

Los nuevos y variados procesos de revalorización democrática que vive América Latina han sido simultáneos, pero asimétricamente inducidos por élites políticas o por prácticas y luchas, más o menos equívocas, de democratización por parte de las sociedades.

No sabemos el resultado de estas nuevas experiencias sociales; los procesos son tan difíciles de aprender con los recursos de conocimiento que poseemos que muy a menudo tendemos a recurrir a variadas explicaciones teleológicas, muchas veces mirándonos en espejos ajenos y distantes, otras, tratando de describirlo obvio, y la mayoría de las veces desconcertados y, por qué no decirlo, también maravillados con los hechos cotidianos e inesperados que protagonizan nuestras sociedades y sus políticos. Ignoramos, por ejemplo, si estos procesos de revalorización culminan en reestructuraciones de la democracia liberal o gestarán nuevos procesos democráticos más sustanciales; sin dejar de pensar en la reedición de nuevas pesadillas autoritarias.

En este contexto, los movimientos sociales y su relación con el sistema político, y más específicamente con los marcos institucionales, constituyen un problema de singular importancia.

Por esto, en el presente libro, resultado de una serie de múltiples estudios de caso, hemos tratado de responder a las siguientes preguntas: ¿en qué medida y bajo qué formas las orientaciones de los actores sociales implicarían demandas de cambio institucional que modifiquen el sistema político?, y a la vez ¿qué tipos de iniciativas o reacciones se pueden visualizar desde los partidos, el Estado y otras instituciones, que también impliquen cambios en los mecanismos institucionales? Es decir, estamos preocupados por el tipo de escenarios constitucionales que se están construyendo; por las formas de conflicto que ellos suponen y por las consecuencias que empiezan a vislumbrarse. Quizás responder a estos interrogantes nos permita más adelante preguntarnos no sólo por las nuevas formas democráticas, sino por las posibilidades de autorealización de nuestras sociedades en el mundo contemporáneo.

Los ensayos compilados en este libro corresponden a los siguientes autores: **F. Calderón Gutiérrez, M. R. dos Santos, E. Jelin, E. de Oliveira Nunes, I. Scherer-Warren, C. H. Filgueira, R. Laserna, L. Verdesoto Custode, E. Ballón, C. González Posso, L. Gómez Calcaño, G. Campero, D. Rivarola.**

24

Los conflictos por la constitución de un nuevo orden

# Los conflictos por la constitución de un nuevo orden

Fernando Calderón Gutiérrez  
y Mario R. dos Santos  
compiladores

Clacso

Biblioteca de Ciencias Sociales

latinoamericana

**Los conflictos  
por la constitución  
de un nuevo orden**

Biblioteca de Ciencias Sociales  
Directora: Cristina Micieli  
Programa de Publicaciones  
Asistente: Elsa Noya

I.S.B.N. 950-9231-23-3

Diseño gráfico: Beatriz Burecovics  
Composición y armado: IDES  
Güemes 3950, Buenos Aires  
Impresión: Taller Gráfico Luna  
Raúl Scalabrini Ortiz 943, Buenos Aires  
Primera edición: noviembre de 1987  
Queda hecho el depósito que marca la ley 11.723  
Copyright de todas las ediciones en español por  
Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO)  
Av. Callao 875, 3º "E", 1023 Buenos Aires, Argentina

F. Calderón Gutiérrez, M. R. dos Santos,  
E. Jelin, E. de Oliveira Nunes, I. Scherer-Warren,  
C. H. Filgueira, R. Laserna, L. Verdesoto Custode,  
E. Ballón, C. González Posso, L. Gómez Calcaño,  
G. Campero, D. Rivarola

## Los conflictos por la constitución de un nuevo orden

**clacso**  
Consejo  
Latinoamericano  
de Ciencias  
Sociales

Este libro ha sido financiado  
con fondos de la Swedish  
Agency for Research  
Co-operation with  
Developing Countries  
(SAREC),  
Estocolmo, Suecia.

## Presentación

Los nuevos y variados procesos de revalorización democrática que vive América Latina han sido simultáneos, pero asimétricos, inducidos por elites políticas o por prácticas y luchas, más o menos equívocas, de democratización por parte de las sociedades.

No sabemos el resultado de estas nuevas experiencias societales; los procesos son tan difíciles de aprender con los recursos de conocimiento que poseemos que muy a menudo tendemos a recurrir a variadas explicaciones teleológicas, muchas veces mirándonos en espejos ajenos y distantes, otras, tratando de describir lo obvio, y la mayoría de las veces desconcertados y, por qué no decirlo, también maravillados con los hechos cotidianos e inesperados que protagonizan nuestras sociedades y sus políticos. Ignoramos, por ejemplo, si estos procesos de revalorización culminarán en reestructuraciones de la democracia liberal o gestarán nuevos procesos democráticos más sustanciales, sin dejar de pensar en la reedición de nuevas pesadillas autoritarias.

En este contexto, los movimientos sociales y su relación con el sistema político, y más específicamente con los marcos institucionales, constituyen un problema de singular importancia. Señalemos solamente dos razones: la primera porque están presentes en las prácticas y demandas de las sociedades (recordemos sólo algunos actos: el plebiscito uruguayo y el medio millón de personas que lo respaldan; las demandas por las *direitas* en el Brasil; los paros cívicos y las demandas de descentralización y democratización en Perú, Bolivia y Colombia, etcétera, etc.).

La segunda, de orden más analítico, tiene que ver con las posibilidades de un nuevo marco constitucional donde no sólo puedan hacerse presentes los intereses y las metas de ampliación ciudadana y de participación política de los movimientos sociales, sino también que permita el impulso de nuevas políticas progresivas y emancipatorias que tan urgentemente se necesitan en el continente. Quizás un nuevo espacio institucional pueda incidir positivamente en la superación de la "situación de inflexión" que viven los movimientos sociales; es decir, en el reencuentro de nuevas identidades y metas que permitan a las sociedades enfrentarse con los nuevos mecanismos y sistemas de poder.

Por esto, en el presente libro, resultado de una serie de múltiples estudios de caso, hemos tratado de responder a las siguientes preguntas: ¿en qué medida y bajo qué formas las orientaciones de los actores sociales implicarían demandas de cambio institucional que modifiquen el sistema político?, y a la vez ¿qué tipos de iniciativas o reacciones se pueden visualizar desde los partidos, el Estado y otras instituciones, que también impliquen cambios en los mecanismos institucionales? Es decir, estamos preocupados por el tipo de escenarios constitucionales que se están construyendo; por las formas de conflicto que ellos suponen y por las consecuencias que empiezan a vislumbrarse. Quizás responder a estos interrogantes nos permita más adelante preguntarnos no sólo por las nuevas formas democráticas, sino por las posibilidades de autorrealización de nuestras sociedades en el mundo contemporáneo.

En términos globales y sintéticos encontramos una tendencia a la separación entre las orientaciones del sistema político y de los movimientos sociales frente al marco institucional de la democracia. Las primeras tienden a tener escasas preocupaciones para buscar mecanismos institucionales de representación social, de participación en la toma de decisiones y en la autonomía de los movimientos sociales. Los Estados y partidos insisten en el monopolio de la representación de lo social. Solamente buscarían modificaciones institucionales en función de la gobernabilidad de la economía y del realismo político. Los movimientos sociales, particularmente los llamados "nuevos" movimientos, tienden a expresar de manera simbólica demandas de modificación institucional que tal vez puedan llegar a tener importantes repercusiones sistémicas. Hemos encontrado que en el plano local o territorial, principalmente, tienden a existir puntos de convergencia; quizás porque una democratización descentralizante pueda ser uno de los pocos espacios de vinculación entre el Estado central y la sociedad civil.

Claro está, como se podrá apreciar en el presente libro, que los problemas y los procesos varían de situación en situación y que las complejidades históricas y culturales son tan vastas que desde luego no han podido ser abordadas en estos estudios, de carácter sincrónico. En realidad hemos encontrado algunas pautas sobre la interacción entre sociedad y sistema político que habrá que profundizar tanto empírica como teóricamente; pero al fin de cuentas dan una idea de los avatares y los designios de la democracia y del poder que enfrentan nuestras sociedades latinoamericanas.

Tardamos más o menos un año y medio en tratar de responder a las preguntas del estudio (utilizamos dos guías metodológicas) y en los diez países seleccionados realizamos cincuenta estudios concretos. En cada país se estudiaron 3 actores sociales específicos, según su relevancia respecto del tema y se llevó a cabo un estudio sobre las respuestas o posiciones estatales o partidarias. Finalmente los coordinadores nacionales realizaron un texto de síntesis nacional que presentamos en este libro, antecedido por una síntesis regional que elaboramos conjunta-

mente Mario dos Santos y yo mismo. Estos esfuerzos estuvieron acompañados por diez seminarios nacionales, donde logramos discutir los resultados de los estudios con actores involucrados en los análisis. Realizamos en setiembre de 1986 un seminario final en Cochabamba, Bolivia, con los auspicios de la Universidad Mayor de San Simón, el Centro de Estudios de la Realidad Económica y Social (CERES) y la Fundación Portales; a todos ellos les manifestamos aquí nuestro reconocimiento.

Deseo aclarar que en el presente libro introducimos dos textos sobre Brasil, uno más teórico, centrado en el análisis de las relaciones entre lo institucional y la acción social; otro más concreto y panorámico sobre los recientes movimientos sociales brasileños. Desgraciadamente el coordinador del proyecto brasileño no pudo terminar la síntesis por razones totalmente ajenas a su voluntad; en todo caso la riqueza de los textos publicados nos entregan una excelente visión de la problemática brasileña.

Al igual que el anterior libro sobre *Los movimientos sociales ante la crisis*, el presente —en realidad una continuación de aquél— es producto de un convenio entre CLACSO y la Universidad de Naciones Unidas y parte del programa para América Latina que coordina desde México y la Universidad Nacional Autónoma de México Pablo González Casanova, a quien quiero agradecer por su constante cooperación y estímulo; como también a los colegas e instituciones nacionales que nos apoyaron durante todo el ejercicio. Quiero agradecer también las críticas y sugerencias, sobre todo del texto de síntesis, a Enzo Faletto, José María Aricó, Juan E. Vega, Alain Touraine y Jordi Borja y también deseo agradecer muy especialmente a los diez colegas y coautores latinoamericanos que durante los 4 años que duró el proyecto con la UNU, supieron trabajar y compartir, con escasos recursos materiales y mucha paciencia, metas académicas. Creo que interpreto bien si digo que los quince libros nacionales y los dos regionales que ya publicamos constituyen nuestra humilde pero constante contribución para comprender los nuevos desafíos de nuestras sociedades, porque además, valorativamente, somos conscientes que si bien el logro y la consolidación de los marcos institucionales son vitales para la propia sociedad latinoamericana, la democracia misma quedará trunca si no está acompañada por experiencias reales de participación y democratización del poder.

Fernando Calderón Gutiérrez

## **Movimientos sociales y democracia: los conflictos por la constitución de un nuevo orden**

Fernando Calderón Gutiérrez y Mario R. dos Santos

### **1. ¿Hacia un nuevo orden?**

A raíz de los procesos de revalorización de la democracia en América Latina estamos viviendo momentos de definición de las relaciones entre la sociedad y el marco institucional. Pensemos por ejemplo en la campaña en favor de "las directas" y la convocatoria a la Constituyente en Brasil, las acciones en torno de la redefinición de la relación fuerzas armadas-sistema político en la Argentina, que interpelan sobre el reestablecimiento del Estado de derecho, la iniciativa en pro del plebiscito respecto a los derechos humanos en el Uruguay, las acciones referidas a la regionalización y reforma del Estado en Perú y en Venezuela, las pugnas entre el parlamento y el ejecutivo en el Ecuador, con un papel en ellas del sindicalismo, las demandas de ampliación del sistema partidario y los problemas de la tregua en Colombia, las demandas de institucionalización democrática en Chile y Paraguay, la reforma del sistema partidario y de la ley electoral en Bolivia, etcétera.

Los marcos institucionales en el continente se han visto conmovidos no sólo por los cambios habidos de régimen político —en las transiciones a la democracia o procesos de apertura política—, sino también por una acción más intensa sobre esa dimensión de la realidad por parte de los sistemas políticos y sus actores y también por parte de movimientos sociales de diverso tipo cuyas demandas en ocasiones adquieren un contenido institucional claro. En qué medida resultan determinantes unas y otras para una modificación de tales marcos institucionales, su vinculación o no en las modificaciones que se plasman, la correspondencia o no de las lógicas de estas acciones son interrogantes abiertos que acrecientan quizás la importancia del fenómeno ya que, prospectivamente, el potencial del mismo y su sentido se juegan en cómo sea el conjunto de fuerzas actuantes, donde seguramente existen complementaciones y también neutralizaciones. Sí podemos afirmar por anticipado la importancia que tienen para nuestras sociedades las resoluciones de estos conflictos con contenido institucional.

En filosofía política se asimila el problema del diseño institucional al del orden de una sociedad y en ese sentido podemos preguntarnos si la acción creciente sobre la dimensión institucional no forma parte de la gestación de un nuevo orden. Las relaciones de poder y de dominación políticas son cuestionadas en su propio terreno cuando se alcanza la arena institucional, aunque también esa arena es la que permite afianzarlas, darles permanencia y legitimidad. De allí que interese saber si estamos ante procesos de experimentación institucional fruto de innovadoras orientaciones de la acción colectiva, que asume "tareas globales" al impulsar cambios en los marcos institucionales, o si se trata sobre todo de adaptaciones institucionales en condiciones de crisis y/o cambio de régimen requeridas por los sistemas políticos para lograr la gobernabilidad del sistema.

No obstante, el esquematismo de estos escenarios extremos sólo debe servir para abrir una indagación que identifique las múltiples acciones referidas al marco institucional, sean de actores políticos —el Estado y los partidos— o de actores sociales —movimientos sociales "clásicos" y "nuevos"— viendo si se plasman articulaciones entre ellas o si las modificaciones advenidas provienen de iniciativas del propio sistema político o de respuestas del mismo a demandas de diverso tipo. Seguramente las posibilidades de una democracia más plural —o sea con capacidad de reconocimiento a un mayor número de actores y de abrirles un lugar en el sistema de toma de decisiones— y más sustancial —en cuanto a plasmar valores consensuales y a tener resultados materiales redistributivos— se juegue en la existencia de ese campo compartido de acción sobre el marco institucional, aunque no deben descartarse acciones superadoras de una democracia restringida o estrictamente liberal promovidas en el seno del sistema político propiamente dicho (el Estado y el sistema de partidos)<sup>1</sup>. Al respecto, hay indicadores de que no siguen resultando tan monolíticas las prácticas y las culturas políticas excluyentes y autoritarias, tan arraigadas en nuestras sociedades y sus agentes políticos. Por ejemplo, en algunos partidos políticos de la región pueden advertirse cambios organizacionales que van en el sentido de una institucionalidad o regulación interna más democrática. Quizás el comportamiento socialmente excluyente de la clase política, muy marcado en los países andinos, por ejemplo, donde se combina con fuertes rasgos estamentales de origen colonial y la pervivencia de mecanismos de discriminación étnico-cultural, llegue a ser morigerado por tendencias democratizantes seculares en el seno de la sociedad vitalizadas por las experiencias dictatoriales y los fracasos de los intentos de cambio rupturistas<sup>2</sup>.

Sabemos que la actitud defensiva de las organizaciones, junto al carácter más pragmático de las reivindicaciones, contribuye a que la dimensión institucional (interna y abarcadora del conjunto) entre más fácilmente en las preocupaciones de dirigentes y miembros. Esto, que se enlaza con cierta desideologización y horizonte de continuidad, aparentemente puede operar también para los partidos, y no sólo para los

movimientos sociales y los comportamientos individuales de los ciudadanos. La actitud defensiva, en este caso ante el cuestionamiento del monopolio de la representación política partidaria y de las modalidades organizativas jerárquicas y burocratizadas, como también de las nuevas dificultades para el diseño de políticas a la vez representativas y efectivas, no sería pues privativa de los movimientos sociales. Si bien los partidos políticos tienen asegurada su participación institucionalizada en el sistema de toma de decisiones luego de producidas las aperturas políticas, no por eso pueden obviar los problemas derivados de las carencias de autoinstitucionalización que distinguen a muchos de ellos.

Respecto de los movimientos sociales, interesa destacar que en algunos casos superan la reivindicación de demandas de ciudadanía social y de demandas seculares de participación política, en el sentido de buscar un sistema institucional que "socialice, acepte y valore las pluralidades constitutivas de la sociedad"<sup>3</sup>, en tanto en otros quedan presos de prácticas monádicas (cerrados en sí mismos) y sin traducir al plano institucional o al menos de derechos puntuales sus reivindicaciones.

En América Latina, como bien sintetiza F. H. Cardoso respecto de Brasil, el problema que se enfrenta hoy es el de una "autonomía democratizante". "El país estaría redemocratizándose en medio de una sociedad industrializada, con potentes organizaciones burocráticas, una base técnica muy grande y una masa más o menos caótica que no manifiesta claramente sus intereses y no asimila liderazgos, por la presencia de sectores jerárquicos, militares y empresarios imbuidos de un principio de autoridad que no se asienta en ningún principio democrático". En general, señala, en Brasil "chocan principios de autoridad rígidos con una voluntad democratizadora vaga"<sup>4</sup>.

Ahora bien, en un mayor grado de generalidad, esa "voluntad democratizadora vaga" de la que habla Fernando H. Cardoso y que se manifiesta en varias sociedades latinoamericanas más allá de la presencia de poderosas organizaciones no conformadas bajo ningún principio democrático —organizaciones tanto políticas, corporativas, sectoriales y culturales— ¿resultará capaz de resolver la tensión entre una búsqueda de "autonomía democratizante" (utópica en su parcialidad) y una autoinstitucionalización y participación institucionalizada conflictiva pero no disruptiva? ¿Se puede servir a estas dos intencionalidades últimas a la vez? ¿Hay margen en los sistemas políticos de la transición para esa participación institucionalizada —apertura de nuevos canales de representación de lo social y espacio para la constitución de nuevos actores políticos—?

Asimismo, ¿cuál es el problema respecto del marco institucional en la transición a la democracia o en condiciones de deterioro del régimen democrático? ¿Se trata de poder emplear de otra manera el marco institucional tradicional —las constituciones democráticas históricas— en función de nuevas correlaciones de fuerzas gestadas, o por el contrario se trata de transformarlo para que sirva a esa reestructuración en el

plano del poder? Como los sistemas normativos no son unívocos<sup>5</sup>, tampoco lo son los sistemas institucionales, y esto contribuye a las distintas perspectivas, aun compartiendo orientaciones político-partidarias.

Hace dos años, como conclusión de otro estudio<sup>6</sup>, señalábamos que las diferentes orientaciones de la acción colectiva en los países sudamericanos analizados<sup>7</sup>, se podían sintetizar en las siguientes tensiones:

- tensión entre la búsqueda de nuevos modelos de ciudadanía y de relación intrasocietal, donde, según los casos, existiría una revalorización de los derechos humanos y civiles y por otra parte, como tendencia antagónica, la reproducción en el interior del movimiento mismo, de conductas verticalistas, autoritarias y violentas;
- tensión entre una valorización de la diversidad y del pluralismo, del reconocimiento y aceptación del "otro" versus la tendencia hacia reduccionismos y simplismos de diverso tipo, acciones clánicas y gregarias como formas de simplificación mecánica de la acción social;
- tensión entre la tendencia hacia la autonomía con respecto al Estado y los partidos políticos versus la búsqueda de dependencia, articulación y formas de heteronomía y cooptación;
- tensión entre tendencias de autogestión versus la proclividad a una mayor dependencia y producción netamente capitalista;
- tensión entre una revalorización y búsqueda de valores de reciprocidad y de cultura colectiva versus la tendencia hacia el individualismo y el faccionalismo.

En términos abstractos, de los resultados de la lucha entre estas parejas de opciones contrapuestas y de la combinación de los resultados estructurales e históricos en cada una de ellas, resultarían posibles tres tendencias globales que podrían esquematizarse de la siguiente manera:

- 1) Descomposición acelerada de la acción colectiva. Autodestrucción y anulación por fragmentación de los actores y movimientos sociales, lo cual resultaría en la formación de Estados autoritarios o de democracias de "equilibrio" o restringidas.
- 2) Las prácticas colectivas tenderían a hacerse cada vez más dependientes del Estado y de los partidos políticos y por vía de su cooptación, verían extinguirse su potencialidad como movimiento social y se subsumirían, sin propuestas diferenciadas, en el marco institucional dado.
- 3) A la luz de tensiones y modificaciones en los movimientos sociales y en los partidos políticos, se podrían crear nuevos sistemas de acción y reconectarse con el sistema de poder. Se darían oposiciones claras y estructuradas, nuevos modelos de desarrollo y de ordenamiento societal.

Con esta perspectiva, se volvía imperativo por varios motivos explorar más específicamente la acción de los movimientos sociales con referencia al marco institucional, incluyendo un examen de su relación con el sistema político. La dimensión institucional aparece como insoslayable en la problemática del cambio social; o sea que resulta inconcebible la satisfacción perdurable de demandas de ciudadanía social y de participación en la toma de decisiones (demandas constantes de los movimientos sociales) sin una superación de limitaciones institucionales. En nuestra región, se suma la "carencia de tecnologías constitucionales capaces de institucionalizar el manejo del conflicto"<sup>8</sup> con las tendencias socialmente excluyentes del orden para que las limitaciones sean más acentuadas. La institucionalidad es siempre un producto social, pero este producto puede estar gestado por más o menos miembros y proyectos (individuales y colectivos) del conjunto.

Entre los varios motivos figura el hecho de que dándose un determinado grado de organización, ésta busca redefinir el campo institucional. En ese sentido, ver si las tendencias a la democratización de diversas organizaciones sociales se combinaba o no con un esfuerzo de esas mismas organizaciones en pro de cambios institucionales, constituía una forma de verificar su peso en la sociedad<sup>9</sup>. Asimismo, la dimensión institucional, en tanto normatividad positiva para tratar el conflicto social y matriz formal única de regulación de los intercambios políticos, constituye un referente obligado de toda construcción con incidencia societal y la remisión a ella implica de por sí una vocación constructiva tal. Por consiguiente, las acciones en pro de una modificación institucional (sobre todo si trascienden la defensa de derechos puntuales y se orientan a la reestructuración del sistema de reglas de distribución y ejercicio del poder)<sup>10</sup> suponen ya cierta superación del aislamiento de la acción social que no tiene la mera demanda de satisfacción de necesidades materiales. (En párrafos anteriores dijimos que indica una disposición a asumir "tareas globales").

Por último, son sobradamente conocidas las limitaciones que ha tenido en la región el funcionamiento de los regímenes constitucionales democráticos, por ser objeto de rupturas institucionales recurrentes o por tratarse de democracias restringidas y/o degradadas en cuanto a cualidades propias de este tipo de régimen (restricciones de las libertades políticas y civiles, proscripciones, subordinación en lugar de independencia de poderes, etcétera). Siendo así, no se puede dejar de pensar que una consolidación de la democracia en nuestros países requiere no sólo cambios en la trama de actores políticos claves, sino también el auxilio de un orden jurídico modificado que contribuya a conjurar tales precariedades o deficiencias.

En la región, "el privilegiar la temática institucional no deriva solamente de todo un sistema de reconversión teórica, de reexamen teórico, sino también del profundo temor a la capacidad de resistencia de las sociedades y a la capacidad de acción de los sectores represivos, reaccio-



narios, conservadores, oligárquicos, burgueses o lo que sea, sobre sistemas que apenas amenazan con la instalación de democracias progresivas"...<sup>11</sup>. Esto, concurrentemente con preocupaciones sobre las tendencias generales respecto a las instituciones de los regímenes democráticos que crecientemente tendrían un potencial de generación de conflicto mayor que aquel de resolución del mismo, lo cual lleva a que las élites gubernamentales sorteen las instituciones y busquen "formas no políticas de toma de decisiones" y despoliticen así al Estado<sup>12</sup>. Por cierto, los marcos institucionales pueden ir siendo adaptados a ello o ser modificados para revertir esa tendencia. En ese sentido, es plena la vigencia del pensamiento de Norberto Bobbio: "Me limito a dejar constancia de que sigue en pie el problema de las nuevas instituciones, de la relación o del enlace entre las viejas instituciones y las nuevas, problema que a todos nos inquieta y que dio origen a este debate"<sup>13</sup>. De ahí también la importancia que adquiere analíticamente la dimensión que nos ocupa y la incidencia que puedan tener sobre ella los movimientos sociales y los propios actores políticos.

Mirando el fenómeno desde el otro lado, seguramente el perfeccionamiento innovador del marco institucional puede ayudar a superar la actual situación de inflexión<sup>14</sup> que experimentan los movimientos sociales y aún, más ambiciosamente, a la reconstitución de sujetos colectivos y de un sistema de acción histórica.

Otra razón por la cual hemos privilegiado en el análisis el contenido institucional de las demandas de los movimientos sociales es compartir la comprensión de Carlo Donolo en el sentido de que "un sistema político sólo puede elaborar aquella parte que es problema formulado (demandas organizadas)"<sup>14 bis</sup>: De ser esto así, resultaría decisivo el componente que existe de "demanda organizada" específica —externa al sistema político en sentido restringido: Estado y partidos— en la modificación institucional. Aquellas demandas de modificación sólo provenientes del seno del sistema político posiblemente tengan más que ver con la resolución de problemas de gobernabilidad y de adaptación a la situación de crisis que con una progresividad integral del marco institucional. Esto puede inclusive volverse más verdadero porque en los sistemas políticos latinoamericanos parecen estar desapareciendo las mayorías partidarias netas, vinculadas con movimientos nacionales hoy en crisis. El fenómeno antedicho favorece la conformación de regímenes políticos más asimilables al modelo neoclásico de "democracia de equilibrio"<sup>15</sup> antes que al de "democracia clásica u orgánica"<sup>16</sup>, distintivo de la época de los movimientos nacional-populares.

Por supuesto que en estas reflexiones hay otras cuestiones implicadas, tal como las del grado de movilización de las relaciones de poder político presente en los procesos de revalorización democráticos, principalmente en las transiciones, que permitiría o no esperar cambios en la institucionalidad más allá de la recuperación de la constitucionalidad de los regímenes políticos. Existen situaciones en principio paradójicas,

pues tales transiciones en general se dan habiendo perdido centralidad los actores sociales antes históricos. Los consensos amplios de revalorización de la democracia y los frentes de oposición implícitos o explícitos que sirvieron para determinar el cambio de régimen, ¿pueden entonces trascender este objetivo? ¿O el carácter defensivo de la acción colectiva en estos procesos de transición se prolonga luego del cambio de régimen o aún se debilita frente a los núcleos de poder militar y económico indemnes o poco afectados por el cambio de régimen?

Hubo evidentemente renovación de matrices culturales (de cultura política) en ausencia de movilidad social y en situaciones de derrota política, lo que resulta prematuro aún es aventurar la trama social (ciudadana y de organizaciones) que esas matrices renovadas o gestadas podrán crear.

Recuperando entonces con otras palabras la intencionalidad de la investigación que se les planteó a los autores de los trabajos de este libro, diremos que se buscó registrar en qué medida y de qué manera el principio de legitimidad democrático, revalorizado y efectivamente operante a partir de las aperturas o en una continuidad histórica (el caso de Venezuela), podía dar pie a modificaciones, perfeccionamientos o profundizaciones del marco institucional democrático, en función de demandas e iniciativas específicas en ese sentido.

En una primera aproximación, podríamos decir que la verificación de estas demandas e iniciativas de transformación del marco institucional indicaría un potencial de renovación de la democracia en la región. El supuesto es que tal renovación, si combina acciones provenientes del sistema político y de los movimientos sociales, se orientará en favor de una integración entre democracia política y democracia social. O sea que teóricamente promoverá la implantación de reglas de juego o procedimientos que permitan una interacción conflictiva pero no de confrontación violenta, removiendo y no consagrando las relaciones de dominación existentes<sup>17</sup>.

Se estaría entonces ante una tarea conjunta de rediseño institucional, de regulación del orden, pero esta vez porosa a nuevas demandas social y culturalmente estratégicas. La construcción de una democracia más integrada sería el resultado.

Ahora bien, ¿cuáles son los campos empíricos a los que se debe atender para verificar los fenómenos antes aludidos? Como dijimos anteriormente, uno de esos campos es el de las demandas de los movimientos sociales ponderando en ellas su contenido institucional<sup>18</sup>. Esto permite ver la capacidad de los movimientos sociales para autopromoverse en ese plano y al mismo tiempo para evaluar la cualidad democrática de su accionar en términos de aceptación de diferencias, universalización de la representación, reciprocidad, etcétera. Otro aspecto es el de la búsqueda de los mismos movimientos en pro de una institucionalización interna, que también resulta indicativa de límites y de potencialidades de transformación.

Un campo de atención intermedio, pero tal vez el más importante si se comparte la hipótesis expuesta, es el de la combinación existente o no entre el accionar de los movimientos sociales y el accionar de los partidos y el Estado.

Por último, obviamente, resulta necesario atender a las políticas estatales de modificación institucional y a las iniciativas partidarias en ese sentido.

Los estudios de caso que alimentan esta síntesis responden nacionalmente a estas preguntas; por nuestro lado, señalaremos aquí algunas tendencias comunes de dichos procesos a fin de tratar de comprender las opciones actuales de la democracia en Sud América, aunque percibimos que también respecto de México y Centroamérica varias de estas conclusiones pueden ser válidas<sup>19</sup>.

## 2. Primeras respuestas

En términos generales, ¿hay tendencias hacia la creación compartida —entre movimientos sociales y sistema político en sentido restringido— de un marco institucional renovado? ¿Hay un campo de interacción entre ellos para la reforma institucional?

Repaseemos en primer lugar el comportamiento de Estados y partidos políticos en ese sentido.

Si bien es cierto que en el constitucionalismo tradicional se asigna el monopolio de la representación política a los partidos políticos, y las organizaciones partidarias en general han defendido ese principio y el poder que les confiere, sobre todo en períodos de lucha antidictatorial se ha verificado un intercambio con movimientos sociales más fluido, lo cual hacía en principio prever cierta permeabilidad a las críticas sobre tal monopolio y sobre modalidades jerárquicas de organización interna. No obstante, allí donde se han producido efectivamente las transiciones se advierte que el Estado y en especial el poder ejecutivo prefiere interactuar directamente con los grupos de presión regularmente establecidos, cuyos comportamientos aparecen en el cálculo político en el momento de la toma de decisiones. Escasas son las preocupaciones estatales y de los partidos políticos por buscar mecanismos institucionales de participación en la toma de decisiones y por reconocer la autonomía de los movimientos sociales. Así, la búsqueda de consenso, consustancial a todo Estado, es más un intento de producción instrumental del mismo, sin apuntar a un consenso más orgánico mediante la institucionalización de demandas y el reconocimiento de autonomías sociales.

En una primera instancia parecería que los Estados sólo buscan modificaciones institucionales en función de la gobernabilidad de la economía y el realismo político. Sin embargo, en algunos momentos y en algunas circunstancias de reformas institucionales importantes, algu-

nos partidos y algunos líderes son más sensibles y promueven la ruptura del monopolio estatal-partidario de la política, aceptando la creación de nuevos ámbitos de representación de lo social.

En los movimientos sociales que plantean demandas de institucionalización innovadora de la representación social y de la participación política, se capta la distinción siguiente.

En primer lugar los movimientos sociales con orientaciones culturales expresivas y más simbólicas, como los comunitaristas urbanos, de género, de derechos humanos, etc., tendrían un mayor potencial, dada la repercusión obligadamente sistémica de sus demandas, de expresar metas de modificación institucional, mientras que aquellos orientados a satisfacer necesidades puntuales de bienes materiales, como los movimientos obrero, campesino, estudiantil, etc., tendrían demandas de modificación institucional principalmente en función del ejercicio o ampliación de sus derechos.

Por otra parte, una orientación compartida aparece en distintos actores sociales, la de la descentralización democratizadora. Así, fue posible encontrar prácticamente en todos los casos un significativo potencial de modificación institucional de orden participativo en niveles territoriales o locales, donde varios actores sociales y no sólo del comunitarismo urbano, como algunos movimientos de género, indígenas, etc., reclaman y buscan espacios de participación democrática institucionalizada ligada a las experiencias de la vida cotidiana<sup>20</sup>.

Desde luego que otros múltiples factores inciden e incidirán en estas tendencias: ellas mismas se estructuran o desestructuran en el conflicto intrasocietal y en el de las relaciones de poder a nivel internacional. El tipo de los liderazgos políticos, particularmente los presidenciales, también modifican dichas tendencias. Un mandatario a la vez o sucesivamente puede tener una actividad institucionalizadora de los movimientos sociales y al día siguiente optar por una relación clientelar directa, pero como sea, creemos que es en el juego de estas tendencias que se desarrolla el proceso de democratización en Latinoamérica.

Los comportamientos tienen lógicas no previsibles con un análisis racionalista a ultranza. Evidentemente, muchas opciones estratégicas de comportamiento son escogidas en función de componentes históricos, volitivo-pasionales, del inconciente colectivo, etc., lo cual se vuelve patente en los fenómenos de liderazgo.

Por otra parte, ocuparse del marco institucional implicaría idealmente aceptar una *racionalidad social* antes que individual o de grupo; de allí la necesidad de profundizar en la interpretación de las demandas con contenido institucional.

