política fue distribuida de acuerdo con los datos presentados en el cuadro 13.

Una forma de avanzar en el análisis de la relación entre la participación en los consejos y el interés en la política de los diversos segmentos es mirar la variable “número de gestiones” (cuadro 14), que nos permite percibir lo siguiente: entre los consejeros que vivían su primera experiencia en los consejos, las alternativas “permaneció igual” y “aumentó” obtuvieron, cada una, 50.0% de las respuestas; entre aquellos que participaban en una segunda gestión los

CUADRO 13. Interés en política posteriormente a la participación en el consejo por segmento

| Interés | Segmento (%) | | | |
|---------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| | Usuario | Trabajador | Prestador | Gestor |
| Permaneció igual | 42.1 | 46.2 | 52.6 | 66.7 |
| Disminuyó | 0.0 | 0.0 | 5.3 | 0.0 |
| Aumentó | 52.6 | 53.8 | 42.1 | 33.3 |
| No sabe/no contesta | 5.3 | 0.0 | 0.0 | 0.0 |
| <i>Total</i> | <i>100.0</i> | <i>100.0</i> | <i>100.0</i> | <i>100.0</i> |

FUENTE: Núcleo de investigación “Democracia e instituições políticas”, de la UFPR.

Política y Cultura, otoño 2004, núm. 22, pp. 73-100

CUADRO 14. Interés político después de la participación en el consejo por número de gestiones*

| Gestiones | Interés (%) | | | | |
|-----------|------------------|-----------|---------|---------------------|-------|
| | Permaneció igual | Disminuyó | Aumentó | No sabe/no contestó | Total |
| Una | 50.0 | 0 | 50.0 | 0.0 | 100.0 |
| Dos | 43.5 | 0 | 56.5 | 0.0 | 100.0 |
| Tres | 58.8 | 0.0 | 35.3 | 5.9 | 94.1 |
| Cuatro | 57.1 | 14.3 | 28.6 | 0.0 | 100.0 |
| Cinco | 55.6 | 0.0 | 44.4 | 0.0 | 100.0 |

FUENTE: Núcleo de investigación “Democracia e instituições políticas”, de la UFPR.

* Uno de los entrevistados que participó de tres gestiones no respondió a esta pregunta.

números fueron, respectivamente, 43.5% y 56.0%. A partir de ahí, entre los que participaron en tres, cuatro y cinco gestiones, la relación se invierte, y pasa a predominar la respuesta “permaneció igual”. En función de estos datos, es preciso afirmar que el efecto de la experiencia en el consejo sobre el interés de los consejeros en la política es menor en la medida en que alcanza y supera las tres gestiones.

En este sentido, es interesante observar que el segmento de los gestores tiene 83.4% de sus miembros ejerciendo de tres a cinco gestiones y sólo 12.5% entre una y dos gestiones (cuadro 15). Estos datos pueden ayudar a explicar por qué sólo 33.3% de los miembros de ese segmento afirmaron haber aumentado su interés en la política después de participar en el consejo. Exactamente lo opuesto ocurre con los usuarios. En este segmento, 73.7% de sus miembros están en ejercicio de una primera o segunda gestión, mientras sólo 26.3% están en la tercera, cuarta o quinta gestiones. Estos datos también pueden ayudar a

CUADRO 15. Número de gestiones por segmento

| Gestiones | Segmento (%) | | | |
|---------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| | Usuario | Trabajador | Prestador | Gestor |
| 1 | 21.1 | 23.1 | 0.0 | 4.2 |
| 2 | 52.6 | 15.4 | 47.4 | 8.3 |
| 3 | 15.8 | 15.4 | 10.5 | 41.7 |
| 4 | 5.3 | 0.0 | 15.8 | 12.5 |
| 5 | 5.2 | 46.1 | 21.1 | 29.2 |
| No sabe/no contesta | 0.0 | 0.0 | 5.2 | 4.1 |
| <i>Total</i> | <i>100.0</i> | <i>100.0</i> | <i>100.0</i> | <i>100.0</i> |

FUENTE: Núcleo de investigación “Democracia e instituições políticas”, de la UFPR.

