



Universidad de
San Andrés

Universidad de San Andrés

Departamento de Economía

Licenciatura en Economía

**Una revisión del fenómeno de las protestas sociales
callejeras**

Autor: Lautaro Santos

Legajo: 25140

Mentor de Tesis: Mariano Tommasi

Victoria, 13 de Julio de 2020

Abstract

El objetivo de la presente lectura es realizar una documentación de diversos trabajos que nos permiten entender los factores que se encuentran detrás de las protestas sociales. Cuando hablamos de protestas sociales, las entendemos como un medio democrático que permite influenciar sobre la toma de decisiones políticas o como un mecanismo de signaling para manifestar descontento sobre algún contexto que afecta a un grupo determinado de la sociedad.

I. Introducción

El objetivo de la presente lectura es realizar una documentación de diversos trabajos que nos permiten entender los factores que se encuentran detrás de las protestas sociales. Cuando hablamos de protestas sociales, las entendemos como un medio democrático que permite influenciar sobre la toma de decisiones políticas o como un mecanismo de *signaling* para manifestar descontento sobre algún contexto que afecta a un grupo determinado de la sociedad.

Con este propósito, dividimos la lectura en tres secciones. En la primera sección, se realiza una exposición de textos sobre la teoría de las instituciones políticas, entendidas como el marco en el que se realiza la formulación de políticas públicas. Asimismo, se tratan los efectos que se generan cuando estas no funcionan adecuadamente: toman preponderancia espacios alternativos, menos institucionalizados, para influenciar sobre las políticas y como medio de expresión de descontento social (podemos hablar de “la calle” a efectos de este trabajo, para referirnos a un poder *de facto* en contraposición a un poder *de jure*). Finalmente, tratamos la endogeneidad de las instituciones, dado que entendemos que estas no se determinan exógenamente, sino que hay un proceso de inversión detrás de estas que establece su calidad.

En la segunda sección, se hace una lectura del fenómeno social de las movilizaciones, entendiendo que detrás de la participación política en masa hay una diversidad de elementos que pueden requerir explicación y que se vinculan a cuestiones del

comportamiento de los individuos. En este sentido, el primer aspecto que se trata es la racionalidad detrás de las movilizaciones. Tratamos de vislumbrar cómo se comporta la internalización de los costos de movilizarse en las utilidades de los sujetos. Por otro lado, detallamos las reacciones del gobierno ante estas movilizaciones. Entendemos que, detrás de estos movimientos, hay un proceso de *signaling*, que es internalizado por el sector político para tomar las decisiones que resulten más ventajosas, similar a un modelo de votación. Pero, a diferencia de este último, no se requiere de la movilización de una mayoría para influenciar sobre la toma de decisiones políticas.

En la sección tres, finalmente, analizamos el caso argentino y latinoamericano. La región y, en particular, Argentina, cuentan con un amplio repertorio de movilización callejera. Así que es un buen caso para aplicar el marco teórico detallado en las secciones previas. Nos basamos en una serie de lecturas empíricas que tratan el caso del país como el contexto latinoamericano.

II. Instituciones

Relevancia como espacios formales de negociación y de desarrollo de políticas consensuadas

Las instituciones son un buen punto de partida y un enfoque relevante para comprender los desencadenantes y los problemas de la conflictividad social. Estas han sido objeto de estudio tanto de las ciencias políticas como de las económicas, dado que mayores niveles de institucionalización son asociados a mejores políticas públicas y desarrollo económico. Ante esto, en la presente sección nos focalizaremos en profundizar sobre la relevancia de las instituciones, los canales por los que actúan y su vínculo con las protestas y descontento social, a través de una serie de estudios que las han tratado y generado avances sobre estos temas.

Un punto central de las instituciones a tener en cuenta, es que influyen en las creencias y comportamiento de los individuos y grupos y, por lo tanto, sus preferencias y prioridades. Asimismo, cumplen un rol en proveer confianza y generar los incentivos adecuados para facilitar la organización de las interacciones entre distintos sujetos (Engerman y Sokoloff 2008, p. 123). Pero, además de cumplir un rol de “marco de confianza” para la intermediación entre sujetos, también determinan la redistribución de

poder político y de los beneficios presentes y futuros (Acemoglu y Robinson 2006, p.26). Es decir, las podemos entender como las reglas que enmarcan el juego político, en el que interactúan una diversidad de actores, cada uno con sus intereses y objetivos particulares. Según las características de tales reglas, se pueden ver alterados tanto el proceso de generación de políticas como sus resultados.

Unas instituciones que funcionan adecuadamente, favorecen el desarrollo de políticas públicas que impulsen mejores resultados sociales y económicos. Ahora, para hablar de qué caracteriza a una buena política, a los efectos de esta revisión, y en su vínculo con las instituciones, resulta conveniente traer a mención los aportes realizados por Scartascini, Stein y Tommasi (2013). Como destacan, las políticas en sí son respuestas contingentes al momento y lugar en que se desarrollan, por lo que resulta difícil hablar de regulaciones o mecanismos que sean universalmente óptimos y aplicables. Tomemos como ejemplo a Rodrik (1995). Analizó en su estudio un conjunto de países que compartían políticas denominadas “subsidio a las exportaciones”, pero con grados de éxito diversos. El autor, para determinar el éxito o no de las políticas, menciona propiedades que van más allá de las características contingentes de la política, como lo son la consistencia con la que se implementó, el organismo que estuvo a cargo, cómo se combina con otros objetivos de política y que tan predecible era el futuro de dicha política.

Es por ello que otro enfoque es analizar la influencia de variables más generales y transversales, como lo son la credibilidad y la adaptabilidad. Tal como explican los autores, “los efectos de las políticas en los resultados finales sociales y económicos dependen de las acciones y reacciones de agentes sociales y económicos, quienes tienen en consideración sus expectativas sobre el futuro de las políticas en cuestión antes de decidir sus respuestas”¹. Esto, más que una especificidad de una política en sí, obedece de las capacidades del Estado para generar las señales necesarias, promover y mantener acuerdos intertemporales y de formular y aplicar las medidas que se requieran. Tales habilidades se verán influenciadas por las propiedades que caractericen a las instituciones del país y, en particular, aquellas vinculadas al proceso de *policymaking*.

En este sentido, cabe profundizar sobre las características de las políticas que influyen en los resultados finales y se desatacan en Scartascini, Spiller, Stein y Tommasi (2011)

¹ Traducción propia

en su publicación “El juego político en América Latina: ¿Cómo se deciden las políticas públicas?”. Los autores analizan un grupo de elementos que los consideran clave:

Estabilidad de las políticas: esto es, la capacidad de llegar a acuerdos intertemporales que permitan que algunas políticas fundamentales sean preservadas más allá de la duración en el cargo de ciertos políticos. Debido a esto, el concepto de estabilidad está asociado estrechamente con el de credibilidad.

Adaptabilidad de las políticas: que no debe ser confundido con volatilidad de las políticas. La adaptabilidad se entiende como la capacidad de cambiar las políticas ante situaciones económicas cambiantes. Mientras que la volatilidad implica un abuso de este recurso por parte de los gobiernos, lo que lleva a que las políticas oscilen de un lado a otro según los grupos que se alternen en el poder.

Coordinación y Coherencia: idealmente, los diferentes agentes que actúan en el mismo ámbito político deberían coordinar sus acciones para producir políticas coherentes. Pero no siempre es así. El proceso de formulación de políticas puede involucrar un gran número de agentes que no se comunican adecuadamente entre sí, lo que a menudo refleja la naturaleza no cooperativa de las interacciones políticas.

Calidad de la implementación y del enforcement: una pobre implementación y enforcement puede deberse a la falta de burocracias capaces e independientes, así como a la falta de sistemas judiciales fuertes. El correcto desarrollo de esta característica dependerá, en gran medida, de que los políticos tengan incentivos para invertir en sus propias capacidades.

Orientación al interés público: esta característica refiere a si las políticas promueven el bienestar general o tienden a canalizar beneficios privados de grupos de individuos.