### a) *Los contenidos éticos de las demandas institucionales*

Buena parte de las demandas de los actores sociales y no solamente

de los movimientos de derechos humanos está centrada en la ampliación de derechos o en la vigencia de regulaciones constitucionales incluso del siglo pasado. Es decir, estos actores orientan su acción hacia el restablecimiento de la ciudadanía política y la vigencia del Estado de derecho (como en Argentina, Uruguay y Brasil) perdidos por el establecimiento de regímenes autoritarios o el ejercicio de democracias restringidas, como la colombiana, que excluyeron cada vez más a la población del ejercicio ciudadano.

Los movimientos de derechos humanos en la Argentina y en el Uruguay durante las dictaduras oponían una serie de principios éticos a la juridicidad militar, oposición que les diera gran legitimidad y expansividad en el resto de la sociedad y les permitiera una gran consistencia axiológica. No obstante, una vez iniciada la transición a la democracia, el juego de poder, las dificultades y limitaciones en cuanto a redefinir constitucionalmente y en el plano del poder la relación Fuerzas Armadas, Estado y sociedad fueron tantas que actualmente es previsible un divorcio entre las demandas éticas y la positividad de las leyes.

La consigna "Aparición con vida y castigo a los culpables" expresó en la Argentina no sólo una demanda de vigencia de la constitución sino también, como señala Jelín, de independencia de los poderes del Estado, pues se dirigen al Poder Judicial más que al Legislativo o al Ejecutivo. En el caso del Uruguay, las demandas de un plebiscito que redefina también la relación entre sociedad-Fuerzas Armadas y Estado, constituyen un hito constitucional central, dada su apelación a la propia sociedad. Tal vez estas demandas no logren plasmarse ahora, pero permiten ver la vitalidad de exigencias éticas potencialmente refundadoras del orden político y que tercian en la negociación instrumental del mismo.

En el Brasil, se pretende que la Constituyente sea el ámbito para regular las nuevas relaciones de representación social y de juego político democrático, con un mayor reconocimiento de las pluralidades constitutivas de la sociedad brasileña, a fin de que una nueva institucionalidad permita fluir y expresarse de manera más clara y reconocida a los diferentes intereses socio-económicos y culturales.

Reformas similares se proponen y están en juego en Venezuela, aunque allí la estabilidad política, el monopolio del sistema de partidos y la propia fragilidad de las valoraciones en juego posiblemente inhiban o limiten la participación social pretendidamente buscada por la reforma<sup>22</sup>.

En otros casos también se viven fuertes tensiones de cambio o regulación institucional relacionadas con la vigencia de los derechos humanos; incluso varias de estas demandas, como por ejemplo en Perú, arrastran tras de sí demandas más amplias de derechos sociales, aquellos que la UNESCO reivindica como derechos de los pueblos<sup>23</sup> o de la ciudadanía social.

Quizás un proceso regresivo sea el boliviano, sobre todo si uno

recuerda las ricas experiencias y luchas de participación popular en los últimos treinta años. Las recientes experiencias de cogestión minera y campesina se vieron, en cambio, fagocitadas por el gobierno de la UDP, sin alcanzar a plasmarse institucionalmente. La acción popular más bien se fraccionó y debilitó, dado el alto grado de conflictualidad sociopolítica y confusión ideológica del proceso político boliviano<sup>24</sup>. El actual gobierno del MNR impulsó una serie de reformas institucionales de corte liberal, que tal vez permitan la consolidación de nuevas reglas de juego institucional centradas en la acción de los partidos políticos mayoritarios. Según W. Guevara<sup>25</sup> la pregunta central es ¿de qué manera podrán canalizarse efectivamente las demandas sociales dentro de un sistema competitivo liberal de partidos políticos, dada la tradición organizativa de la sociedad civil boliviana y su autonomía grande respecto del sistema partidario?

En el caso del Ecuador, el gobierno de orientación neoliberal y los conflictos entre parlamento y ejecutivo debilitaron el ejercicio y la legitimidad democrática. Sin embargo, aunque la ley deniega las demandas de representación fuera de los partidos políticos, los actores sociales no institucionalizados reclaman autonomías socioculturales resistiéndose a la invitación a delegar su representación en los partidos y a la cooptación del Estado<sup>26</sup>.

En Chile, las lógicas de la acción colectiva, como afirma G. Campero<sup>27</sup>, oscilan entre la orientación hacia un cambio cultural y social por una parte y aquellas en pro de la institucionalización y funcionamiento del sistema político. Las primeras corresponden a movimientos como los de género y comunitaristas y las segundas a los partidos y los empresarios. El bloqueo de la transición a la democracia no provendría sólo de las barreras del orden autoritario, sino de la escasa convergencia entre las orientaciones colectivas que privilegian la reestructuración del régimen político y de aquellas que apuntan al orden social y cultural.

En el Paraguay, el problema de la sucesión presidencial permitiría la interrelación del marco institucional y el inicio de la transición. Esta implicaría una gama de oposiciones y de actores populares y partidarios con fraccionamientos en la estructura de poder. Según D. Rivarola<sup>28</sup> esto daría espacio a varios mecanismos de transición, concertados o no. No obstante, lo central serían las alteraciones en el sistema de poder actual, particularmente entre el Partido Colorado, las Fuerzas Armadas y el Estado; las demandas éticas de los actores sociales quedarían transferidas a otro plano u otro momento, situación que sólo variaría si se plasmase una "transición anómica"<sup>29</sup>.

En general, es plausible que el conjunto de demandas institucionales con fuerte contenido ético responda, como señala Flisfisch<sup>30</sup>, a un umbral mínimo de ciudadanía avasallada (acción defensiva); sin embargo es posible también hipotetizar que éste se da en relación con ciertas formas políticas y culturales cuyas implicaciones sociales son importantes de analizar<sup>31</sup>. La misma construcción de la ciudadanía no es una evolu-

ción histórica lineal, sino que ella experimenta involuciones y recuperaciones modificadoras de contenidos antes ocultos o inexistentes. En la historicidad de la ciudadanía resulta fundamental recuperar las significaciones que permean la acción social, aunque sean idénticos los derechos conculcados que se busca reestablecer. Así, la demanda de reconocimiento institucional de varios actores socio-culturales en las actuales circunstancias políticas posiblemente hace referencia a un proceso expansivo de la comprensión de la ciudadanía no registrado nunca con tanta fuerza en el pasado. Los derechos tal vez son los mismos, empero las sociedades son distintas, más complejas y modernas, y, para reconocer la nueva diversidad social y pluralidad cultural sería necesario transformar las mismas bases constitucionales. Es precisamente en este ámbito donde se debaten las interrelaciones entre el sistema político estricto y los movimientos sociales: restauración o reestructuración institucional.

Sin embargo, es muy importante identificar las demandas de recuperación de ciudadanía que tienden a plasmarse, contrastando como en varios casos existe una pérdida o disminución de energías sustanciales en el plano ético.

Las demandas de base ética, cuando son en alguna medida satisfechas, lo son en el contexto de transiciones negociadas o tuteladas, donde resalta aún más el relativismo de la política frente a la cualidad absoluta de los valores. Ello refuerza, si se puede decir así, la inevitable "incomensurabilidad entre el daño y la pena" —como señalaba Hegel— que se seguirá sintiendo.

#### *b) La heteronomía obrera en el sistema institucional*

En otro estudio<sup>32</sup> evaluábamos a grandes rasgos que los comportamientos sindicales frente a la crisis eran de carácter defensivo y heterogéneo, principalmente ante los procesos de desindustrialización y reconversión industrial y sus efectos sobre la condición obrera. Los marcos de la acción sindical variaban de caso en caso, desde una situación de una mayor autonomía respecto del Estado, hasta sindicatos francamente hiperestatizados o dependientes de partidos políticos en el gobierno, pero en todos ellos se captaba más una acción defensiva puntual que un proyecto industrial-societal opcional.

Ahora, cuando analizamos las acciones del movimiento obrero en referencia al sistema político institucional, percibimos con cierta claridad que dichas demandas se refieren más al ejercicio de legalidades obrero-patronales, u obrero-estatales, referidas a negociaciones colectivas o a problemas de empleo, salario o en general de condiciones de reproducción colectiva, que a transformaciones en el sistema constitucional. Parecería que en estos años de revalorización democrática la resistencia obrera a la crisis y al capital ganó autonomía, ejerciendo su acción institucionalmente, y desde luego pudo hacerse reconocer plenamente

por los actores sociopolíticos en el sistema democrático. Sin embargo, a pesar de sus presiones, demandas y luchas los obreros no alcanzaron a plantear, tal vez a excepción del nuevo sindicalismo brasileño, demandas de cambio institucional con efectos sistémicos, es decir, demandas y propuestas de creación de espacios que posibiliten el logro de metas estratégicas.

En términos más precisos es posible detectar tres orientaciones de la acción sindical respecto de este tema: por una parte aquella acción sindical (como la venezolana o colombiana) que a raíz de su relación cooptativa con el Estado o los partidos hegemónicos no ha desarrollado demandas ni acciones de reconocimiento institucional de su autonomía clasista y, más bien, salvo excepciones puntuales, ha vivido integrada a las políticas económicas de sus gobiernos o pactos. Por otra, la mayoría de las acciones sindicales se ha centrado en demandas de recuperación institucional histórica, sin propuestas de modificación estatal. Finalmente, es posible percibir acciones sindicales que además de demandas económicas puntuales plantean reclamos al sistema político y demandas de participación institucional, acompañadas en general de fuertes críticas a los partidos políticos.

En relación a la segunda orientación tres situaciones nos parecen significativas. La del sindicalismo argentino que, como señala A. Abós<sup>33</sup>, por primera vez acepta la legitimidad democrática desde la oposición y osciló entre la negociación con el Estado respecto de la legalidad y derechos sindicales estatuidos (posiblemente las demandas de una negociación colectiva de salarios constituya el nivel más alto) hasta la franca oposición al gobierno, mediante paros y huelgas en torno de la cuestión salarial y de los efectos globales de la política económica. Por otra parte, la misma identidad obrero-peronista y su lógica corporativa se encuentra debilitada a raíz del tipo de acción defensiva del movimiento, su ambivalencia respecto de los conflictos e intereses partidarios y en especial debido al proceso de desproletarización e informalización de la economía de ese país.

La del sindicalismo peruano, que también perdió peso político luego de su importante papel en el velazquismo, lo cual no sólo se explicaría por la disminución neta de la clase obrera peruana, sino también por el tipo de relaciones que estableció con la izquierda y con otros actores sociales<sup>34</sup>. Hoy el movimiento obrero peruano se debate entre una nueva articulación con otros actores socio-políticos y la cooptación estatal o el aislamiento fraccionado, si bien su rol protagónico en la reciente huelga general posiblemente le permita retomar la iniciativa en el juego democrático a partir de otra comprensión: "el movimiento con sus derrotas aprendió que lo que está en cuestión es la capacidad nacional para asegurar su reproducción de clase"<sup>36</sup>.

La de la COB boliviana, que luego de la derrota del gobierno de la UDP sufrió una fuerte crisis de identidad, derivada tanto de la brutal desproletarización minera y fabril como del fraccionamiento de las

conducciones sindicales, y que hoy concentra sus acciones en la vigencia de sus derechos ciudadanos.

En el tercer tipo de orientaciones resalta el caso de la CUT brasileña y la de la FUT, en el Ecuador. Tal vez lo que más sorprenda del nuevo sindicalismo brasileño<sup>37</sup> no es solamente su búsqueda de expresión autónoma en el sistema político, sino muy especialmente su entusiasmo —a pesar de estar centrada en San Pablo— de intercomunicación y reconocimiento respecto de actores sociales y políticos. Así, su acción ha sido renovadora en varios planos: internamente, pretende crear una democracia autónoma y altamente cohesionada; externamente, comunicarse con el sistema de partidos, especialmente a través del PT, e incidir en la ruptura del monopolio de la representación política por parte de los partidos y organismos estatales. Realmente las opciones del nuevo marco de la constituyente en Brasil no pueden ser comprendidas sin el rol protagónico de la CUT, pero también de la CGT. Posiblemente no alcancen a proponer opciones globales frente a la crisis, el desempleo, los bajos salarios o la gran reconversión industrial que experimenta Brasil, pero sí alcancen a crear un campo institucional donde hagan prevalecer y reconocer sus derechos e intereses.

Luego de casi una década de una compleja historia de reconstrucción y búsqueda de autonomía del movimiento obrero ecuatoriano, de agotamiento del proceso de modernización, del ejercicio de políticas neoliberales y coercitivas del gobierno de Febres Cordero y de acciones políticas difusas y confusas respecto de la democracia por parte de variados actores socio-políticos, éste identifica, como señala Verdoso<sup>38</sup>, una serie de debilidades de la institucionalidad democrática. ¿Cuáles son las relaciones posibles entre acceso a recursos y participación en la toma de decisiones? Precisamente en torno de este tipo de preguntas se desarrollan las orientaciones de las centrales sindicales del Ecuador, especialmente de la FUT. Esta última evolucionó desde un rechazo a participar en el sistema institucional hasta desempeñar un rol mediatizador central en los conflictos entre la sociedad, el parlamento y el ejecutivo. En términos específicos, su acción fue múltiple, desde huelgas y presiones salariales hasta búsqueda de acuerdos entre los partidos de oposición, crítica a la representación y cooptación partidaria.

### *c) La descentralización democrática y el comunitarismo*

En el último quinquenio ricas y variadas han sido no sólo las demandas sino también las experiencias puntuales de descentralización y democratización en la región. Estas, que tienen como ámbito específico el poder local, municipal o regional han convocado a una serie de actores de diferentes connotaciones sociales, culturales, de género, etc.; las acciones han estado ligadas tanto a las limitaciones e insuficiencias de

las políticas municipales o regionales, a raíz de la presencia de Estados y prácticas centralistas, como a las necesidades y prácticas cotidianas de la gente en sus ámbitos territoriales específicos. Muchas de ellas han estado orientadas a promover cambios en el sistema institucional, como crear Estados federativos en Bolivia<sup>39</sup>, o reivindicar un ejercicio federativo. En esos marcos se han logrado desarrollar una serie de experiencias comunitaristas como respuesta a los procesos de dualización y pauperización social. Por otro lado, si bien es en las zonas marginales urbanas donde se han dado las experiencias más ricas, como la de Villa Salvador, en Lima, éstas también son reconocibles entre los sectores medios y altos en otras ciudades, como el pronunciamiento público "Caracas se deshumaniza", realizado por la Federación de Asociaciones de Comunidades Urbanas en esa ciudad<sup>40</sup>. Es este un ejemplo, como tantos otros, de nuevas prácticas y demandas democratizadoras impulsadas especialmente por sectores medios.

Tomas de terrenos y asentamientos clandestinos prácticamente en todas las grandes ciudades del continente, asociaciones pro-vida decorosa en Montevideo, Comités Cívicos en Colombia y Bolivia, ollas populares en Valparaíso y Santiago y también "caceroleras", bloqueo de calles en demanda de transporte público y asaltos a supermercados en San Pablo y Río, hermosos bailes nocturnos organizados por comunidades locales en Recife, programa de bono de leche y participación de madres en Lima, cooperativas de consumo y movimientos pro mejora de las condiciones de vida en Caracas, comunidades eclesiales de base en todo el continente, etc.; en fin, múltiples experiencias de orden comunitarista en toda Latinoamérica. Quizás el otorgamiento del Premio Príncipe de Asturias (y por qué no el Nobel de la Paz) a Villa El Salvador, en Lima, ejemplifiquen el reconocimiento de estas nuevas formas de acción urbana.

Algunas de estas experiencias son recogidas en el presente libro, más específicamente en los estudios de caso realizados, y nos muestran las nuevas acciones y demandas democratizantes y de descentralización a nivel local. Ellas son especialmente interesantes no sólo por la multiplicidad de sus formas de expresión, o su operatividad en varios planos sectoriales, sino porque, con todos sus ambages, constituyen ámbitos de ampliación del sistema democrático.

A grandes rasgos es posible encontrar tres orientaciones de acción y de organización local.

En primer lugar, demandas puntuales a los municipios por mejoras de la calidad de vida comunal, que generalmente determinan la integración de las organizaciones sociales a los municipios locales, que replantean las demandas al Estado central.

Por otra parte, también es factible encontrar movilizaciones menos institucionalizadas, más espontáneas, que operan en coyunturas críticas. En estos casos, y si bien se negocia con el Estado, la relación tendería a volverse antagonica. Aquí se situarían las clásicas tomas de terrenos.

Finalmente, movimientos que crean opciones autogestionarias de producción, consumo, abastecimiento, culturales, deportivas, etc., que ante la incapacidad del Estado de satisfacer sus necesidades y las restricciones de la crisis constituyen redes de autorregulación y reproducción societal, basadas en relaciones de reciprocidad y de orden primario, con fuerte capacidad autocohesionante.

En Santiago de Chile, donde existe una importante experiencia de investigación sociológica, se han detectado varios tipos de organización comunitaria: talleres laborales, organizaciones de cesantes, organizaciones para el consumo básico, mejoramiento habitacional, de servicio, etc.<sup>41</sup>. C. Hardy y L. Raseto identificaron 702 organizaciones económicas populares en 1984, en Santiago de Chile, que agrupaban a más de 200.000 personas<sup>42</sup>.

En el Brasil, el peso de las comunidades eclesiales de base es muy alto. Se trata de organizaciones que luchan contra formas tradicionales de hacer política y chocan con las tradiciones centralistas y verticalistas de las tendencias partidarias y estatales.

En general, estas nuevas y dinámicas organizaciones presentes en casi toda la región tienen un sistema de oposiciones múltiples respecto al Estado centralista, los partidos tradicionales, la Iglesia jerárquica y las sectas protestantes proclives al individualismo, presentando una estructura de valores muy cohesionada respecto de la autogestión, la solidaridad, la comunión, nutrida por la teología de la liberación<sup>43</sup>; ver, juzgar y actuar se unifican en su orientación al cambio y a la participación.

Desde luego las experiencias son muy distintas de unas situaciones a otras; empero, marcan la apertura de nuevos canales de participación democrática que muy poco hemos estudiado<sup>44</sup>.

#### *d) Nuevas orientaciones simbólico-expresivas*

En esta misma perspectiva, es posible reconocer otros actores sociales cuyas acciones no están directamente orientadas a la política ni hacia el sistema institucional, pero que pueden afectar el orden institucional.

Son acciones más orientadas al reforzamiento de la identidad social, a la transformación de las relaciones sociales cotidianas<sup>45</sup>; de este tipo serían los movimientos de género, indianistas, ecologistas, pacifistas, etc.<sup>46</sup>.

El interés de estos movimientos resalta cuando se busca en ellos "evidencias de transformación profunda de la lógica social; lo que está en cuestión es una nueva forma de hacer política y una nueva forma de sociabilidad", la gestación de una "nueva manera de relacionar lo político y lo social, el mundo político y la vida privada, en el cual las prácticas sociales cotidianas se incluyen, junto a, y en directa interacción con lo ideológico y lo institucional político"<sup>47</sup>.

En este conjunto sobresalen los movimientos de mujeres y los movimientos indígenas, es decir dos movimientos de una población mayoritaria en varios países de la región. En el caso de las mujeres, es perceptible destacar dos orientaciones no necesariamente excluyentes, la netamente feminista, que se desarrolla como oposición a formas de opresión de carácter patriarcal y que se expresa en todos los planos de las relaciones sociales, y el de demandas de mayor participación política de la mujer. Esto último remite a la historia contemporánea de las luchas por la ciudadanía y su creciente expansión, en tanto la primera se vincula directamente con los conflictos por eliminar la opresión patriarcal y reforzar la identidad femenina. N. Molina<sup>48</sup> destaca, en relación a Chile, dos aspectos: el paso del espacio privado al público de la cotidianeidad femenina, de ese conjunto de relaciones individuales, afectivas, de sexualidad y de reproducción que implicó cierto reconocimiento del papel de la mujer; en segundo lugar, la dictadura habría facilitado el reconocimiento de formas veladas de opresión y la inducción de nuevas demandas democratizadoras por parte del conjunto de la sociedad. En Chile, la organización de este tipo de movimientos permitió el aglutinamiento más amplio de mujeres, donde muchas de ellas sin ser militantes partidarias son opositoras.

En el Perú<sup>49</sup> las tendencias son similares: coexisten dinámicas feministas y de las mujeres de barrios, donde se hacen presentes demandas de mejoramiento de la calidad de vida con un esfuerzo por democratizar las relaciones humanas.

En Venezuela los parámetros son similares, aunque su especificidad institucional es mayor en función de la propuesta de Reforma del Estado; desde allí se operó una suerte de "concertación" entre la oficina de la mujer y la familia con las organizaciones de mujeres. Actualmente existe una Coordinadora desde donde se impulsan nuevas formas del Código Penal y de la ley del trabajo fortalecida por movilizaciones públicas ante el Congreso<sup>50</sup>.

Con relación a las orientaciones de los movimientos indígenas en Bolivia, Ecuador y Perú<sup>51</sup>, puede decirse que tradicionalmente las reivindicaciones han combinado demandas clasistas (sobre todo campesinas), de ciudadanía y de autodeterminación étnica. Cuando el elemento aglutinador fue la clase, impulsados por los partidos marxistas, lo étnico apareció como un mecanismo de discriminación ideológico; cuando el elemento aglutinador fue la ciudadanía, fundamentalmente impulsado por movimientos populistas, lo étnico adoptó la forma de un paternalismo indigenista. Sólo recientemente han reaparecido movimientos étnico-culturales que fijan sus orientaciones en el cuestionamiento de mecanismos de discriminación racial y también en la plena autonomía de nacionalidades vernaculares. Las demandas ya no son sólo de ampliación o ejercicio de derechos ciudadanos, sino de transformación del sistema político y de una nueva estructura estatal: por ejemplo, algunos grupos kataristas en Bolivia llegan a proponer la constitución de un

Estado pluriétnico<sup>52</sup>. Sin embargo, esto no implica un diseño institucional acabado, condición fundamental para cualquier nuevo orden. De todos modos, uno tiene que tomar en cuenta tanto el significante de una demanda de reconocimiento y construcción de ciudadanía como la cualidad inclusiva y la viabilidad histórica de este planteo.

### 3. Reflexiones finales

Ciertamente en los procesos de democratización concurren tanto fuerzas y proyectos impulsados por elites partidarias y estatales como también demandas de reconocimiento y de democratización provenientes de la sociedad; precisamente las normas institucionales en gestación ponen en evidencia estos conflictos. Sin embargo, cierta evidencia indicaría que tienden a privar casi en todos los casos nacionales estudiados los procesos de restauración democrática sobre los procesos de reestructuración/experimentación institucional, donde puedan fluir y expresarse los conflictos de la sociedad y la misma energía y metas de los movimientos sociales. Es decir, no habría claramente experimentación institucional en el sentido de buscar nuevos diseños institucionales capaces de regular los conflictos por vía no antagónica y al mismo tiempo hacer que tal regulación permita ir transformando las relaciones de dominación en un sentido redistributivo del poder.

Como sintetiza C. Filgueira<sup>53</sup> respecto del Uruguay, la viabilidad de dicha orientación de reestructuración/experimentación institucional se torna dudosa: "La hipótesis es que el sistema autosostenido de centralidad y redistribución estatal tiene un período de largo aliento en donde el sistema es compatible con la forma democrática pero tiende a acumular tensiones en forma perversa para el sostenimiento del sistema, hasta su ruptura. Como resultado de este círculo vicioso, el Estado pierde capacidad decisional. Señalo cuatro manifestaciones: 1) comportamiento 'incrementalista' para las decisiones rutinarias, 2) postergación de decisiones estratégicas no rutinarias, 3) adopción de nuevas pautas de decisión tipo *'split de difference'* (partir la diferencia) en los casos de decisiones conflictivas, 4) recurribilidad regular de las decisiones adoptadas". En conclusión "es más fácil hacer política que hacer políticas y la política deviene fácilmente ritualista, aún cuando se pretende innovadora".

Las preguntas que subyacen a estas reflexiones serían saber si estas tendencias se dan por las pautas de ajuste económico, por las necesidades de gobernabilidad de la economía y del realismo político, o por algunas causas intrínsecas a las formas partidarias, estatales y a la cultura política de estos países.

Reparemos en que las tensiones institucionales se dan en un momento en que los actores sociales históricos pierden fuerza, ¿no quiere decir acaso que los cambios en los consensos mayoritarios (en la cultura política) son los responsables principales de tales tensiones, antes que

estrictamente cambios en correlaciones de fuerzas sociales? Volvemos aquí a la pregunta —que por cierto no tiene respuesta genérica, sino analítica y específica— de si las modificaciones del marco institucional son para facilitar la incidencia en el conjunto de decisiones de aquellos grupos emergentes o de los nuevos consensos, o más bien tienden a proteger la orientación de las decisiones y el sistema de acceso a los circuitos de toma de decisiones avalado por el orden institucional anterior.

Lo cierto es que los mismos movimientos sociales, en los actuales procesos de revalorización de la democracia, y que hoy aparecen relativamente fragmentados y con acciones de resistencia defensiva —por la pérdida de impulsos totalizantes derivados de la crisis del patrón industrialista— tienen ahora la posibilidad de comunicarse y reconstituirse en un nuevo marco institucional que les facilite su reconstitución como sujetos históricos, tanto por su oposición a las nuevas formas de dominio como por su capacidad creadora de nuevas metas de liberación.

Los partidos tradicionales parecen no estar preocupados por esta problemática, mientras que los de izquierda están más o menos desconcertados, tanto por los cambios socio-históricos como porque no alcanzan a visualizar y a expresar la nueva pluralidad societal. Pero para ambos tipos de partidos subsiste el problema de cómo compatibilizar demandas de reconocimiento de la nueva pluralidad social con la preservación del monopolio de la representación política partidaria. ¿Es posible pensar en la ruptura del monopolio político partidario de la representación de lo social, en un plano institucional, habida cuenta de que no resulta concebible ya una canalización plena de lo social por vía partidaria? ¿Cómo se relacionaría esto con el difícil tema de nuevos tipos o modalidades de acción partidaria y de proyectos societales emancipatorios?

Quizás es necesario volver a comprender de manera más amplia las formas de poder y de dominio; si esto fuera así, entonces el problema consistiría tal vez en cómo se enfrentan los procesos de democratización con la irreductibilidad de factores de poder tradicionales internos y externos a nuestras sociedades o en cómo dan elementos para enfrentar procesos de concentración de decisiones y modelos económicos excluyentes y dualizadores propios de la nueva dinámica de acumulación a escala mundial.

Por el momento no lo sabemos, pero estamos obligados a pensar que es posible una nueva articulación movimientos sociales-democracia, y estamos obligados no sólo por vitales razones éticas, sino también porque nuestras propias sociedades comienzan a actuar y a soñar.

## Notas

<sup>1</sup> Cristi, Renato, "Democracia política versus democracia social", en *Opciones*, agosto de 1984. "La noción de democracia social debe definir las condiciones por las que una democracia política no queda vacía de todo contenido, reducida a un mero procedimiento para elegir representantes", pág. 18. Cf. asimismo, Calderón, F., y dos Santos, M. R., "Lo político y lo social: bifurcación o síntesis en la crisis", CLACSO, trab. mimeografiado, 1987.

<sup>2</sup> Por ejemplo, respecto de un análisis crítico de la cultura política chilena, cf. Brunner, J. J., "Cultura política en la lucha por la democracia", en Ottone, E., compilador, *Siete ensayos sobre la democracia y el socialismo en Chile*, Vector, Santiago, 1986. En Arditi, B., y Rodríguez, J. C., *La sociedad a pesar del Estado*, Editorial El Lector, Asunción, 1987, se hallará un análisis de los abismos existentes entre la sociedad y el Estado en el Paraguay. Véase también la bibliografía incluida en Calderón, F., "Pensando esas culturas", en *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 3, 1985.

<sup>3</sup> Calderón, F., y dos Santos, M. R., art. cit.

<sup>4</sup> Cardoso, F. H., *La democracia necesaria*, Editorial Papyrus, San Pablo, 1985.

<sup>5</sup> Crozier, M., y Friedberg, E., *L'acteur et le système*, Editions du Seuil, París, 1977. "Ellas (las reglas) pueden ser utilizadas en un sentido defensivo como también ofensivo, en juegos 'a favor del sistema' como en juegos 'en contra del sistema'" (traducción nuestra), pág. 188.

<sup>6</sup> Calderón, F., compilador, *Los movimientos sociales ante la crisis*, CLACSO, Buenos Aires, 1986.

<sup>7</sup> Se trató de Argentina, Brasil, Uruguay, Bolivia, Ecuador, Perú, Colombia, Venezuela, Chile y Paraguay.

<sup>8</sup> Cf. Thompson, Andrés, *Los partidos políticos en América Latina*, Documento de trabajo 1, Grupo de Trabajo de Partidos Políticos, CLACSO-CEDES, Buenos Aires, 1987, pág. 9.

<sup>9</sup> En la comprensión de Habermas, toda "acción estratégica" tiene necesariamente un contenido de autoafirmación, lo cual sería especialmente cierto en el caso de las acciones político-institucionales.

<sup>10</sup> Cf. Calderón, F., y dos Santos, M. R., "Movimientos sociales y gestación de cultura política. Pautas de interrogación", en Lechner, N., compilador, *Cultura política y democratización*, FLACSO, Santiago de Chile, en prensa.

<sup>11</sup> Aricó, J., "Democracia y socialismo en América Latina", en *Caminos de la democracia en América Latina*, Fund. Pablo Iglesias, Madrid, 1984, pág. 240.

<sup>12</sup> Offe, Claus, *Contradictions of the Welfare State*, MIT Press, Massachusetts, 1984, págs. 164 y 168.

<sup>13</sup> Bobbio, N., *Qué socialismo*, Plaza y Janés, Barcelona, 1986, pág. 151, "El problema de las instituciones".

<sup>14</sup> Calderón, F., compilador, ob. cit., pág. 384.

<sup>14</sup> <sup>bis</sup> Donolo, C., "Algo más sobre el autoritarismo político y social", en *Los límites de la democracia*, varios autores, CLACSO, Buenos Aires, 1980, pág. 52.

<sup>15</sup> Schumpeter, J. A., *Capitalismo, socialismo y democracia*, Edit. Folio, Madrid, 1978, págs. 343 y 362.

<sup>16</sup> Cf. Pennock, J. R., *Democrat political theory*, Princeton University Press, Princeton, 1979, págs. 164 y sigs.

<sup>17</sup> En estos términos plantea F. W. Reis el problema de la institucionalidad política. Cf. Reis, W. F., *Strategy, institutions and "the autonomy of the political"*, Working Paper, núm. 3, dic. de 1983, Kellogg Institute, University of Notre Dame, págs. 14 y 15. Nuestro texto sigue de cerca varias de las ideas centrales de ese trabajo.

<sup>18</sup> Johnson, Nevil, "The place of institutions in the Study of Politics", en *Political Studies*, núm. 23, 1975. "...Los valores políticos resultan sin significación si no pueden ser institucionalizados...", pág. 280.

<sup>19</sup> Zermeño, S., "La democracia como identidad restringida" en *Latinoamérica: lo político y lo social en la crisis*, CLACSO, Buenos Aires, noviembre de 1987.

<sup>20</sup> Varios estudios coinciden en señalar estas tendencias. Cf. Herzer, H., et. al., "Poder local e instituciones", en *Revista Mexicana de Sociología*, México, oct.-dic. de 1986 y Varios autores, *Descentralización de los municipios y poder local en América Latina* (título provisional), Proyecto CLACSO-ICI, en edición. También Blanes, J., y otros, *Movimientos sociales regionales en Bolivia, Perú y Ecuador*, trab. mimeografiado, Taller de investigación, Lima, 1986.

<sup>21</sup> Jelin, E., "Los ausentes: movimientos sociales y participación democrática restringida", en este mismo volumen.

<sup>22</sup> Gómez Calcaño, L., "Los movimientos sociales: democracia emergente en el sistema político venezolano", en este mismo volumen.

<sup>23</sup> Ansaldo, W., y Calderón, F., "Las heridas que tenemos son las libertades que nos faltan", en *David y Goliath*, núm. 52, 1987.

<sup>24</sup> Laserna, R., "Democracias emergentes en Bolivia", en este mismo volumen.

<sup>25</sup> Guevara, W., "Tres reformas liberales", trabajo mimeografiado presentado en el seminario sobre democracias emergentes, CERES, La Paz, 1986.

<sup>26</sup> Verdesoto, L., "Los actores sociales de la política: democracias emergentes en el Ecuador: 1984-1986", en este mismo volumen.

<sup>27</sup> Campero, G., "Democracia y actores sociales en Chile: entre la lógica institucional y la lógica del cambio cultural", en este mismo volumen.

<sup>28</sup> Rivarola, D., "Alternativas de una transición democrática: el caso paraguay", en este mismo volumen.

<sup>29</sup> Idem.

<sup>30</sup> Flisfisch, A., "Max Weber, moral de convicción y política defensiva", en *Crítica y Utopía*, núm. 8, Buenos Aires, noviembre de 1982.

<sup>31</sup> dos Santos, W., *Cidadanía e justiça*, Edit. Campus, Río de Janeiro, 1979.

<sup>32</sup> Calderón, F., compilador, ob. cit., págs. 341 a 353.

<sup>33</sup> Abos, A., "Sindicalismo: autonomía y política", en Jelin, E., compiladora, ob. cit.

<sup>34</sup> Ballón, E., "Movimientos sociales y democracia emergente: el caso peruano", en este mismo volumen.

<sup>35</sup> Idem.

<sup>36</sup> Idem.



<sup>37</sup> Véanse varios autores, *Sindicatos en una época de crisis*, CEDEC, Petropolis, 1984, y Abramo, L., "Si as rocas dos fiandeiros fiassem Sos, os robots poderiam chamar à greve", en *David y Goliath*, núm. 52, 1987.