Política y Cultura, otoño 2004, núm. 22, pp. 73-100

entender por qué entre los usuarios predomina una evaluación de que el interés en la política haya aumentado después de participar en el consejo (52.6 por ciento).

Podemos explicar la situación de los gestores recurriendo a la idea de que el interés en la política de este segmento sufre de cierta “inelasticidad”. En ese caso específico, debemos tener en consideración algunos aspectos relevantes: por un lado, se trata de un grupo de consejeros que, muy probablemente, no tiene en los consejos su *locus preferencial* de actividad política. En tanto representantes gubernamentales, los gestores están todo el tiempo, por deber de oficio, obligados a enfrentar los problemas cotidianos de los gobiernos y acompañarlos en los aspectos diversos de la lucha política y partidaria y, como indican los datos sobre las gestiones, los miembros de ese segmento están, hace mucho tiempo, involucrados en la actividad política. Estas dos características —*locus preferencial* de la actividad política y tiempo de actividad— hacen de los gestores individuos, por así decir, “saturados” de política y sobre los cuales una nueva experiencia consejista difícilmente produciría algún efecto.

Los datos sobre los prestadores son a este respecto menos contundentes, aunque apuntan en la misma dirección. En el interior de ese segmento, 47.4% están concentrados en la segunda gestión (no hay ningún miembro en primera gestión) y 47.4% distribuidos entre la tercera, cuarta y quinta gestión. Al mismo tiempo, interrogados acerca de si su interés en la política había aumentado después de participar en el consejo, las respuestas se dividieron también de manera razonablemente próxima entre “permaneció igual” (52.6%) y “aumentó” (42.1 por ciento).

El segmento de los trabajadores, por su parte, no parece encajar plenamente en esa línea de argumentación. En el interior de ese segmento, 38.5% de los representantes de los trabajadores están distribuidos entre la primera y la segunda gestión y 61.6% entre la tercera y la quinta. Con todo, cuando se les preguntó si el interés en la política había aumentado después de participar en el consejo, las respuestas se dividieron entre “permaneció igual”, con 46.2%, y “aumentó”, con 53.8%. Dado el predominio de trabajadores que participaron en consejos por más de tres gestiones, era de esperarse, en la línea de razonamiento anunciada más arriba, que el interés en la política tendiese al estancamiento.

De cualquier manera, los datos sobre usuarios, prestadores y gestores sugieren que la participación en el consejo tiende a tener efecto positivo sobre el interés en la política hasta un punto determinado, a partir del cual esa experiencia parece ser cada vez menos eficaz en lo que se refiere a su capacidad de fomentar el “interés en la política”. De este modo, los datos mencionados apuntan para algún tipo de relación entre el tiempo de permanencia en los consejos y la capacidad de esa experiencia de alterar el interés de los entrevistados en la política.

Además del tiempo en que los consejeros actuaron en los consejos, consideramos también la relación entre el hecho de que un individuo perteneciera a

alguna asociación (en una escala de cero a seis asociaciones) y su evaluación sobre el aumento o no de su interés en la política después de la experiencia en el consejo en que actuaba.⁴⁷ De acuerdo con el cuadro 16, de los individuos que no tenían ningún vínculo asociativo, 85.7% evaluaron que su interés en la política permaneció igual y sólo 14.3% dijeron que su interés aumentó. La situación cambia significativamente cuando entramos en el universo de los consejeros que tiene vida asociativa. En este caso, solamente entre los que declararon pertenecer a tres asociaciones la opción por la respuesta "aumentó" es menor que por la opción "permaneció igual".

De este modo, por los datos presentados parece haber una relación positiva entre, por un lado, tener vida asociativa y, por otro, evaluar que la participación en los consejos tuvo como efecto aumentar el interés de estos agentes en la política. Así, en principio, la evaluación de que el interés en la política aumentó sería consecuencia no sólo de la experiencia en el consejo, sino también de la existencia de algún vínculo asociativo externo a la institución.