Habiendo mencionado las características generales involucradas en la conformación de buenas políticas, retomamos Scartascini, Stein y Tommasi (2009), para mencionar las instituciones que destacan como predominantes dentro del proceso de formulación de políticas y sus características: 1) el poder legislativo de un país, como un área institucionalizada idónea para que se lleven a cabo las negociaciones necesarias entre las facciones y los respectivos acuerdos intertemporales; 2) el poder judicial, sobre el que recaerá naturalmente el control de la aplicación de las políticas que se determinen; 3) un sistema burocrático, cuyo profesionalismo determinará la calidad de las

implementaciones de las políticas, vía canales de coordinación y delegación entre áreas responsables; 4) la institucionalización del sistema de partidos, que influye directamente sobre las negociaciones que se lleven a cabo; 5) la estabilidad del gabinete de ministros, que es necesaria, en cierto grado, para garantizar el desarrollo de políticas a mediano y largo plazo y su efectividad.

Movilizaciones y violencia social: la otra cara de la moneda cuando las instituciones no funcionan adecuadamente

Como se deja entrever en el apartado anterior, las instituciones tienen un rol efectivo en el proceso de *policymaking* y la calidad de los resultados obtenidos. Esta función es clara y es ampliamente sustentada por la literatura. Ahora bien, no todas las interacciones en la política se generan en espacios institucionalizados formales. En la diversidad de instancias y actores involucrados, parte del proceso se puede desencadenar en otros ámbitos informales, fuera del marco provisto por las estructuras del Estado, con metodologías diferentes. En particular, nos interesa la implementación de las manifestaciones sociales como medio de canalización de reclamos políticos, que pueden contar con mayor o menor grado de violencia, y que usualmente se materializan como protestas callejeras. Estas pueden ser iniciadas por grupos organizados que no concuerden con las medidas tomadas por un gobierno determinado y que tratan de influenciarlas para obtener algún beneficio o incrementar su nivel de poder general en la política. Tal es el caso de, por ejemplo, organizaciones sindicales en representación de trabajadores, grupos sociales que representan sectores usualmente marginados (podemos pensar, por ejemplo, en clases sociales bajas que requieren de políticas redistributivas o en comunidades aborígenes relegadas), grupos religiosos o los mismos partidos opositores. Pero también se pueden dar movilizaciones espontáneas desde la sociedad misma, sin atribución a ningún grupo particular, como causa de un descontento generalizado. Casos como este último se pueden reconocer en la actualidad, en más de una ocasión debidos al fenómeno de las redes sociales que funcionan como un espacio de coordinación masivo alternativo.

Ahora, ¿cómo se puede interpretar este fenómeno? Si bien en todo país se pueden producir estos actos (y efectivamente ocurren), no se da con igual intensidad. América Latina es un territorio que tiene una particular tendencia a presentar estos

acontecimientos, por sobre otros que cuentan con instituciones con un mayor grado de desarrollo. Para obtener cierto entendimiento, la lectura de Acemoglu y Robinson (2006), quienes tratan estos temas, resulta adecuada. Como detallan, las políticas en sí suelen ser inherentemente conflictivas, dado que en muchas ocasiones viene asociada algún tipo de redistribución o reasignación de recursos. Por ejemplo, en materia impositiva y de asignaciones sociales habrá discrepancia entre las posturas de los grupos más humildes, quienes tenderán a preferir un incremento en los beneficios económicos para ellos, y aquellos con relativamente más dinero, sobre quienes recaerá en mayor medida la carga impositiva.

Los grupos que son políticamente más débiles se pueden ver perjudicados por las medias tomadas, generando una pérdida de credibilidad en dichas áreas institucionalizadas. Asimismo, como destacan los autores en su estudio de los procesos de democratización, un problema central es que los actores con relativamente más poder político no pueden comprometerse con decisiones políticas futuras ya que, claramente, no tendrían incentivos en cumplir: si no cuentan con algún tipo de restricción que los condicione (un sistema institucional fuerte), incluso carecería de sentido que mantengan el acuerdo. Entonces, hay dos elementos clave en este contexto. Por un lado, un sector de la población que tiene algún tipo de descontento y responsabiliza a los encargados de la política. Por otro, una incapacidad de estos últimos de generar acuerdos creíbles intertemporales (o directamente una ausencia de la intención) que permitan aplacar esta oposición y canalizar los reclamos por vías formales.

Ante este dilema, se recurre a tecnologías alternativas para influenciar en la política a través de la fuerza y que, siguiendo la terminología de Acemoglu y Robinson, conforman las fuentes de poder *de facto*, en contraposición con el poder *de jure* que es el asignado por las instituciones formales.

Profundizando en el tema, en Keefer (2008) podemos encontrar una perspectiva interesante sobre esta relación entre la debilidad institucional, la presencia de conflictos y revueltas y el control sobre este poder *de facto*. Este explora la relación existente entre la falta de credibilidad de un gobierno y su falta de fortaleza para afrontar conflictos y detenerlos. Un primer punto a destacar según el autor es que, ante una ya presente falta de credibilidad, el gobierno tiende a generar políticas que privilegia a

aquellos grupos que aún mantienen su confianza en las promesas políticas, en detrimento de la mayoría. Como consecuencia, se reduce su popularidad entre los ciudadanos, quienes presentarán menor resistencia ante posibles insurgencias que se pudiesen desencadenar (o incluso podrían llegar a apoyarlas).

Otro aspecto relevante es que se reduce su capacidad de generar mecanismos contrainsurgentes. Keefer plantea dos canales por lo que esto ocurre. El primero de ellos surge porque los mismos grupos contrainsurgentes (pensemos en una fuerza armada estatal) siempre pueden llegar a ver la posibilidad de imponerse contra el gobierno para el que trabaja. Tal como ocurre con los grupos civiles, el costo de hacer esto es menor cuando el gobierno es impopular, ya que habrá una aprobación más generalizada si esto ocurre. Por lo que si este último cuenta con poco apoyo y no es creíble, deberá transferir más beneficios para esta fuerza con un fin disuasivo, lo que puede ser una solución notablemente costosa. El segundo canal radica en el hecho de que un contrato óptimo implicaría compensaciones futuras contingentes para el grupo. Pero al no contar con suficiente credibilidad, hay una mayor dificultad para llegar a los acuerdos necesarios y, consecuentemente, su capacidad se podría ver limitada a los recursos presentes².

Keefer evalúa este vínculo entre credibilidad y posibilidad de manifestaciones sociales violentas (guerra civil en este caso) y los resultados validan su exposición. Utiliza como proxies de credibilidad 1) la cantidad de años de elecciones competitivas continuas, 2) una variable indicadora de si el principal partido gobernante es programático o no y 3) los años en que la vida del partido excede aquellos en que su líder estuvo en el poder. Esta última, es un indicador de cuán personalista es el partido y se utiliza bajo la premisa de que un partido menos personalista tiende a buscar mantener su reputación, por lo que se esforzará por no desviarse de sus objetivos. Las tres variables son significativas estadística y económicamente. Asimismo, son robustas ante los controles aplicados y recomendados en general por la literatura.

² Asumiendo que el gobierno se encuentra limitado en el acceso al crédito y que con un esfuerzo del grupo contrainsurgente de E , las movilizaciones pueden ser detenidas, permitiendo que la duración del gobierno se vea extendida por T períodos. El valor adicional de las rentas que recibe por cada año adicional es de r , por lo que las rentas totales son de $R=rT$. En el caso de que el gobernante sea creíble, el grupo que lo apoya aceptará redistribuciones futuras, por lo que se tendrá una capacidad de gasto superior y prevalecerá si $R>E$. Ahora, si no es creíble, la capacidad de control de las movilizaciones se verá reducida a tan solo $r>E$. (Keefer 2008)

Las instituciones como estructuras endógenas

Esta capacidad (o incapacidad) de las instituciones que mencionamos, de fomentar espacios de negociación para generar acuerdos creíbles y prevenir actos violentos no es una característica predeterminada, asignada exógenamente. Por el contrario, detrás hay cierto dinamismo, factores que la determinan y que permiten entenderla como una variable endógena adicional dentro de las características del Estado. Lejos de ser “gratuitas”, están condicionadas a un proceso de inversión en el tiempo, necesario para que se desarrollen y preserven. Tal como especifican Caruso, Scartascini y Tommasi (2013)

“...la institucionalización es algo que ocurre a través del tiempo como una consecuencia de las *inversiones* hechas por diversos actores políticos, y que está asociada con ciertas configuraciones de *creencias*. Un importante grupo de actores (políticos, lobistas) invierten fuertemente en el Congreso de Estados Unidos porque, precisamente, creen que es el espacio clave en el proceso de *policymaking*, que es a su vez confirmado en equilibrio debido a esas inversiones y sus consecuencias.”³

Según el equilibrio que desarrolle este dinamismo, los niveles y lugares de asignación de las inversiones que se efectúen pueden llevar a un ciclo virtuoso, que involucre un desarrollo continuo de las instituciones, o vicioso, en el que estas se verán deterioradas y estancadas en un nivel bajo, afectando los canales formales de mediación y generación de acuerdos favorables.