<sup>38</sup> Verdesoto, L., ob. cit.

<sup>39</sup> Laserna, R., ob. cit.

<sup>40</sup> Zambrano, E., "Asociaciones de vecinos y proceso de democratización", en Gómez, L., compilador, *Movimientos sociales en Venezuela*, título provisional, CENDES, Caracas, 1987, en prensa. Véase también Gómez, L., ob. cit.

<sup>41</sup> Valdes, T., "El movimiento de pobladores 1973-1985. La recomposición y las solidaridades sociales", en Borja, J.; Valdes, T.; Pozo, H.; Morales, E., *Descentralización del Estado*, ICI-FLACSO-CLACSO, Santiago de Chile, 1987.

<sup>42</sup> Hardy, C., y Raseto, L., "Nuevos actores y prácticas populares: derrotas a la concertación", doc. de trabajo núm. 47, PET, Santiago, 1984.

<sup>43</sup> Véase Codina, V., "¿Qué es la teología de la liberación?", CICEP, Oruro, 1986.

<sup>44</sup> Véase por ejemplo Krischka, P., y Mainwaring, S., *A igreja nos bases em tempo de transição (1974-1985)*, Edit. IPM, CEDEC, San Pablo, 1986.

<sup>45</sup> Véase Evers, T., "Identidad: a fase oculta dos novos movimentos sociais", en *Estudios CEBRAP*, 1984.

<sup>46</sup> Respecto de estos dos últimos, véase Viola, E., "Movimientos ecológicos", en *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, ANPOCS, núm. 3, 1987.

<sup>47</sup> Calderón, F., y Jelin, E., "Clases sociales y movimientos sociales en América Latina. Perspectivas y realidades", trab. mimeografiado, Buenos Aires, 1987, pág. 19. Puede allí también consultarse bibliografía.

<sup>48</sup> Molina, N., "Movimientos de mujeres en Chile", trab. mimeografiado preparado para este proyecto, Santiago de Chile, 1986.

<sup>49</sup> Un balance se encontrará en Barrig, M., "Democracia emergente y movimiento de mujeres", en Ballón, E., compilador, *Movimientos sociales y democracia: la fundación de un nuevo orden*, DESCO, Lima, 1987.

<sup>50</sup> Cf. Gómez, L., ob. cit.

<sup>51</sup> Véase bibliografía en Calderón, F., "Mouvements ethniques et culture vers la construction d'un nouvel ordre", ponencia presentada en el seminario "Le défi de l'ethnicité au 21ème. siècle: Autodetermination, Gouvernement et l'Etat", Asociación Internacional de Ciencia Política, París, 1987, trabajo mimeografiado.

<sup>52</sup> Cf. Albó, Xabier, "El proyecto campesino de Estado y sociedad en Bolivia", en Laserna, R., compilador, *Movimientos sociales y democracia emergente en Bolivia*, CERES, La Paz, 1987, en prensa.

<sup>53</sup> Filgueira, C., "Estado, política y movimientos sociales en el nuevo orden democrático", en este mismo volumen.

## Los ausentes: movimientos sociales y participación democrática en Argentina\*

Elizabeth Jelin\*\*

El 10 de diciembre de 1983 asumió la presidencia de la Argentina Raúl Alfonsín, electo democráticamente después de casi ocho años de la más sangrienta dictadura militar. El proceso electoral había sido rápido: desde el momento en que se comenzó a vislumbrar la perspectiva electoral, después de la derrota en las Malvinas, la reemergencia de los partidos políticos se aceleró enormemente. En pocos meses se dieron todos los pasos: reconocimiento legal de los partidos políticos, afiliación de masas, en una magnitud desconocida en la historia del país, elecciones internas y procesos de selección de candidatos partidarios a puestos de gobierno, la campaña electoral, para culminar el 31 de octubre de 1983 en elecciones limpias y pacíficas, donde nadie pudo denunciar actos de ilegalidad o violencia.

Este fue, sin duda, el tiempo de los partidos. Poco otra actividad pública y política podía esperarse en la sociedad argentina, cuyas energías estaban concentradas en este proceso político, que apareció en la

\* Este artículo forma parte del proyecto sobre movimientos sociales y democracias emergentes, patrocinado por la Universidad de Naciones Unidas y CLACSO. Para el caso argentino, el proyecto se completa con los siguientes trabajos: Alvaro Abos, "Sindicalismo autonomía y política"; M. Inés González Bombal y Vicente Palermo, "La política local"; M. Inés González Bombal y María Sønderegger, "Los derechos humanos y la democracia"; Vicente Palermo, "Movimientos sociales y partidos políticos: aspectos de la cuestión en la democracia emergente en Argentina", y Elizabeth Jelin y Pablo Vila, "La política y la democracia en el discurso cotidiano". La interpretación global y síntesis de información presentada en este trabajo están basadas extensamente en estos trabajos y en discusiones con los miembros del equipo. La responsabilidad por lo expuesto, sin embargo, es enteramente mía. El conjunto de trabajos está publicado en Jelin, Elizabeth (comp.), *Movimientos sociales y democracia emergente*, 2 volúmenes, CEAL, Buenos Aires, 1987.

\*\* Investigadora del Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), Buenos Aires, Argentina.

superficie del país y penetró la trama social con una rapidez e intensidad inigualadas. Recuérdese que en pocos meses se afiliaron 3.300.000 personas al Partido Justicialista y casi un millón y medio al Partido Radical. De hecho, incluyendo todas las afiliaciones, casi el cuarenta por ciento de los electores inscriptos en el padrón estaban afiliados a algún partido político en el momento de las elecciones. Todo esto salía aparentemente de la nada, de la ausencia (obligada por la dictadura, sin duda, pero también producto de la descomposición interna y la crisis) de los partidos políticos. La ola político-partidista cubrió la escena, dejando poco espacio para todas las otras manifestaciones colectivas de la sociedad, que habían estado presentes en el espacio público durante los dos años anteriores (Jelin, comp., 1985).

Una vez inaugurado el gobierno democrático, la puesta en marcha del sistema institucional se constituyó en el desafío fundamental. Existía una normatividad legal, se hacía necesario ponerla en funcionamiento; en muchas áreas, se requería reformularla profundamente. Además, no existía una acumulación de saberes prácticos sobre cómo operar dentro de esta normatividad, al haber estado interrumpida su vigencia durante tantos años. Hay que aprender a ser secretario, diputado o concejal. Hay que aprender, por ejemplo, a ser periodista parlamentario.

En este contexto de reconstitución y construcción de una institucionalidad democrática, los movimientos sociales pueden tener distintos papeles, en función de las diferentes definiciones y proyectos de democracia. Hay que recordar aquí que las formas y los contenidos de la democracia se construyen en el proceso histórico, a partir de la confrontación de diferentes modelos entre actores que otorgan distinto significado a sus prácticas. El debate sobre el alcance de la democracia que se quiere y se puede construir está siempre presente. La relación entre democracia política y democracia social no es sólo tema de elaboración académica en la ciencia política. También constituye el núcleo del debate socio-político en períodos de transición.

En un sentido, elegir estudiar a los movimientos sociales implica una opción teórica y, en este caso, también un compromiso ideológico. Opción teórica en cuanto a privilegiar las dimensiones sociales y culturales en el análisis de los procesos de democratización. Compromiso ideológico en cuanto a la búsqueda de mecanismos de participación y de presencia socio-política de los sectores sociales subalternos. Es por eso que los movimientos sociales que estudiamos son los de los sectores subordinados. Es por eso que nos preguntamos sobre la institucionalidad política democrática desde la perspectiva de los intereses, demandas y sistemas de representaciones de esos sectores.

En la situación argentina de la transición, la necesidad de institucionalización democrática es compartida por amplios sectores de la sociedad y de la vida política. Las divergencias surgen frente a cómo hacerlo. De manera extrema, se puede pensar en dar prioridad a la "restauración", o sea, a la puesta en práctica de los mecanismos democrá-

tico-representativos preexistentes, con la idea de que, en todo caso, las reformas necesarias se irán haciendo a partir de lo que se va poniendo en funcionamiento, en una segunda etapa. Pero lo existente, de lo cual hay que partir, es por lo menos de dos tipos: legislación suspendida durante los regímenes militares y legislación positiva implementada durante el régimen militar, por decretos. ¿Derogar automáticamente esta última? ¿Restaurar en bloque lo anterior? La sociedad ha cambiado, hay nuevas cuestiones que requieren soluciones imposibles de ser encontradas en esos cuerpos legales. Pensemos, para no ir más lejos, en el tema de los derechos humanos y la ley de amnistía autoimpuesta por los militares. En ese campo, como en muchos otros, no hay verdaderas salidas "restauradoras". Las soluciones deben ser necesariamente novedosas. Al restablecer algo, se lo transforma. ¿Cuánto transformar? Para algunos, lo menos posible. Todo el que pide más, pide "demasiado" y corre el riesgo de "desestabilizar" la frágil democracia. Para otros, la manera de democratizar el sistema político pasa por transformaciones más profundas, que no pueden esperar un segundo tiempo después de la "restauración". Las demandas de los movimientos sociales están más a menudo en este segundo grupo, y de ahí la acusación frecuentemente escuchada de que son "desestabilizadores". Sin embargo, su presencia en el escenario político argentino actual no parece tener el peso que el planteo de esta tensión podría dar a entender.

El presente trabajo tiene como objetivo estudiar los movimientos sociales y las expresiones colectivas de los sectores populares en su relación con los procesos de democratización del Estado y del sistema político en la Argentina, centrando la atención en lo ocurrido durante los primeros tres años de retorno a un régimen democrático. Para contestar algunas de las preguntas ligadas a la relación entre los movimientos sociales y la emergencia democrática en la Argentina hemos llevado a cabo un ejercicio desde varios frentes y perspectivas: por un lado, el seguimiento de algunos escenarios de actuación de los movimientos sociales. Tomamos al movimiento de derechos humanos, al movimiento sindical y al movimiento barrial. Miramos no solamente la dinámica interna de los mismos en el período más reciente, sino también la relación entre ellos y sus interlocutores, sean ellos los distintos niveles de gobierno, los partidos políticos o las instituciones de la sociedad civil. Además, cada uno de ellos tiene un escenario específico de actuación: el gobierno (incluyendo en esta etapa la vinculación con el Poder Judicial, tan olvidado en la dinámica política de nuestros países) para el primero; los ámbitos de decisión de la política económica en el segundo; los escenarios de la política y del Estado a nivel local en el caso del tercero.

En un momento de apertura política y de resurgimiento pleno de la vida política partidaria, la relación entre los partidos políticos y los movimientos sociales cobra centralidad. La manera cómo los partidos políticos responden a las demandas, a las presiones y a las convocatorias

de los movimientos sociales se constituye en un eje importante de la reorganización formal y de la elaboración temático-ideológica de los partidos políticos. De ahí la necesidad de observar la manera cómo estas demandas son incorporadas, rechazadas o transformadas según la lógica del accionar partidario y según los estados coyunturales en que los partidos se encuentran.

Los procesos de constitución de sujetos políticos y la modalidad de expresión y negociación social y política se asientan en un conjunto de normas culturales que los legitiman y que al mismo tiempo también están en la base de los cuestionamientos y de los puntos conflictivos, así como de las maneras de procesar los conflictos. Este trasfondo cultural es difícil de asir (Geertz, 1983), pero está presente en las prácticas: la cultura cotidiana, imágenes y representaciones sociales de la política, del accionar público, visualizaciones de la estructura social, es la materia prima de la construcción y aceptación social de ideologías.

Más allá de las dificultades metodológicas de su estudio, la cuestión analítica es, ¿por qué estudiarlo en este contexto? ¿Cuál es su relación con los procesos de democratización? ¿Con la lógica de los movimientos sociales? No alienta este trabajo ningún supuesto de relaciones lineales y directas. Si estudiamos el sentido de las prácticas políticas en la cotidianeidad, la construcción de identidades y de discursos, no lo hacemos suponiendo que éstas son determinantes —o las condiciones necesarias— de las prácticas en el nivel institucional. Tampoco, obviamente, suponemos la autonomía de la democracia en el plano político en relación a las prácticas cotidianas de la gente. Las relaciones entre uno y otro nivel son complejas, mediatizadas. La intención es apuntar a un campo de construcción de la democracia que, en primer lugar, tiene valor en sí mismo, el de las relaciones sociales en la cotidianeidad (como dicen las feministas chilenas: democracia en la casa y democracia en el Estado).

Pero además, cabe preguntar por su relación con la democratización. El encuadre de este tema es diferente según el modelo de democracia del que se parte. Para un modelo de democracia participativa, el tema es el de cómo y dónde se articulan —y cuáles son los mecanismos de intermediación— los sistemas de relaciones sociales y culturales con los mecanismos del poder. Pensamos que la cotidianeidad y los movimientos sociales son un espacio privilegiado para estudiar estos procesos de mediación, ya que los movimientos sociales se ubican, al menos teóricamente, en ese espacio intermedio entre la cotidianeidad individualizada, familiar, habitual, de micro-climas, y los procesos socio-políticos con mayúscula, del Estado y las instituciones, que pueden aparecer a menudo como muy distantes, superiores y solemnes. Pero aun para un modelo de democracia política, la preocupación por los sentidos sociales y cotidianos sigue en pie, ya que proviene del análisis de los requisitos de estabilidad del sistema. En esto, de manera contradictoria, las expresiones no institucionalizadas pueden combinar en

una única práctica colectiva o en un movimiento, demandas "restauradoras" de derechos perdidos o coartados y elementos nuevos, cuestionadores, o al decir de Melucci, signos de lo que está naciendo (Melucci, 1982).

### El contexto político y económico: democratización con recesión

La transición a la democracia se está dando en la Argentina en medio de una profunda crisis económica: desindustrialización, una inmanejable deuda externa, deterioro de los niveles de vida y pauperización de vastos sectores de la sociedad, inflación descontrolada por momentos. Una tarea prioritaria de la política económica del régimen democrático ha sido la de poner un cierto "orden en la casa". El Plan Austral fue quizás la iniciativa gubernamental más significativa para ordenar la economía, pero los cuestionamientos y áreas de dificultades son permanentes, imposibles de ser manejados al mismo tiempo por la modalidad de funcionamiento del gobierno.

Desde la perspectiva de los sectores sociales subordinados, las demandas se manifiestan, en el plano inmediato, en reclamos salariales y de empleo a partir de la sensación de deterioro en el nivel de vida. En términos de la política económica, esto se traduce en un cuestionamiento de cuánto de los costos del ajuste cae en la cuenta del consumo popular. A más largo plazo, las preocupaciones populares están centradas principalmente en las perspectivas de reactivación y de crecimiento económico; o sea, cuál podrá ser la ubicación socioeconómica individual y grupal en el futuro. Pero están también las demandas ligadas a la temática social y política del espacio para manifestar su presencia, las vías de participación y el reclamo por el reconocimiento legítimo de las reivindicaciones populares.

Estas preguntas constituyen un eje del debate político actual en el país. No hay en este debate una controversia entre modelos alternativos claros, propuestas viables y factibles con coherencia ideológica. Más bien, desde el momento de la instauración del régimen democrático, las propuestas institucionales son por iniciativa del Estado. Los grupos de intereses actúan expresando demandas puntuales, para después reaccionar, sea aprobando o más a menudo criticando o aún vetando, frente a las propuestas del Estado. Sin duda, en el área de la política económica prima una conducta sectorial cortoplacista por parte de los actores, que defienden lo que perciben como sus intereses inmediatos. Los procesos socioeconómicos y políticos son lentos. En la mayor parte de la población había una expectativa generalizada de cambio inmediato a partir del cambio de gobierno; en estas circunstancias, la cuota de paciencia social es baja<sup>1</sup>. Resulta entonces entendible que una sensación de desesperanza y desilusión se extienda por el cuerpo de la sociedad argentina. En momentos en que la incertidumbre cotidiana está centrada

para muchos en encontrar la manera de sobrevivir o de recuperar o mantener un nivel de vida y de consumo minimamente "aceptables", cunde la desilusión y la sensación de que "deberíamos estar mejor".

A pesar de este clima socio-político, existen en la realidad argentina actual algunas tendencias que deben ser observadas con detenimiento, ya que posiblemente sean gérmenes de transformaciones sociales y políticas significativas. Si son difíciles de percibir y hay que esforzarse por traerlas a la luz, es por la manera en que los temas de la política económica ocuparon de manera casi monopólica el espacio de la opinión pública y del debate cotidiano, sólo eclipsados en los momentos de alguna crisis militar (menores hasta semana santa de 1987, significativa en esa semana y en el período posterior). Estas tendencias se dan mucho más en el campo político, cultural y de la organización social. Por un lado, hay algunos procesos de transformación institucional, cuya potencialidad parece grande. Por otro, hay grupos y sectores sociales con iniciativas y con una actitud de reflexión y de crítica amplia. No se trata de grandes cambios revolucionarios, de propuestas llenas de osadía cuyos promotores proponen como panacea. Este es un momento histórico argentino donde se verifica la crisis de utopías y la ausencia de grandes proyectos de transformación total. Las propuestas están más cerca del realismo político, de lo posible más que de lo ideal —y a veces con la sensación de que el apego a lo real corta las alas de la imaginación política—. Es un momento de desilusión, pero entonces, quizás, desde las profundidades de la crisis se puedan encontrar maneras de replantear proyectos, metas y objetivos, que contribuyan a una renovación de la convivencia solidaria. Escrito en este clima, el objetivo de este trabajo no es presentar las tendencias dominantes, visibles, las más manifiestas —que habitualmente refuerzan la desilusión— sino mostrar las contradicciones y las evidencias de cambios potenciales en la realidad del país. De ahí el tono relativamente optimista de lo que sigue.

### **Movimientos sociales: presencias en el escenario socio-político**

El tiempo de la consolidación institucional de la democracia es, como ya se ha dicho, el de la primacía de la iniciativa del Estado y de los partidos políticos. ¿Qué ha pasado entonces con los movimientos sociales en este período de transición? ¿Han desaparecido? ¿Han sido cooptados por el aparato estatal o los partidos? ¿Qué ocurrió con sus demandas? ¿Cómo se canalizan las nuevas expectativas y demandas que se van gestando? Durante el período final de la dictadura hubo numerosas protestas sociales (Jelin, comp., 1985). Estas protestas y los grupos movilizados podían haberse transformado en movimientos sociales más amplios, pero no era ineludible que llegaran a serlo. La transición a la democracia política implicó una transformación del escenario de la acción, la redefinición de los actores y oponentes, así como del sentido

de las luchas. En algunos casos esto llevó a una canalización de energías en otras direcciones; en otros, a la desmovilización. Pero la realidad es diversa y heterogénea. Cada proceso y movimiento presenta especificidades que deben ser indagadas.

El éxito o fracaso de un movimiento social no son fáciles de medir. Posiblemente no sea tampoco la mejor estrategia el intentar medirlo. Se trata de procesos temporales de emergencia de acciones colectivas solidarias, conflictivas y cuestionadoras, que en su desarrollo pueden llegar a conformar nuevos actores colectivos con identidad propia, con cierta permanencia temporal y la potencialidad de transformar por su presencia y sus prácticas, el escenario de la acción social. Su accionar, sin embargo, no necesariamente es permanente y continuo —los tiempos de los movimientos sociales parecen ser mucho más discontinuos, con curvas y picos, con períodos de letargo y posibilidades de salir rápidamente de ellos para rearmarse y hacer sentir su presencia—. Si bien esto significa grandes dificultades en la evaluación de su acción, lo que sí puede ser estudiado es el efecto que la presencia y accionar de determinados movimientos sociales tienen sobre la estructura y las prácticas institucionales, sobre las prácticas sociales de grupos y actores sociales específicos, y sobre las formas y contenidos del sentido común y la cultura cotidiana.

### *1. Los derechos humanos<sup>2</sup>*

Durante la dictadura, el movimiento de derechos humanos se constituyó en un movimiento social casi paradigmático: la solidaridad interna, el conflicto frente a un opositor reconocido, el cuestionamiento de los límites del sistema, estaban claramente presentes. El movimiento planteaba una oposición profunda y frontal a los principios éticos de la organización social y político del gobierno militar.

La transición a la democracia significó un desafío importante para este movimiento, ya que el nuevo régimen democrático aceptaba y hacía suyos los principios ideológicos rectores del movimiento en lo referente a los fundamentos éticos del Estado. Pero el movimiento de derechos humanos era más que eso, incluyendo los temas de la ética y la ciudadanía social, aunque en este punto la heterogeneidad interna era mucho mayor. El Estado tomó una parte del conjunto de principios y demandas, pero no todas ni de manera cabal. Hubo redefiniciones estatales en función de consideraciones políticas pragmáticas, de la necesidad de la negociación y el compromiso. Hubo también un distanciamiento frente al otro conjunto de demandas de carácter más social. El tema central en la primera etapa era, sin embargo, el de la justicia. El movimiento de derechos humanos se fue ubicando entonces fuera del Estado, cuestionando y reclamando por la tibieza de las decisiones estatales, exigiendo más, tanto en lo que hace a la administración de

la justicia frente a los militares como en el proceso de esclarecimiento de las desapariciones y la libertad a presos políticos.

Convertirse en oposición en un régimen democrático no es tarea fácil. Las contradicciones son enormes, la conflictualidad interna al movimiento también. Pero en la naturaleza misma de los movimientos sociales está su heterogeneidad interna, que sólo hacia afuera aparece recubierta por alguna unidad (Melucci, 1982). En esta heterogeneidad y en esta flexibilidad, si se quiere, radica su fuerza.

En la dinámica del campo de las relaciones sociales, la constitución de un sujeto implica al mismo tiempo la constitución de su oponente. En el caso del movimiento de derechos humanos, su oposición estaba tan centrada en la confrontación con el Estado, que la transformación del Estado y la transición a la democracia inevitablemente provocaron la transformación del movimiento. Toda la heterogeneidad interna se hizo entonces mucho más manifiesta. Las divergencias internas siempre existieron, tanto en términos de principios como de estrategias y tácticas. En el momento de mayor convocatoria, en 1982, la consigna "Aparición con vida y castigo a los culpables" había logrado una cierta hegemonía, especialmente en las manifestaciones más visibles —las movilizaciones populares—. La fragmentación del movimiento se hizo públicamente más evidente después, por ejemplo en la marcha convocada en ocasión de la entrega del informe de la CONADEP<sup>3</sup>.

El enemigo militar era claro, pero ahora ya no está en posición de poder. ¿Mantener la oposición anterior, que no está más donde estaba, o trasladar la demanda al nuevo Estado? ¿Cómo se construyen los nuevos ámbitos de enfrentamiento? ¿Cuáles son las reglas de juego que se están cuestionando? Los dilemas en relación a cómo responder a estos interrogantes están en la base de la fragmentación del movimiento de derechos humanos. Obviamente, en la actualidad no hay desacuerdos en la necesidad de juzgar y condenar a los culpables. La necesidad de justicia es consensual. Nadie en el movimiento promueve ninguna variante del "punto final". Pero hay desacuerdos tácticos en la relación con el Estado, en cuanto al grado de distancia y oposición o de incorporación y alianza. Y también desacuerdos dentro del movimiento en cuanto a la amplitud con que se define el eje ético de los derechos humanos.

La temática, los objetivos, las demandas del movimiento de derechos humanos fueron expandidos a otros grupos sociales y se fueron introduciendo en el Estado. Inclusive como bandera del partido que ganó las elecciones. La consigna "somos la vida" del Partido Radical no fue una consigna ajena al movimiento. La elección de Alfonsín, vicepresidente de la Asamblea Permanente de Derechos Humanos, implicaba que el nuevo régimen se inauguró aceptando las consignas básicas del movimiento en lo que hace a los derechos básicos. En todo este período, el tema penetra también en los partidos políticos y en otros

organismos de la sociedad, de maneras que no son necesariamente las deseadas o demandadas por el movimiento mismo.

En el aparato del Estado, la institucionalidad democrática requería resolver, o canalizar de alguna manera, la problemática de los militares. Esa era una condición de estabilidad del régimen. En esta área, no se podía simplemente volver a una legalidad anterior, "restaurar". Se requería derogar toda la legislación introducida por la dictadura, especialmente la autoamnistía decretada durante el régimen militar, e introducir alguna manera de juzgar a los militares. En este campo, el gobierno tomó la iniciativa, con algunas propuestas importantes: la reforma al código de justicia militar, el decreto de juicios sumarios y la creación de la CONADEP<sup>4</sup>. La fragmentación y heterogeneidad interna del movimiento se hizo clara, ya que diversas corrientes no coincidían en su actitud frente a las propuestas estatales. También se hizo evidente la actitud general con que el Estado entraba en el tema: proponiendo transformaciones graduales, cautas, con cierta timidez, basada en los temores de "desestabilización" desde los cuadros militares.

Más allá de la cronología de los encuentros y desencuentros entre el movimiento de derechos humanos y el Estado, se puede analizar lo ocurrido en la realidad institucional y política del país. En este sentido, uno de los efectos institucionales más importantes del movimiento de derechos humanos ha sido sobre el papel de la justicia como poder autónomo en la Argentina. Nunca en la historia argentina tuvo el Poder Judicial una presencia política propia hacia la sociedad. Tradicionalmente, las movilizaciones y demandas se dirigían a la sede del Ejecutivo o al Congreso. De pronto, las movilizaciones populares de derechos humanos comenzaron a expresar sus demandas frente al edificio del Palacio de Justicia. Por primera vez hay demandas de la sociedad que se dirigen al Poder Judicial. Pensamos que estas demandas han influido en una reubicación del Poder Judicial frente al Ejecutivo. En efecto, a partir de la demanda social de justicia y especialmente del desarrollo de los juicios a los comandantes de las Juntas Militares, el Poder Judicial comenzó a tener una presencia nueva en el plano político. Es más, esta presencia fue poniendo en evidencia una actuación autónoma en relación al Ejecutivo, tanto en lo referente al tratamiento de la cuestión militar como en algunos casos civiles<sup>5</sup>.

En este caso, estamos en presencia de indicios de transformaciones en el sistema institucional. Aunque no se trata de un cambio en la normatividad legal. La división de poderes es parte de la Constitución Nacional, y no hay cambio alguno en este sentido. En las prácticas políticas, sin embargo, el movimiento de derechos humanos ha tenido efectos imprevisibles. Queda por ver, siguiendo el curso histórico futuro si la presencia activa y autónoma del Poder Judicial se irá consolidando. También queda por investigar si los actores jurídicos —la Corte, los funcionarios— son conscientes de esta transformación en su ubicación socio-política y de sus posibles efectos. De hecho, con el cambio de régimen no hubo

una renovación del personal judicial ni en la filiación ideológica de la mayoría de los funcionarios. Debe recordarse que, a pesar de la oposición y protesta del movimiento de derechos humanos, la mayoría de los jueces del "Proceso" fueron confirmados por el Senado. Pero a pesar de las tendencias de conservación y reproducción de los sectores más reaccionarios en el Poder Judicial, hay algunos atisbos de transformación, y llamamos la atención sobre ellos y sus potencialidades.

La sucesión de acontecimientos parlamentarios y judiciales de la primera mitad de 1987, tendientes a limitar las penas y responsabilidades militares en la represión (Punto Final y Obediencia Debida), ha mostrado nuevamente y de manera transparente la iniciativa del Poder Ejecutivo. El Parlamento aprobó las leyes que el Ejecutivo pidió; el movimiento de derechos humanos no tuvo capacidad de aglutinar una oposición o una protesta social. Débiles voces, aisladas, de queja y decepción, expresadas en ámbitos segmentados y ocultos, sin presencia en los medios de comunicación de masas, sin capacidad de constituirse en interlocutores del poder.

En este tema, y a pesar de estos últimos embates, el espacio de confrontación privilegiado sigue siendo el del Poder Judicial. Como señala Lozada, la política del régimen democrático fue colocando al Poder Judicial como "depositario de la consigna de juicio y castigo a los culpables". Si bien esto parecía sumamente frágil —dada la debilidad constitutiva de un poder que "no posee fuerza ni voluntad sino únicamente discernimiento"— el juicio a las juntas y la apertura de otras causas judiciales mostraron la potencialidad de la acción ética de los jueces (Lozada, 1987, pág. 6). Su actuación frente a la ley del Punto Final, que los llevó a apresurar las acciones judiciales y al enjuiciamiento de muchos más militares de lo que los promotores de la ley esperaban, fue una muestra clara de esta potencialidad. La ejemplaridad ética de estas acciones para el conjunto de la sociedad y la amenaza tan fuertemente sentida por el estamento militar no podían pasar desapercibidos. La limitación de su actuación sólo puede lograrse ahora por la imposición legislativa. Y aun dentro de estas limitaciones, es desde la débil justicia que se están dando los pequeños pasos que perfilan alguna posibilidad de transformación social en el plano de la ética de las responsabilidades.

Otra área importante para el análisis es la relación entre el movimiento de derechos humanos y otros movimientos sociales y organizaciones de la sociedad civil. Sin duda alguna, ha habido una expansión de la temática de los derechos humanos a la sociedad como un todo, con las redefiniciones que estos procesos de expansión y apropiación suponen<sup>6</sup>. Desde el cine y el arte, hasta todas las organizaciones estudiantiles, gran parte de las asociaciones profesionales y gremiales y los partidos políticos, reconocen como propia la temática de los derechos humanos. En las organizaciones proliferan las comisiones especiales de derechos humanos, aunque varía mucho la manera cómo el tema se

define en estas comisiones: desde los organismos dedicados exclusivamente a la denuncia y al pedido de justicia en relación a violaciones sufridas por miembros de la organización, hasta la expansión de la noción de derechos humanos para incluir demandas de justicia social. Esta ampliación tiene el peligro, reconocido por líderes del movimiento de derechos humanos, de la pérdida de la especificidad de las demandas y su confusión con las reivindicaciones obreras, ciudadanas y populares en general.

En este punto es donde las divergencias ideológicas aparecen con mayor nitidez. La expansión de la noción de derechos humanos para incluir derechos sociales y la crítica a la naturaleza de las políticas económicas y sociales del régimen implica, necesariamente, el ingreso en los temas propios de los partidos políticos y de las organizaciones sectoriales, obreras y populares. En tanto movimiento democrático, pluralista ideológicamente, los derechos pueden constituirse en bandera de defensa de los derechos individuales y de la democracia, entendida como lucha en contra de todas las formas de discriminación. Pero estos temas difícilmente puedan ser separados de los otros —los de la justicia social, de la distribución del poder, y es allí donde el movimiento se divide y partidiza.

La vinculación entre el movimiento de derechos humanos y el Estado, por un lado, y las organizaciones de la sociedad y la opinión pública, por el otro, llevan a indagar sobre el lugar y la función del movimiento en la sociedad argentina, tanto en el presente como en el futuro. No hay duda sobre su accionar en lo que tiene que ver con el reclamo de justicia por el pasado. Resulta también visualizable su dinámica actual, que implica una cierta fragmentación interna coincidente con la expansión de su contenido temático a la sociedad como un todo. El desafío está en definir su rol en el futuro, su proyección histórica en la transformación de la sociedad argentina. En la elaboración de proyectos es donde podrá verse su vigencia histórica de largo plazo, quizás como defensor de la ética fundante del Estado democrático y del pluralismo.

## 2. *El movimiento obrero y la democracia*<sup>7</sup>

Los temas del movimiento obrero en la Argentina son siempre complejos. Actor socio-político significativo desde hace muchos años, la modalidad de la presencia del movimiento obrero ha ido cambiando con el tiempo. Nos encontramos ahora con algo inédito: por primera vez el movimiento obrero acepta la legitimidad del Estado democrático desde su ubicación en la oposición política. Su accionar, sin embargo, está basado en una lógica de oposición frontal. En efecto, a partir de 1983, se le abrían al movimiento obrero dos caminos. Por un lado, el de la negociación por conquistas transformadoras de las relaciones de

trabajo dentro de los espacios abiertos por el Estado y por la vuelta a la legalidad constitucional (por ejemplo, en temas relacionados con la normalización de las organizaciones sindicales, la negociación colectiva, formas de participación en la gestión, etc.). Por otro, la oposición al gobierno, especialmente en lo que hace a las demandas económico-salariales, pero también en los reclamos legales, donde el énfasis está en el retorno a las normas legales establecidas o vigentes durante el gobierno peronista (1973-1976), sin propuestas o formulaciones alternativas novedosas.

La dinámica de la relación entre el movimiento obrero y el Estado está centrada, entonces, en propuestas estatales de negociación y de concertación, que terminan en fracasos, y en manifestaciones de oposición frontal del movimiento obrero. La expresión más visible de esta última estrategia es el paro general. Se realizaron nueve paros generales entre setiembre de 1984 y octubre de 1986, con relativo éxito en cuanto a la adhesión de las bases, pero infructuosos en cuanto al avance de la posición obrera frente al Estado.

La actuación directa del sindicalismo frente al Estado no es nueva. Se trata de una modalidad de acción que se fue desarrollando a partir de 1955 (Cavarozzi, 1984). Desde esa época, el sindicalismo ha mantenido su identidad política peronista, pero ha actuado con autonomía y fuerza propia, siguiendo una lógica corporativa. Al mismo tiempo ha mantenido una vinculación íntima, aunque siempre conflictiva y cambiante, con el partido y el movimiento peronista. En varios momentos el sindicalismo logró combinar la representación gremial y política de los trabajadores, pero siempre en tanto dirigencia sindical y no partidaria. Podría decirse que esta modalidad, reacia a ubicarse en patrones de agregación partidaria, es parte de la cultura política argentina, aceptada por una amplia gama de sectores sociales, más allá de la clase trabajadora (Palermo, 1986).