Debe considerarse que los consejeros que no tienen ningún vínculo asociativo (7 en total) están distribuidos entre los segmentos de los prestadores (2) y, mayoritariamente, de los gestores (5). En este caso, las características específicas de los segmentos en cuestión constituyen un factor decisivo para el bajo efecto que la experiencia en el consejo generó en estos actores. Una vez más, se verifica que sólo un análisis más minucioso, considerando otras características específicas de los diferentes segmentos (posesión de recursos diversos, inserción política, tipo de interés en el consejo, etc.), nos permitirá evaluar con más exactitud el efecto real de esa experiencia institucional en las disposiciones subjetivas de los consejeros.

Cuando se discute la relación entre asociacionismo e interés en la política después de la experiencia en el consejo, es importante saber también si el tipo de asociación a la que el consejero está vinculado tiene efectos diferenciados en esa evaluación. Nuestros datos sobre asociacionismo incluyen las siguientes asociaciones: ONG, sindicatos, movimientos religiosos, asociaciones profesionales, de barrios y otros consejos.

Podemos percibir que aquellos que pertenecen a ONG, movimientos religiosos y asociaciones de barrio tienen, mayoritariamente, una evaluación positiva acerca del crecimiento de su interés en la política después de haber participado en los consejos (cuadro 17). Siendo de esta manera, todo indica que para un número significativo de consejeros ligados a esas asociaciones, participar en el

⁴⁷ Conviene observar que en este momento nos estamos refiriendo sólo a los vínculos asociativos que los consejeros mantenían *fuera* de los consejos en que actuaban en el momento de la entrevista. Esta observación es importante porque nuestra investigación entiende que el propio consejo se constituye en una experiencia asociativa. Por definición, todo consejero tiene como mínimo un vínculo asociativo.

CUADRO 16. Interés político posterior a la participación en el consejo de acuerdo con la participación en asociaciones*

| Número de asociaciones | Interés (%) | | | |
|------------------------|------------------|-----------|---------|-------|
| | Permaneció igual | Disminuyó | Aumentó | Total |
| 0 | 85.7 | 0.0 | 14.3 | 100.0 |
| 1 | 50.0 | 0.0 | 50.0 | 100.0 |
| 2 | 47.3 | 0.0 | 52.7 | 100.0 |
| 3 | 70.6 | 5.9 | 23.5 | 100.0 |
| 4 | 33.3 | 0.0 | 66.7 | 100.0 |
| 5 | 44.4 | 0.0 | 55.6 | 100.0 |
| 6 | 0.0 | 0.0 | 100.0 | 100.0 |

FUENTE: Núcleo de investigación “Democracia e instituições políticas”, de la UFPR.

* Uno de los entrevistados, miembro de dos asociaciones, no respondió a esta pregunta.

consejo se percibe como un elemento importante en el aumento de su interés en la política.

Vale la pena observar que lo opuesto ocurre con entidades como los sindicatos, las asociaciones profesionales y otros consejos gestores. En todas ellas, entre los que afirmaron tener vínculos con estas organizaciones, el número de los que dijeron que su interés político se había mantenido igual es mayor que el número de los que respondieron que había aumentado (cuadro 17). En relación con lo que se dijo más arriba, nos parece importante, una vez más, traer para el análisis las especificidades de los segmentos como factor explicativo principal. Las asociaciones en que encontramos la mayor cantidad de individuos que dijeron que su interés en la política aumentó después de la participación en el

CUADRO 17. Asociacionismo por interés político posterior a la participación en el consejo*

| Tipo de asociación | Interés (%) | | | |
|------------------------|------------------|-----------|---------|-------|
| | Permaneció igual | Disminuyó | Aumentó | Total |
| ONG | 41.9 | 0.0 | 54.8 | 96.7 |
| Movimiento religioso | 33.3 | 0.0 | 63.0 | 96.3 |
| Asociación de barrio | 39.1 | 0.0 | 60.9 | 100.0 |
| Sindicato | 57.7 | 3.8 | 38.5 | 100.0 |
| Asociación profesional | 56.3 | 3.1 | 40.6 | 100.0 |
| Otros consejos | 54.5 | 3.1 | 42.4 | 100.0 |

FUENTE: Núcleo de investigación “Democracia e instituições políticas”, de la UFPR.