En este sentido, Scartascini y Tommasi (2012) toma esta línea de estudio y modeliza esta endogeneidad de las instituciones y su efecto sobre las opciones de poder *de jure* y *de facto* que presentamos previamente con Acemoglu y Robinson (2006). Considerando a los canales de acciones *de jure* y *de facto* como sustitutos, se plantea el problema de inversión como un problema de asignación de recursos, en el que cada agente debe decidir ex ante si invertir en las instituciones formales o en los canales informales alternativos de participación política. Esto condicionará su capacidad para accionar en el siguiente período.

³ Traducción propia

El punto de más interés es que existe un “equilibrio de baja institucionalización” en el que predomina la inversión en las tecnologías alternativas de participación y un número mayor de agentes se moviliza a través de este medio. En este caso, las áreas institucionalizadas pierden relevancia y los modelos que tratan de describir el proceso de formación de políticas por estos canales, pierden capacidad predictiva. Como bien describen los autores,

“Cuando el Congreso y el sistema de partidos políticos son conductores efectivos de la agregación de preferencias y las negociaciones políticas, varios actores relevantes apuestan en (invierten en) aquellas instituciones, la mayoría de los ciudadanos cree que son los espacios donde se toman las decisiones relevantes, y toda esta lógica se refuerza y se vuelve auto-cumplible. Por el contrario, si tales arenas institucionales no son tomadas seriamente y todos saben que el medio para obtener algo fuera del sistema político es bloquear caminos (o sobornar al presidente), tales inversiones en la institucionalización del Congreso o partidos no son ejecutadas y la debilidad de las instituciones formales se refuerza.”⁴

De este modelo surgen algunas predicciones interesantes a tener en cuenta. La primera de ellas es que todo aumento en la probabilidad de un equilibrio de baja institucionalidad, también aumenta el equilibrio de personas que se movilizan en las calles. Asimismo, por otro lado, la probabilidad de baja institucionalización aumenta cuando se vuelve menos costoso el uso de tecnologías políticas alternativas (por ejemplo, cuando el Estado tiene menos capacidad para reprimir movilizaciones) y cuando el daño generado por estas es mayor, ya que significa un mayor poder *de facto*. Pero también aumenta cuando la asignación de poder *de jure* tiene una distribución más asimétrica. Esto ocurre ya que habrá un mayor número de sujetos que cuentan con poca influencia institucional y, por lo tanto, perciben que las instituciones no representan adecuadamente sus preferencias.

En McBride, Milante y Skaperdas (2011), también en línea con la investigación de la endogeneidad detrás del nivel de las instituciones y los efectos sobre los niveles de violencia, presentan un modelo que expone la relación existente entre las capacidades del estado y los incentivos para alcanzar un estado de paz entre los grupos en conflicto.

⁴ Traducción Propia

Lo particular de este modelo, es que los niveles de institucionalización se vuelven endógenos a las decisiones de inversión de los mismos grupos en conflicto quienes, bajos ciertas condiciones, pueden tener los incentivos necesarios para querer promover la calidad de las estructuras estatales en las que se sustenta la calidad institucional.

El modelo se centra en las dificultades de desarrollar acuerdos ante la falta de capacidad estatal y los mecanismos por los que este problema se puede solucionar parcialmente. Exponen la posibilidad de gestar acuerdos limitados, que no forman parte de los extremos de los modelos con derechos de propiedad perfectos, ni del completo estado de la naturaleza en el que la posibilidad de concretar acuerdos es nula. Los adversarios tienen la posibilidad de mantener ciertos compromisos a través del uso de terceras parte (como organizaciones internacionales o la antigua figura del Podestá), instituciones heredadas o elementos del Estado que mantengan un nivel de independencia suficiente.

Las partes, al determinar si prevalecerá la paz o se mantendrá el conflicto, comparan entre los pagos generados en cada estado. Por un lado, mantener el conflicto tiene costos asociados, producto de la destrucción y uso adicional de recursos. Pero, como contraposición, genera la posibilidad de estar en una posición estratégica en el futuro y tener que gastar menos en armamento para mantenerla. Por el contrario, la paz evita los costos actuales del conflicto pero, debido a los problemas de compromiso, requiere mantener un nivel constante de armamento para conservar una posición fuerte en las negociaciones. En esta situación, las instituciones cumplen el rol de facilitar estos acuerdos y permitir reducir los niveles de armamento requeridos por los grupos, aumentando las posibilidades de que se concreten tales negociaciones y se alcance la opción de la paz.

Como destacan, si las capacidades del estado son lo suficientemente amplias, la paz se auto-impone en los acuerdos gestados. Pero ante un contexto de instituciones débiles, los incentivos de inversión en estas se vuelven determinantes para definir si se generará un equilibrio de paz o guerra. Estas ocurrirán, por su parte, solo si esperan que con su accionar induzca la paz y si no resultan demasiado costosas. En el modelado, se detecta que la probabilidad de que la inversión sea suficiente es decreciente, precisamente, en el costo de la inversión y en el factor de descuento de los individuos.

III. Modelización de las movilizaciones sociales

Previamente nos hemos centrado en iluminar las conexiones existentes entre la calidad de las instituciones de un país y los resultados políticos que en este se pueden generar, así como también los efectos sobre el bienestar o malestar de la sociedad o los grupos que la componen. En la presente sección, haremos una lectura del fenómeno social de las movilizaciones, que se dan como consecuencia del contexto descrito anteriormente. Como ya se ha expresado, estas se dan como una manifestación del uso de canales alternativos de participación política. En particular, aquellos que no se desarrollan en arenas institucionales formales y que se basan en el uso del poder *de facto*. Por supuesto, esto abarca una diversidad de mecanismos específicos a los que se pueden recurrir, que pueden ser más o menos masivos y con mayores o menores grados de violencia.

La necesidad de dedicar una sección a este aspecto parte del hecho de que, detrás de la participación política en masa, hay una diversidad de elementos que pueden requerir explicación y que se vinculan a cuestiones del comportamiento de los individuos. Temas como la racionalidad de quienes participan de estos actos (supuesto que ha sido central para la construcción de la teoría económica) pueden llegar a ser cuestionados. También son centrales los incentivos específicos que puede haber para participar o no y la presencia de problemas de coordinación y de información asimétrica. Desde la teoría y, en particular, la teoría de juegos, se ha tratado de sentar las bases para describir estos comportamientos y dar un marco a esta rama de estudio. En el resto de esta sección, se irán presentando cada uno de estos puntos.

Costos de participación, el problema del free-rider y la racionalidad detrás de los que se movilizan

El primer elemento a destacar detrás de estas modelizaciones, es uno que comparten la mayoría de los actos democráticos que involucran una participación directa de la sociedad: el costo de la participación política, que puede actuar como un limitante a la hora de decidir si movilizarse o no. En general, involucrase tiene un costo dado para los individuos, que puede estar determinado por cuestiones como el tiempo que se debe

asignar a la actividad, costos de traslado, riesgos vinculados a la posibilidad de ser detenido o sufrir algún tipo de represión (por ejemplo, si se trata de una revuelta o movilización que no fue solicitada y acordada con las autoridades por los medios correspondientes). El supuesto de sujetos racionales, por su parte, presume que estos costos serán incorporados en las utilidades individuales y considerados al momento de definir si se participará o no. Cuando nos enfrentamos a eventos masivos, en los que el efecto de una persona es marginal, el problema de free-riders se vuelve relevante. Para ciertos grupos, el beneficio generado por la participación es sobrepasado por los costos que esto implica, por lo que optarán por abstenerse. Asimismo, surge el interrogante sobre la explicación de la racionalidad detrás del comportamiento de los que sí participan, ya que estarían asumiendo un costo innecesario. Esta es, precisamente, una de las cuestiones que plantea Lohmann (1993) en “A Signaling Model of Informative and Manipulative Political Action”. Para darle una respuesta, sigue la lógica desarrollada por Riker y Ordeshook (1968) y trabajos que le han sucedido.