Las dificultades en su ubicación dentro de los patrones de agregación partidaria de intereses provocan tensiones entre el movimiento sindical y el partido. En la transición a la democracia, momento en que ambos aceptan las reglas de juego de la democracia parlamentaria, estas tensiones se agudizan por la crisis que atraviesa el peronismo, pero tienen como trasfondo los cambios en la composición de la clase obrera ligados a transformaciones estructurales y a la recesión económica (Beccaria y Orsatti, 1985; Palomino, 1985).

En esta situación, el sindicalismo logra representar a diversos sectores trabajadores cuya condición se ve afectada directamente por la política económica oficial, e inclusive ha logrado ampliar la gama de demandas, especialmente haciéndose cargo de las reivindicaciones de los jubilados. Pero no logra articular al conjunto de la clase trabajadora o de los sectores populares. Quedan fuera, por un lado, los sectores sindicales que tienen la fuerza suficiente para negociar directamente con el Estado y, por el otro, amplios sectores de desocupados y trabaja-

dores del sector informal. La fragmentación y heterogeneidad de los sectores populares son enormes, y esto provoca una modalidad particular de acción de la Confederación General de Trabajo (CGT):

"Puede ocupar el centro de la escena política por ausencia de oposiciones partidarias, pero no puede hacerlo sino mediante un modo de 'agregación' de intereses en el que estos son yuxtapuestos y no redefinidos, suma que termina expresándose en demandas rígidamente no negociables y que no pueden convertirse en una alternativa político-estatal de carácter global". (Palermo, 1986, pág. 22).

Sin embargo, hay algunas indicaciones de transformación, por lo menos la toma de conciencia de algunos actores de la necesidad de replantear ciertos temas. En primer lugar, el proceso electoral en los sindicatos, durante 1984 y 1985, mostraron algunas novedades en cuanto al grado de pluralismo y la presencia de nuevas modalidades de negociación y composición de las dirigencias (Gaudio y Domeniconi, 1986). En segundo lugar, hay una ampliación en la vinculación entre el movimiento obrero y temáticas que recorren a la sociedad y a otros movimientos sociales. La compleja y contradictoria manera en que el movimiento sindical procesa el tema de los derechos humanos es una de esas áreas. La creación de ámbitos de discusión con las juventudes políticas en la CGT y la emergencia de la temática de la mujer en el mundo sindical (Gogna, 1986) son otras indicaciones de esto. La atención de los medios de comunicación, sin embargo, está centrada en los temas económicos. En tercer lugar, y esto es especialmente significativo, en algunos sectores del Partido Justicialista y del sindicalismo se plantea en la actualidad el debate sobre la relación entre movimiento sindical y partido. De este debate pueden eventualmente surgir propuestas alternativas, que no se formulen en términos del paradigma de cooptación/subordinación sino que puedan imaginar formas de articulación diferentes, sobre la base de la búsqueda de convergencias entre distintos sectores (Palermo, 1986).

El nombramiento de un prominente líder sindical como Ministro de Trabajo en marzo de 1987 constituye un acontecimiento político significativo, en el marco de una política económica que requiere con urgencia concertaciones y acuerdos. Además, este nombramiento ocurrió a pocos meses de una elección nacional fundamental para el futuro modelo de democracia. Sin entrar en el análisis propiamente político del caso (Palermo, 1987 a), sino mirándolo desde la perspectiva de los sectores trabajadores y del movimiento obrero, este nombramiento significa un intento de cambio en la dinámica de la relación entre el Estado y las organizaciones obreras. Más que las protestas con reivindicaciones no negociables, manifestadas en la oposición espectacular pero infructuosa de los paros generales, se trata de abrir una negociación y de buscar puntos de encuentro, más fácilmente logrables en el nivel sectorial que en el plano global de las relaciones de trabajo y los salarios para la masa de los trabajadores.

La respuesta obrera, por su parte, indica, por un lado, el refuerzo de formas de acción corporativa del movimiento sindical (véase al respecto el intento de obtener la aprobación parlamentaria inmediata y sin discusión del paquete de legislación laboral en junio de 1987); por otro, la segmentación de intereses obreros, que llevan a negociaciones puntuales, que refleja y agudiza la fragmentación de los grupos y lineamientos internos dentro del movimiento obrero organizado. De alguna manera, este refuerzo de la acción institucional corporativa del sindicalismo se está ubicando en el centro del escenario de la acción obrera. Poco o nada queda para la participación de base y para la formación de un movimiento social de base trabajadora.

Cabe mencionar que la necesidad de pensar la relación entre partido y sindicato va más allá de la crisis del peronismo. También ocurre en relación al Partido Radical. En este caso, el desafío es otro, aunque también con raíces en la historia reciente del país: cómo encontrar un espacio para el radicalismo dentro del movimiento obrero, pensando al partido con autonomía de la estructura del Estado. Es que, de alguna manera, el partido gobernante no ha logrado mantener esta autonomía, y esto plantea dificultades para el proyecto radical de aumentar su presencia en el seno del sindicalismo.

### 3. El movimiento barrial<sup>9</sup>

La apertura democrática recrea el espacio para una variedad de formas de actuación pública y colectiva. En muchos ámbitos, es notorio como se retoman prácticas y modalidades de acción tradicionales, que responden a formas de relaciones sociales preexistentes. En el campo de lo local y de las municipalidades, lo observable a primera vista es la revitalización de prácticas clientelísticas, la presencia de punteros y de favores políticos, las prácticas verticalistas de corte tradicional. Al mismo tiempo, también hay indicaciones de la heterogeneidad de procesos y de ciertas maneras nuevas de hacer política local. Estas se dan a partir de las sociedades de fomento y la presencia de otras asociaciones de la sociedad civil en el plano local. Estas organizaciones estuvieron en la vanguardia de un movimiento social más amplio hacia los finales de la dictadura, liderando las protestas de impuestos y los vecinazos del 82 (García Delgado y Silva, 1985; González, 1985).

En ese momento, se dieron acciones colectivas en las cuales grupos sociales y algunas organizaciones tomaron en sus manos la resolución de problemas ligados a la reproducción cotidiana de sus condiciones de vida, especialmente en consumos de carácter colectivo, cuestionando en mayor o menor medida la presencia o ausencia del Estado. Se podría decir que estos movimientos nunca llegaron a cuestionar las formas básicas de la organización social, como lo hizo el movimiento de derechos humanos. Pero a partir de reclamos referentes a las condiciones

de reproducción cotidiana, estas acciones colectivas llegaron a poner en jaque al sistema institucional. Así, las tomas de tierra cuestionan los principios básicos de la propiedad privada, aún cuando en un segundo momento lo que se reclama es la legalización de la tenencia de la tierra en términos de títulos de propiedad privada (Fara, 1985). El movimiento de protesta por los impuestos municipales era bastante menos cuestionador, en la medida en que no era una negativa a pagar impuestos sino un reclamo por la justicia de los montos. En este sentido, se trataba de reivindicaciones distributivas más que de cuestionamientos de las reglas de juego o de los límites del sistema.

A partir de esas movilizaciones, que se combinaron muy pronto con el tiempo de los partidos y la reaparición de la política, comenzó un proceso de política a nivel local. Los actores en la escena local son múltiples: las autoridades municipales, los concejos deliberantes o vecinales, las asociaciones de la sociedad civil, los partidos políticos. Y las variaciones en las modalidades de la dinámica de las relaciones entre ellos son bastante grandes. La distinta dinámica depende en parte de la configuración de los partidos gobernantes en el nivel municipal, que muestran diversos grados y formas de autonomía en relación a las organizaciones de la sociedad. Las transformaciones en gestación más novedosas son las que indican la emergencia de patrones de co-gestión entre el Estado y las asociaciones locales, con un papel intermediador de las diversas corrientes de los partidos políticos. Estas formas mixtas de resolución de problemas de consumo colectivo surgen de la profundidad de la crisis, que se manifiesta en la escasez de recursos gubernamentales en manos de las municipalidades y en la búsqueda de soluciones alternativas, pero implican algún grado de participación de los vecinos y de sus organizaciones. Las potencialidades en cuanto a la presencia, participación y práctica de gestión de los aspectos colectivos de la cotidianidad son, sin duda, importantes.

En términos más generales, la realidad local está mostrando ensayos de formas de participación de base. En algún sentido, la movilización de protesta callejera está acallada: no hay más las grandes acciones colectivas, con la excepción de la toma de tierras, en marzo de 1986, en La Matanza<sup>10</sup>. Desde la vida cotidiana de los barrios y villas populares, lo que se está evidenciando es una dualidad en la acción: por un lado, el partido; por el otro, el barrio. El partido político está allí, con una convocatoria limitada especialmente a los momentos electorales. Las elecciones de 1985, novedosas en la historia argentina ya que no hubo elecciones parlamentarias o locales (no presidenciales) desde hace veinte años, fueron en este sentido ejemplares: alta participación electoral, buen número de disputas intrapartidarias para la confección de listas de candidatos, muestras claras de aceptación social de los mecanismos electorales democráticos, manifestaciones todas de la vitalidad política en el nivel local —pero restringidas al período electoral—.

Pero la vida cotidiana es, para los sectores populares, otra cosa.



Es debatirse sobre qué le corresponde hacer al Estado y qué al individuo en la solución de los problemas de reproducción y consumo. La pregunta recurrente es, ¿qué cosas dependen de mí? O alternativamente, ¿de quién es la responsabilidad de resolver las diversas cuestiones de la vida cotidiana? La falta de claridad en este punto, el mismo hecho de estar formulando la pregunta, son indicadores de la situación de crisis en la percepción de derechos de ciudadanía social y de la situación de transición, en el sentido de ser el actual un momento de reconstitución o inclusive de reformulación de las identidades colectivas (Jelin y Vila, 1987).

Este cuestionamiento de las responsabilidades y la búsqueda de soluciones a problemas a menudo urgentes o acuciantes da lugar a acciones reivindicativas, a los reclamos frente al Estado. Pero también, a veces, a ensayos de soluciones alternativas basadas en la solidaridad y la cooperación. El ejemplo del PAN (Plan Alimentario Nacional) es ilustrativo. Se trata de un programa de emergencia estatal de distribución de alimentos a familias carenciadas, que utiliza un mecanismo de distribución centralizado, con inocultables modalidades clientelísticas (González y Palermo, 1985, pág. 10). Su aplicación generó disputas y protestas, especialmente con las autoridades municipales y provinciales de extracción peronista. Pero más allá de estas disputas entre autoridades, a nivel barrial se encuentran ejemplos de prácticas de participación comunitaria (entre ellos las cooperativas de consumo), emergentes no previstos de haber puesto en el espacio público local una actividad tradicionalmente tan familiar como lo es la alimentación.

Sin embargo, este espacio público local no es indiferenciado. En tanto está anclado en las necesidades familiares cotidianas —el agua, el pavimento, la escuela, el puesto de salud o de policía, o aun la vivienda o la alimentación— es un espacio público cercano, donde se mezclan el reclamo directo al Estado y algunas nuevas formas de participación colectiva. En esta dinámica, las cuestiones de la representación se alejan, y quedan en manos de los partidos y de "la política".

#### 4. *La desesperanza y el quiebre de identidades colectivas*<sup>11</sup>

Pocas veces en los análisis de movimientos sociales o del sistema político se incluye de manera explícita el clima social en que se dan los procesos estudiados. La sociedad y las relaciones sociales entran más a menudo como parte del análisis de las "bases sociales" (entendidas en términos de la inserción de clase o más específicamente de la inserción en la estructura ocupacional), pero no como una dimensión en sí misma, centrada en las prácticas y creencias que guían la vida cotidiana y la presencia en los espacios públicos. Sin embargo, estos aspectos de la realidad social son especialmente significativos en el análisis de la partici-

pación de base y del proceso de conformación de movimientos sociales. También resultan significativos en los procesos de emergencia de nuevos sujetos sociales colectivos en la escena pública, en tanto esta emergencia está ligada a la construcción de una identidad colectiva. Y estas identidades —quiénes somos nosotros, quiénes los otros, cómo nos relacionamos con ellos, en qué espacio, cuáles son los tiempos y la duración histórica de estas presencias— implican, básicamente, procesos de carácter cultural.

La historia de los sectores populares urbanos en la Argentina estuvo marcada por la inmigración. Las ciudades se fueron conformando a partir de la inmigración europea primero, interna y limítrofe después. La migración estuvo asociada, en el plano de las expectativas y más ampliamente de la conformación de la cultura de la cotidianeidad popular, con el tema del progreso y el ascenso social. La Argentina era el lugar donde se podía "hacer la América" (paralelamente y algo después de los Estados Unidos para los migrantes europeos). Se venía en función de un proyecto individual-familiar de movilidad social, y estos proyectos individuales tenían una base en las oportunidades que el país ofrecía: el progreso era posible, sobre la base del esfuerzo personal y del sacrificio familiar en función de la educación de los hijos.

Sobre esta matriz cultural centrada en los proyectos de movilidad, el peronismo de la década del cuarenta vino a consolidar identidades y pertenencias. El reconocimiento social de la ciudadanía social de los sectores populares, su inclusión como sujetos de derecho, se lograron en gran medida a través de la ampliación de oportunidades para el bienestar individual-familiar. Hay que recordar aquí que el período de auge del peronismo, en que se consolidó la identidad peronista de los sectores populares, fue también el momento de la expansión de los bienes de consumo masivo, así como de los servicios de consumo colectivo identificados como derechos (lugares de vacaciones para la clase obrera, hospitales públicos, parques y plazas para la niñez y la ancianidad). La identidad peronista significó, para los sectores populares, su incorporación como ciudadanos con dignidad. En parte, este reconocimiento implicó dar respuesta a demandas sociales preexistentes, reconocidas explícitamente en algunos sectores organizados de la clase obrera, pero también presentes de manera difusa en el resto de los sectores populares urbanos de la época, demandas que estaban ancladas en las relaciones laborales, en los servicios y en el consumo, o sea que hacían referencia al nivel de vida.

La coyuntura actual es de crisis. Habitualmente se habla de la crisis de la identidad colectiva popular ligada a la crisis que está atravesando el movimiento peronista. Pero para la cotidianeidad de los sectores populares, se trata de una crisis doble: la de su identidad política colectiva, pero también la de su proyecto personal-familiar. En el discurso cotidiano esto está claro. El temor a la caída, a la movilidad descendente, es poderoso. La imagen de ausencia de oportunidades de progreso son

definidas en términos de proyectos familiares frustrados. Y no se ven líneas de cambio. De ahí la desesperanza, la desilusión.

Y esta desesperanza se da también en un contexto cultural en que la política no ofrece canales colectivos. Si antes se votaba al peronismo (y se sentía pertenecer a ese movimiento político) en buena parte por sentir la coincidencia entre proyecto familiar y oportunidades ofrecidas o instrumentalizadas a través de ese movimiento para la realización de ese proyecto, ahora el proyecto es visto como un deseo imposible de ser realizado. Y ninguna alternativa política parece ofrecer certezas de poder cambiar las condiciones de su factibilidad. El peronismo en crisis, incluyendo la dimensión de las identidades colectivas de "los peronistas", sin Perón y sin maneras de encontrar banderas de unidad. El radicalismo que, ajeno aún cuando muchos lo votaron, nunca se hizo cargo de los temas de la justicia social y las oportunidades de ascenso de los sectores populares.

Entonces, la política es visualizada como lejana, como campo de acción de otros sujetos. Aún entre activistas y en el ámbito de locales partidarios en barrios populares, el discurso que se escucha es el de la desesperanza ligada al proyecto propio y el de la lejanía de la política. Discurso alienado, donde la distancia entre Estado y política por un lado, y destino personal y vida cotidiana por el otro, es enorme. En este contexto, sin embargo, las salidas solidarias y colectivas aparecen, ligadas a problemas concretos, del barrio y de la cotidianeidad, a ser resueltos en parte por acciones colectivas más cercanas a las organizaciones "propias", del barrio, del lugar de trabajo, que por las visualizadas como propiamente políticas.

He aquí, entonces, la urgencia de comprensión del significado y del espacio de los movimientos sociales, más ligados a la cotidianeidad de los sectores populares en esta realidad de crisis. De ahí, también, el desafío histórico que se presenta en este momento de transición a la democracia. Es a través de ellos que se hace necesario establecer las mediaciones entre la cultura de la cotidianeidad y las formas de articulación y representación institucionalizadas en la política y el Estado. Para adelantar una conclusión, es en la ampliación de estos espacios donde la participación popular puede comenzar a transformarse y desarrollarse para poder, eventualmente, tener una presencia mayor en los espacios que el Estado democrático puede abrir o permitir que sean ocupados por la participación popular.

#### **Movimientos sociales: ausencias y dilemas**

No estamos en la Argentina actual frente a un panorama demasiado halagador en cuanto a la construcción de una democracia participativa. La sociedad, podría decirse, no está en movimiento; por lo menos no está en la vanguardia del movimiento. Responde defensivamente a las pro-

puestas e iniciativas del Estado, al que siente lejano. Y hay dificultades en la identificación social y la legitimación de la representación y la mediación. La sociedad está, para decirlo coloquialmente, apática.

No se trata de cuánta gente sale alguna vez a una manifestación callejera, especialmente si es de protesta, sino de las formas de acción y de organización recurrentes, en la cotidianeidad. Sabemos que las situaciones de crisis son más a menudo desmovilizadoras que lo contrario; que cuando hay que preocuparse por comer pocas energías quedan para la acción colectiva. Pero también existen posibilidades de compartir solidariamente las respuestas a la crisis, de buscar soluciones colectivas. Algunos indicios hay, pero pocos. Más bien, predomina la esperanza de soluciones desde el Estado, pero la expectativa es de soluciones inmediatas, urgentes. Y la frustración de que no llegan.

En este panorama, hay temas y actores que no están visibles. El más significativo son las mujeres. Demandas no faltan. Sin embargo, si en algún momento del pasado reciente hubo cierta presencia de los movimientos de mujeres en la escena pública (Feijóo y Gogna, 1985) ahora llama la atención su ausencia. Experiencias menores con las mujeres sindicalistas, algún programa promovido desde el Estado que lucha por atraer la participación de las mujeres de base, pero de hecho las mujeres no están en el escenario<sup>12</sup>. Algunos temas de las mujeres fueron retomados por otros actores —el más notorio es la propuesta de legislación sobre divorcio— pero en realidad podría decirse que la dinámica política argentina actual, tanto en los movimientos sociales y los partidos como en los aparatos del Estado, transcurre sin la presencia de las mujeres como sujeto ni de las cuestiones de género como tema significativo.

¿Cómo explicarlo? ¿Por otras urgencias sociales? ¿Por otras líneas de ruptura? ¿Por la apatía? ¿Por la primacía de la conflictualidad internalizada en los partidos políticos con sus luchas internas? Difícil saberlo. La constatación de la debilidad de la presencia colectiva de las mujeres en la Argentina no es nueva. En la medida en que la discriminación y la subordinación de la mujer en la Argentina ha sido históricamente más sutil y que las mujeres han tenido acceso a algunas áreas de la vida social (la educación, por ejemplo), resultó más difícil de ser reconocida, tanto por los hombres como por las propias mujeres.

Otra ausencia —o quizás una presencia de otro tipo— es la juvenil. Ya no se ven más las multitudinarias movilizaciones de la campaña electoral, ni tampoco la enorme presencia juvenil en las marchas por los derechos humanos. La participación política estudiantil ha bajado enormemente respecto a los niveles del período de transición; incluso el rock nacional pasa por un inocultable período de crisis. ¿Dónde está el retraimiento? ¿Cómo interpretarlo?

En lo que hace al movimiento estudiantil (tanto secundario como universitario) distintas políticas gubernamentales fueron atendiendo algunos reclamos y demandas de larga data: la modificación del sistema

de evaluación, el ingreso irrestricto, la erradicación de distintas formas de autoritarismo en las aulas. Y esto pudo haber influido a la hora de encontrar banderas "fuertes" para proponer y organizar formas de participación. La participación en las elecciones estudiantiles ha bajado, el vuelco a la derecha del estudiantado es notorio. Si no en el liderazgo estudiantil, la indicación de un retraimiento y privatización parece clara.

Con respecto a las juventudes políticas<sup>13</sup>, uno de sus más fuertes componentes, la juventud radical, se ha ido convirtiendo en juventud "oficial", alejándose de sus propuestas iniciales al compás de las redefiniciones políticas del gobierno radical. El otro componente fuerte del movimiento, la juventud peronista, además de luchar por su propia legitimación dentro del partido, aparece dividida en las distintas vertientes en que se está fraccionando el peronismo. En este marco, las posibilidades de rehabilitación del MOJUPO (Movimiento de Juventudes Políticas) parecen escasas.

El movimiento de derechos humanos, y con él su pilar juvenil, está atravesando un período de debate interno y redefiniciones que aparece, a la faz pública, como una ausencia de los lugares otrora ocupados: básicamente la calle y las movilizaciones del final de la dictadura militar.

¿Y el rock nacional? También está pasando por un período de transición y desmovilización: ausencia de recitales masivos, cierre de productoras de espectáculos del género, ausencia de liderazgos claros. Muchos de los contenidos del movimiento de rock son hoy en día patrimonio de amplios sectores de la sociedad: ciertas palabras de origen rockero están incorporadas al vocabulario cotidiano, la música de rock ha expandido su influencia sobre el folklore, el tango y la música melódica, por ejemplo. Pero también es cierto que sus contenidos más profundos, tales como propugnar un estilo de vida menos ligada a los consumos y más a las vivencias interiores o modificar las relaciones interpersonales en base al reconocimiento de las diferencias y al amor, no se han plasmado. En este marco, el movimiento aparece fragmentado en diversas propuestas: transformarse en grupos de acción voluntaria (los grupos de las Buenas Ondas propuestos por Piero, que construyen escuelas en zonas carenciadas); tratar de pasarla lo mejor posible después de años de represión y frustraciones (los conjuntos "divertistas" que se mofan del FMI y la deuda externa, Las Viudas e Hijas de Roque Enroll, los Twist, etc.); comprometerse estrechamente con las organizaciones de derechos humanos (por ejemplo, Fito Páez aportando la canción para la campaña de las Madres de Plaza de Mayo u otros actuando en funciones políticas).

Sin embargo, la presencia del rock nacional en el escenario político-social es clara. Tal vez un ejemplo sirva para ilustrarlo. Durante el áspero debate acerca del divorcio, el rock nacional entró en ambos lados. En las Jornadas contra el divorcio se estableció un panel especial que trató el tema "La influencia satánica del rock"<sup>14</sup>. Por otro lado, cuando

el 20 de agosto de 1986 el presidente de la Cámara de Diputados cerró el debate parlamentario sobre la ley de divorcio y felicitó a los diputados por su aprobación, lo hizo con otra estrofa del rock nacional, "Sólo le pido a Dios que no me haga indiferente al amor de la gente"<sup>15</sup>.

En resumen, las ausencias son notorias. Y junto a ellas hay también otros signos inquietantes. Especialmente la violencia urbana de bandas y "patotas". Pero más aún, la falta de debate y respuesta social y estatal al fenómeno. Quizás en la discusión y búsqueda de salidas sociales solidarias y democráticas a este desafío se puedan encontrar las bases de una reconstrucción de la trama de relaciones sociales que tanto requiere la sociedad argentina.

## Notas

<sup>1</sup> Una alta dosis de paciencia como componente de la democracia es planteada por Hirschman, 1986. La relación entre democracia y el "amor por la incertidumbre", es presentada por Przeworski, 1984.

<sup>2</sup> Esta sección se basa en los trabajos de M. Inés González Bombal y María Sonderegger, "Derechos humanos y democracia", y de Vicente Palermo, "Movimientos sociales y partidos políticos: aspectos de la cuestión en la democracia emergente en la Argentina".

<sup>3</sup> La Comisión Nacional sobre Desaparición de Personas (CONADEP) fue creada por decreto del Poder Ejecutivo pocos días después de la asunción de Alfonsín. Integrada por personalidades religiosas, científicas, culturales y políticas, su función era recibir denuncias y pruebas sobre secuestros y desaparición de personas durante la dictadura militar, para luego remitirlas a la Justicia. También debía elaborar un informe sobre su labor. Hubo un fuerte debate dentro del movimiento de derechos humanos sobre esta Comisión, con respuestas diversas, desde la aceptación de participar en ella hasta la oposición abierta. En ocasión de la presentación de su informe *Nunca Más* se realizó una marcha, de la cual participaron todos los organismos de derechos humanos, con la excepción de las Madres de Plaza de Mayo y la adhesión crítica del SERPAJ. Todavía no está hecha la historia de la dinámica interna del movimiento. Los diversos organismos tuvieron posiciones divergentes a lo largo de todo el período militar. Inclusive en temas frente a los cuales parece haber consenso en la transición a la democracia —como por ejemplo el pedido de justicia— hubo momentos en los que, en base al análisis de la realidad político-militar coyuntural, el desacuerdo dentro del movimiento fue muy grande. La cara más visible de esta dinámica interna se puede rastrear en los organismos que adhieren a diversas manifestaciones públicas y solicitadas durante la dictadura.

<sup>4</sup> Las medidas inmediatas del gobierno democrático incluyeron: a) la derogación de la Ley de Pacificación o amnistía; b) el decreto que somete a juicio sumario ante el Consejo Supremo de las Fuerzas Armadas a los integrantes de las tres primeras juntas militares; c) la ley que modifica el Código de Justicia Militar, aprobada por el congreso en febrero de 1984, que fuera ampliamente debatida en el Parlamento. La modificación más importante introducida al proyecto del Poder

Ejecutivo es la obligatoriedad de apelación a un juzgado civil finalizado el juicio militar. La aplicación de esta norma es la que ha tenido un impacto fundamental sobre la opinión pública y sobre el Poder Judicial; d) la creación de la CONADEP, a la cual se opusieron diversos organismos de derechos humanos que reclamaban la creación de una comisión bicameral. La respuesta de los organismos, sin embargo, fue diversa: algunos optaron por participar activamente, otros condicionaron su participación y otros se opusieron abiertamente.

<sup>5</sup> En el tema militar, el incidente más significativo ocurrió en torno de las "instrucciones" al fiscal militar, dadas por el Poder Ejecutivo en abril de 1986. Esto produjo una crisis en el Poder Judicial, con la renuncia de un integrante de la Cámara Federal que juzgó a los comandantes. Hubo entonces negociaciones directas entre el presidente y los integrantes de la Cámara para llegar a una solución de la crisis. Con posterioridad, el Poder Judicial tomó iniciativas que indicaron con claridad un alto grado de autonomía en relación a los juicios militares. Por otro lado, recientes actuaciones del Poder Judicial en casos civiles apuntan en la misma dirección de creciente autonomía —por ejemplo, en los casos relacionados con haberes jubilatorios y con la caracterización de la drogadicción—.

<sup>6</sup> Esta expansión no supone que el esclarecimiento de los crímenes y los juicios y castigos a los militares involucrados constituya en la actualidad una reivindicación privilegiada de la sociedad argentina en su conjunto. Por el contrario, la observación del clima de opinión indica que lo que la mayor parte de la población quiere es encontrar alguna solución al pasado, aquella que asegure cierta calma política inmediata. No hay, en este sentido, un compromiso ético profundo con las demandas del movimiento de derechos humanos.

<sup>7</sup> Esta sección se basa en los trabajos de Alvaro Abos, "Sindicalismo, autonomía y política" y de Vicente Palermo, "Movimientos sociales y partidos políticos: aspectos de la cuestión en la democracia emergente en la Argentina". Otros aspectos del sindicalismo en la transición a la democracia están tratados en Palomino, 1985.

<sup>8</sup> La CGT creó una subsecretaría de derechos humanos, en parte para contrarrestar los efectos negativos que sobre la opinión pública tuvieron los incidentes frente al local de la CGT (Brasil) entre las Madres de Plaza de Mayo y los sindicalistas por un lado, y los testimonios de dos líderes sindicales en el juicio a las Juntas. En esa ocasión, Triacca y Baldassini, importantes líderes sindicales, testimoniaron "no recordar" las desapariciones de obreros y delegados fabriles durante la dictadura. En diversos sindicatos que han renovado autoridades se han ido creando comisiones de derechos humanos cuyo sentido es la elaboración de una "memoria local" respecto a lo que la represión implicó para la clase trabajadora (González Bombal y Sonderegger, 1986).

<sup>9</sup> Esta sección se basa en el trabajo de M. Inés González Bombal y Vicente Palermo, "La política local".

<sup>10</sup> Esta toma de tierras, apoyada por integrantes del Servicio de Paz y Justicia, involucró en un primer momento a cuatrocientas familias que se establecieron en terrenos fiscales de la zona, frente a la mirada pero no la acción de fuerzas policiales. El conflicto social se fue manifestando cuando los vecinos de barrios populares cercanos protestaron por la invasión. Tanto las autoridades municipales como las organizaciones fomentistas tienen, en casos como éste, grandes dificultades en tomar partido por los más débiles, que quedan de alguna manera como "los no representables".

<sup>11</sup> Esta sección se basa en el trabajo de Elizabeth Jelin y Pablo Vila, "La política y la democracia en el discurso cotidiano".

<sup>12</sup> La ausencia de las mujeres en la escena pública puede constatarse en varios acontecimientos recientes: no hubo manifestaciones públicas ni grandes campañas a favor de la ley de divorcio; no hubo una presencia importante de mujeres ni una presencia simbólica del movimiento feminista en el entierro de Alicia Moreau de Justo, líder indiscutido de la lucha por los derechos de la mujer; no hay presión sobre el Congreso y sobre el Ejecutivo para que ponga en vigor todas las revisiones legales y reglamentarias que se deducen de la ratificación de la Convención de las Naciones Unidas por la eliminación de todas las formas de discriminación de la mujer; o en el plano microsociedad, casi no hay casos de proyectos e iniciativas de solidaridad y ayuda entre mujeres de barrios populares. Por otro lado, se hace necesario destacar que en el Encuentro Nacional de Mujeres, realizado en mayo de 1986, por primera vez se contó con la presencia activa de más de mil mujeres.

<sup>13</sup> Este tema está tratado en detalle en el trabajo de Vicente Palermo, "Movimientos sociales y partidos políticos: aspectos de la cuestión de la democracia en la Argentina".

<sup>14</sup> En esa ocasión, se escuchó la canción de León Gieco, "La Navidad de Luis", con la letra cambiada a "Ven aquí, Satán del aire, ya sé lo que quieres, adónde es, Satán descende a mí", para llegar a la conclusión de que el satanismo ha montado un especie de culto demoníaco a través de la música y la letra del rock. El análisis del papel del rock nacional en el período de la dictadura se encuentra en Vila, 1985. Pablo Vila proporcionó en comunicación personal los datos e interpretaciones para este análisis de la situación del movimiento juvenil en la actual coyuntura.

<sup>15</sup> Tomada de la canción, "Sólo le pido a Dios", de León Gieco. Cabe mencionar que el destino de la ley de divorcio en el Senado no fue tan positivo como en la Cámara de Diputados. Después de numerosos incidentes, su tratamiento fue demorado hasta el año 1987.

## Referencias bibliográficas

- Cavarozzi, Marcelo, *Sindicatos y política en Argentina*, Estudios CEDES, Buenos Aires, 1984.
- Fara, Luis, "Luchas reivindicativas urbanas en su contexto autoritario. Los asentamientos de San Francisco Solano", en Jelin (comp.), vol. 2, 1985.
- Feijóo, María del Carmen y Gogna, Mónica, "Las mujeres en la transición a la democracia", en Jelin (comp.), vol. 1, 1985.
- García Delgado, Daniel y Silva, Juan, "El movimiento vecinal y la democracia: participación y control en el Gran Buenos Aires", en Jelin (comp.), vol. 2, 1985.
- Gaudio, Ricardo y Domeniconi, Héctor, "Las primeras elecciones en la transición democrática", en *Desarrollo Económico*, vol. 26, núm. 103, octubre 1986.
- Geertz, Clifford, *Local knowledge: further essays in interpretive anthropology*, Basic Books, Nueva York, 1983.
- González Bombal, M. Inés, "Protestan los barrios (el murmullo de la política)", en Jelin (comp.), vol. 2, 1985.

- González Bombal, M. Inés y Palermo, Vicente, "La política local", 1986, trabajo mimeografiado.
- González Bombal, M. Inés y Sonderegger, María, "Derechos humanos y democracia", trabajo mimeografiado, 1986.
- Hirschman, Albert O., "On democracy in Latin America", *New York Review of Books*, abril 10, 1986.
- Jelin, Elizabeth, (comp.), *Los nuevos movimientos sociales* 1 y 2. CEAL, Biblioteca Política Argentina, vol. 124 y 125, Buenos Aires, 1985.
- Jelin, Elizabeth y Vila, Pablo, *Podría ser yo. Los sectores populares urbanos en imagen y palabra*, CEDES/de la Flor (con fotos de Alicia D'Amico), 1987.
- Lozada, Marcelo, "Sobre el lugar de la justicia", en *La ciudad futura*, núm. 5, Buenos Aires, junio de 1987.
- Melucci, Alberto, *L'invenzione del presente: Movimenti, identità, bisogni individuali*, Il Mulino, Bologna, 1982.
- Palermo, Vicente, "Movimientos sociales y partidos políticos: aspectos de la cuestión en la democracia emergente en la Argentina", trabajo mimeografiado, 1986.
- Palermo, Vicente, "Cebando mate amargo", en *La ciudad futura*, núm. 5, junio de 1987.
- Palomino, Héctor, "El movimiento de democratización sindical", en Jelin (comp), vol. 2, 1985.
- Przeworski, Adam, Ama a incerteza e seras democratico, *Novos estudos*, núm. 9, julio de 1984.
- Vila, Pablo, "Rock nacional, crónicas de la resistencia juvenil", en Jelin (comp.), vol. 1, 1985.