* Uno de los entrevistados, asociado a una ONG, y otro, miembro de un movimiento religioso, no respondieron a esta pregunta.

consejo (ONG, movimientos religiosos y asociaciones de barrio) son aquellas en las que también encontramos mayor presencia de usuarios⁴⁸ y menor presencia de gestores. Al contrario, en las asociaciones profesionales y en otros consejos, los gestores tienen una presencia más significativa, ocupando la segunda posición (con 50.0% en ambas).

Más allá de estas propuestas de interpretación y aprovechando para finalizar estas consideraciones, ¿qué podemos presentar a título de conclusión? Hay tres puntos que, creemos, merecen ser subrayados. Primero, los datos incluidos al inicio de esta sección muestran que, según la percepción de los entrevistados, la experiencia de participar en consejos gestores produjo efectos en cuanto al interés de esas personas en la política. No obstante, y aquí adelantamos el segundo punto de esta conclusión, este efecto se dio en cada segmento de manera diferenciada. Desde nuestra perspectiva, los factores explicativos de esa diferencia residen en las especificidades de cada segmento, vistas, en esta sección, en lo que respecta al asociacionismo y al tiempo de permanencia en el consejo. Siendo así, podemos concluir que, en este caso, el efecto generado por la institución es mediado por las características de cada uno de los grupos vinculados a ella, siendo, por lo tanto, vivido de manera desigual por cada uno de ellos.

CONCLUSIONES

El presente trabajo fue escrito teniendo a la vista dos preocupaciones teóricas. Por un lado, abordamos el problema de la relación de causalidad existente entre instituciones y cultura política. En cuanto a este punto, seguimos una línea de interpretación que reconoce la importancia de los efectos institucionales en la cultura política de sus miembros y, al mismo tiempo, el papel activo que factores externos a las instituciones analizadas ejercen sobre la intensidad de esos efectos. Por otro lado, percibimos que, en general, la bibliografía referida al tema aborda el problema de la cultura política como un atributo de grandes comunidades. Desde ese punto de vista, las cuestiones tratadas por estos autores se refieren, predominantemente, al problema de la estabilidad, de la consolidación y de la competencia institucional de los regímenes políticos. Otros autores, entre tanto, sugieren que la cultura política es un recurso desigualmente distribuido entre los grupos que componen las comunidades analizadas y que, por lo tanto, puede ser una de las bases de la desigualdad política. Orientado por estas cuestiones, el análisis de nuestro objeto de estudio —los consejos gestores de políticas públicas— nos permite presentar dos conclusiones.

⁴⁸ Excepto en las ONG, en las que los usuarios (25.8%) ocupan el segundo lugar, detrás de los prestadores (38.7 por ciento).

Primero, constatamos que, como lo reconocen buena parte de los propios consejeros, la experiencia en los consejos tuvo un efecto positivo sobre su interés en la política. En consecuencia, la presencia de esas personas en una institución de carácter participativo los llevó a interesarse más vivamente en la política. No obstante, constatamos también que el efecto de esa experiencia fue sentido de manera diferenciada por los diversos segmentos analizados. En la medida en que esos grupos son portadores de características específicas (experiencia asociativa, inserción política, tiempo de actuación en el consejo, posesión de recursos diversos, etc.), concluimos que tales especificidades moderan el efecto de la institución de acuerdo con el segmento que con ella se relaciona. Éste parece ser un caso en el que instituciones y atributos específicos de grupos sociopolíticos diversos contribuyen a producir un efecto determinado.

En segundo lugar, observamos que el grupo analizado ya es, en sí, la expresión de cierta desigualdad en el seno de la sociedad brasileña en lo referente a la posesión de recursos de cultura política y, por lo tanto, de incentivos para el activismo político. Procuramos, entonces, saber si en el interior de ese mismo grupo había también trazos de desigualdad en ese sentido. Constatamos que, aunque dispersas, las desigualdades existen.

A partir del análisis presentado en este artículo, esperamos haber persuadido al lector en cuanto a la importancia de pensar la cultura política no sólo como un atributo de las “sociedades”, sino como un recurso desigualmente distribuido y, por ello mismo, una de las condiciones de la desigualdad política.