Riker y Ordeshook desarrollan un modelo con el fin de resolver la paradoja de la participación en las votaciones democráticas que, siguiendo la lógica comentada previamente, debería tender a cero cuando mayor es la población. Pero, contrariamente, mantiene altos niveles, incluso en aquellos países en donde la votación no es obligatoria. La lógica aquí plasmada es extrapolable a las acciones políticas no institucionalizadas que nos interesan, donde cada individuo puede optar por actuar o no.

Un elemento en el que se centran los autores son los costos, considerando que, de hecho, el mero acto de participar cuenta con elementos positivos para la utilidad del sujeto. Por ejemplo, consideremos el deber cívico que lleva a participar en una instancia democrática o la necesidad de proteger la imagen social o status quo de posibles críticas por no participar. En el caso de una protesta, se puede pensar en la misma gratificación personal por manifestarse en apoyo u oposición a una política dada, según sea el caso: el simple hecho de utilizar este canal como espacio para canalizar la necesidad de expresar el malestar que el contexto genera, puede ser un factor a considerar. El reconocimiento por parte de un grupo que comparte los mismos ideales, también se puede convertir en una variable relevante para ciertas personas.

Esta variación nos lleva de un argumento modelado como $R = PB - C$ a uno del formato $R = PB - C + D$. Donde R es la utilidad recibida por participar, B el beneficio

diferencial si se genera el resultado deseado, $P \in [0; 1]$ la probabilidad que un ciudadano aportará para que B se manifieste, C el costo generado por la participación y D los beneficios por participar desarrollados por Riker y Ordeshook.

Si revisamos el trabajo de Pasarelli y Tabellini (2017), se encuentra alineado con esta idea. En el modelo desarrollado, el desencadenante de las protestas no se basa en un comportamiento estratégico, sino en una respuesta emocional al agravio. Por lo que los manifestantes aceptan asumir un costo de movilización para obtener un beneficio personal que sería puramente psicológico: “la recompensa psicológica de unirse a otros miembros del grupo en una exhibición pública de la frustración causada por la política o de tomar venganza por un trato injusto de parte del gobierno”⁵. Es decir, aquí los factores que determinan *D* son predominantes.

Heterogeneidad de preferencias y de información

El siguiente punto a detallar, dentro de los elementos determinantes en la estructura de las movilizaciones, es la heterogeneidad existente entre los jugadores. Como se ha comentado, hay una conflictividad inherente en la determinación de políticas, dado que distintos grupos sociales cuentan con diferentes necesidades que pueden contraponerse y son difícilmente abarcables bajo una misma estrategia. Este es un punto transversal en las modelizaciones del tema, que es tratado por los distintos trabajos aquí descriptos. El principal efecto que esto genera, es sobre la determinación de los patrones de comportamiento de los jugadores.

Tomando como referencia el trabajo de Lohmann (1993), la autora nos presenta una sociedad compuesta por cuatro grupos: activistas moderados, apáticos racionalmente moderados, extremistas anti status-quo y extremistas pro status-quo. Cada individuo, a su vez, percibe una realización del estado de la naturaleza, lo que determinará su formación de expectativas sobre la política. En una sociedad homogénea, posterior a que se revele la información para cada sujeto, en equilibrio se revelaría completamente la información privada, dado que accionarían o no en base al estado de la naturaleza percibido. Ahora bien, ante una sociedad heterogénea, como se presenta en el trabajo, tal información solo será revelada parcialmente. Los grupos con preferencias extremas

⁵ Traducción propia

no ven influenciado su comportamiento por el estado que se les revele. A estos últimos grupos, los podríamos entender como sectores que, por algún motivo (sea por intereses políticos, económicos o diferencias ideológicas), tienen discrepancias importantes con el gobierno y deciden actuar debido a esto, más allá de la política en juego en ese momento.

Sobre los grupos moderados, los costos de movilización no serán menores. Si estos son positivos, su accionar dependerá de la probabilidad que perciban de que su participación será determinante para los resultados políticos y de los beneficios privados que tal participación genere, como se explicó en el apartado anterior. En este sentido, se presentan los efectos de la presencia de costos de movilización. El efecto directo de esta realidad es que solo un subgrupo de los activistas moderados se movilizará.

En general, con la existencia de una sociedad muy heterogénea o la presencia de costos de movilización, el accionar de los individuos tendrá cierto grado de “ruido” y habrá un sesgo sistemático, impidiendo un equilibrio en el que toda la información se revelada. Sin embargo, como detalla Lohmann, la presencia de un sesgo no distorsionará la postura de los políticos si estos lo internalizan y lo “deshacen”, permitiendo endogeneizar el nivel de movilización, cuestión que describiremos en los próximos apartados.

En la lectura de Passarelli y Tabellini (2017) también se retoma el problema de la heterogeneidad. Pero se lo realiza con una variante que pone como eje la limitación, ya mencionada, que tiene la política de satisfacer las preferencias de todos los grupos de individuos. Específicamente, con la mirada puesta en políticas de carácter redistributivo. En particular, esta heterogeneidad se la reinterpreta como un sesgo permanente en cada grupo, que lleva a considerar que los recursos destinados a sus integrantes deberían ser mayores, relativo a los demás grupos, de lo que realmente son. En términos del modelo, se representa como la creencia de cada individuo de que su grupo tiene un mayor tamaño (es más representativo) de lo que realmente es y, por lo tanto, los recursos destinados deben ser proporcionalmente mayores. Una vez que se revela la política adoptada, si esta no satisface las preferencias mencionadas, los individuos se sienten agraviados e incrementa su probabilidad de manifestarse.

Ahora bien, un resultado directo de este fenómeno, como describen los autores, es que, si hay al menos un grupo que presente este sesgo, satisfacer las necesidades de todos los

afectados es imposible. En el agregado, lo exigido por las personas es superior a la totalidad de recursos del Estado, por lo que el conjunto de las preferencias es inalcanzable. Como consecuencia, habrá al menos un grupo agraviado y con probabilidades positivas de protestar como reclamo por lo que consideran una “injusticia”. Es decir, debido a esta heterogeneidad en la interpretación de la distribución poblacional, no existe un camino que no genere algún grado de conflicto.

El comportamiento del gobierno y reacciones endógenas ante las protestas

Continuando con lo destacado en la sección previa, los comportamientos del gobierno como uno de los agentes involucrados en el fenómeno de las movilizaciones y disturbios sociales, se podría afirmar que guardan cierta relación con los modelos de votación. Específicamente, siguiendo los análisis de Lohmann, detrás de sus acciones subyacen las ideas de una regla de mayoría típica de estos, en el sentido de que el líder político desea tomar una decisión que sea ventajosa para la mayoría de la población. Ya sea porque es un agente benevolente o porque tiene intenciones políticas sobre futuras reelecciones.

No obstante, si bien en los modelos de votación este proceso de decisión sigue un comportamiento más mecánico (las decisiones del líder y las estrategias de los votantes se basan en las expectativas de qué opción contará con una mayoría de votos), en los casos que estamos tratando, la regla de decisión se vuelve endógena a ciertas variables. Tal como detalla Lohmann: “Si los incentivos individuales para participar en la acción política son débiles, la regla de decisión del líder político permite, endógenamente, que un número pequeño de acciones políticas sean decisivas” (Lohmann 1993, p. 321)⁶.

Es decir, no se requieren de grandes movilizaciones para tener un efecto concreto. Lohmann propone, en su modelo, una explicación de la lógica de este comportamiento de los líderes políticos. En una primera mirada, definir la política por la movilización de un reducido grupo de individuos, que pudieran no ser determinantes en futuras elecciones ni cuentan con el poder *de facto* necesario para comprometer la estabilidad del gobierno, no pareciera ser un comportamiento lógico.

⁶ Traducción Propia

La respuesta que se brinda se basa en que, detrás del comportamiento de los activistas, subyace un efecto de *signaling*. Tales movilizaciones son informativas para el líder político, quien las utiliza para inferir sobre las preferencias del votante medio y tomar una medida que sea ventajosa para la mayoría. A diferencia de modelos tradicionales, el gobierno no se encuentra bien informado, sino que carece de información privada, con la que sí cuentan los individuos (esta que surge de sus experiencias cotidianas y les da cierto conocimiento sobre las consecuencias de distintas políticas sobre su bienestar o riqueza).