## Tipos de capitalismo, instituciones y acción social: notas para una sociología política del Brasil contemporáneo \*

Edson de Oliveira Nunes\*\*

El máximo de confusión sumado al máximo de orden:  
me parece un cálculo sublime.

Umberto Eco, *El nombre de la rosa*

### Introducción

El Brasil constituye un ejemplo de país que adoptó, en los últimos cincuenta años, una economía capitalista moderna e internacionalizada. Los países que procuran implantar un orden capitalista moderno en su territorio tienen que crear nuevas instituciones. Como afirma Karl Polanyi, para que el sistema capitalista moderno sea operativo exige comportamientos individuales e institucionales compatibles con la lógica de producción económica.

De acuerdo con Polanyi, el moderno orden económico capitalista penetra todas las esferas de la vida social y hasta "economiza" otras instituciones; la lógica del mercado es la regla predominante para la organización de la vida política y social. Los comportamientos individuales también deben estar imbuidos por la lógica de producción económica.

Al observar el impacto de la producción capitalista en la sociedad, Max Weber puso el acento sobre los problemas que más tarde fueron brillantemente reunidos por la antropología económica de Karl Polanyi: "La economía capitalista de hoy es un inmenso universo dentro del cual el individuo nace, y que se le presenta a él, al menos en cuanto individuo, como un orden inalterable de cosas dentro del cual debe vivir. Fuerza al individuo, en la medida en que está envuelto en el sistema de relaciones de mercado, adaptarse a las normas capitalistas de acción. El

\* Artículo publicado en revista *Dados*, núm. 3, IUPERJ, Río de Janeiro, 1985.

\*\* Investigador del Instituto Universitario de Pesquisas do Río de Janeiro (IUPERJ), Brasil.

empresario que en el largo plazo actúa contra estas normas será inevitablemente eliminado del escenario económico, de la misma manera que el trabajador que no puede, o se niega a adaptarse a ellas será echado a la calle sin empleo"<sup>1</sup>.

Evidentemente la idea de que la realidad social está organizada en torno de un complejo entrelazamiento de fuerzas más "modernas" y menos "modernas" de comportamiento fue ampliamente debatida. No obstante, el estudio de las relaciones entre sociedades caracterizadas por la presencia del mercado y aquellas caracterizadas por la ausencia de éste, entre lo moderno y lo tradicional, continúa siendo un punto básico de referencia en las ciencias sociales. En el contexto de los estudios brasileños, las interpretaciones sobre el Brasil contemporáneo han sido prolíficas en la producción de dicotomías que representan variaciones en torno del tema clásico de los "dos polos": desarrollo *versus* subdesarrollo, Brasil urbano *versus* Brasil rural, industrialización *versus* oligarquía rural, poder público *versus* orden privado, centralización *versus* poder local, contracción *versus* expansión, representación *versus* cooptación, tradición *versus* modernización. La historia del país ha sido frecuentemente explicada en términos de una tensión constante entre dos polos que están en una permanente y mutua contradicción.

Así, Nestor Duarte, Oliveira Viana y Victor Nunes Leal enfatizaron la importancia del poder privado como barrera a la construcción de un orden público. Desde Oliveira Viana y Francisco Campos a Raimundo Faore y Simón Schwartzman, se investigó el uso del poder público en la creación de un orden estatal. Desde María Isaura Pereira de Queiroz a Golbery do Couto e Silva se subrayó la importancia de los momentos sucesivos de centralización y descentralización, contracción y expansión en la formación de la sociedad y el Estado brasileños. No es exagerado decir que la idea de los dos polos ha ejercido una permanente fascinación, en sus variadas formas, sobre la vida intelectual brasileña.

Las dicotomías se mostraron útiles en la producción de análisis perspicaces sobre la política brasileña. Entretanto, el sistema institucional evolucionó hacia formas que ya no pueden ser explicadas a partir de la noción de los dos polos. Al mismo tiempo que han surgido críticas a la tesis de la sociedad dualista, ha llegado el momento de que la literatura avance más allá de las observaciones generales de que elementos de tradición y de modernización se integran en formas elaboradas, y parta de un análisis sistemático de esa interacción para así construir un aparato analítico que capture las variadas dimensiones de esa interacción.

En general, gran parte de la crítica al paradigma de la sociedad dualista se origina en una perspectiva neomarxista, que enfatiza las complejidades que involucra la articulación de modos de producción. Frecuentemente la crítica abordó el problema a partir de una óptica económica e internacional. Ahora es oportuno desagregar el enfoque de la sociedad dualista, partiendo de una perspectiva que combine una preocu-

pación por la economía y la interacción entre varias dimensiones institucionales dentro de la esfera política de cada caso nacional.

Este esquema político interpretativo intenta demostrar cómo emergieron nuevos tipos de organización política y social, cómo se institucionalizaron y qué impacto causaron en grupos, en la resolución de los conflictos, en los patrones de intermediación de intereses, en la gobernabilidad. Al puntualizar la relevancia del estudio de las instituciones políticas, Arthur Stinchcombe sugiere que, al responder a la cuestión sobre cómo las relaciones de clase son agregados en la sociedad, no podemos simplemente examinar la esfera económica. La respuesta "depende de cómo el sistema político, y no la economía, las convierte en agregados"<sup>2</sup>. En el proceso de implantación de un moderno orden económico industrial en el Brasil, las instituciones políticas desempeñaron un papel muy importante en la formación de relaciones de clase y de patrones de acumulación de capital. También desempeñaron un papel fundamental en el mantenimiento e integración, dentro de un marco nacional, de otras relaciones que no reflejan la existencia de un moderno modo de producción capitalista en el país.

En el proceso de adopción del capitalismo moderno, Brasil tuvo que crear nuevas instituciones en un período de tiempo relativamente corto; y contradiciendo los diagnósticos de Weber y de Polanyi, no todas fueron penetradas por la lógica impersonal de las modernas relaciones de mercado. Este proceso de construcción institucional en medio de profundos cambios económicos y sociales constituye el eje de este artículo. Para ello propongo un esquema interpretativo que dé cuenta de las relaciones entre sociedad e instituciones políticas formales en el Brasil contemporáneo.

El análisis se inicia con una discusión sobre las características del capitalismo en sociedades industriales avanzadas, en contraste con sociedades campesinas y sociedades capitalistas periféricas no industrializadas. El objetivo obviamente no es reificar estos contrastes, sino tomarlos como punto de partida para distinguir diferentes conjuntos de relaciones posibles entre modo de producción, patrones de acción social e instituciones políticas formales, y asimismo para proponer que existen cuatro patrones institucionalizados de relaciones o "gramáticas" que estructuran los lazos entre sociedad e instituciones formales en el Brasil: clientelismo, corporativismo, aislamiento burocrático y universalismo de procedimientos. De los cuatro, sólo el último refleja claramente la lógica del moderno mercado capitalista.

En síntesis, mi objetivo es mostrar cómo la introducción del capitalismo moderno en el Brasil interactuó con la creación de un sistema institucional sincrético, nacional y multifacético, y no regional y dualista. Propongo encarar el problema de la *articulación* de esta sociedad que se industrializa, desde el punto de vista de sus estructuras políticas en interacción con su transformación económica.

Para dar una perspectiva apropiada, este artículo se desenvuelve

en tres etapas. Primero, revé conceptos que han sido utilizados en la discusión sobre diferencias y similitudes entre las instituciones formales y los patrones de intermediación de intereses en las modernas formaciones capitalistas industrializadas y en una periférica y semi-industrializada como el Brasil. También sobresale el importante papel desempeñado por el *timing* por el que elementos universales similares pueden combinarse para generar diferentes resultados sociales y políticos en la periferia no industrializada en comparación con el centro industrial. No obstante el uso de categorías como centro y periferia, éstas serán altamente agregadas y contendrán, obviamente, enormes variaciones en su interior; ellas son útiles como punto de referencia inicial para introducir los conceptos utilizados en este artículo.

En segundo lugar, introduzco el tema del clientelismo como un componente distintivo de ciertas sociedades capitalistas. El clientelismo es confrontado con el universalismo de procedimientos de las sociedades capitalistas industrializadas, a través de la distinción entre "cambio específico" y "cambio generalizado".

Finalmente, se establece una comparación entre corporativismo —como una de las principales características de la forma de gobierno brasileña— y el clientelismo. La conclusión es que la noción de clientelismo como fenómeno puede completar los esfuerzos de los estudiosos del corporativismo, llenando lagunas aún no cubiertas por los analistas.

### Variantes de capitalismo e instituciones

El capitalismo es entendido generalmente como un modo de producción en el que la propiedad y el control de los medios de producción están en manos de la burguesía. Este modo de producción requiere la existencia de un mercado de trabajo libre. Los propietarios de medios de producción compran en el mercado la cantidad de trabajo necesario para la producción de bienes. Esto es la base de un conjunto de relaciones de clase en la que capital y trabajo constituyen dos polos necesarios<sup>3</sup>.

En el capitalismo moderno la extracción de plusvalía se hace indirectamente. No existe una confiscación violenta ni una tasa directa a lo que es producido por los trabajadores. El capitalismo moderno no hace uso de medios extraeconómicos para la extracción de la parte destinada a las fracciones dominantes, aunque puede utilizarlos para reforzarla. Dada la complejidad de la sociedad capitalista moderna, la dinámica de la estratificación de clases deja un espacio para la existencia de una multiplicidad de grupos de interés<sup>4</sup>. En el capitalismo moderno la acción "concertada" de grupos de individuos depende de varios factores, tales como la posición del grupo en la estratificación social, el acceso al uso de recursos políticos, el grado de satisfacción de las necesidades económicas, de los contratos existentes para la asociación e intermediación

de intereses, y así sucesivamente. La situación de clase no constituye una base suficiente para la acción colectiva y para el conflicto político<sup>5</sup>.

Desde un punto de vista político, algunos autores parten de la hipótesis de que el liberalismo es el compañero político apropiado del capitalismo moderno porque clase y ciudadanía son entidades antagónicas que el liberalismo procura reconciliar a través del "dominio de lo público". Sufragio y ciudadanía son los equivalentes políticos del mercado económico. Se dijo que la entrada a la ciudadanía constituye la principal revolución de nuestra era. El "dominio público", donde los individuos funcionan como electores, como *checks and balances* del poder del Estado, como ciudadanos, ha sido vista como una consecuencia del funcionamiento del libre mercado económico. El dominio público es el espacio abstracto donde se reconcilian las contradicciones entre la lógica de producción capitalista y las demandas de la sociedad.

El Estado moderno se transformó en el supremo detentador de la fuerza, como un atributo de su autoridad. La construcción de una autoridad racional y territorial fue un factor clave en el desarrollo de los Estados capitalistas contemporáneos<sup>6</sup>. Esta autoridad se desarrolló a través de varios tipos de dominación que marcaron progresivamente la separación entre Estado y sociedad. Históricamente hubo concentración de autoridad en manos del Estado, pero una parte razonable de ella permaneció en manos de las elites locales. La industrialización y la movilización social erosionaron la autoridad local y ganaron un dominio público nacional, donde los individuos se relacionan unos con otros y con el Estado de manera impersonal y más individualizada.

El dominio público está regulado por normas e instituciones basadas en el *universalismo de procedimientos*, esto es, normas que pueden ser formalmente utilizadas por todos los individuos de la *polity*, o a ellos aplicadas, al elegir representantes, protegerse contra los abusos del poder del Estado, controlar el poder de las instituciones formales y hacer demandas al Estado. "Libertad de expresión, libertad de reunión y libertad de prensa son aspectos básicos de la representación 'procedural'. Cuando esas garantías de procedimiento son suprimidas, es extraordinariamente difícil para el pueblo formular y expresar sus intereses". El universalismo de procedimientos no garantiza por sí sólo la existencia de la democracia, pero es uno de sus elementos fundamentales<sup>7</sup>.

El largo proceso histórico de desarrollo de la moderna sociedad capitalista no sólo representó una revolución económica más, también marcó una redefinición de los patrones de relaciones sociales y políticas en el interior de Estados-naciones. Significó la reformulación de las relaciones entre individuos, redefinió instituciones básicas como la iglesia, la familia y la propiedad, reformuló el concepto de libertad<sup>8</sup>.

Esta "gran transformación", no obstante, tuvo lugar en una parte muy pequeña del globo; aquella constituida por las naciones del noroeste de Europa y por los Estados Unidos<sup>9</sup>. Los términos "capitalismo moderno", "sociedades democráticas" y "civilización occidental" están estre-

chamente relacionados con esas naciones. Las sociedades capitalistas del Atlántico Norte son el producto de una combinación de múltiples factores históricos y circunstancias coyunturales que, digamos, ayudaron a "congelar" un conjunto de elementos esenciales para la creación de las sociedades democráticas occidentales.

Las modernas sociedades capitalistas industriales están constituidas por: a) un patrón distinto de autoridad racional basado en el universalismo de procedimientos; b) un patrón dominante de acción social basado en el individualismo y en el impersonalismo de procedimientos que reposa en una multiplicidad de fracciones de clase, grupos de *status*, partidos políticos y en la ciudadanía; c) una economía de mercado basada en la transferencia impersonal de recursos económicos, donde las transacciones que se dan no dependen de las características personales de los individuos involucrados. En pocas palabras, lo que llamamos capitalismo moderno es un compuesto, una *combinación* de condiciones económicas, contratos sociales y estructuras políticas, todos ellos, elementos interconectados.

Sería problemático utilizar la historia de las sociedades capitalistas industriales como un paradigma para prever el futuro de las sociedades capitalistas periféricas no-industriales o subdesarrolladas, porque el centro recorrió estadios específicos en su propia historia. Las combinaciones, esto es, los conjuntos de relaciones entre condiciones económicas, estructura social y contratos políticos que allí se dieron —y que son responsables de la heterogeneidad en el interior del propio centro— no serán encontradas en otro lugar.

Por simples razones probabilísticas, ninguna perspectiva evolucionista lineal que tomase al centro como paradigma podría ser capaz de prever los desdoblamientos históricos en los países no centrales: en éstos, diversos factores internos tendrían que repetirse de la misma manera que en el centro, y otros factores internacionales que constituyeron el escenario para el desarrollo de los países centrales, deberían estar nuevamente presentes. Para complicar más las cosas, el *timing* de combinación de los acontecimientos tendría que ser el mismo<sup>10</sup>.

Más allá de esto, debería existir una condición final imposible: los países centrales tendrían que estar ausentes del mundo actual porque su simple existencia no sólo altera el espacio en el cual los países periféricos deben subsistir, sino también porque fija parámetros, incentivos y límites para estos países. Incluso para la porción del mundo a la que me refiero de modo simplificado como el "centro", los que se industrializaron tempranamente determinaron el paso a seguir a los que llegaron más tarde. Al comparar a Inglaterra con las naciones continentales, hacia 1848, William Langer concluyó "que todo el continente, con la posible excepción de Bélgica, estaba una generación entera atrás de Inglaterra"<sup>11</sup>. Como afirma Bendix: "La historia moderna se ha caracterizado por consecutivas revoluciones o restauraciones, y cada una de estas transformaciones influyó en la siguiente (...) Cada una de estas revoluciones o

restauraciones fue una respuesta colectiva a las condiciones internas y a estímulos externos. Cada una tuvo repercusiones más allá de las fronteras del país en que ocurrió. Luego de cada transformación, el mundo cambió en el sentido de Heráclito, es decir que no es posible bañarse dos veces en las mismas aguas de un río. A partir del momento en que el rey inglés era destronado y el Parlamento declarado supremo, otras monarquías se tornaron inseguras, propagándose la idea de gobierno parlamentario. A partir del inicio de la industrialización, otras economías se consideraron atrasadas. Desde el momento en que la idea de igualdad se proclamó como imperante en el mundo, la desigualdad se convirtió en un fardo demasiado pesado para cargar"<sup>12</sup>.

Cuando el capitalismo es entendido como un paquete de condiciones y relaciones entre variables en el contexto de la producción capitalista, se hace posible hablar de "variantes del capitalismo", que pueden partir de trazos similares, pero son, al mismo tiempo, profundamente diferentes unas de otras<sup>13</sup>. Si se toma, por ejemplo, a las sociedades capitalistas no industriales o semi-industrializadas, lo que las separa del capitalismo moderno no es sólo un desfase en el tiempo o el cubrir algunas etapas más en una hipotética escala de modernización. El capitalismo industrial moderno y el capitalismo periférico pueden ser sustancialmente similares en lo que respecta a la estructura capitalista básica y, al mismo tiempo, diferentes respecto de: a) los desdoblamientos históricos que produciría el capitalismo en la periferia como consecuencia de su existencia en el centro; b) los desdoblamientos y el *timing* de los conflictos y contradicciones existentes en la periferia como función de importancia relativa de cada actor político principal; c) los contratos políticos que fueron establecidos para administrar el orden capitalista, y los patrones de separación, o de integración, entre Estado y sociedad; d) los patrones de acción social y de orientación normativa de los individuos como miembros de diferentes clases, grupos o fracciones; e) las distintas "transiciones" que tuvieron lugar en cada sociedad periférica y que ayudaron a "congelar" o recrear aspectos importantes de una sociedad determinada; f) las características del proceso de acumulación de capital.

La comprensión del capitalismo como un paquete de condiciones y relaciones debe incluir las características del sistema de propiedad y el control de los medios de producción, los patrones de acción social, el tipo de autoridad pública y los patrones de intermediación de intereses. Este procedimiento no dejará espacio para la hipótesis de que el capitalismo periférico es una transición del tradicionalismo al capitalismo moderno; dirigirá, por el contrario, el foco de análisis hacia una combinación de elementos disímiles y a la vez durables, combinación que caracteriza una sociedad específica en comparación con otras<sup>14</sup>. La noción de combinación (y el *timing* de esta combinación) es fundamental. Desdoblamientos históricos son tanto el producto de la acumulación de factores estructurales como de las virtuales opciones o de las "oportunidades de vida"<sup>15</sup>. Las condiciones proporcionan el escenario, la "ventana" para las opciones, coaliciones y resoluciones respecto del



conflicto. Esto quiere decir que condiciones estructurales similares, si existen, pueden producir diferentes resultados en sociedades distintas, dependiendo del modelo de las opciones llevado a cabo por los principales actores políticos. Una "oportunidad estructuralmente creada no garantiza nada. Las oportunidades para que sean aprovechadas deben ser captadas y modeladas por la acción humana inteligente" <sup>16</sup>.

Siempre que ocurre una transformación importante —como la industrialización o una revolución política—, ella excluye varias opciones y abre innumerables otras <sup>17</sup>. Pensemos en la industrialización. Ella crea nuevas oportunidades para coaliciones políticas, así como nuevos tipos de conflicto, ofrece nuevas bases para la competencia política, mina el poder de las élites agrarias e imposibilita que ellas gobiernen en forma oligárquica. Además de esto, promueve la emergencia de nuevos actores colectivos. Esto significa que, al mismo tiempo, la industrialización crea nuevas oportunidades y evita la ocurrencia de otras alternativas. En cualquier caso, los resultados políticos existentes serán siempre el producto de la combinación de varios factores importantes en una secuencia temporal dada.

En el caso del Brasil, la industrialización tuvo lugar en un contexto en el que los grupos oligárquicos ya estaban debilitados por conflictos políticos, por la depresión mundial de fines de la década del 20, por la presencia de una élite estatal crecientemente fuerte y por la existencia de grupos en condiciones de competir. La emergencia de un nuevo orden en la década del 30, y más claramente en la década del 50, se dio con la ausencia de una fracción claramente dominante, hegemónica. En el Estado moderno que comenzó a ser construido en la década del 30, y desde entonces denominado "Estado de compromiso", ningún actor o fracción principal detentaba una supremacía clara sobre otro <sup>18</sup>.

En el Brasil, la moderna política del Estado precedió la formación de clases en la industria; la regulación de la ciudadanía postergó la solidaridad de clase e intervino en las relaciones de clase; los arreglos corporativos legales fijaron parámetros y limitaciones para la entrada a la ciudadanía de los obreros; la revolución burguesa tuvo lugar cuando muchos elementos del Estado moderno ya estaban instalados. La revolución burguesa fue hecha en asociación con las multinacionales y con la participación y supervisión del Estado.

El capitalismo moderno en el Brasil se dio en un contexto distinto de aquél que prevaleció en los países que se industrializaron antes. El clientelismo constituía un importante aspecto de las relaciones políticas y sociales en el país. Los arreglos clientelistas no fueron suprimidos por el moderno orden capitalista; permanecieron integrados a él de manera profunda. Después de examinar, en los próximos apartados, las características constitutivas del clientelismo, abordaré las maneras específicas por las cuales el clientelismo se integró al capitalismo industrial en el Brasil.

## Cambio específico y cambio generalizado en el capitalismo

La noción de clientelismo estuvo originariamente asociada a los estudios de sociedades rurales. En este contexto el clientelismo significó un tipo de relación social marcada por el contacto personal entre *patrons* y campesinos. Los campesinos, esto es, los clientes, se encuentran en una condición de subordinación dado que no poseen la tierra. Los grupos campesinos que sirvieron de base para el desarrollo de la noción de clientelismo estuvieron siempre a un paso de la penuria. La desigualdad desempeña un papel clave en la supervivencia tanto de *patrons* como de clientes y genera una serie de lazos personales entre ellos, que van desde los simples "compadrazgos" hasta la protección y lealtad políticas <sup>19</sup>.

Se ha argumentado que en la familia reside la unidad básica de la economía de la sociedad campesina, una unidad de producción y consumo. Sociedades rurales son descritas frecuentemente como poseyendo modos de producción y de consumo domésticos. En esta economía la institución familiar desempeña un papel fundamental, y la familia extensa es una garantía adicional para la supervivencia futura. El parentesco artificial es igualmente relevante para el mantenimiento del modo de producción. El casamiento de hijas e hijos es encarado como parte de la estrategia global de supervivencia y es parte de la economía, un seguro contra períodos de escasez. Las sociedades campesinas son grupos primarios, en los que todas las relaciones están basadas en contactos personales y directos <sup>20</sup>.

En las sociedades campesinas el mundo económico y el social se confunden. No hay diferenciación social intensiva y de tipo capitalista, y el sistema de valores está basado en criterios particularistas y no universalistas. Por un lado, el carácter personal y diádico de las relaciones *patron*-cliente inhibe la formación de colectividades de intereses y de la acción colectiva. Por otro, la aceptación de esta condición es perfectamente racional desde el punto de vista de los campesinos. El *patron* es el actor que tiene contacto con el mundo exterior y a su vez comanda los recursos políticos externos. El *patron* tiene recursos —internos y externos a la comunidad— de los cuales dependen los clientes.

En contextos clientelistas los cambios que se dan son generalizados y personales. Cada objeto o acción que es cambiado contiene como referente la condición general del grupo. La relación conocida como "compadrazgo", por ejemplo, incluye el derecho del cliente a la protección futura por parte de su *patron* <sup>21</sup>.

El cambio de bienes es limitado; se da en una atmósfera en la que está ausente una economía de mercado impersonal. El cambio generalizado incluye promesas y las expectativas de retornos futuros.

El sistema de "cambio generalizado" del clientelismo es diferente del sistema de "cambio específico" que caracteriza al capitalismo moderno. En éste, el proceso de cambio y adquisición de cualquier bien no

incluye la expectativa de relaciones personales futuras, ni depende de la existencia de relaciones anteriores entre las partes involucradas. El trabajo, por ejemplo, es comprado y vendido en el mercado de trabajo libre; los bienes deseados son adquiridos en comercios especializados para exponer y vender tales bienes. Los lazos de seguridad, si es que existen, son parte del dominio público. Los cambios se dan con independencia de las características personales de los individuos; ellos se caracterizan por el impersonalismo. El impersonalismo constituye uno de los factores básicos del mercado libre y también es la base de la noción de ciudadanía<sup>22</sup>. No obstante, también se encuentran cambios generalizados en el capitalismo moderno. Este sistema no capitalista de cambio fue observado en sociedades rurales ligadas al mercado<sup>23</sup>, centros urbanos capitalistas<sup>24</sup>, partidos políticos<sup>25</sup>, organizaciones económicas<sup>26</sup>, y otras instituciones de las sociedades capitalistas y socialistas<sup>27</sup>. La coexistencia de patrones de capitalismo y de no capitalismo se ha demostrado como verdadera en muchos casos<sup>28</sup>. Aunque constituyan dos gramáticas distintas para el establecimiento de relaciones significativas y a pesar de estar constituidas por principios lógicamente antagónicos e incompatibles, las gramáticas del cambio generalizado y del cambio específico son empíricamente compatibles<sup>29</sup>. Estudios realizados en sociedades capitalistas indican una curiosa relación entre las gramáticas de cambio generalizado y de cambio específico<sup>30</sup>. Aunque coexistan en permanente tensión en una misma formación capitalista, ellas frecuentemente se combinan en forma positiva para la acumulación capitalista<sup>31</sup>. Clientelismo y relaciones de mercado son dos diferentes formas de control del flujo y de la transferencia de recursos materiales en una determinada sociedad.

El clientelismo es un sistema caracterizado por situaciones paradójicas, porque implica: "(...) primero, una combinación peculiar de desigualdad y asimetría de poder con una aparente solidaridad mutua, en términos de identidad personal y sentimientos y obligaciones interpersonales; segundo, una combinación de especulación y coerción potencial con relaciones voluntarias y obligaciones mutuas e imperiosas; tercero, una combinación de las formas de enfatizar estas obligaciones y solidaridades como el aspecto ligeramente ilegal o semi-ilegal de estas relaciones (...). El punto crítico de las relaciones *patron-cliente* es, de hecho, la organización o regulación del cambio o flujo de recursos entre actores sociales"<sup>32</sup>.

Las diadas, características de las descripciones convencionales del clientelismo, tienden a transformarse en redes extensivas en las sociedades capitalistas modernas donde ellas existen. Como mostraron Kaufman y Powell, el análisis de la diada clientelista puede ser entendida para incluir grupos de *patron-clientes* —estructuras en las que muchos clientes se ligan al mismo *patron*— y pirámides *patron-clientes* —estructuras que emergen cuando líderes de varios grupos de *patron-cliente* establecen vínculos con actores situados por encima— tornando posible, por lo

tanto, "la conceptualización de una red potencialmente de larga escala y multivinculada, 'basada' en el trueque *patron-cliente*"<sup>33</sup>.

En sociedades sincréticas como la brasileña o la italiana, la lógica del cambio generalizado es transferida a asociaciones, instituciones políticas, agencias públicas, partidos políticos, *cliques*, facciones.

El papel del clientelismo es también importante en países socialistas. Se ha dicho que el clientelismo funciona como una fuerza que se contrapone al poderoso y centralizado Estado burocrático de los países socialistas leninistas. Redes personales y jerarquías desempeñan la función de canales simulados para la participación, la competencia y la obtención de recursos de acuerdo con las demandas de las bases<sup>34</sup>.

### Acumulación de capital, instituciones y clientelismo en el Brasil

En el Brasil contemporáneo el sistema clientelista desempeña funciones en cierta forma similares a las desempeñadas en sociedades leninistas, esto es, asume el lugar de canal de comunicación y representación entre la sociedad y el Estado omnipotente y favorece a los estratos más bajos de la población; es voz y mecanismo para demandas específicas. Sin embargo, está insertado en circunstancias que lo tornan diferente de los Estados leninistas, porque en el Brasil el clientelismo pertenece a un cuadro capitalista donde operan las clases sociales. En este contexto particular, el clientelismo constituye al mismo tiempo una alternativa a la presencia difusa de las estructuras del Estado y una gramática para las relaciones sociales no mercantilizadas entre clases y grupos. La acumulación de capital reposa en principios que contradicen los principios clientelistas. La acumulación de capital genera nuevos incentivos para la expansión del sistema, y cuando esto acontece, los lazos personales entre la fuerza de trabajo y el capitalista son eliminados.

La lógica de expansión capitalista está asociada a la lógica del impersonalismo. No obstante, hay casos en que el modo capitalista de producción se vuelve dominante en una formación social específica sin universalizarse en una misma formación social particular. Hay también ejemplos —y este es el caso del Brasil— en los que el modo de producción capitalista es universal pero combinado, mixturado con rasgos no-capitalistas que no fueron eliminados por la expansión del capitalismo. Estos factores se combinaron sobre el dominio de una lógica capitalista. En el proceso de su maduración histórica, este sistema sincrético desarrolló instituciones formales, patrones de relaciones sociales, modelos de relaciones entre individuos e instituciones y patrones de dominación política enteramente impregnados por la lógica de las gramáticas de cambio generalizado y cambio específico. En el capitalismo brasileño tales elementos son esenciales. Los efectos de esta combinación no deberían ser encarados como un pasaje, o una etapa de la modernización, sino como una combinación particular de rasgos del capitalismo en una formación social particular<sup>35</sup>.

Lo que caracteriza a una sociedad como la del Brasil son precisamente las discontinuidades que se presentan en varias áreas de la vida social, económica y política. El proceso de subordinación de otras esferas de la vida social al orden económico, tal como lo describió Polanyi para los países capitalistas centrales, no se dio en el Brasil.

La vida familiar tiene gran importancia en el país. La industrialización acelerada en los últimos 30 años no afectó la estructura familiar en la dirección que podía esperarse (si las sociedades capitalistas centrales fuesen tomadas como paradigmas). Industrialización y urbanización fueron claramente acompañadas por un fuerte énfasis, en el ámbito familiar, en la realización individual. Esta "individuación" fue acompañada por un refuerzo de la estructura familiar extensa en los centros urbanos e industriales. Basándose en un extenso estudio comparado (Brasil *versus* Estados Unidos), Rosen relata que es precisamente el "emprendedor" de las áreas industriales aquél que procura reforzar la estructura familiar y la red de parentesco: "Pero el grupo de parentesco que se vigoriza en la ciudad no es una clásica familia extensa, pues aquel sistema raramente existe en otro lugar, es un sistema menos y menos jerarquizado, semejante a la parentela brasileña. Para la parentela el 'emprendedor' se vuelve en busca de apoyo emocional en momentos de tensión, de ayuda en procura de trabajo en la promoción de la carrera, de la aprobación que confirma el éxito. Consecuentemente, esta persona está fuertemente motivada para mantener vivos los lazos con los parientes. Pero no es fácil hacerlo; exige una cuidadosa atención a los intereses del parentesco, al mantenimiento de la proximidad física en relación a los parientes, visitándolos regularmente y concurriendo a ceremonias familiares dando y recibiendo ayuda<sup>36</sup>".

"Espíritu de empresa" y realización individual son necesarios en el refuerzo de la parentela. A través de esta "individuación como refuerzo" de los lazos de la parentela, el grupo primario se vuelve más cohesivo y más democrático, al mismo tiempo que la industrialización avanza. Este proceso gira en torno de una separación clara entre unidad familiar, unidad productiva e instituciones formales. El fortalecimiento de esta separación depende de la realización individual fuera del ámbito de la familia; en el mundo de la economía.

Esta individuación como refuerzo de la parentela separa la sociedad brasileña de los modos de producción domésticos y también la distingue del modelo norteamericano, en donde el fuerte énfasis puesto en la familia nuclear y en el individualismo, sumado a una movilidad geográfica extremadamente alta, redefinió la familia como grupo nuclear compuesto sólo por padres e hijos, debilitando, por lo tanto, los puntos de acercamiento entre parentesco y orden social. Rosen destaca que el término familia tiene significados distintos en el Brasil y en los Estados Unidos. Cuando los brasileños hablan de "mi familia", se refieren a la familia extensa, a la parentela. Cuando quieren referirse a la familia nuclear, los brasileños en general dicen "mi mujer (o marido) e hijos".

La importancia de la estructura familiar en el Brasil fue comparada con el papel desempeñado por la familia en la sociedad industrial japonesa. En una investigación en la que presenta resultados similares a los presentados por Rosen, Takashi Mayeama afirma que: "El hombre nace en una 'familia' y crece cercado por un caluroso afecto (...). Entretanto, para 'ganar la vida', esto es, garantizar un empleo y el 'pan de cada día', él precisa salir al mundo (...). Así, la fórmula que él emplea, al tener que aventurarse en el mundo, es la de 'familiarización' de este mundo 'no familiar', a través un 'neofamiliarismo'. Esto se asemeja en cierta forma a la llamada estructura familiar de la sociedad japonesa"<sup>37</sup>.

Mayeama afirma que el Brasil tiene una estructura social con tendencia al entrelazamiento, donde es muy alta la intolerancia a las divisiones nítidas de grupo basadas en criterios étnicos o culturales. La sociedad brasileña procura "universalizar" las relaciones en su interior y manifiesta poca tolerancia hacia grupos separados. A esta universalización se suma una fuerte jerarquía, que es atenuada por redes de relaciones personales.

"A la inversa de colocarse dentro de los límites de un grupo particular y encontrar su propia identidad a través del grupo, un brasileño prefiere conducir su propia vida manipulando relaciones personales de acuerdo con las exigencias de cada situación específica. A la inversa de (...) dividir las personas en grupos, como blancos *vs* negros, japoneses *vs* no japoneses, miembros del grupo *vs* no miembros (...), los brasileños tienden a encarar el mundo que los circunda y a las relaciones humanas que están involucradas, en términos de relaciones esencialmente entre un individuo y otro y como un todo, en términos de acumulación y desdoblamiento de los vínculos diádicos"<sup>38</sup>.