Ahora, como ya se mencionó, si bien hay grupos extremos que se movilizan con el fin de manipular las acciones del gobierno más allá de sus preferencias, el gobierno internaliza esta información y la tiene en consideración al evaluar la cantidad de gente que se presente en las calles. Del mismo modo, comprende que habrá otros grupos que nunca se movilizarán. En el caso de los activistas moderados, el gobernante tiene en consideración los costos de movilización y los consecuentes incentivos por realizar esta acción. Es decir, es consiente que habrá individuos que, si bien tienen preferencias tales que se movilizarían si no hubiesen costos, no lo hacen por esto mismo. Como consecuencia, se corrigen endógenamente las reglas de decisión del político y un pequeño grupo puede ser suficiente para desencadenar un cambio, siempre y cuando superen el límite inferior inferido.

Battaglini y Bénabou (2003), desde otro enfoque, también analizan los movimientos sociales, sus comportamientos y las reacciones que se dan desde el gobierno. La diferencia que aquí se desarrolla, sin embargo, es que se analizan estas acciones políticas informales como actos derivados de la “organización industrial” de los activistas. Es decir, coordinados a través de uniones, grupos lobistas, gremios. A diferencia de Lohmann, en cuyo modelo la coordinación de los individuos no es un elemento necesario, aquí se modelizan los efectos de tal situación. Como especifican, “es importante entender cómo la habilidad de activistas y grupos interesados de compartir información y coordinar sus acciones puede influenciar los resultados de la política” (Battaglini y Bénabou 2003, p. 852).

Al igual que el modelo previo descrito, por otro lado, la regla de decisión política también se determina endógenamente. En este caso, resaltando la calidad de las relaciones entre los grupos, caracterizada por el nivel de confianza del gobierno.

Específicamente, se presenta el caso de grupos independientes de activistas que tienen información, con cierto grado de ruido, del estado de la naturaleza. Estos grupos tratan de influenciar al gobierno para que adopte cierta política que les resulta conveniente. Pero para lograrlo, pueden requerir de la coordinación para alcanzar el nivel mínimo de participación demandado por el líder. Ahora bien, este mínimo puede variar según cuán propensos a mentir y enviar señales erróneas cree el gobierno que son los activistas. Si esta propensión es mayor, predominará un equilibrio de “baja confianza”, por lo que se demandará una movilización o lobby más generalizados. Pero si la confianza es mayor, es decir, tienen menos propensión a mandar señales erróneas, el líder se conforma con un grupo más reducido de activistas, dado que predomina un estado de “alta confianza”. Esto genera dos efectos distintos, descritos por los autores como: efecto de confirmación y efecto disciplinario. Ambos reflejan el tipo de interacción que se da entre los lobistas y las señales que mandan al líder político.

El efecto de confirmación, por un lado, se produce bajo un estado de menor calidad, caracterizado por la falta de confianza del gobernante en los grupos activistas. Esto se debe a que cuentan con una mayor propensión a mentir. Como consecuencia, se les exigirá que participen más grupos en las actividades de lobby o singaling, para validar el pedido que están haciendo. En este sentido, un segundo grupo actúa como confirmador de la acción tomada por el primero y, aunque el nivel de desconfianza sea mayor, el líder reacciona a esta demanda generalizada.

Por su parte, el efecto disciplinario se genera en un contexto de mejor calidad, dominado por la confianza en los activistas. En este caso, la cantidad mínima de grupos cuya participación es exigida es menor. En un mundo de dos lobistas, el efecto disciplinario del segundo es negativo, en el sentido de que si no participa, contradice el accionar del primer grupo. Para contrarrestar este efecto, el primero tiene que ser lo suficientemente creíble como para impulsar los cambios en el gobierno.

No obstante, tal como destacan, estas relaciones son dinámicas, por lo que pueden verse alteradas en el tiempo. Un contexto de baja o alta confianza no es permanente. Un cambio en la relación ideológica entre el gobierno y lobistas, que lleve a una situación de menor calidad, puede propiciar cambios duraderos y un consecuente aumento en el nivel de activismo.

La interpretación de las movilizaciones políticas como actos con efectos positivos o negativos en el bienestar social y la calidad institucional

Como paso siguiente, lo que queda considerar es cómo se interpretan estos actos basados en el poder *de facto* de ciudadanos o grupos, en materia de bienestar social. Es decir, surge el interrogante de si su presencia promueve mejores políticas, que estén alineadas a las preferencias de las personas y, por lo tanto, se incremente el bienestar o, por el contrario, tienen un efecto negativo producto de los costos de movilización y la derivación en políticas que se desvíen del óptimo. En principio, no hay una única respuesta. Según la interpretación que se realice y el contexto al que se refiera el análisis, puede predominar uno u otro. Como se mencionó, las manifestaciones del poder *de facto* abarcadas en la sección previa, entendidas como un conjunto de canales para influenciar la actividad política, pueden adquirir distintos formatos, con mayores o menores grados de conflictividad social, coordinación entre grupos activistas y violencia. En este amplio espectro de tecnologías políticas alternativas, como las denomina Scartascini y Tommasi (2009), se encuentran actos más regulados, como es el caso de las protestas callejeras pacíficas, tanto como mecanismos basados en sobornos y extorsiones, como los descritos en Dal Bó et al (2006). Para intentar aclarar estas opciones, detallaremos los aspectos que han resaltado los distintos modelos aquí mencionados.

Partiendo del modelo ya descrito de Lohmann (1993), en el mecanismo de signaling que se manifiesta se busca que haya una ganancia para la población, resultado de la revelación de la información privada. Si un porcentaje lo suficientemente grande revela sus preferencias, el gobierno adecuará sus políticas para alinearse con las preferencias del votante medio. Es decir, habrá una ganancia para los individuos si la nueva política se alinea a lo que prefiere la mayoría de la población. Ganancia que más que compensaría los costos resultantes de la movilización. Si bien cierto grupo se moviliza para “desinformar” al gobierno, este último tiene capacidad de internalizar esta información y ajustarse a ello.

En este mundo, en principio, se nos presenta una realidad con información asimétrica, en la que el gobierno carece de la información privada de los individuos. Estas movilizaciones, por su parte, se ejecutan con el objetivo de señalar los estados de la naturaleza a los que se enfrenta cada sujeto y sus consecuentes preferencias para, así,

compensar esta falta de información. Partiendo del supuesto de que los sujetos, en el agregado, son conscientes de las políticas que benefician sus niveles de riqueza y bienestar, estos actos políticos tendrían una connotación positiva en la función de bienestar social.

Claramente, si bien logra capturar elementos como los mecanismos que permiten la movilización de ciertos grupos y la capacidad de influir en la política a través del tamaño de las manifestaciones, también se dejan otros de lado. Cuestiones como la calidad de las políticas en juego, no son evaluadas. De modo que la política preferida por los movilizadores no necesariamente sea la óptima o la que conduzca a un ciclo virtuoso. Se presume que, en el agregado, las experiencias colectivas reflejan bien las consecuencias de una u otra política. Pero esto no necesariamente es acertado. Casos de miopía, que impiden una adecuada evaluación de los impactos a mediano y largo plazo de una política, pueden desviar las preferencias de los sujetos. Lo mismo ocurre si tratamos de considerar el impacto de estas medidas sobre la calidad futura de las instituciones y la política. En lo que sigue, mencionaremos algunos de estos puntos.

Retomando la lectura de Passarelli y Tabellini (2017), se considera que la ya mencionada heterogeneidad de los grupos sociales y el sesgo de preferencias con el que cuentan tienen un efecto directo sobre la calidad de las políticas y el bienestar. En particular, basado en el caso desarrollado de políticas redistributivas, la preocupación por los disturbios políticos genera una distorsión intertemporal en la política económica, generando que el gobierno vea como óptimo restringir las decisiones futuras para canalizar recursos con el fin de mitigar los posibles conflictos presentes.

El gobierno se enfrenta a grupos (ricos y pobres) con funciones de utilidad distorsionadas. Si bien toma en cuenta la función de bienestar social no distorsionada para determinar la política óptima, también considera que las movilizaciones tienen un costo dado. A mayor número de participantes o mayor nivel de agresión, los costos económicos aumentarán. Dos estrategias redistributivas se destacan: la modificación de las tasas impositivas y la toma de deuda, que impactará en los recursos futuros. De modo que se aceptan distorsiones adicionales en el sistema impositivo siempre que genere una reducción suficiente de los disturbios: el gobierno transferirá recursos siempre y cuando las reducciones marginales de protestas sean mayores que el aumento marginal de tales distorsiones. Asimismo, si cuenta con acceso al crédito, hará uso de

este recurso para mitigar el impacto presente sobre el los aumentos de los impuestos a los ricos.

Por supuesto, tales medidas tienen, como contraposición, un aumento de la disconformidad de aquellos que cargan con el peso de los impuestos o intereses de la deuda, los ricos. Por lo que una excesiva distribución puede poner a este grupo en el centro de nuevas movilizaciones. Dado que el objetivo es reducir los niveles totales de malestar y movilizaciones, esta estrategia se encontrará limitada por una banda superior. Por encima de cierto nivel, el aumento del malestar de los ricos será excesivo.

En el equilibrio tendremos que, si bien se disminuyen los niveles de descontento y protestas, los niveles de redistribución son mayores a la política óptima que aplicaría el gobierno en la ausencia de los sesgos en las utilidades de los grupos. Una consecuencia directa de este fenómeno, es que se verán afectadas las capacidades de consumo en el segundo período. La deuda contraída en el primero, deberá ser cubierta con un porcentaje de los impuestos. Así, se promueven políticas de menor calidad, con una tendencia cortoplacista.

Claramente, los distintos tipos de protestas y acciones políticas que se canalizan por fuera de las áreas institucionalizadas tienen un efecto sobre la determinación de las políticas, si bien los resultados particulares dependerán de la configuración de los factores predominantes en un momento dado. El tipo y calidad de información con la que cuentan los activistas, qué sector agrupe la mayor proporción de poder, el grado de heterogeneidad de la población, serán determinantes. Como destaca Lohmann, tales movilizaciones hacen pública información privada, que el gobierno internaliza y desarrolla políticas más alineadas con las preferencias de los individuos. Pero siguiendo el estudio Passarelli y Tabellini, estas políticas resultantes no necesariamente son óptimas. Si la información es errónea, como ocurre en este segundo caso, la adaptación de la estrategia política, si bien reduce los niveles de conflictividad, no es óptima y no necesariamente será la opción que genere un proceso virtuoso de desarrollo.

Asimismo, más allá de las políticas específicas, estas tecnologías no institucionalizadas pueden impactar directamente sobre las estructuras mismas del Estado, afectando la calidad de las instituciones. En la primera sección se han mencionado propuestas para endogeneizar su calidad a través de los incentivos de inversión. Aquí, desarrollamos esta posibilidad adicional.

La primera referencia que traemos para explicar este fenómeno es la lectura de Acemoglu y Robinson (2006), que ya hemos tratado previamente. En su libro, desarrollan un marco para analizar el surgimiento y consolidación de las instituciones democráticas. En este, los conflictos entre grupos por la competencia de poder cobran una importancia fundamental. Los grupos enfrentados tienen intereses opuestos sobre los resultados políticos, que se trasladan en intereses opuestos sobre las instituciones políticas mismas.

Ante estos eventos, surge el planteamiento de por qué la élite gobernante genera un proceso de democratización, si esto traerá un cambio en la distribución del poder *de jure* en favor de los ciudadanos. Lo que exponen es que esto solo ocurre porque los grupos movilizados pueden amenazar a la élite y forzarlos a hacer distintas concesiones en su beneficio. Tales amenazas pueden manifestarse como disturbios, huelgas o hasta revoluciones en el límite. Estos eventos pueden implicar costos importantes por lo que se los trata de evitar por medio de distintas estrategias, incluyendo el establecimiento de acuerdos y promesas (menos costosos que un proceso de democratización). Pero el cuestionamiento que aquí se realiza, tal como se lo ha mencionado previamente, es que hay un problema de credibilidad. Dado que el poder se mantiene en la élite gobernante, no hay garantía que haya un cumplimiento efectivo de su parte. Por lo que las personas aún pueden optar por la opción de manifestarse y amenazar con una revolución con costos que impliquen pérdidas masivas para la élite. Esta es la parte de la historia que se desarrolló alrededor de la ampliación de los derechos a voto que se dieron en Argentina y América Latina.

Siguiendo esta línea de análisis, ante ciertos contextos, eventos que movilizan grandes porciones de la sociedad por una causa, pueden traer cambios importantes y positivos en la calidad de las instituciones. Pero este no siempre es el caso, tal como nos demuestran Dal Bó et al. (2006). Si el poder *de facto* se encuentra concentrado en un grupo reducido, que lo utiliza para influenciar las estructuras del estado en su beneficio, puede ser perjudicial para la calidad institucional. En este caso, los autores modelizan un caso extremo de usos de recursos no institucionales, inspirado en los carteles colombianos y una red de sobornos y amenazas a los políticos que implementaron. Las conclusiones obtenidas indican que se genera una pérdida del retorno para los trabajos en el sector público. Como consecuencia directa, se ampliará el porcentaje de la población cuyas habilidades son superiores al pago en este sector y migrarán al privado.

Esto dejará a un grupo más reducido, de menor calidad, ocupando los roles de líderes, y una consecuente pérdida de calidad institucional.

IV. Evidencia en América Latina y Argentina

El fenómeno de las movilizaciones es recurrente en América Latina, pero no es uniforme. De acuerdo con Machado, Scartascini y Tommasi (2011), existe una variación importante a través de los países en la relevancia de ciertas instituciones como lo es el congreso. Tomemos por un lado el caso de Chile. Tal como detallan los autores, en este país, las políticas son debatidas extensamente entre el Congreso y el poder ejecutivo, con inputs de cuerpos consultivos y *think tanks*, usualmente afiliados con partidos políticos. Cuando se alcanzan los acuerdos, estos son implementados por una burocracia competente. Pero, por otro lado, tenemos a Argentina, donde las cosas no podrían ser más diferentes.

La historia reciente de Argentina cuenta con un extenso repertorio de “tradición callejera”. El surgimiento de los movimientos piqueteros⁷ en la década del 90, los cacerolazos del 2001, las movilizaciones rurales contra las reformas impositivas en el sector, las protestas bajo la consigna #NiUnaMenos contra la violencia de género y en apoyo los derechos de la mujer son solo algunos ejemplos.

“Una tradición argentina de política callejera se actualizó como parte del repertorio posible de la acción de grupos y ciudadanos sobre demandas diversas y, sobre todo, interpela a los políticos, obligados a escuchar, a responder o al menos a demostrar que tomaron nota. Es casi una suerte de nuevo diálogo: habla el Gobierno, responde la calle; falla la Justicia, responde la calle; se vulnera un derecho, responde la calle”,

⁷ Los movimientos piqueteros son una forma de acción social que surgió en los años 90, apartándose de formas más tradicionales de protesta como lo son la huelga y movilizaciones sindicales. Se caracterizaron por estallidos sociales y cortes de ruta en el interior del país por reclamos de soluciones a los problemas laborales que estaban experimentando en la década y el pedido de asistencia social. Por la relevancia que alcanzaron, se transformaron en uno de los actores centrales de la sociedad y política argentina desde 1996 al presente.

comenta San Martín (2017). Ocupar el espacio público como una acción alterativa a recursos institucionales se ha vuelto casi tan usual como estos últimos.

La calidad institucional en América Latina y Argentina

El fenómeno de las movilizaciones sociales no es uniforme en América Latina porque la calidad institucional, y por ende la confianza en las instituciones, no lo es. En el informe sobre la calidad de las políticas públicas realizado para el BID por Chuaire y Scartascini (2014), la región presenta un retraso respecto a otras. En el índice de políticas que elaboran, la región se encuentra apenas por encima de Asia del Sur y África Subsariana.

No obstante, esta medición general oculta una variación importante interna. Aplicando el mismo índice para comparar los distintos países, tenemos resultados como los que arrojan países como Chile, Uruguay, Costa Rica y Brazil, que son los primeros en la región y son comparables, dentro de este índice, con el promedio de países de altos ingresos y más desarrollados (países de la OCDE por ejemplo). Pero, por otro lado, tenemos a países como Haití, Paraguay y Venezuela, entre otros, que pertenecen a un grupo de menor calidad, junto a la mayoría de los países de África Subsariana. En el agregado, no obstante, lo que tenemos es que casi dos de cada tres países se sitúan por debajo de la media mundial.