El impersonalismo impregnó y "encuadró" muchas instituciones. En el Brasil, el universalismo de procedimientos está permanentemente en tensión. Las relaciones personales y las jerarquías para todo son fundamentales, desde obtener un empleo hasta aprobar un pedido por algún órgano público, desde encontrar una empleada doméstica hasta firmar un contrato con el gobierno; desde obtener licencia para el automóvil, hasta obtener asistencia médica apropiada. Los brasileños enaltecen al *jeitinho* (esto es, una acomodación privada y personal de sus demandas) y a la autoridad personal como mecanismos cotidianos para regular a las relaciones sociales y a las relaciones con instituciones formales. La propensión al personalismo está ilustrada en la institución del *jeitinho* y en el uso de la autoridad personal tan bien representada por la expresión "¿usted sabe con quién está hablando?", brillante y extensivamente analizada por Roberto da Matta<sup>39</sup>. Clientelismo y personalismo estarían enfrentados y tentativamente corregidos, desde la década del 30, por decisiones políticas que buscaron el universalismo de procedimientos, a través de leyes que regularan los empleos en el servicio público, y por la creación de burocracias aisladas que no serían receptivas a demandas básicas y clientelistas oriundas de los partidos políticos.

## Aislamiento burocrático y universalismo de procedimientos como alternativas al clientelismo

¿Cómo opera el clientelismo en una sociedad compleja como la brasileña? El clientelismo reposa en un conjunto de redes personalistas que se extienden a los partidos políticos, burocracias y *cliques*. Estas redes envuelven una pirámide de relaciones que atraviesan la sociedad de arriba a abajo. Las élites políticas nacionales cuentan con una compleja red de agencias políticas que va desde los altos escaños hasta los espacios más localizados. Los recursos materiales del Estado desempeñan un papel esencial para la acción del sistema; los partidos políticos—esto es, aquellos que apoyan al gobierno— tienen acceso a innumerables privilegios a través del aparato del Estado. Estos privilegios van desde la creación de empleos hasta la distribución de otros favores como la pavimentación de caminos, la construcción de escuelas, el nombramiento de jefes de servicios y agencias tales como el distrito escolar y el servicio local de salud. Los privilegios incluyen hasta la creación de símbolos de prestigio para los principales “agentes” de esta red, favoreciéndolos con el acceso privilegiado a los centros de poder. Además de estos medios tradicionales de protección son creados otros medios “indirectos”, como líneas de crédito a ser utilizadas por hacendados u hombres de negocio locales, a través del Banco del Brasil u otros bancos estatales, agencias de desarrollo. Contratistas y constructores que trabajan para el Estado por contrato frecuentemente se benefician de las redes de relaciones a fin de recibir pago inmediato por los servicios prestados.

Las instituciones formales del Estado permanecieron altamente impregnadas por este proceso de trueque de favores, a tal punto que pocos procedimientos burocráticos se dan sin una “manita”. Por lo tanto, la burocracia apoya al clientelismo y suplementa al sistema partidario. Este sistema de cambio no sólo caracteriza una forma de control del flujo de recursos materiales en la sociedad, sino que también garantiza la supervivencia política del “agente” local. Todo el conjunto de relaciones característico de una red está basado en el contrato personal y en la amistad leal. Casi todos los autores que escriben sobre los partidos políticos brasileños concuerdan en que el clientelismo es una de sus características más marcadas. El clientelismo ha sido visto frecuentemente como una característica de la *República Velha*, de la política del “café con leche”, de los coroneles; en suma, como una característica del Brasil arcaico.

El clientelismo, no obstante, permanece bastante vivo, por ejemplo, en los dos centros urbanos más modernos del país, Río de Janeiro y San Pablo. Aquellos que examinaron el clientelismo en la postguerra lo vieron frecuentemente como una supervivencia del pasado, que se venía deteriorando en el polarizado escenario anterior a 1964. Aquellos que analizaron las más recientes manifestaciones del clientelismo—el malfismo en San Pablo y el chaguismo en Río de Janeiro— consideraron al clientelismo un producto del autoritarismo. La dictadura militar es

responsabilizada por la supresión de los mecanismos que permitían la confrontación de intereses, a tal punto que el único lenguaje político disponible pasó a ser la gramática del clientelismo, evitando así la referencia al antagonismo que reflejarían las verdaderas divisiones en la sociedad brasileña.

Los dos argumentos contienen elementos de verdad. No obstante, ninguno de los dos es capaz de deslindar las razones de existencia del clientelismo político en áreas modernas del Brasil antes, durante y—como todo lo está indicando— después del autoritarismo. El clientelismo se mantiene fuerte a través de los períodos democráticos, no se debilitó durante el período del autoritarismo, no se extinguió por la industrialización, y no mostró señales de flaqueza en el período de apertura actual.

El universalismo de procedimientos y el aislamiento burocrático son percibidos muchas veces como formas apropiadas de contrabalancear el clientelismo. El universalismo de procedimientos basado en normas impersonales, derechos iguales ante la ley, y *checks and balance*, podría desafiar y contener los favores personales. Por otro lado, el aislamiento burocrático es percibido como una estrategia para penetrar al clientelismo a través de la creación de islas de racionalidad y de especialización técnica.

En el lenguaje de la teoría contemporánea de las organizaciones, el aislamiento burocrático es un proceso de protección del núcleo técnico del Estado contra la interferencia procedente de lo público o de otras organizaciones intermediarias. Al núcleo técnico se le atribuye la realización de objetivos específicos. El aislamiento burocrático significa la reducción del escenario en el que los intereses y demandas sociales y populares pueden desempeñar un papel. Esta reducción del escenario se efectiviza por la reducción de organizaciones fundamentales para el conjunto de la burocracia tradicional y del espacio político gobernado por el Congreso y por los partidos políticos, resguardando estas organizaciones contra tradicionales demandas burocráticas o redistributivas.

Dada la complejidad de las tareas y sus múltiples partes constitutivas (determinación de la calidad del proyecto, análisis financiero, supervisión y gerencia de proyectos, generación de recursos financieros, evaluación de las necesidades del país, obtención de consenso entre metas y valores), el ambiente operativo (*task environment*) de las agencias burocráticas es altamente complejo. En estas condiciones, la información está altamente valorizada, y la coalición formada con actores externos seleccionados es vital para garantizar tanto los recursos adicionales para la realización de las metas como para solidificar la protección del núcleo técnico contra interferencias originadas en el mundo exterior<sup>40</sup>.

Hay dos características del proceso de aislamiento (burocrático) que deben ser entendidas. Una implica variaciones en el grado de aislamiento y otros cambios temporales. Primero, no todas las agencias burocráticas lo son en el mismo grado. Se puede imaginar un contínuo que

va del aislamiento total a un alto grado de penetración por el mundo político y social, esto es, el "engolfamento" social. Los grados de aislamiento o de "engolfamento" tendrán implicaciones en la estructura, eficiencia, capacidad de respuesta y responsabilidad de las organizaciones.

Segundo, no todas las agencias que fueron aisladas permanecerán así a lo largo del tiempo; una vez atendidos los objetivos, el ambiente operativo se torna menos complejo y las organizaciones pueden dejar de existir o ser sacadas de su "aislamiento". La "desburocratización" puede ocurrir porque el núcleo técnico no requiere protección cuando el ambiente operativo es analizable, previsible y menos incierto. En cambio, nuevas agencias burocráticas pueden ser necesarias para otras tareas consideradas fundamentales. En estas condiciones, los actores estatales siempre procuran aislar aquello que entendieron como núcleo técnico, ya sea el conjunto de agencias encargadas de la formulación de políticas económicas, agencias encargadas de la seguridad e información, de la política nuclear o de la política informática.

Para conseguir altos grados de aislamiento, las agencias estatales deben contar con un fuerte apoyo de actores seleccionados en su ambiente operativo. En el contexto de la realidad política brasileña, los partícipes relevantes son las elites industriales, nacionales e internacionales. Reducir los límites del escenario de formulación de políticas significa en general la exclusión de los partidos políticos, del Congreso y de las demandas populares. Excluyéndolos, los actores promueven el burocratismo, anhelan contener el personalismo y el proteccionismo en beneficio de una base más técnica para la fijación de prioridades.

Sin embargo, al contrario de lo que dicen sus promotores, el aislamiento burocrático no es de ninguna forma un proceso técnico apolítico: agencias y grupos compiten entre sí por la adquisición de valores alternativos; son apoyadas coaliciones políticas como grupos y actores fuera del espacio administrativo con el objetivo de garantizar la calidad de los proyectos; los partidos políticos son "lisonjeados" para que protejan proyectos en el Congreso.

El ejemplo contemporáneo más obvio de una burocracia altamente aislada es el Servicio Nacional de Información —SNI—. El SNI es la agencia federal de informaciones directamente ligada al Presidente de la República. No hay controles de los *checks and balances* sobre las actividades del SNI en cualquier nivel del gobierno. El Departamento de Administración del Servicio Público —DASP—, creado en 1938, puede ser citado como un ejemplo del pasado que fue creado tanto para fortalecer el universalismo de procedimientos como para desempeñar otras actividades, que tipificaron el DASP de aquella época como una burocracia aislada. Además de estas dos agencias, otras agencias civiles como el

\* El término refiere al fenómeno de que actores y fuerzas políticas o sociales vayan accediendo a las agencias burocráticas, como un golfo permite acceder a la costa (N. del T.).

Banco Nacional de Desarrollo Económico —BNDE—, la Petrobrás, la Comisión Nacional de Energía Nuclear —CNEA—, la mayoría encargada de la producción económica y de la formulación de política económica, fueron también aisladas contra la amplia red de personalismo y clientelismo proveniente del sistema político.

En general, el universalismo de procedimientos está asociado con la noción de ciudadanía plena e igualdad ante la ley, ejemplificado por los países con una avanzada economía de mercado, regidos por un gobierno representativo. Grupos de clase media, profesionales y tecnócratas son muchas veces percibidos como un potencial "electorado del universalismo", esto es, "grupos que se oponen al sistema de protección y que insisten en que los beneficios y cargos públicos sean obtenidos de acuerdo con un conjunto de reglas y procedimientos generales —y universalistas— (...)". Los periodistas siempre escriben contra los males del clientelismo y del personalismo; asociaciones de vecinos frecuentemente canalizan sus demandas por una mayor participación de tipo universalista en las decisiones consideradas relevantes para sus miembros, exigiendo reglas más impersonales y universalismo de procedimientos; partidos políticos de oposición critican con mucha frecuencia el uso de procedimientos clientelistas por parte del gobierno.

#### Corporativismo y clientelismo: tensiones y complementariedades

Formalizado en leyes, el corporativismo refleja una búsqueda de racionalidad y de organización que desafía la naturaleza informal del clientelismo. Aunque regulado por normas generales escritas, el corporativismo no es igual al universalismo de procedimientos. Las reglamentaciones del corporativismo no contienen cláusulas que contemplen el desafío individual al sistema de leyes corporativas. Estas leyes se preocupan por la incorporación y control, y no por el justo e igual tratamiento de todos los individuos. El corporativismo determina los límites de participación y no puede, hasta ahora, ser alterado por el voto de aquellos que lo subestiman. Voluntariamente o no, una persona se halla automáticamente envuelta por leyes corporativas a partir del momento en que existe un contrato de trabajo. "En el Brasil la ley de trabajo, altamente estructurada y minuciosamente reglamentada, es un ejemplo de la *búsqueda de racionalidad*"<sup>41</sup>.

Corporativismo y universalismo de procedimientos tienen causas diferentes: la legislación corporativa busca inhibir la emergencia de conflictos de clase, mientras que el universalismo de procedimientos tiende a ser una segunda opción, un *second best*, al conflicto o al *impasse*. El corporativismo también inhibe la existencia de grupos de interés autónomos que podrían derrotar la lógica del clientelismo a través de la organización de grupos de presión independientes. Esto refuerza la importancia de arreglos personales y clientelistas, con el fin de limitar la legislación corporativa, formal y rígida.

Los primeros ideólogos del corporativismo en el Brasil lo imaginaban como un mecanismo apropiado para la creación de una sociedad solidaria (incluyendo a los empresarios) donde no existirían conflictos políticos o de clase, entendiéndolo que ellos dividirían a los sectores. Actualmente el corporativismo en el Brasil es un mecanismo que tiene por propósito absorber en forma anticipada el conflicto político a través de la incorporación y de la organización del trabajo. El tipo de corporativismo de Estado implantado en el país en la década del 30 difiere profundamente de la forma de corporativismo social que existe en algunos países capitalistas avanzados. No obstante, la inclinación por el capitalismo de Estado en el Brasil, formas de corporativismo social también emergieron en los últimos 30 años como una estrategia empresarial para penetrar el Estado<sup>42</sup>. Tal como el clientelismo contemporáneo, el corporativismo es un arma de ingeniería política dirigida al control político, a la intermediación de intereses y al control del flujo de recursos materiales disponibles. Antes de comparar clientelismo y corporativismo en el Brasil, y en la medida en que en el Brasil ha sido fuertemente caracterizado como uno de los países más típicamente corporativo, analizaré algunas consideraciones sobre variaciones del corporativismo. Vamos a rever las principales tendencias de la argumentación corporativista, para demostrar cómo el estudio del clientelismo puede tapan algunas lagunas no llenadas por la literatura sobre el corporativismo.

#### Variantes del corporativismo en una perspectiva comparada

Concisamente he optado por discutir dos de los abordajes más influyentes sobre el corporativismo: el de Schmitter en los Estados Unidos y el de Winkler en Europa<sup>43</sup>. En su conocido trabajo, Schmitter afirma que el corporativismo es un sistema de representación de intereses (o intermediación de intereses, como prefirió llamarlo en un trabajo posterior), basado en un número limitado de categorías compulsivas, no competitivas, jerárquicas y funcionalmente separadas, que son reconocidas, permitidas y subsidiadas por el Estado. En el caso del corporativismo de Estado, los grupos son dependientes y están infiltrados; mientras que el corporativismo social es autónomo y penetrante. Schmitter encara al corporativismo como una respuesta natural a la ineficiencia del liberalismo económico en contextos post-industriales. Por lo tanto, el corporativismo es visto al mismo tiempo como un sistema de intermediación de intereses y como un sistema de formulación de políticas. En ambos casos, el corporativismo es una estrategia que tiene por finalidad la búsqueda de la eficiencia económica con bajos niveles de conflicto.

El corporativismo, tal como lo concibe Schmitter, representa un gran desafío a las teorías pluralistas que defienden la idea de que los intereses van "después" de los individuos y que el Estado aparece como una estructura para mediar, equilibrar y abrir caminos a los intereses

individuales (o de grupo). El argumento corporativista, entretanto, afirma que: a) el Estado siempre estuvo presente en la organización de intereses, y b) la organización no es totalmente espontánea.

De hecho, Schmitter indica que la existencia del corporativismo apunta a una eventual existencia de variantes del capitalismo que no están basadas en los mercados, el impersonalismo y el dominio público, sino en relaciones corporativas. Pero esta tesis aparece en forma latente en el argumento corporativista y no está detalladamente desarrollada. Los principales conceptos existentes en la literatura sobre el corporativismo son interés (e intereses organizados), representación y Estado, pero estos conceptos no están completamente desarrollados ni se relacionan con cualquier patrón de cambio histórico fuera de la esfera del Estado<sup>44</sup>.

De acuerdo con la argumentación corporativista, en el pluralismo la estructura de intereses organizados aparece bajo la forma de presiones, mientras que en el corporativismo aquella aparece como *concertación*. Para el pluralismo, la política es un proceso en el que los intereses de grupo son cambiados y canalizados a través de agencias, y el Estado es un reflejo de este proceso; el Estado es un proceso de transformación permanente de presiones. Para los corporativistas, el Estado es una organización con intereses establecidos, un actor principal junto con los grupos. Cada vez que el Estado tiene que competir con grupos sociales y, al mismo tiempo, mantener su monopolio sobre la autoridad, muchas veces él provee incentivos y limitaciones a la acción de grupos. Por eso, como afirmó Durkheim, individuos y grupos tendieron a ver al Estado como un enemigo potencial, y las corporaciones sociales emergieron como una respuesta al poder del Estado y comenzaron a operar como estructuras para la intermediación de intereses.

Otra versión del corporativismo es más directa, en el sentido de encararlo como un medio de producción. En contraste con la ya clásica definición formulada por Schmitter, Winkler define al corporativismo como "un sistema económico en el cual el Estado dirige y controla predominantemente la iniciativa privada, de acuerdo con cuatro principios: unidad, orden, nacionalismo y prosperidad"<sup>45</sup>. Aquí el eje se sitúa en la economía política. El corporativismo es visto como un tipo de modo de producción, más allá del capitalismo y del socialismo. Vale la pena reproducir el cuadro de Winkler que busca obtener una representación gráfica de la relación entre propiedad y formas de control de los medios de producción (Cuadro 1).

Winkler considera a la emergencia del corporativismo una de las principales respuestas a las complejidades e ineficiencias del capitalismo avanzado. El corporativismo surge siempre en una sociedad industrial que está enfrentando crisis, agitación interna e ineficiencia. En este sentido, la principal previsión es que Inglaterra se tornará una sociedad corporativa en la década del 80, debido a las razones recién descriptas.

**Cuadro 1. Propiedad vs. control de los medios de producción en el socialismo, en el corporativismo y en el capitalismo**

		Propiedad	
		Pública	Privada
Control de los medios de producción	Público	Socialismo	Corporativismo
	Privado	Sindicalismo	Capitalismo

Las dos versiones polares del corporativismo presentadas permiten que se formule la hipótesis de que, aunque lentamente y a pesar de la necesidad de estudios más definidos sobre las sociedades industriales, está surgiendo un núcleo central en la argumentación corporativista.

El corporativismo, en el capitalismo organizado, es una respuesta a la verificación de que "la mano invisible sufre de artrosis", para utilizar las palabras de George Dalton<sup>46</sup>. Las actuales formas corporativas de articulación de intereses en sociedades industriales constituyen una forma de concertación entre grupos de productores —tales como trabajadores, compañías, firmas, empresas organizadas, grupos financieros y asociaciones comerciales— *frente a frente* con el Estado y entre los propios grupos de productores. El corporativismo es una manera de luchar contra las incertidumbres generadas en el mercado.

#### Corporativismo y clientelismo en cuanto cuadros analíticos

El *timing* de introducción del corporativismo en países industrializados y en países periféricos como el Brasil, Perú y México es el responsable de la profunda diferencia entre los dos tipos de corporativismo encontrados en países industrializados y en países semi-industrializados. Como afirma Schmitter, "alteraciones en el modo de representación de intereses son originalmente el producto o el reflejo de alteraciones anteriores e independientes en la estructura económica y social". Variaciones de corporativismo, y de su impacto, pueden deberse a "diferencias de cortes históricos y de puntos de partida"<sup>47</sup>, de que son ejemplo los niveles de formación de clase, los modos preexistentes de intermediación de intereses, la cultura, etc. En el Brasil, Perú y México, el corporativismo fue utilizado como una tentativa de controlar y organizar a las clases inferiores a través de su incorporación al sistema. En el Brasil, el corporativismo tenía por destino también disciplinar a la burguesía. Pero algo diferente aconteció en los años iniciales de la implantación de las regulaciones corporativas: a través de la legislación corporativa las élites no pueden seducir a las clases inferiores con las ventajas de la inte-

gración. Esta integración incluyó grandes porciones de la población de una forma semi-universalista muy peculiar: las reglas para la integración —y los medios para ella— son formuladas en términos legales y universales, aplicables a todas las relaciones en la esfera de la producción.

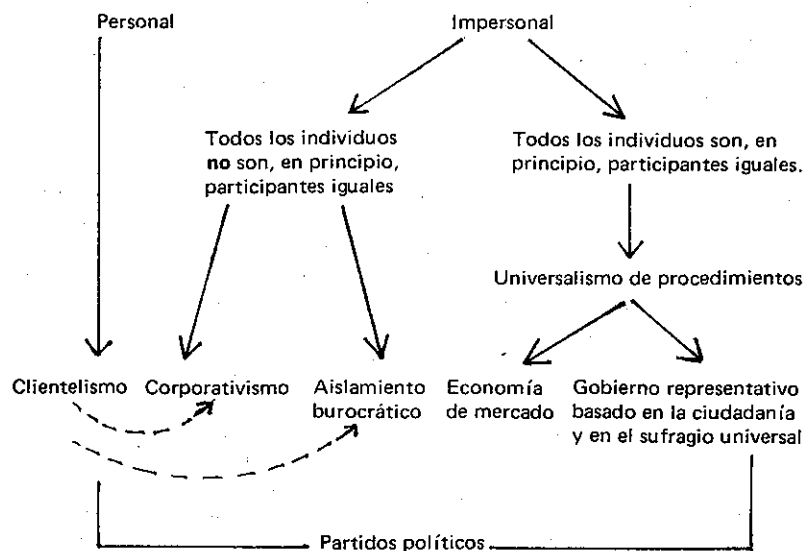
En las sociedades industriales, en contraste, los arreglos corporativos que procuran influir al Estado emergen fuera de su dominio y asocian a los grupos productores dispuestos a disminuir la incertidumbre en los negocios.

En la interpretación de países como Brasil, la ausencia de una especificación detallada de las características de los "cortes históricos" y de los "puntos de partida", da una tensión real en la argumentación corporativista. Como afirma Kaufman, "tal como lo desarrollado por autores como Schmitter y Collier, la 'literatura corporativista' sirvió de punto de partida para interpretaciones más refinadas de, digamos, la organización del trabajo en el Brasil, y las variaciones regionales en las relaciones Estado-partido-trabajo". Por otro lado, estudios que "fetichizaron" al corporativismo como una explicación totalizadora de la realidad política de los países latinos y como guía general para la investigación en ciencia política, fueron considerados menos útiles<sup>48</sup>. Desde el punto de vista de este artículo, su sentido fue subrayar al fenómeno corporativista en asociación con las otras gramáticas. Cuando se contrastan corporativismo y clientelismo, parece fácil comprender cómo los dos fenómenos coexisten. De acuerdo con la definición clásica de Schmitter, el corporativismo es: "(...) un sistema de intermediación de intereses en que las unidades constitutivas están organizadas en un número limitado de categorías singulares, compulsivas, no-competitivas, jerárquicamente ordenadas y funcionalmente diferenciadas, reconocidas o permitidas (si no creadas) por el Estado y que tiene la garantía de un deliberado monopolio de representación dentro de sus respectivas categorías, a cambio de la observancia de ciertos controles en la selección de líderes y en la articulación de demandas y apoyos"<sup>49</sup>.

Propongo la siguiente definición de clientelismo, que sirve para realzar los contrastes: el clientelismo es un sistema de control del flujo de recursos materiales y de intermediación de intereses, en el cual no hay un número fijo u organizado de unidades constitutivas. Las unidades constitutivas del clientelismo son agrupamientos, pirámides o redes basados en relaciones personales que reposan en el cambio generalizado. Las unidades clientelistas frecuentemente disputan el control del flujo de recursos dentro de un determinado territorio. La participación en redes clientelistas no está codificada en ningún tipo de reglamento formal; los arreglos jerárquicos en el interior de las redes están basados en el consentimiento individual y no gozan de respaldo jurídico.

Al contrario del corporativismo, que se sustenta en códigos formales legalizados y semi-universales, el clientelismo se basa en una gramática de relaciones entre individuos, que es informal, no legalmente compulsiva y no legalizada.

Gráfico 1. Tipos de gramáticas en las relaciones Estado-sociedad



Tanto el corporativismo como el clientelismo pueden ser entendidos como mecanismos esenciales (uno formal, el otro informal) para neutralizar conflictos sociales. El corporativismo organiza camadas horizontales de categorías profesionales ordenadas en estructuras formales y jerárquicas. El clientelismo atraviesa fronteras de clases, de grupos y de categorías profesionales.

En muchos aspectos los trabajos sobre el corporativismo no se ocupan de la dinámica de la sociedad brasileña. Esta literatura se caracteriza, con la excepción de los autores que trabajan sobre Europa y de escasos ejemplos en el campo de los estudios latinoamericanos, por la atención excesiva dada a las instituciones políticas formales, a los códigos legales formales y a los procesos formales de formulación de políticas, sin una preocupación mayor por la relación entre grupos sociales e instituciones, o bien centran la atención en las características particulares de la cultura ibérica, sin especificar las formas a través de las cuales trazos culturales se transforman en instituciones.

Como mostró Roberto da Matta en sus trabajos, la sociedad brasileña es extremadamente fuerte y está bien organizada fuera de la esfera de las instituciones políticas formales. El autor afirma que los científicos sociales, en sus análisis sobre el Brasil, frecuentemente descuidan

el estudio de las verdaderas instituciones sociales como el *jeitinho*, la amistad, las redes de relaciones sociales, entre otras, porque esos elementos son aparentemente "informales" y fluidos. En consecuencia, la tendencia es ignorarlos o se los considera inconsecuentes para el estudio de otros fenómenos políticos y sociales. Por otro lado, el corporativismo, el autoritarismo burocrático, la formulación autoritaria de políticas, etc., tienden a ser formalizados en códigos y procedimientos legales, por lo que son analizados con más frecuencia y encarados con seriedad.

En consecuencia, si alguien tomase la literatura sobre el corporativismo como única guía, el Brasil parecería como un rompe cabezas insoluble, en el que las instituciones formales parecerían estar separadas de la verdadera sociedad, como si el país fuese una formación social esquizofrénica, compuesta por realidades paralelas y horizontalmente separadas: la vida social y las instituciones formales.

### Conclusión

En el contexto de una amplia perspectiva histórica de evolución del capitalismo moderno, destacué la existencia de cuatro gramáticas en las relaciones Estado-sociedad en el Brasil. Las gramáticas fueron establecidas teniendo como base el personalismo y el impersonalismo. El clientelismo tipifica una gramática personalista, en oposición al universalismo de procedimientos, que es lo sustantivo del impersonalismo. El corporativismo y el aislamiento burocrático son penetrados tanto por el personalismo como por el impersonalismo<sup>50</sup>. En cuanto gramáticas semipersonales o semi-impersonales, estos últimos establecen parámetros formales sobre los cuales los individuos pueden ser considerados iguales o desiguales. No obstante, son también profundamente penetrados por la lógica personalista del clientelismo: el corporativismo, como afirmo en otro trabajo, auxilió en la creación de millares de empleos públicos, que fueron desempeñados en base a principios clientelistas<sup>51</sup>; también muchos líderes sindicales se beneficiaron con dispositivos corporativistas para mantener largos mandatos en sindicatos y federaciones y se constituyeron en prestadores de favores, muchas veces de forma clientelista. Por otro lado, el aislamiento burocrático, como mostró Fernando Henrique Cardoso, permitió la existencia de "anillos burocráticos" típicamente basados en cambios personalistas.

Los partidos políticos desempeñaron un papel fundamental en la ligazón entre la gramática del clientelismo y las normas universalistas de la democracia representativa instaurada en Brasil en 1945. El Gráfico 1 presenta un esquema de las cuatro gramáticas discutidas en este artículo, aplicadas al contexto brasileño, e indica el proceso de "fertilización cruzada" que se da en la operación real de las gramáticas.

Traducción de Cristina Miceli



## Notas

- 1 Weber, Max, *The Protestant Ethic and the Spirit of Capitalism*, Charles Scribners Sons, Nueva York, 1958 (1ª edición 1920), pág. 54. Véase también Polanyi, Karl, *The Great Transformation*, Beacon Press, Boston, 1957 y Dalton, George, "Primitive, Archaic and Modern Economic: Karl Polanyi's Contribution to Economic Anthropology and Comparative Economics", en *Essays in Economic Anthropology, dedicated to the Memory of Karl Polanyi*, Proceedings of the 1965 Annual Meeting of the American Ethnological Society, University of Washington Press, Washington, 1965.
- 2 Stinchcombe, Arthur, *Economic Sociology*, Academic Press, Nueva York, 1983, pág. 247.
- 3 Warner, R. Stephen, "The Methodology of Marx's Comparative Analysis of Modes of Production", en Vallier, Ivan (comp.), *Comparative Methods in Sociology*, University of California Press, Berkeley, 1973, pág. 58.
- 4 Bourdieu, Pierre, "Condição de classe e posição de classe", en Aguiar, Neuma (comp.), *Hierarquias em classes*, Zahar Editores, Rio de Janeiro, 1947; Giddens, Anthony, *The Class Structure of Advanced Societies*, Harper Torchbooks, Nueva York, 1975; Cohen, Youssef, "Popular support for Authoritarian Governments: Brazil under Medici", Tesis de Doctorado, Departamento de Ciencia Política, Universidad de Michigan, 1979, pág. 56 y siguientes; Aguiar, Neuma, "Hierarquias em classes: uma introdução do estudo da estratificação social", en *Hierarquias...*, ob. cit.
- 5 Weber, Max, "Class, Status and Party", en Gerth y Mills, *From Max Weber*, Oxford University Press, Nueva York, 1976; Stinchcombe, Arthur, *Economic Sociology*, ob. cit., pág. 240 y siguientes.
- 6 Bendix, Reinhard, *Nation-Building and Citizenship*, University of California Press, Berkeley, 1977, pág. 127 y siguientes. Véase también Bendix, R., *Max Weber: An Intellectual Portrait*, University of California Press, Berkeley, 1977, pág. 417 y siguientes; Tilly, Charles (comp.), *The Formation of National States in Europe*, Princeton University Press, Princeton, 1975, pág. 17.
- 7 Katznelson, Ira, *City Trenches: Urban Politics and the Patterning of Class in the United States*, Pantheon Books, Nueva York, 1981, pág. 28; Katznelson, Ira y Kesselman, Marta, *The Politics of Power*, Harcourt Brace Yavanovitch Inc., Nueva York, 1975, pág. 22 y siguientes.
- 8 Dalton, George, *Economic Systems and Society: Capitalism, Communism and the Third World*, Penguin Books, Middlesex, 1974, pág. 29 y siguientes; Polanyi, Karl, *The Great Transformation*, ob. cit.
- 9 Tilly, C. (comp.), *The Formation...*, ob. cit., pág. 81.
- 10 Monzelis, Nicos, "Regime Instability and the State in Peripheral Capitalism: A General Theory and a Case Study of Greece", *Latin American Program Working Papers*, núm. 79, The Wilson Center, Washington, 1980, pág. 3; Cardoso de Melo, João Manuel, *O capitalismo tardio*, Ed. Brasiliense, San Pablo, 1982.
- 11 Lange, William, *Political and Social Upheaval: 1832-1852*, Harper & Row Publishers, Nueva York, 1969, pág. 45.
- 12 Bendix, Reinhard, *Force, Fate and Freedom*, University of California Press, Berkeley, 1984, pág. 115.
- 13 Para una discusión, véase Eldridge, J. E. T., *Max Weber: the Interpretation of Social Reality*, Schocken Books, Nueva York, 1980; Gerth y Mills, *From Max Weber*, ob. cit., pág. 65 y siguientes, sobre "Social Structures and Types of Capitalism"; Guimarães, Cesar, "Empresariado, tipos de capitalismo e ordem política", en *Dados*, núm. 14, 1977; Fernandes, Florestan, *Sociedade de Classes e Subdesenvolvimento*, Zahar Editores, Rio de Janeiro, 1982.
- 14 Este tipo de argumento fue defendido por muchos autores. Al respecto, véase Chirot, Daniel, "Neo-Liberal and Social Democratic Theories of Development: the Zeletin-Voinca Debate Concerning Romania's Prospects in the 1920's and its Contemporary Importance", en Jowitt, Kenneth (comp.), *Social Change in Romania, 1860-1940*, Institute of International Studies, Berkeley, 1978; Stinchcombe, Arthur, *Theoretical Methods in Social History*, Academic Press, Nueva York, 1978; Bendix, Reinhard, *Nation-Building and Citizenship*, ob. cit.; Gerschenkron, Alexander, *Economic Backwardness in Historical Perspective*, Harvard University Press, Cambridge, 1962; Capararo, James, "Industrialization in the Periphery", en *International Studies Quarterly*, vol. 25, núm. 3, 1981.
- 15 Véase a Stinchcombe, A., *Theoretical Methods...*, ob. cit. y Dahrendorf, Ralph, *Life Chances*, The University of Chicago Press, Chicago, 1979.
- 16 Karl, Terry, "Petroleum and Political Pacts: the Transition to Democracy in Venezuela", *The Wilson Center Occasional Papers*, Washington, 1982, pág. 2.
- 17 Pueden encontrarse ejemplos comparativos en el volumen editado por Silvia Ann Hewlett y Richard Weinert, *Brazil and Mexico: Patterns in late Development*, ISHI, Filadelfia, 1982.
- 18 Fausto, Bóris, *A Revolução de 1930: historiografia e história*, Brasiliense, San Pablo, 1970; Weffort, Francisco, *Classes populares e política*, Ciencias e Letras, Faculdade de Filosofia, USP, trabajo mimeografiado, 1968.
- 19 Powell, John Duncan, "Peasant Society and clientelist Politics", en Schmidt, Steffen W., Scott, James; Land, Carl y Guasti, Laura (comps.), *Friends, Followers and Factions*, University of California Press, Berkeley, 1977, pág. 147.
- 20 Jowitt, Kenneth, *The Leninist Response to National Dependency*, Institute of International Studies, Berkeley, 1978, págs. 7-8. Macfarlane, Alan, *The Origins of English Individualism*, Cambridge University Press, Nueva York, 1978, pág. 22 y siguientes.
- 21 Una ilustración aguda acerca de esto, se encuentra en Ramos, Graciliano, *Vidas secas*. La "cláusula de protección" se torna clara cuando el campesino es preso y golpeado por una orden policial arbitraria y liberado por el "coronel". El carácter explotador y jerárquico de la situación es también ilustrada por la decisión insensible adoptada por el *patron*, acerca de la cantidad que el campesino debe pagar a su patrón a fin de año.
- 22 Eisenstadt, S. N. y Roninger, Louis, "Patron-Client Relations as a Model of Structuring Social Exchange", *Comparative Studies in Society and History*, 22, núm. 1, 1980.
- 23 Graziano, Luigi, "A Conceptual Framework for the Study of Clientelism", *Western Societies Program, Occasional Paper*, núm. 2, Ithaca, Center for International Studies, Cornell University, 1975; Graziano, Luigi, "Patron-Client Relationships in Southern Italy", en Schmidt, Steffen y otros (comps.), *Friends, Followers and Factions*, ob. cit., pág. 360.
- 24 Oliven, Ruben George, *Urbanização e Mudança Social no Brasil*, Vozes, Petrópolis, 1982, págs. 55 y siguientes; Leeds, Anthony y Leeds Elizabeth, *A Sociologia do Brasil Urbano*, Zahar Editores, Rio de Janeiro, 1980.