Sumado a este déficit de calidad política, de acuerdo con Calderón (2012), la región se caracteriza por un alto nivel de desigualdad estructural. Destaca que, si bien la región pudo haber experimentado un entorno económico favorable, con una economía sana y alto crecimiento, la desigualdad se mantiene y se caracteriza por tres rasgos: es alta, persistente y se produce en un contexto de baja movilidad socioeconómica. Los países de la región, además, se encuentran entre los más desiguales del mundo en ingreso per cápita de los hogares según PNUD (2010). Este nivel de desigualdad genera malestar y cuestionamiento por parte de los ciudadanos y, así, constituye la base de la mayoría de los conflictos y protestas sociales.

Centrándonos en el caso argentino, a estos factores se le suman, siguiendo los argumentos de Scartascini, Spiller, Stein y Tommasi (2011), la inestabilidad de las políticas argentinas, debilitando su credibilidad ante actores económicos. Debido a esto, se vuelven menos efectivas ante los resultados que se quieren obtener en materia de

inversión, ahorro y creación de puestos de trabajo. Esto se debe a que los actores principales no tienen incentivos para cooperar en la construcción de dichas políticas. Citando a los autores,

“legados históricos y las reglas de juego político hacen del Congreso argentino un escenario débil, carente de profesionalismo para la formulación de políticas públicas. Los legisladores responden a las élites de partidos provinciales, a quienes les importa poco la calidad de las políticas nacionales ... Como resultado, los actores relevantes de la formulación de políticas, por ejemplo el presidente, los gobernadores de las provincias y grupos de interés, carecen de un arena institucionalizada en la cual realizar posibles acuerdos intertemporales de políticas”. (Scartascini, Spiller, Stein y Tommasi 2011, p.76)

Asimismo, como la burocracia argentina cuenta con varias debilidades, tampoco se le puede delegar la implementación de los potenciales acuerdos políticos.

Como resultado de estos factores, la formulación de políticas se convierte en un juego no cooperativo en el que cada actor se comporta de manera oportunista e intenta maximizar beneficios a corto plazo. Esto causa volatilidad en las políticas y deficiente coordinación. Los actores políticos y económicos desconfían de las capacidades del sistema político argentino para generar políticas creíbles.

Ante este contexto dominado por miradas cortoplacistas en la formulación de políticas, desconfianza en la capacidad del sistema político y desigualdades estructurales, es que se da el fenómeno del uso medios no institucionalizados para demandar por lo que grupos de la sociedad consideran situaciones injustas. Argentina cuenta con un marco institucional débil, incapaz de canalizar las demandas sociales adecuadamente. El Congreso argentino, de acuerdo a Machado, Scartascini y Tommasi (2011), está clasificado como uno de los más carentes de experiencia y legisladores cualificados en América Latina. Asimismo, detalla que el poder judicial del país está clasificado en la posición 13 de 18 países en términos de independencia.

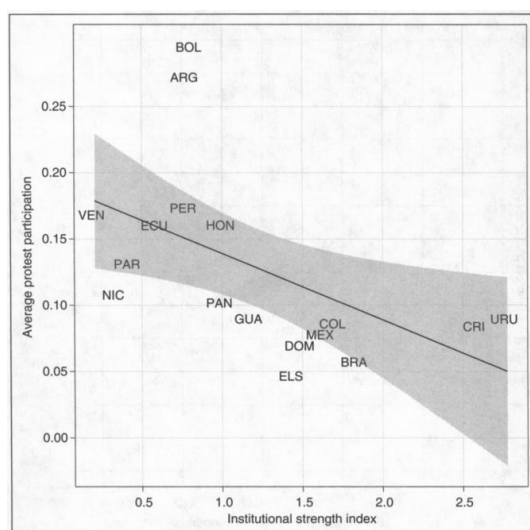
Siempre que prevalezcan estas condiciones, habrá un poder *de facto* caracterizado con movilizaciones sociales, revueltas callejeras y sus distintas manifestaciones que competirán con el poder *de jure*, con los canales institucionalizados de conformación de

políticas. En este sentido, es clave el proceso de inversión en las instituciones que se genere.

La relación entre la calidad institucional y las decisiones de acción política de los agentes en América Latina

Como venimos detallando, las movilizaciones se pueden dar como resultado de una falta de confianza en la capacidad de las instituciones que regulan la política para canalizar las demandas existentes. A esto se le suma una creciente conciencia de derechos y la existencia de nuevos canales que permiten y facilitan la organización de estos movimientos —#NiUnaMenos es un claro ejemplo de un fenómeno de naturaleza puramente digital, que surge gracias a estos nuevos canales de difusión: las redes sociales facilitaron la conformación de este—.

Machado, Scartascini y Tommasi (2011) nos presentan evidencia empírica basada en un rico repertorio que presentamos previamente de América Latina para validar esta hipótesis que nos vincula la falta de capacidad de las instituciones con la acción callejera. Para esto, consideran una muestra de 17 países latinoamericanos y encuentran una fuerte relación entre una medida que implementan de fortaleza de las instituciones y las respuestas en la encuesta del Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP por sus siglas en inglés) sobre la participación en protestas en los últimos doce meses. En una primera aproximación, encuentran una clara relación negativa: donde las instituciones son más débiles, se tiende a recurrir más a medios alternativos de participación política.



Fuente: Machado, Scartascini y Tommasi (2011)

Como vemos en el gráfico que nos presentan, la relación es clara. Argentina, por su parte, se presenta como un caso extremo, por encima de la media, caracterizado por baja calidad institucional y un elevado nivel de participación en protestas. Los autores, encuentran esta correlación incluso controlando por una serie de determinantes individuales.

Para su análisis, consideran que las protestas están asociadas, en primer lugar, con una variedad de factores a nivel individual. En segundo lugar, la probabilidad de participación en protestas también pueda estar relacionada con características a nivel país. En lo que respecta a las características individuales, siguiendo la literatura internacional sobre participación en protestas, incluyen la percepción individual del funcionamiento de las instituciones, la satisfacción con el gobierno actual, la propensión a participar en la política (variables que influyen sobre este aspecto son la intensidad del interés político y el grado de entendimiento de la política auto-percibido por ejemplo) y atributos socioeconómicos básicos. Respecto a esta última variable, está difundida en la literatura la idea de que las personas con más dinero y educación son más propensas a la participación política en general, dado que esta requiere de recursos materiales y de cierto entendimiento de los procesos políticos. A nivel país, las variables que se consideran son indicadores del trabajo de la legislatura, el poder judicial y la estructura burocrática, recopilados por diversos organismos.

En cuanto a los resultados, verifican que, efectivamente, la fortaleza institucional está asociada a menores niveles de protestas. A eso, suman una serie de interacciones entre las características individuales y la fortaleza institucional. Encuentran que:

“aquellos que creen que los partidos políticos los representan bien, son menos factibles de participar en protestas en países en que las instituciones son relativamente fuertes, pero más probables de hacerlo en países con instituciones débiles. Interpretamos este resultado como una indicación que, tal como los individuos, los partidos también eligen entre los canales más institucionalizados versus los menos institucionalizados a la hora representar sus intereses”

IV. Conclusiones

A lo largo de este trabajo, hemos hecho un repaso sobre el fenómeno de las protestas sociales. Hemos abarcado una literatura que nos permite entenderlo de forma más integral. Comenzamos con teoría sobre las instituciones, dado que consideramos que es un punto de partida necesario para poder entender los causantes de las protestas sociales. Como hemos visto, la calidad institucional es un factor determinante a la hora de canalizar las demandas sociales. Cuando estas no funcionan adecuadamente, se pierde confianza en los canales formales de *policy making* y se recurre a otros menos convencionales y menos institucionalizados. Los canales de poder *de facto* se anteponen a aquellos tradicionales de poder *de jure*. Asimismo, vimos que las instituciones no son determinadas exógenamente, sino que hay un proceso de inversión detrás que resulta clave para garantizar la calidad de estas.

Luego, hicimos foco el fenómeno de las movilizaciones en sí. Tratamos los factores detrás de estas y los modelos que buscan darles explicación y racionalidad. Como hemos visto, se requirió de explicaciones adicionales para poder entender cómo resolver el problema del *free-rider*. Asimismo, tratamos de entender cómo es el comportamiento entre estas movilizaciones y las respuestas del gobierno.

Finalmente, cerramos con una visión sobre la situación de las movilizaciones sociales y las instituciones en Latinoamérica. A nuestro entender, un punto central detrás de esto es que no hay que interpretar a la región como una única masa uniforme, sino que hay una variación importante en la calidad institucional entre los países. Esto permite a autores como Machado, Scartascini y Tommasi (2011) aprovechar este rico repertorio para validar empíricamente las conclusiones de los modelos que hemos abarcado.

Bibliografía

- Acemoglu, D. y Robinson, J. A. (2006). *Economic Origins of Dictatorship and Democracy*. Cambridge, UK: Cambridge university Press.
- Acemoglu, D. y Robinson, J. A. (2011). De facto political power and institutional persistence. *American Economic Review* 96(2), 325-330.
- Alesina, A. y Tabellini, G. (1990). A Positive Theory of Fiscal Deficits. *The Review Of Economic Studies* 57(3), 403-414.
- Alesina, A. , Özler, s. , Roubini, N. y Swagel, P. (1996). Political Instability and Economic Growth. *Journal of Economic Growth* 1(2), 189-212.
- Battaglini y Bénabou. (2003). Trust, Coordination, and the Industrial Organization of Political Activism. *European Economic Association* 1(4), 851-889.
- Benclowicz J. D. (2011). Repensando los Orígenes del movimiento piquetero. *Latin American Research Review* 46(2), 79-103.
- Calderón, F. (2012). Diez tesis sobre el conflicto social en américa Latina. *Revista CEPAL*, 107, 7-30.
- Caruso, G., Scartascini, C. y Tommasi, M. (2013). *Are We All Playing the Same Game: The Economic Effects of Constitutions Depend on the Degree of Institutionalization*. Recuperado el 30 de junio de 2020 de <https://publications.iadb.org/en/publication/11286/are-we-all-playing-same-game-economic-effects-constitutions-depend-degree>.
- Chuaire, M. F. y Scartascini, C. (2014). *La política de las políticas públicas: Re-examinando la calidad de las políticas públicas y las capacidades del Estado en América Latina y el Caribe*. Recuperado el 30 de junio de 2020 de <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/La-pol%C3%ADtica-de-las-pol%C3%ADticas-p%C3%BAblicas-Re-examinando-la-calidad-de-las-pol%C3%ADticas-p%C3%BAblicas-y-la-capacidades-del-Estado-en-Am%C3%A9rica-Latina-y-el-Caribe.pdf>.
- Coatsworth, J. H. (2008). Inequality, Institutions and Economic Growth in Latin America. *Journal of Latin American Studies* 40(3), 545-569.
- Dal Bó, P., Dal Bó, E. y Di Tella, R. (2006). Plata o Plomo?: Bribe and Punishment in a Theory of Political Influence. *The American Political Science Review* 100(1), 41-53.

- Dunning, T. (2011). Fighting and Voting: Violent Conflict and Electoral Politics. *Journal of Conflict Resolution*, 55(3), 1-13.
- Engerman, S. L. y Sokoloff, K. L. (Junio, 2008). Debating the Role of Institutions in Political and Economic Development. *Annual Review of Political Science*, 11(1). Recuperado de <https://www.annualreviews.org/doi/pdf/10.1146/annurev.polisci.11.120406.135217>.
- Gehlbach, S. (2006). A formal model of exit and voice. *Rationality and Society*, 18(4), 395-418.
- Hochstetler, K. y Friedman, E. (2008). Can Civil Society Organizations Solve the Crisis of Partisan Representation in Latin America?. *Latin American Politics and Society*, 50(2), 1-32.
- Keefer, P. (2008). Insurgency and credible Commitment in Autocracies and Democracies. *The World Bank Economic Review*, 22(1), 33-61.
- Ledyard, J. (1984). The pure theory of large two candidate elections. *Public Choice*, 44(1), 7-41.
- Lissidini, A. , Welp, Y. y Zovatto, D. (Eds.) (2014). *La política en movimiento: Mecanismos de democracia directa y participativa en América Latina*. Recuperado el 1 de julio de 2020 de <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/democracias-en-movimiento.pdf>.
- Lohmann, S. (1993). Signaling Model of Informative and Manipulative Political Action. *The American Political Science Review*, 87(2), 319-333.
- Machado, F., Scartascini, C. y Tommasi, M. (2011) Political Institutions and Street Protests in Latin America. *The Journal of Conflict Resolution*, 55(3), 340-365.
- McBride, M., Milante, G. y Skaperdas, S. (2011). Peace and War With Endogenous State Capacity. *The Journal of Conflict Resolution*, 55(3), 446-468.
- Moreno, M. A. (Ed.) (2004). *Gobernabilidad, instituciones y desarrollo. América Latina y Honduras*. Recuperado el 30 de junio de 2020 de <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Gobernabilidad-instituciones-y-desarrollo-Am%C3%A9rica-Latina-y-Honduras.pdf>.
- Palanza, V, Scartascini, C. y Tommasi M. (2012). *On the Institutionalization of Congress(es) in Latin America and Beyond*. Recuperado el 1 de Julio de 2020 de <https://publications.iadb.org/en/publication/11117/institutionalization-congresses-latin-america-and-beyond>.

- Passarelli, F. y Tabellini, G. (2017). Emotions and Political Unrest. *Journal of Political Economy*, 125(3), 903-946.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2010), *Informe regional sobre desarrollo humano para América Latina y el Caribe 2010. Actuar sobre el futuro: Romper la transmisión intergeneracional de la desigualdad*. Recuperado el 1 de julio de 2020 de <http://hdr.undp.org/sites/default/files/rhdr-2010-rblac.pdf>.
- Riker, W. H. y Ordeshook, P. C. (1968). A Theory of the Calculus of Voting. *American political Science Review*, 62(1) 25-42.
- Rodrik, D. (1995). Taking Trade Policy Seriously: Export Subsidization as a Case Study in Policy Effectiveness. En *New Directions in Trade Theory*, editado por Alan V. Deardorff, Robert M. Stern y James A. Levinsohn. Ann Arbor: University of Michigan Press
- San Martín, R. (16 de abril de 2017) La política en la calle. ¿Vitalidad de la democracia o síntoma de sus problemas? *La Nación*. Recuperado el 1 de julio de 2020 de <https://www.lanacion.com.ar/opinion/la-politica-en-la-calle-vitalidad-de-la-democracia-o-sintoma-de-sus-problemas-nid2009466>.
- Scartascini, C., Spiller, P., Stein E. y Tommasi, M. (Eds.) (2011). *El juego político en América Latina: ¿Cómo se deciden las políticas Públicas?*. Recuperado el 30 de Junio de 2020 de <https://publications.iadb.org/es/publicacion/14230/el-juego-politico-en-america-latina-como-se-deciden-las-politicas-publicas>.
- Scartascini, C. Stein, E. y Tommasi, M. (2013). Political Institutions, Intertemporal Cooperation, and the Quality of Policies. *Journal of Applied Economics*, 16(1), 1-32.
- Scartascini, C y Tommasi, M. (2012). The Making of Policy: Institutionalized or not. *American Journal of Political Science*, 56(4), 787-801.
- Scartascini, C. y Tommasi, M. (2013). *Institucionalización de las instituciones políticas y su impacto sobre las políticas públicas*. Recuperado el 1 de Julio de 2020 de <https://publications.iadb.org/es/publicacion/15023/institucionalizacion-de-las-instituciones-politicas-y-su-impacto-sobre-las>.
- Stein, E., Tommasi, M., Echeberría, K., Lora, E. y Payne, M. (Eds.) (2006). *La política de las políticas públicas: progreso económico y social en América Latina*. Recuperado el 15 de mayo de 2020 de

<https://publications.iadb.org/es/publicacion/16950/la-politica-de-las-politicas-publicas-progreso-economico-y-social-en-america>.

- Svampa, M. y Pereyra, S. (2005). *Las dimensiones de la experiencia piquetera*. Recueprado el 2 de Julio de 2020 de <http://www.maristellasvampa.net/archivos/ensayo06.pdf>.
- Voth. (Febrero 2011) Tightening Tensions: Fiscal Policy and Civil Unrest in Eleven South American Countries, 1937-1995. *Banco central de chile: documentos de trabajo*. Recuperado el 2 de Julio de 2020 de https://www.bcentral.cl/documents/33528/133326/bcch_archivo_096814_es.pdf/4449361e-64bd-76c4-b172-b21d8378e521?t=1573290868907.



Universidad de
San Andrés