<sup>25</sup> Diniz, Eli, *Voto e Máquina Política: Patronagem e Clientelismo no Rio de Janeiro*, Editora Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1982. Véanse también, entre otros, los artículos de Chalmers y Weingrod en Schmidt, Steffen y otros (comps.), *Friends, Followers and Factions*, ob. cit.; Zuckerman, Alan, "Clientelist Politics in Italy", y Sayari, Sabri, "Political Patronage in Turkey", los dos en Gellner, Ernest y Waterbury, John (comps.), *Patrons and Clients*, Duckworth, Londres, 1977. Ozbudun, Ergun, "Turkey: the Politics of Clientelism", Purcell, Susan Kaufman, "Mexico: Clientelism, Corporatism and Political Stability", Chubb, Judith, "The Christian Democratic Party in Palermo", todos en Eisenstadt, S. N. y Lemarchand, J. R. (comps.), *Political Clientelism, Patronage and Development*, Sage Publications Beverly Hills, 1981. Véase también Chubb, Judith, *Patronage, Power and Poverty in Southern Italy*, Cambridge University Press, Cambridge, 1982.

<sup>26</sup> Berger, Suzane y Piore, Michael, *Dualism and Discontinuity in Industrial Societies*, Cambridge University Press, Cambridge, cap. 4, 1980; Werneck Vianna, Lucia y Albulafia Salinas, Julio, "Ação Coletiva e Participação Política do Pequeno e Médio Empresário", en *Dados*, vol. 25, núm. 1, 1982; Sorj, Bila, "O Processo de Trabalho como Dominação: Um Estudo de Caso", en *Dados*, vol. 24, núm. 3, 1981.

<sup>27</sup> Willerton Jr. y John P., "Clientelism in the Soviet Union: an Initial Examination", *Studies in Comparative Communism*, vol. XII, núms. 2 y 3, 1979. En el mismo volumen véanse los comentarios sobre Europa Oriental, China, sociedades industriales avanzadas y Japón, hechos por un panel de especialistas. También véase Tarkowski, Jacek, "Poland: Patrons and Clients in a Planned Economy", en Eisenstadt, S. N. y Lemarchand, R. (comps.), *Political Clientelism...*, ob. cit.; Ionescu, Ghita, "Patronage under Communism", en Gellner, Ernest y Waterbury, John (comps.), *Patrons and Clients in Mediterranean Societies*, Duckworth, Londres, 1977.

<sup>28</sup> Un argumento para este tema puede encontrarse en Fernandes, Florestan, *Sociedade de Classes e Subdesenvolvimento*, ob. cit.

<sup>29</sup> Utilicé la expresión "gramática" (*grammar*) para indicar la existencia de diferentes combinaciones culturales y elementos dentro de una misma estructura. Como afirma Clifford Geertz, al discutir el poder explicativo de las interpretaciones culturales: "(cultura) es como una gramática, a partir de su conocimiento ninguna declaración real puede ser prevista (pero, una infinidad de ellas puede ser imaginada y otras, también pueden ser desmentidas) pero sin una comprensión por lo menos implícita de ella ninguna declaración real puede ser hecha o entendida". Geertz, Clifford, *The Social History of an Indonesian Town*, Harvard University Press, Cambridge, 1962, pág. 203.

<sup>30</sup> La noción de cambio específico y cambio generalizado se remonta a Marcel Mauss ("Essai sur le Don"). Otros ejemplos fundamentales pueden encontrarse en Malinowski (*Argonauts of Western Pacific*), Lévi-Strauss (*Estructuras Elementales do Parentesco*) y Marshall Sahlins (*Stone Age Economics*). Las nociones de universalismo e impersonalismo en cuanto componentes del patrón de cambio específico en las sociedades capitalistas modernas, han sido una piedra angular para la sociología y la ciencia política contemporáneas. Ejemplos notables son: E. Durkheim, *The Division of Labor in Society*; Max Weber's *the Protestant Ethics*; Karl Polanyi, *The Great Transformation*; Talcott Parsons, *The Social System*. Una revisión reciente de esta temática se encuentra en S. N. Eisenstadt y L. Roninger, "Patron-Client Relations...", ob. cit. Para el contexto brasileño, el fecundo trabajo de Florestan Fernandes, *Sociedade de Classes e Subdesenvolvi-*

*mento*, ob. cit., es una referencia obligatoria. Una aplicación directa de las nociones de clientelismo y protección en el Brasil urbano está en Anthony Leeds, "Carreiras Brasileiras e Estrutura Social", en Leeds y Leeds, *A Sociologia do Brasil Urbano*, ob. cit. Un enfoque abarcativo e histórico puede encontrarse en Antônio Octávio Cintra, "Traditional Brazilian Politics: an Interpretation of Relations Between Center and Periphery", en Neuma Aguiar (comp.) *The Structure of Brazilian Development*, Transaction Books, New Brunswick, 1979.

<sup>31</sup> Para un argumento de apoyo, véase S. N. Eisenstadt y R. Lemarchand (comps.), *Political Clientelism...*, ob. cit., además S. N. Eisenstadt y L. Roninger, "Patron-Client Relations...", ob. cit., y R. Lemarchand, "Political Clientelism in and Ethnicity in Tropical Africa: Competing Solidarities and Nation-Building", en S. Schmidt y otros (comps.), *Friends, Followers and Factions*, ob. cit.

<sup>32</sup> Eisenstadt, S. N. y Roninger, L., citado en nota anterior, págs. 278-9.

<sup>33</sup> Kaufman, Robert R., "The Patron-Client Concept and Macro-Politics: Prospects and Problems", *Comparative Studies in Society and History*, 16, núm. 3, 1974, pág. 291; Powell, John Duncan, "Peasant Society and Clientelist Politics", en Schmidt, S. y otros (comps.), *Friends, Followers and Factions*, ob. cit.

<sup>34</sup> Véanse los trabajos citados en nota 27, para una referencia al clientelismo en sociedades leninistas.

<sup>35</sup> Este argumento está desarrollado en Berger, S. y Piore, M., *Dualism and Discontinuity...*, ob. cit.

<sup>36</sup> Rosen, Bernard, *The Industrial Connection: Achievement and Family in Developing Societies*, Aldine Publishing Company, Nueva York, 1982, pág. 295.

<sup>37</sup> Mayeama, Takashi, "Culture and Value System in Brazil: a Preliminary Report", en *Latin American Studies*, núm. 6, The University of Tsukuba, Japón.

<sup>38</sup> *Idem*, pág. 162.

<sup>39</sup> Da Matta, Roberto, *Carnavais, Malandros e Heróis*, Zahar Editores, Río de Janeiro, 1979. Véase también el artículo de R. Da Matta, C. Vieira y L. Barbosa, "O jeito brasileiro como um recurso do poder", *Revista Brasileira de Administração Pública*, núm. 16, abril-junio de 1982.

<sup>40</sup> Esta discusión está de acuerdo con Scott, Perrow, Thompson, Crozier, Landau y Landau y Eagle. Landau y Eagle afirman que el "despegarse" es una forma de luchar con ambientes muy complejos en los que variables en exceso integran y generan un impacto en la organización y en su ambiente operativo. Scott establece una distinción entre instituciones totales e instituciones socialmente "engolfadas". Las instituciones socialmente "engolfadas" son aquellas totalmente dominadas por el ambiente. Instituciones totales, en términos de Goffman, son aquellas capaces de despegarse del ambiente y, en cierto sentido, recrear la realidad en el interior de la organización. En este artículo, la noción de aislamiento burocrático se refiere a agencias que se localizan en varios puntos posibles en el continuo entre agencias socialmente "engolfadas" e instituciones totales. El proceso de protección del centro técnico del Estado es una tentativa de disminuir las incertidumbres creadas por el ambiente institucional, en el cual antes existían las agencias estatales. Ese ambiente "encuadraba" los partidos políticos, las burocracias tradicionales y los movimientos sociales. La idea de "encuadramiento" fue desarrollada por Goffman; una explicación de los problemas que sobrevienen por la incertidumbre ambiental se encuentra en Crozier. Véase Scott, Richard M., *Organizations: Rational, Natural and Open Systems*, Prentice-Hall Inc., New Jersey; Perrow, Charles, *Complex Organizations*, Foresman & Company, Glenview, Scott, 1979; Landau, Martin y Eagle, Eva, "On the concept of Decentralization, Project of

*Managing Decentralization*", University of California, Berkeley, 1981, trabajo mimeografiado; Crozier, Michel, *The Bureaucratic Phenomenon*, The University of Chicago Press, Chicago, 1964; Goffman, Erving, *Frame Analysis*, Harper and Row, Nueva York, 1974; Landau, Martin, "Redundancy, Rationality and the Problem of Duplication and Overlap", *Public Administrative Review*, núm. 29, julio-agosto de 1969.

<sup>41</sup> Erickson, Kenneth Paul, *The Brazilian Corporate State and Working Class Politics*, University of California Press, Berkeley, 1977, pág. 8 (el subrayado es mío).

<sup>42</sup> Para más evidencias, véase Guimaraes, César y otros, "Expansão do Estado e Intermediação de Interesses no Brasil", Relatório de Pesquisa, 2 volúmenes, IUPERJ, Río de Janeiro, 1979, trabajo mimeografiado.

<sup>43</sup> Schmitter, Phillippe, "Still the Century of Corporatism?", en Lehbruch, Gerbard y Schmitter, Phillippe (comps.), *Trends Toward Corporatist Intermediation*, Sage Publications, Beverly Hills, Winkler, J. T. "Corporatism", *Archives Européennes de Sociologie*, vol. XVII, núm. 1, 1976. Véase además Collier, David y Collier, Ruth Berins, "Who does what, to whom, and how; Toward a Comparative Analysis of Latin American Corporatism", en Malloy, James M. (comp.), *Authoritarianism and Corporatism in Latin America*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, 1977; Collier, Ruth Berins y Collier, David, "Inducements versus Constraints: Disaggregating Corporatism", *American Political Science Review*, vol. 73, núm. 4, 1979; Stepan, Alfred, *The State and Society: Peru in Comparative Perspective*, Princeton University Press, Princeton, 1978, para una perspectiva americana. Para una evaluación europea, véase Jessop, Bob, "Corporatism, Parliamentarism and Social Democracy", en Lehbruch, G. y Schmitter, P. (comps.), *Trends Toward Corporatist Intermediation*, citado al principio de esta nota.

<sup>44</sup> El trabajo de Stepan citado en nota anterior intenta llenar esta laguna, de la misma manera que el artículo de P. Schmitter en su compilación, también citado en nota 43.

<sup>45</sup> Winkler, J. T., "Corporatism", *ob. cit.*, pág. 103.

<sup>46</sup> Dalton, George, *Economic Systems and Society...*, *ob. cit.*

<sup>47</sup> Schmitter, P., "Still the Century...", *ob. cit.*, pág. 91.

<sup>48</sup> Kaufman, Robert, "Trends and Priorities for Political Science Research on Latin America", trabajo presentado en Workshop of Trends and Priorities for Research on Latin America in the 1980's Washington, The Wilson Center, 1-2 de mayo de 1981, pág. 39.

<sup>49</sup> Schmitter, P., "Still the Century...", *ob. cit.*, pág. 65.

<sup>50</sup> En un reciente trabajo, Simon Schwartzman analiza la interacción entre las cuatro "gramáticas" en la formulación de una política sobre informática y en la implantación de una industria de computadoras en el Brasil. Véase Schwartzman, Simon, "High Technology vs. Self-Reliance: Brazil Enters the Computer Age", *Série Estudos*, núm. 36, IUPERJ, mayo de 1985.

<sup>51</sup> Nunes, Edson O., "Bureaucratic Insulation and Clientelism in Contemporary Brazil: Uneven State-Building and the Timing of Modernity", Tesis de doctorado, University of California, Berkeley, 1984.

## El carácter de los nuevos movimientos sociales\*

Ilse Scherer-Warren\*\*

Este trabajo pretende dirigir una reflexión acerca del carácter de los llamados "nuevos movimientos sociales" de la sociedad brasileña y buscar el significado de los mismos en el campo político. De inmediato se presentan algunas cuestiones.

¿"Nuevos" en relación con qué? O, más precisamente, este carácter nuevo de los movimientos sociales, ¿se establece a partir de una delimitación temporal-histórica o territorial? Más adelante veremos que los denominados "nuevos movimientos sociales" tienen un carácter de modernidad, pero no de nacionalidad. Aun así, con esto no se pretende restar la importancia de reflexionar sobre la especificidad de esta modernidad en el nivel nacional, en especial en el nivel de la sociedad brasileña, y de su significado en el nivel coyuntural. Lo que se pretende es, justamente, buscar las particularidades de los nuevos movimientos sociales en Brasil, confrontados con la expresión de su actualidad en un sentido más abarcador, más internacionalizado.

En síntesis, lo que se busca es el contenido de esta modernidad dentro del sistema político brasileño y el potencial político de estos "nuevos movimientos sociales". Sostengo la relevancia de este potencial en la medida en que, a mi entender, estos movimientos están construyendo y desarrollando una nueva cultura política de base.

Los denominados "movimientos sociales tradicionales" surgen como expresión típica de la sociedad industrial (y de su conciencia) dividida en clases sociales, de las cuales una —el proletariado— encontraba casi toda su realidad cotidiana sometida al mundo de la producción y explotación de su fuerza de trabajo. Los movimientos sociales expresaban esa contradicción fundamental y el deseo de superarla. Así,

\* Artículo publicado en Scherer-Warren, I. y Krischke, P. J. *Uma revolução no Cotidiano?*, Universidade Federal de Santa Catarina y Editora Brasiliense, 1987.

\*\* Investigadora del Programa de Pós-Graduação en Ciências Sociais de la Universidade Federal de Santa Catarina, Brasil.

los movimientos libertarios traían en su médula el proyecto de una sociedad sin clases. La utopía más completa para esa futura sociedad la desarrolló el marxismo-leninismo. Siendo así, los caminos indicados por el marxismo-leninismo para la realización de esa utopía fueron aquellos seguidos, principalmente, por los movimientos proletarios revolucionarios hasta mediados del siglo actual.

No obstante, desde el siglo pasado, ya se hacía presente, una crítica a ese modo de orientar la transformación: la del anarquismo. El anarquismo propiamente dicho estuvo limitado en tanto que fenómeno político e histórico localizado. Pero en tanto que conjunto de ideas y manifestaciones culturales, expresaba y sigue expresando, a través de sus ramificaciones contemporáneas, una de las críticas más contundentes a las prácticas revolucionarias antidemocráticas y totalitarias del marxismo-leninismo y sus ramificaciones. Aunque no siempre explícitas, se encuentran en el corazón de los "nuevos movimientos sociales" esas manifestaciones culturales cuyo origen se remonta al anarquismo.

Antes de proseguir con esta discusión es necesario presentar una consideración de carácter metodológico.

Las conexiones entre teoría y práctica no siempre se efectúan de forma tan directa como desearíamos para defender la necesidad de "unidad indisoluble" entre estas dos dimensiones de lo real. Pero en la sociedad contemporánea, en la que la información y la comunicación de masas son parte de la vida cotidiana de los pueblos, diferentes niveles del saber y del hacer terminan interconectándose. Pienso en las conexiones entre el pensamiento filosófico y teórico y los movimientos culturales e ideológicos, y las de éstos con los movimientos sociales propiamente dichos.

El pensamiento filosófico y teórico organiza y sistematiza, bajo la forma de conocimiento, los pensamientos, los deseos, los proyectos y las utopías de los movimientos sociales y su subsecuente praxis. Efectúa también una reflexión o análisis crítico sobre éstos.

Los movimientos culturales e ideológicos divulgan las nuevas ideas y crean nuevos adeptos. En este nivel el desarrollo de los medios de información se torna particularmente relevante.

Los movimientos sociales propiamente dichos son el momento de integración de la praxis con el proyecto a través de una organización grupal<sup>1</sup>.

Claro que la división en tales niveles responde igualmente a objetivos de sistematización, pues en la realidad concreta tales niveles se encuentran de manera más permeable.

Además, si los dos primeros niveles tienden, o así lo pretenden, frecuentemente, a trasponer las fronteras espaciales de su origen, inter-nacionalizándose o universalizándose, los movimientos sociales propiamente dichos más frecuentemente están localizados. Por eso mismo, al tratar este tercer nivel, el movimiento sólo podrá ser entendido en

sus especificidades en tanto contextualizado estructural y coyunturalmente. El pensamiento teórico y los movimientos culturales también expresan, o se apoyan críticamente sobre situaciones estructurales y coyunturales, pero se orienta hacia generalizaciones, mientras que los movimientos sociales propiamente dichos se vuelcan normalmente a problemas particulares inmediatos y localizados, que afligen directamente a sus participantes. El problema social que el grupo enfrenta es el material concreto sobre el que trabaja el movimiento. Con todo, el carácter del movimiento, su forma de actuación, podrá incorporar mucho de los movimientos culturales más amplios.

El marxismo-leninismo, en tanto que corriente filosófica, teórica e ideológica, fue el orientador fundamental de los principales movimientos sociales de fines del siglo pasado y de la primera mitad de este siglo, es decir, aquéllos que consideraban a la clase obrera como agente de transformación. No cabe duda de que el marxismo, principalmente desde el punto de vista de su método —la dialéctica y la concepción materialista-histórica de la realidad— sigue brindando su contribución a los movimientos sociales contemporáneos<sup>2</sup>, pero pierde su casi exclusividad anterior. Igualmente, se ha constituido en un terreno fértil, teniendo al anarquismo como contrapunto, para corrientes filosóficas y teóricas contemporáneas. Pienso aquí sobre todo en las nuevas corrientes (modernidad y nueva filosofía) que vienen realizando la crítica al centralismo burocrático, al autoritarismo y al dogmatismo revolucionario, presentes en los movimientos sociales tradicionales, contraponiendo a estos movimientos nuevos proyectos para la conquista de autonomías individuales y colectivas, y que permitan la diversidad.

El anarquismo, más como movimiento cultural y espontáneo que como un cuerpo filosófico o teórico sistematizado, se hace presente, pues, en el pensamiento crítico contemporáneo, en las manifestaciones culturales, tanto como en la práctica de los movimientos sociales propiamente dichos, aunque éstos no puedan explicitar tal tendencia. El desarrollo de los medios de comunicación de masa y de los medios de transporte han contribuido a la desterritorialización de los nuevos modelos culturales.

Esto explicaría el carácter de desterritorialización de los "nuevos movimientos sociales". ¿Por qué un movimiento de trabajadores rurales del Oeste catalinense va a defender una política de acción que también podrá encontrarse en las bases de los más diversos movimientos sociales nacionales e internacionales? ¿Mera copia o mera coincidencia, debido al hecho de que todos estos responden a las variadas formas de represión y de centralización en el capitalismo contemporáneo? ¿Y qué decir de las críticas semejantes al socialismo realmente existente?<sup>3</sup>

De hecho, el centralismo del poder, el dominio de las tecnologías duras, el peligro nuclear, la devastación ecológica y, en fin, en el centro de esta problemática, el autoritarismo burocratizado, son cuestiones estructurales fundamentales del mundo contemporáneo, tanto capita-

lista como del socialismo real. La desterritorialización del modo de producción dominante actual trae consigo también la internacionalización de los medios de información y de la cultura de masas. Siendo así, también se internacionaliza la crítica a esta situación estructural.

La identidad en estos "nuevos movimientos sociales" se construirá, pues, a partir de dos hechos.

Primero, el reconocimiento del pueblo (en un sentido más amplio que el de clase proletaria) de las condiciones materiales del capitalismo contemporáneo, y de sus variadas y superpuestas formas de opresión, mucho más amplias que los antagonismos que ocurren en el mundo de las relaciones de producción (aunque el mundo de las relaciones de producción también se reestructura, sobre todo en la fase de crecimiento de las "nuevas clases medias"). Este hecho podrá denominarse "estructural".

En segundo lugar, la internacionalización de una cultura crítica que viene penetrando a los movimientos populares. Este pensamiento crítico se está construyendo a partir de una insatisfacción por las formas de opresión y autoritarismo, tanto del capitalismo, como de los intentos de superarlo: el socialismo real. Para esta crítica las ideas anarquistas han sido valiosas. Principios que remontan al anarquismo, tales como democracia de base, libre organización, autogestión, derecho a la diversidad y respeto a la individualidad, identidad local y regional, y noción de libertad individual asociada a la de libertad colectiva, caracterizan a las formas de organización y de lucha de los "nuevos movimientos sociales". A este hecho lo denominaría "cultural".

El hecho "estructural" es el que estimula los objetivos, los proyectos o las meras reivindicaciones de los movimientos sociales. Aun así, los países del Tercer Mundo presentan sus peculiaridades estructurales en la fase del capitalismo mundial contemporáneo. Presentan también situaciones coyunturales que están en la médula de las organizaciones populares. Por lo tanto, desde el punto de vista de los proyectos y de los tipos de reivindicaciones, hay apenas una identidad parcial entre los "nuevos movimientos sociales" de los países del Tercer Mundo y los de los países desarrollados. Esa identidad se encuentra sobre todo en los movimientos ecologistas, pacifistas y feministas. No obstante, en los países de América Latina todavía no se han atendido muchas de las necesidades básicas de los individuos, tanto como los derechos mínimos de la ciudadanía, y los movimientos sociales se dirigen a reivindicaciones de esa naturaleza, que en el mundo del capitalismo más avanzado podrían considerarse como antiguas.

El hecho "cultural" es el que da forma a la organización y la praxis de los movimientos. Justamente allí se encuentra la mayor identidad entre los "nuevos movimientos sociales". Es él justamente el que da carácter a lo que se denomina "nuevo" en esos movimientos.

Procuraré, ahora, ejemplificar ese carácter a partir de estudios

realizados sobre los movimientos sociales contemporáneos en la sociedad brasileña.

El paréntesis, en términos de organización de la sociedad civil, que tuvo lugar inmediatamente después de 1964, puede representar de manera más general el marco de separación entre lo que se denomina movimientos sociales tradicionales y el surgimiento de nuevas formas de organización, o el nuevo carácter de algunas de las antiguas organizaciones populares, pues algunas de éstas siguen aferradas a sus formas tradicionales de actuación (clientelísticas, asistenciales y autoritarias). Sin duda, esta separación entre lo "tradicional" y lo "nuevo" es una construcción con una finalidad heurística. Los movimientos sociales concretos expresan de forma variada, en mayor o menor grado, la continuidad o discontinuidad en relación con la cultura política tradicional. Pero a partir del mencionado período, justamente con la proliferación de los movimientos sociales, muchos de ellos luchan contra las formas tradicionales de hacer política en este país y proponen nuevas formas de acción política, aunque a veces con dificultad inicial para sobrepasar el nivel del discurso.

Entre los movimientos que vienen asumiendo ese carácter nuevo en sus formas de actuación puede destacarse para Brasil, sector de los movimientos urbanos propiamente dichos, las CEB (Comunidades Eclesiales de Base organizadas a partir de adeptos de la Iglesia Católica), el nuevo sindicalismo urbano y, más recientemente, también rural, el movimiento feminista, el movimiento ecologista, el movimiento pacifista en fase de organización, sectores del movimiento de jóvenes y otros.

Inicialmente, los movimientos sociales urbanos, representados hasta 1964 por las Asociaciones de Amigos de Barrio y las Sociedades de Amigos de Barrio (las SAB) se caracterizaban por su reclutamiento clientelístico, por la cooptación de sus líderes por el Estado populista, por el encaminamiento de las reivindicaciones según esquemas populistas y paternalistas. A partir de 1964, incluso esas formas de organización vieron sus canales de participación reprimidos. En la década de 1970 nuevos movimientos de barrio comienzan a tomar fuerza, organizados en su mayoría como CEB, única forma de organización posible en aquella coyuntura política que veía con sospecha los antiguos canales de movilización.

Estos nuevos movimientos se caracterizan por sus luchas por romper con los esquemas populistas del pasado, por la creación de formas comunitarias de participación directa de las bases en el nivel de reflexión, de decisión y de ejecución, disminuyendo al mínimo la distancia entre dirección y base del movimiento. Defienden su autonomía frente al Estado y los partidos, considerando la ciudadanía como un derecho del pueblo en una situación de un capitalismo particularmente excluyente<sup>4</sup>. La defensa de la autonomía no significa que el partido no podrá ser usado como vía de canalización de las reivindicaciones de los movi-

mientos sociales. Significa, sí, que esos nuevos movimientos recurren a los partidos de forma distinta a la habitual en los movimientos tradicionales, en los cuales había un nítido sometimiento del movimiento al partido y, frecuentemente, al Estado. Esa nueva práctica, sin embargo, no está exenta de ambigüedad, en la medida en que frecuentemente el líder del nuevo movimiento social es asimismo un líder partidario. Por otro lado, eso produjo en los partidos la conciencia de la necesidad de respetar la autonomía de las instancias.

En cuanto a las CEB, no se restringe sólo a los movimientos que luchan por las cuestiones urbanas. Ellas penetran en el nuevo sindicalismo urbano, en el movimiento de las mujeres, en el movimiento de los jóvenes y otros. Aunque las CEB se organizaron a partir del estímulo inicial del clero y de la protección institucional de la Iglesia Católica, en principio ellas "se constituyen como una unidad eclesial esencialmente laica, cuya inspiración central es establecer relaciones solidarias entre los hombres, conforme a un modelo democrático de autogestión"<sup>5</sup>. Ese modelo alternativo dentro de la Iglesia es, sin embargo, frecuentemente vivenciado de forma ambigua, donde lo "nuevo" se confronta con las tradiciones de dominación jerárquica y patriarcal de la Iglesia brasileña y mundial.

Las CEB también se crearon en áreas rurales. Tanto en el barrio como en el campo las CEB se orientan por un proyecto básico: Democracia y Socialismo. Proponen, no obstante, que éstos pasen al nivel de la práctica inmediatamente. Desarrollan así formas de distribución del poder dentro del grupo y estimulan formas de vida socializada, tales como *mutiroes*\*, las *caixinhas* comunitarias, etcétera<sup>6</sup>.

En oposición a la tradición del sindicalismo "de masa" en el Brasil —que se desarrolló a partir de los años treinta, sometido al Estado y creando la figura del dirigente "*pelego*"\*\*—, en la década del setenta pasa a desarrollarse también un "nuevo sindicalismo". Los focos de un sindicalismo más combativo y auténtico que ya existían antes de 1964 fueron duramente reprimidos en ese momento. A fines de 1968 comienza a tomar nuevamente terreno político el sindicalismo de oposición. Las huelgas de Contagem y de Osasco son la expresión máxima de este nuevo hecho. Sin embargo, es en la década de 1970, a partir de la organización de los metalúrgicos de San Bernardo, que surge un movimiento con este carácter cultural y político "nuevo". A las siguientes orientaciones se les atribuye ser la guía de este nuevo sindicalismo:

- Autonomía sindical frente al Estado;
- independencia en relación con los partidos políticos y libertad de elección partidaria de sus participantes;

\* *Mutiroes*: iniciativas espontáneas de la gente con vistas a ayudar a levantar su casa. (N. del T.).

\*\* *Pelego*: dirigente sindical que amortigua las relaciones entre el Estado, los trabajadores y los empresarios. (N. del T.).

- negociaciones directas entre empleados y patrones, sin intervención gubernamental;
- movilización por las bases y creación de una democracia interna al movimiento;
- nueva forma de organización, trayendo el sindicato al mismo local de trabajo y creación de comisiones de fábrica<sup>7</sup>.

Es interesante observar que el sindicalismo campesino tuvo una trayectoria similar a la del urbano, en cuanto a sus formas de organización interna y sus relaciones con el Estado, el partido y la Iglesia. Hasta 1964 se observa la historia de una lucha por la tutela política del sindicato campesino todavía incipiente, entre el populismo, el PCB y la Iglesia Católica. A partir de 1964 el sindicato se institucionaliza y pasa a actuar dentro de los moldes del sindicalismo urbano conducido por el Estado. En el momento actual se halla en formación un movimiento sindical paralelo al del sindicalismo oficial en el campo. Este nuevo movimiento propone también la autonomía frente al Estado y la organización por las bases, y que se constituya en raíz de una sociedad más democrática y socializada.

Los Sindicatos de Trabajadores Rurales de la Región Sur (oeste de Santa Catalina, sudoeste de Paraná y noroeste de Río Grande do Sul) se reunieron en Chapecó/Santa Catarina en mayo de 1984, organizando formas de lucha y proponiendo coordinaciones estatales de lo que denominan "sindicato combativo". En el encuentro, los sindicalistas definieron lo que entienden por esta nueva organización de base: "es una estructura sindical diferente de la actual, en pequeños grupos; alista a todos, hombres mujeres y jóvenes; hace crecer la conciencia de clase; es más auténtica que el sindicato mismo; es incompatible con la autopromoción; las decisiones del trabajador son las que definen los rumbos de lucha"<sup>8</sup>. Este nuevo sindicalismo conjuga fuerzas al trabajo de las CEB, ya que muchos de los participantes pertenecen a las dos organizaciones. Estos dos movimientos están formando un único frente de combate en la construcción de embalses en la cuenca del Uruguay. Pretenden y creen que su movimiento logrará impedir tales construcciones. A diferencia de otros movimientos similares que se producen en áreas de construcción de embalses, y que se caracterizan como meramente reivindicativos de mejores indemnizaciones y condiciones de reasentamiento, este movimiento propone llevar a la población a tornarse dueña de su propio destino, oponiéndose a la construcción indebida de tales obras.

En cuanto al movimiento de mujeres en Brasil, también se puede distinguir uno tradicional y uno con nuevo carácter a partir de la década de 1970. El primero se caracteriza ya como movimiento de mujeres, ya como feminista reivindicativo; el segundo como feminista pero autónomo. Trátase, pues, de un feminismo libertario en contraposición a un feminismo liberal en relación con la transformación de la sociedad en un sentido más global.

Hay referencias sobre el movimiento de mujeres en Brasil desde

el inicio de la segunda mitad del siglo pasado. Son innumerables los movimientos que surgen, se desarrollan y desaparecen, cuando sus reivindicaciones son atendidas o cuando el movimiento se desgasta (en el período que va del siglo XIX a 1964). Puede caracterizarse como un movimiento de mujeres por las luchas generales: amnistía, democracia, carestía, problemas barriales, etc. En este caso, hubo algunas que asumieron un carácter reaccionario, como la marcha por tradición, familia y propiedad en 1964. Puede caracterizarse también como movimiento feminista liberal frente al *statu quo* meramente reivindicativo de los derechos femeninos: derecho al voto, derecho a iguales salarios que los hombres y derecho a una participación política más amplia<sup>9</sup>.

Tanto los movimientos de mujeres como los movimientos feministas liberales continúan proliferando hasta el momento actual. Sin embargo, a partir de la década de 1970 comienzan a organizarse movimientos feministas con un nuevo carácter: libertario. Esos movimientos no sólo anhelan la igualdad de condiciones de hombres y mujeres en el sistema actual. Luchan también por una sociedad distinta, donde las mujeres y los hombres serán diferentes. Entre éstos surgen dos tipos de organizaciones: grupos de reflexión existencial (pequeños grupos que buscan formas de transformación radical en las relaciones interpersonales, cotidianas) y grupos anticapitalistas (pretenden asociar las transformaciones radicales de las relaciones sociales a los movimientos de las clases sociales que luchan por un nuevo sistema social).

Rubim sintetiza bien este nuevo feminismo: "Un moderno feminismo que reivindica la igualdad, en cierto sentido radical, del hombre y de la mujer, por la transformación de los papeles sociales (masculinos y femeninos) constituidos por una sociedad capitalista y patriarcal y sobre la base de ésta. Creemos que el avance de esta lucha depende resumidamente (o tal vez simplificada) de la necesaria resolución histórica de dos cuestiones interconectadas y fundamentales. Una, tal vez más teórica: la articulación necesaria entre la búsqueda radical de igualdad entre el hombre y la mujer (que no implica identificación, sino en realidad diferenciación) y la búsqueda de igualdad entre los hombres (esto es, el socialismo) y la democracia. Otra, tal vez más práctica: cómo articular el movimiento (más amplio) de mujeres (y también el movimiento más general de transformación social) en el aquí y ahora"<sup>10</sup>.

El movimiento ecologista en Brasil también presenta más de una tendencia. Se destaca una ambientalista, que critica los impactos devastadores de ciertos modelos económicos, y otro tipo de "comunidad alternativa" que pretende desarrollar un nuevo *modus vivendi* en cuanto al modo de producir, de alimentarse, del cuidado de la salud, etcétera.

Dentro de una variedad de tendencias puede decirse que los ecologistas en Brasil se guían por determinados principios comunes, o sea, que se caracterizan por sus organizaciones de base, en pequeños grupos y con el siguiente proyecto general de la sociedad:

- Descentralización de la producción y del poder político, creando regiones autónomas y autogestionarias;
- producción basada en el cooperativismo y la organización social basada en la democracia directa;
- y, específicamente, la crítica directa al sistema capitalista con sus tecnologías duras, proponiendo la creación de tecnologías alternativas<sup>11</sup>.

El movimiento ecologista surge como un malestar generalizado y pluriclasista frente a los efectos devastadores de la economía contemporánea. Se constituye así en una crítica radical a los modelos actuales de producción, capitalista y socialista, y a las organizaciones políticas que los conducen. Proponen una sociedad alternativa, bastante próxima a los principios anarquistas mencionados: descentralización con respecto a la identidad local y regional, democracia de base y libre organización, autogestión y desarrollo de autonomías. El movimiento ecologista nace, pues, como un movimiento típicamente "nuevo".

Este modelo cultural orientador de las formas de organización y de la praxis de los "nuevos movimientos sociales" crea algunos problemas iniciales, pero abre también un campo de posibilidades futuras.

De inmediato, hay que reconocer que en el interior de un Estado autoritario/centralizador, aunque temeroso de las posibilidades de organización política contestataria de la sociedad civil, estas organizaciones más moleculares, como los grupos de reflexión de la Iglesia, de mujeres y ecologistas, pudieron multiplicarse enormemente, debido a sus formas de actuación localizadas. Estos movimientos estaban ante todo creando una nueva mentalidad, una nueva cultura política, lo que representa un enfrentamiento al poder central.

Allí se ubica el primer problema. Preguntarse si el hecho de que estos movimientos se dirigieran a cuestiones muy inmediatas y localizadas, y presentaran igualmente reivindicaciones parciales y locales, no imposibilitaría la unidad nacional e impediría cualquier proyecto político más global de transformación social. Esto contribuiría a una situación que algunos denominaron divorcio o ruptura entre la sociedad civil y el Estado. No cabe duda de que por ahora esto ocurre. No obstante, esta creciente proliferación de estos grupos de base viene creando un lastre social muy importante, que tuvo una primera gran manifestación, creo yo, en la movilización por las elecciones directas. Por otro lado, el distanciamiento de estas organizaciones de base en relación con el Estado y con los partidos políticos (principalmente los tradicionales) también podrá ser temporario en la medida en que éstos atiendan o no a sus deseos. Para que los partidos tengan respaldo popular, deberán cada vez más tomar en cuenta las aspiraciones de estos nuevos movimientos sociales. Por lo tanto, creemos que este dislocamiento entre sociedad civil y Estado es sólo provisorio, hasta que los partidos (en una situación de normalidad democrática) se sientan compelidos a modernizarse, tal como los movimientos sociales, que les darán y buscarán su apoyo.

Creo que la formación de una nueva cultura política es el valor fundamental de estos nuevos movimientos sociales. Fenómenos estructurales que se vuelven arquetipos políticos en la historia de Brasil, según Debrun, tales como el autoritarismo desmovilizador, y el autoritarismo movilizador<sup>12</sup>, sólo podrán ser superados a través de la formación de una nueva cultura política de masas, que poco a poco va conquistando espacio en el escenario político e imponiéndose en cuanto nueva realidad social.

En el mundo rural, campo por excelencia del autoritarismo en Brasil, donde históricamente ha reinado lo que Paulo Freire denominó "la cultura del silencio"<sup>13</sup>, donde el saber y el hacer son dictados desde la cima (por las clases dominantes) y no admiten réplica, ni siquiera un espacio de reflexión, las CEB, organizadas con apoyo de la Iglesia, y también algunos nuevos sindicatos de trabajadores, vienen efectuando una actuación que permite la ruptura de esa "cultura del silencio", creando nuevas formas de conciencia y de aspiraciones de participación política. Esos nuevos movimientos sociales están liberando en el hombre simple del campo el deseo de volverse dueño de su destino personal. Eso podrá representar en el futuro un debilitamiento, o quizás una superación, del coronelismo o del "voto de rebaño".

Además, en Brasil, si en el nivel del poder central el grupo dictatorial en el poder parece frecuentemente ignorar la existencia de movimientos sociales o de las presiones de la sociedad civil organizada, caracterizando el denominado desplazamiento entre Estado y sociedad civil, no ocurre lo mismo en el nivel estadual o municipal. Gobernadores, elegidos por los más diversos partidos, tuvieron que tomar en consideración esa nueva realidad que cuenta con la presencia activa de movimientos sociales (por ejemplo, Brizola del PDT, Montoro del PMDB y Amin del PDS)<sup>14</sup>. En el nivel de las alcaldías, también hubo presión por parte de las organizaciones de la sociedad civil, en el sentido de una participación más directa en la gestión del municipio<sup>15</sup>.

Finalizando, se puede percibir que los nuevos movimientos sociales están formando un sedimento social importante para la construcción de una nueva cultura política de base en Brasil. Esta cultura se está construyendo a partir de una identidad en torno de los siguientes aspectos principales:

- 1) Reacción a las formas autoritarias y de represión política, proponiendo democracia directa siempre que sea posible, y de base o representativa en contextos más generales, además de cuestionar los mismos criterios de distribución del poder.
- 2) Reacción a las formas centralizadoras de poder, defendiendo las autonomías locales y sistemas de autogestión.
- 3) Reacción al carácter excluyente del modelo económico adoptado en el país, dirigiéndose a nuevas formas de vida más comunitarias.

Los nuevos movimientos sociales no presentan proyectos bien definidos para el futuro, pero me parece que están construyendo las bases para una vida más democrática y más socializada.

Traducción de Luciana Daelli

## Notas

<sup>1</sup> Defino movimientos sociales como una acción grupal para la transformación (o praxis) dirigida a la realización de los mismos objetivos (o proyecto) sobre la orientación más o menos consciente de principios valorativos comunes (la ideología) y sobre una organización directiva más o menos definida (la organización y su dirección). Para una descripción más sustantiva de estos componentes de los movimientos sociales, véase mi libro *Movimentos Sociais-um ensaio de interpretação sociológica* (1984).

<sup>2</sup> Algunas de estas contribuciones destaqué en dos trabajos anteriores (Scherer-Warren, 1983, 1984).

<sup>3</sup> Una de las críticas más contundentes realizada por un militante salido del interior del mismo socialismo real, fue la de Rudolf Bahro (1979).

<sup>4</sup> Esas características figuran en los estudios de Singer y Brant (1980), Gohn (1982), Jacobi (1982, 1983, agosto de 1983), Cardoso (1983), Boschi y Valladares (1983) y otros.

<sup>5</sup> Según Camargo, Cândido P.F. de, *et. al.*, en Singer y Brant (1980).

<sup>6</sup> Para mayores detalles véase Boff (Teología Orgánica/2, s.f.), Souza (Teología Orgánica/6, s.f.), Benedetti (1983).

<sup>7</sup> Según Moisés (1982), Almeida (1983), Sarti (1983).

<sup>8</sup> Conforme el diario *O Estado -SC-* del 26/5/1984, pág. 14.

<sup>9</sup> Sobre la evolución del movimiento de mujeres consúltense Oliveira (1976), Alves y Pitanguy (1981), Montenegro (1981), Blay (1983), Rubim (1984).

<sup>10</sup> Conforme Rubim (1984).

<sup>11</sup> Para mayores detalles sobre esos aspectos consúltense la revista *Pensamento Ecológico*, especialmente la núm. 15, la revista *Espaço e Debate* núm. 9, y Lago y Pádua (1984).

<sup>12</sup> Según Debrun (1983) el autoritarismo desmovilizador "es la creencia, reflejada en práctica, de que la sociedad civil es incapaz de auto-organizarse política y económicamente, necesitando la intervención de un Estado que la trascienda"; y el autoritarismo movilizador pretende "movilizar la sociedad civil en torno de un proyecto de destino nacional".

<sup>13</sup> Conforme Freire (1972).

<sup>14</sup> Con todo, es necesario destacar que, en parte, se trataba de una maniobra electoral, pues las prácticas gubernamentales posteriores poco tienen que ver con la participación de movimientos sociales.

<sup>15</sup> Respecto de esto, consúltense Jacobi (agosto 1983).



## Bibliografia citada

- Almeida, Maria Herminia Tavares de, "O sindicalismo brasileiro entre a conservação e a mudança", en Sorj, B. y Almeida, M. H. T. (comps.), *Sociedade e Política no Brasil pós-64*, Brasiliense, San Pablo, 1983.
- Alves, Branca Moreira y Pitanguy, Jacqueline, *O que é feminismo*, Col. "Primeiros Passos", núm. 44, Brasiliense, San Pablo, 1981.
- Bahro, Rudolf, *L'Alternative. Pour une critique du socialisme existant réellement*, París, Stock, 1979.
- Benedetti, Luiz Roberto, "Igreja, Estado, Sociedade: ensaio de avaliação", trabajo presentado en el VII Encuentro Anual de ANPOCS, Aguas de Sao Pedro, 1983.
- Blay, Eva Alterman, "Do espaço privado ao público: a conquista da cidadania pela mulher no Brasil", en *Espaço & Debates*, año III, núm. 9, agosto 1983, San Pablo, págs. 80-89.
- Boff, Clodovis, "Comunidades Eclesiais de Base e práticas de libertação", Petrópolis, Vozes, s.f. (*Teologia Orgânica/2*).
- Boggs, Carl, "The intellectual and social movements: some reflections on academic marxism", en *Humanities in Society*, primavera y verano 1983, vol. 6, núm. 2/3, California, págs. 223-239.
- Boschi, Renato Raul y Valladares, Lícia do Prado, "Movimentos associativos de camadas populares urbanas. Análise comparativa de seis casos", en Boschi, R. R. (comp.), "Movimentos colectivos no Brasil urbano". *Debates Urbanos*, núm. 5, Zahar, Río de Janeiro, 1983, págs. 103-143.
- Cardoso, Ruth C. L., "Movimentos sociais urbanos: balanço crítico", en Sorj, B. y Almeida, M. H. T. (comps.), *Sociedade e Política no Brasil pós-64*, Brasiliense, San Pablo, 1983, págs. 215-239.
- Castoriadis, Cornelius, *A instituição imaginária da sociedade*, trad. Guy Reynaud, Paz e Terra, Río de Janeiro, 1982.
- Castoriadis, Cornelius y Cohn-Bendit, Daniel, *Da ecologia à autonomia*, trad. de Luiz R. S. Fortes, Brasiliense, San Pablo, 1981.
- Cristo, Carlos y Nunes, Edison, "Ecologia e política: a propósito do debate", en *Espaço & Debates*, año III, núm. 9, ago. 1983, San Pablo, págs. 90-101.
- Debrun, Michel, *A conciliação e outras estratégias*, Brasiliense, San Pablo, 1983.
- Dupuy, Jean-Pierre, *Introdução à crítica da ecologia política*, Civilização Brasileira, Río de Janeiro, 1980.
- Forman, Schepard, *Camponeses: sua participação Brasil*, trad. de M. I. Erthal Abdelnur, Paz e Terra, Río de Janeiro, 1979.
- Freire, Paulo, *Cultural Action for Freedom*, Penguin Books, Middlesex, 1972.
- Gohn, Maria da Glória, *Reivindicações populares urbanas*, Ed. Autores Associados/Cortez Ed., San Pablo, 1982.
- Guattari, Félix, *La révolution moleculaire*, Union Générale d'Editions, París, col. 10/18, 1980.
- Jacobi, Pedro R., "Movimentos populares urbanos e respostas do Estado: autonomia e controle vs. cooptação e clientelismo", en Boschi, R. R. (comp.), *Movimentos colectivos no Brasil urbano, Debates Urbanos*, núm. 5, Zahar, Río de Janeiro, 1983, págs. 145-179.
- Jacobi, P., "Movimentos populares urbanos, poder local e conquista da democracia", en Moisés, J. A. y otros, *Cidade, povo e poder*, Paz e Terra, Río de Janeiro, 1982, (Colección CEDEC/Paz e Terra, vol. 5), págs. 165-199.
- Jacobi, P., "Prefeituras democráticas, movimento popular e poder local: participação, cooptação ou autonomia?", en *Espaço & Debates*, año III, núm. 9, ago. 1983, San Pablo, págs. 66-69.
- Jacobi, Pedro R. y Nunes, Edison, "Movimentos Sociais Urbanos na década de 80: mudanças na teoria e na prática", Trabajo presentado en el GT Luchas urbanas, Estado y Ciudadanía, VII Encuentro Anual de ANPOCS, Aguas de San Pedro, 1983.
- Lago, Antônio y Pádua, José Augusto, *O que é ecologia*, Col. "Primeiros Passos", núm. 116, Brasiliense, San Pablo, 1984.
- Martins, José de Souza, *Os camponeses e a luta política no Brasil*, Vozes, Petrópolis, 1981.
- Moisés, José Alvaro, *Lições de liberdade e de depressão: os trabalhadores e a luta pela democracia*, Paz e Terra, Río de Janeiro, 1982.
- Moisés, J. A., "O Estado, as contradições urbanas e os movimentos sociais", en *Cidade, povo e poder*, Paz e Terra, Río de Janeiro, 1982 (b) (Colección CEDEC/Paz e Terra, vol. 5), págs. 14-29.
- Montenegro, Ana, "Ser ou não ser feminista", Recife, *Cadernos Guararapes*, núm. 3, 1981.
- Oliveira, Rosiska Darcy de y Calame, Mireille, *A libertação da mulher*, Sá da Costa Ed., Lisboa, 1976.
- Pansters, Wil y Randas, Anil, CEDLA Workshop 1983: "The State and the new social movements in Latin America", en *Boletín de Estudios Latinoamericanos y del Caribe*, núm. 35, CEDLA, Amsterdam, 1983, págs. 127-132.
- Poulantzas, Nicos, "O Estado, os movimentos sociais, o partido (Última entrevista)", trad. de Ana Amélia da Silva, en *Espaço & Debates*, año III, núm. 9, ago. 1983, San Pablo, págs. 70-79.
- Rabine, Leslie W., "Searching for the connections: marxist-feminists women's studies", en *Humanities in Society*, vol. 6, núms. 2 y 3, primavera y verano 1983, California, págs. 195-221.
- Rowbotham, Sheila, "O movimento de mulheres e a organização para o socialismo", en Wainwright, H. y otros, *Além dos fragmentos*, Brasiliense, San Pablo, 1981.
- Rubim, Lindinalva Silva Oliveira, "Imprensa de mulheres no Brasil (1852-1982)", en *Comunicação & Política*, Paz e Terra/Centro Brasileiro de Estudos Latino-Americanos, Río de Janeiro, vol. 2, núms. 1 y 2, mar.-jun., 1984, págs. 189-205.
- Sarti, Ingrid Anderson y Barbosa Filho, Rubem, "Desafios e desafios nos caminhos da cidadania", en *Dados*, vol. 26, núm. 3, 1983, págs. 315-334.
- Scherer-Warren, Ilse, *Movimentos Sociais - um ensaio de interpretação sociológica*, Florianópolis, Ed. da UFSC, 1984.

- Scherer-Warren, Ilse, "Contribuição de Marx o estudo dos movimentos sociais", *Boim de Ciências Sociais*, Florianópolis, Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da UFSC, núm. 31, 1983, págs. 2-8.
- Simonnet, Dominique, *L'ecologisme*, París, PUF, Col. Que sais-je?, 2ª ed., 1982.
- Singer, Paul y Brant, Vinícius Caldeira, *Sao Paulo: o povo em movimento*, Vozes/CEBRAP, San Pablo, 1980.
- Souza, Luis Alberto Gómez de, "A política partidária nas CEBs", Vozes, Petrópolis, s.f. (*Teologia Orgânica*, núm. 6).
- Touraine, Alain, *La voix et le regard*, París, Seuil, 1978.
- Touraine, A., *O pós-socialismo*, Afrontamento, Porto, 1981.

## Estado, política y movimientos sociales en el nuevo orden democrático

Carlos H. Filgueira\*

### Presentación

El presente artículo constituye una síntesis preliminar de los cuatro estudios efectuados en el Uruguay durante el primer semestre de 1986, presentados al Seminario "Democracias Emergentes en América Latina". El mismo se llevó a cabo en CIESU, Montevideo, en agosto de 1986 bajo la coordinación del autor de este trabajo. Dicho Seminario estuvo inscripto en las actividades del Proyecto PAL de la Universidad de las Naciones Unidas, formando parte de un programa más vasto referido al estudio de los Movimientos Sociales ante la crisis en Sudamérica.

### I. Introducción

La naturaleza y característica del nuevo orden democrático instaurado en el Uruguay a partir de 1985 ha ocupado un lugar central en el ámbito político y en el pensamiento reciente de las ciencias sociales. Al igual que en momentos anteriores, donde las preocupaciones fueron otras (ruptura democrática, instauración del gobierno autoritario, transición y apertura a la democracia). Frente a los problemas que presenta la coyuntura histórica las ciencias sociales reaccionaron automáticamente para intentar dar "una respuesta" a los fenómenos más próximos y acuciantes.

Tal pauta no fue ciertamente un rasgo exclusivo del Uruguay. Piénsese por ejemplo en la abundante literatura inducida por la irrupción del autoritarismo en el Cono Sur —acerca de los nuevos modelos autoritarios— y posteriormente la vigencia de los estudios referidos ya sea a las condiciones que favorecen la apertura democrática o bien

\* Investigador del Centro de Informaciones y Estudios del Uruguay (CIESU), Montevideo, Uruguay.

la discusión de "modelos" comparados de transición desde los regímenes autoritarios a los nuevos órdenes democráticos.

Como consecuencia, las temáticas dominantes en las ciencias sociales en la última década han "entrado" y "salido" del escenario con una rapidez y sensibilidad extraordinaria en relación a la coyuntura.

El objeto de estas precisiones preliminares no es el de negar la necesidad de enfrentar los desafíos actuales. Tampoco es mi intención proponer una ciencia social alejada de los acontecimientos que en cada momento histórico definen coyunturas trascendentes de reordenamiento y recomposición del orden social o político. No obstante ello, debemos admitir que la sucesión de eventos que impone temáticas de análisis diferentes y flucturantes en cada momento, no puede ser abordada satisfactoriamente sin: a) el recurso al instrumental teórico y sistemático del cual en buena medida carecemos y se vuelve vital para estructurar los sucesivos eventos, y b) un conocimiento acumulado acerca de la sociedad y la política en el Uruguay sobre el cual también queda mucho por hacer.

Pero la importancia en adoptar una postura que equilibre la distancia y/o acercamiento a los acontecimientos del momento, también tiene fundamentos particulares para el Uruguay.

La abrumadora diferencia de la producción regional en ciencias sociales y la escasa participación que le cabe a nuestro país en la misma, refuerza los rasgos de las temáticas de moda. Así, se introducen exógenamente, tópicos de análisis y perspectivas que transfieren indiscriminadamente áreas de investigación que requerirían, en propiedad, de otra óptica.

En un trabajo previo (Filgueira, 1985) he intentado mostrar estos riesgos a propósito de los "nuevos movimientos sociales". Aquí no cabe reiterar los argumentos esbozados en su oportunidad, pero sí, recordar ciertos puntos.

Como es bien sabido —y al igual que ha ocurrido en otros países de la región— bajo el régimen autoritario, la sociedad civil tendió a generar una multiplicidad de respuestas defensivas. Entre éstas, proliferaron un sinnúmero de instituciones, organismos y movimientos de naturaleza extra-estatal organizados alrededor de demandas específicas. Un fuerte componente de "espontaneismo" y "basismo", explicable por la naturaleza represiva del régimen y el carácter emergente (en formación o reformación) de los movimientos, pareció constituirse en un novedoso tipo de articulación e intermediación política.

Fue así que durante los últimos años del período autoritario aparecieron o reaparecieron con notable vigor en el escenario político, el movimiento estudiantil, sindical, las federaciones cooperativas de vivienda, juntamente con otros nuevos movimientos; movimientos juveniles, de amas de casa, "ollas populares", organismos populares orientados a la salud, organizaciones urbanas comunales, movimientos feministas y de mujeres, organizaciones de pequeños productores rurales, etc.

En su conjunto estas nuevas modalidades de movilización política desarrolladas alrededor de solidaridades renovadas, parecieron confirmar las hipótesis sugeridas por cierta literatura latinoamericana y europea, acerca de una nueva forma más eficiente y democrática de la representación de intereses en la sociedad.

En particular, el optimismo acerca de las mismas resultaba del contraste con: a) la crisis de los partidos políticos como agencias fracasadas para articular demandas; b) la superación de las formas tradicionales (pre-políticas) propias del populismo y los liderazgos carismáticos; c) como opción a la burocratización y oligarquización de los aparatos de intermediación política (democracia directa); d) por el hecho de ampliar los marcos de participación en forma autogestionaria (ampliación del concepto de ciudadanía), y e) por constituir movimientos de naturaleza extra-estatal; autónomos del Estado y del sistema político liberal y, en cierta forma, opuestos al mismo.

En el trabajo referido, mis conclusiones acerca de estos supuestos fueron, básicamente escépticas.

De un conjunto de cinco estudios de casos realizados sobre los movimientos sociales uruguayos en el período de la apertura democrática<sup>1</sup>, concluíamos que:

- a) En el período autoritario, la emergencia de una fuerte movilización de naturaleza extra-estatal desarrollada por los nuevos movimientos sociales constituía un fenómeno propio de la transición, pero con evidentes problemas de continuidad luego de establecida la restauración democrática.
- b) Que la reinstauración de los mecanismos de intermediación política (partidos, parlamento, elecciones, y sindicatos principalmente) restaba vigor, disolvía o redefinía el papel previo de los nuevos movimientos por el desplazamiento de sus contenidos extra-estatales y su sustitución por otros de naturaleza corporativa (eventualmente comprendidas dentro de procesos más generales de cooptación).
- c) Que más allá de los aspectos coyunturales, la explicación de la escasa presencia de "movimientos sociales extraestatales puros" en el Uruguay (antes y después del período autoritario) debía encontrarse en las características peculiares de las formas de agregación de interés en el sistema político. Si se quiere, expresado en otros términos, aludíamos con ello a un tipo particular de relaciones dominantes entre Estado, política y sociedad.

En contraste con la mayor parte de los estudios latinoamericanos sobre los movimientos sociales, la dificultad de reconocerlos en el proceso histórico del país, la identificamos con el relativo éxito en la integración y superación de las etapas de formación del Estado moderno uruguayo. En efecto, en tanto los movimientos sociales emergen de profundas mutaciones de la sociedad civil particularmente en sus fases

críticas (definición y lucha por la territorialidad nacional, conflictos de centralización y poderes locales, problemas de unidad ética o religiosa, integración de la "periferia" al centro, cuestión de ciudadanía, y lucha por las desigualdades socio-económicas) parece obvio que existen sobradas razones para distinguir la sociedad uruguaya como un caso relativamente *sui generis* en el contexto latinoamericano en donde el tránsito de una etapa a la otra se realizó dentro de los marcos de integración del Estado (Figueira, 1986).

No es casual, por ejemplo, que para los científicos sociales en Brasil, la cuestión de la ciudadanía, de la incorporación plena de los sectores populares a la vida política, de la marginalidad étnica, y de la irrupción de la política-ideológica —como superación de la política tradicional o no ideológica— sean los problemas más destacados que configuran la crisis contemporánea. (Wanderley Guillermo Dos Santos, 1985) y (Wanderley, F., 1985). Sin embargo, este tipo de problemas no son ciertamente los que dominan el escenario del país ni lo fueron en el pasado. Tampoco lo es el síndrome que caracteriza a muchos de los países andinos como sociedades de una nunca acabada integración social, étnica y regional. En referencia a Bolivia. "Aún cuando en las décadas del veinte y del cuarenta hubo logros en cuanto a derechos civiles y sociales, no fue sino en la Revolución de 1952 que se logró el ejercicio de la ciudadanía política (sufragio universal) y un salto a la ciudadanía social, con lo cual se instaura otra problemática. Tal vez algo que explica la naturaleza revolucionaria del cambio haya sido precisamente la prolongada y cerrada pervivencia del patrón de dominación semi-colonial, patrón que obligó a que el movimiento nacional-popular se plantease metas y formas avanzadas en cuanto al poder y la participación política. Fenómenos como los de las milicias populares, el control obrero en las minas nacionalizadas, el cogobierno y la participación sindical-campesina resultarían incomprensibles en el marco de un proceso gradualista" (Calderón y dos Santos, 1986).

Pero si las expectativas que orientan la indagación de los movimientos sociales en la región no son en rigor transferibles al Uruguay, tampoco lo son aquellos que provienen de las sociedades más desarrolladas.

En estos, los "nuevos movimientos sociales" son vistos como el resultado de profundas transformaciones estructurales y políticas de la sociedad "postindustrial" desencadenados durante el excepcional auge del período de postguerra. Las grandes mutaciones estructurales en estas sociedades han sido: el crecimiento de los conflictos desarrollados alrededor del consumo, bienestar, calidad de vida y defensa ecológica, la pérdida relativa de la centralidad del conflicto capital-trabajo, las nuevas formas de gestión del Estado de Bienestar y la proliferación de nuevas clientelas, y la importancia del desplazamiento de los procesos de acumulación privilegiando el conocimiento científico-tecnológico en desmedro del capital. En la esfera político-social, el reforzamiento de las formas

de corporativismo excluyente y en la esfera socio-cultural el avance hasta límites insospechados de los procesos de secularización e individuación.

Donde sí existen puntos en común entre la experiencia uruguaya y la de los países europeos, es en el papel jugado por los partidos políticos de masas como agencias de integración nacional. En ambas experiencias, y a diferencia de las características dominantes en América Latina, los partidos políticos jugaron un papel efectivo y eficiente como mecanismos de representación e intermediación de intereses. Ello es extensivo también a su trayectoria posterior —o más recientemente— cuando en tanto agencias de intermediación, entran en crisis.

Pero si el sistema político uruguayo participó del rasgo genérico del "pluralismo democrático" similar a las sociedades más avanzadas, ello tampoco asegura similitudes e identidades. Las instituciones que caracterizan el "pluralismo democrático" (partidos, elecciones, Parlamento, etc.) no tienen por qué corresponder a una sola matriz de relación entre Estado, política y sociedad. Y ello es central para entender la naturaleza y papel jugado por las instituciones de agregación de intereses y los movimientos sociales.

## II. ¿Qué pluralismo democrático?

Comprender las tendencias de los procesos de cambio político en la democracia emergente, requiere, en mi opinión, de una caracterización del tipo particular de "pluralismo democrático" que aseguró la gobernabilidad en el país, hasta su ruptura en 1973, y su posterior restauración.

A riesgo de reiterar propuestas y diagnósticos avanzados en trabajos antecedentes, estimo que para dar continuidad a esa línea de pensamiento, cuatro características básicas del pluralismo democrático deben ser retenidas (Filgueira, 1986).

*En primer lugar*, la constitución de los partidos políticos históricos, como mecanismos de intermediación política y como procesos anticipatorios de la formación del Estado Nación Unificado. *En segundo término*, la naturaleza policlasista o de múltiples clivajes de los mismos. *En tercer lugar*, la multiplicidad de mecanismos de gobernabilidad generados desde el Estado a partir de la apertura de canales para el ejercicio de la participación de la "sociedad civil". *Por último* y en cuarto lugar, el elevado grado de fragmentación y feudalización del Estado.

El primer punto alude a la temprana creación de las más fuertes solidaridades y lealtades políticas desarrolladas desde la independencia nacional. Las mismas como es bien sabido se anticipan a la conformación de los grupos económicos, a las agencias de representación de intereses de la sociedad civil, a la unidad nacional y en cierta forma "a la población" (crecimiento posterior por inmigración). Conceptualmente las

facciones o divisiones post-independencia corresponden a una acción prepolítica que luego dará lugar a los partidos de masas. Pero desde la independencia nacional y reforzadas por un estado de guerra interno esas fracciones concitan las más importantes identificaciones y lealtades nacionales. Con ello se consolidará un sistema de partidos y un aparato estatal fuerte, en contraste con una sociedad civil desarticulada y débil.

Las opciones de los nuevos grupos y clases en formación y consolidación en la sociedad civil a fines del siglo pasado (ganaderos, industriales, comerciantes, etc.) y sus agencias de representación que los lleva a "respetar las facciones" y a no exigir la "renuncia a lealtades", aparece en este marco, como una consecuencia lógica, inevitable, al menos como una razonable alternativa altamente probable frente a una sociedad dividida por grandes lealtades políticas precedentes. Incluso, no es ajeno a estas consideraciones, el escaso dinamismo en la reformación posterior del sistema de partidos políticos. Procesos que en otros países dieron lugar a la emergencia de nuevos partidos políticos, o a una renovación recurrente del sistema partidario (como expresiones de clase o movimientos sociales), en el Uruguay sólo conocieron una instancia, por lo demás tardía.

En este sentido, podrá discutirse si la intensidad de las lealtades políticas precedentes de los dos partidos tradicionales fueron de tal magnitud que *impidieron* la reforma del sistema de partidos en el Uruguay, aunque ciertamente, no la favorecieron. Mi hipótesis más general establece que las formas de agregación de intereses de la sociedad civil y sus manifestaciones estarán fuertemente determinadas por esta organización fundacional del sistema de partidos. Como consecuencia, un fuerte centralismo estatal estableció, dentro de los parámetros de la política tradicional o pre-ideológica, una imbricación temprana entre el Estado y la sociedad civil.

El segundo punto hace referencia a la naturaleza de los partidos tradicionales en el Uruguay y sus débiles clivajes de clase. En rigor, las dos grandes agrupaciones políticas no se establecieron, al decir de Real de Azúa, a partir de clivajes netos, puros, dominantes, anclados en la estructura económica o de clase. Existieron matices y predominios y aún perviven (regionales, sectoriales, ideológicos, y de fracciones de clase) pero en ningún caso alcanzaron a establecer predominios plenos o exclusiones totales. Con el tiempo incluso las diferenciaciones tendieron a desdibujarse y los clivajes específicos partidarios gradualmente perdieron algunos de sus perfiles distintivos.

La naturaleza policlasista de los partidos, que luego se hace más evidente con su transformación como partidos de masas (definidos por su vocación de representar a toda la ciudadanía), indicó de alguna forma que esa representatividad "total" implicaba la no representación de ningún grupo o sector en particular.

Aunque puedan distinguirse "momentos" de mayor y menor representatividad de los partidos políticos tradicionales, las evidencias sugieren que la capacidad de articular representaciones diversas, en el interior de los mismos, estuvo en relación inversa a la diferenciación y crecimiento de la libre asociabilidad de la sociedad civil como expresión de la búsqueda racional del beneficio propio (proliferación de "áreas de igualdad" y solidaridades organizadas en instituciones altamente especializadas en orientar y procesar demandas).

Pero cualquier sistema de pluralismo democrático sobre todo cuando se organiza por un sistema bipartidario de esta naturaleza, tiene como exigencia de gobernabilidad la necesidad de abrir canales y nexos de relación con la sociedad civil en forma de "representaciones" más directas (si se quiere, grupos de presión, de interés, corporativos, etc.). La imagen del parlamentarismo liberal (ajeno a la intromisión "perversa" de los grupos de interés) ha sido, en rigor, un tipo ideal, puro, en el mejor de los casos históricamente de corta vida. Precisamente este tópico se refiere al tercer punto al que se hizo referencia.

Tal vez, como pocos sistemas políticos, la gobernabilidad del sistema uruguayo descansó en una alta permeabilidad de la burocracia del Estado para abrir aquel tipo de canales o nexos con la sociedad civil como forma de asegurar un espacio de intercambio, influencia, cooptación y participación de la "sociedad civil" en las decisiones políticas. Y ello estuvo en relación directa con la escasa representatividad de los mecanismos formales de mediación política. Desde este punto de vista, se puede avanzar la hipótesis más general de que esa elevada interpenetración entre la burocracia del Estado y la sociedad civil ha sido la razón fundamental de la alta asociabilidad general y la forma de representación de intereses de toda la sociedad con escaso peso de las organizaciones y movimientos extra-estatales.

El cuarto punto, por último, hace referencia a una consecuencia importante de la naturaleza de esas relaciones: la débil articulación interna del aparato burocrático estatal y su creciente incapacidad de elaborar políticas consistentes y de largo plazo. Aquí también cabe la hipótesis de que la creciente organización y diferenciación de las agencias de intermediación de intereses imbricadas en la burocracia del Estado se acompañó de una creciente balcanización del Estado. O en otros términos, que los mecanismos de redistribución corporativa del Estado tuvieron como costo implícito su desarticulación interna.

Sin duda no es este el único factor contribuyente. También la redistribución clientelística debe contarse como efecto similar. Sin embargo, estimar la real magnitud de estos efectos en relación a otros referidos a la estructura de los partidos políticos, a la legislación electoral o a la dinámica burocrática, es una tarea que cae fuera de cualquier posibilidad de análisis en este trabajo.

Los cuatro puntos precedentes sugieren, como conclusión, que la estructura y dinámica que han seguido los grupos de agregación de

intereses en el país, sólo se explican en el interior del sistema total de organización de intereses en la sociedad, caracterizado por el elevado inmovilismo del sistema de partidos políticos y por la centralidad del Estado. A su vez, la organización de intereses también sugiere que sus determinantes no sólo tienen que ver con las bases materiales o estructurales de la división del trabajo, sino con el sistema político y su dinámica.

### III. Movimientos de derechos humanos: alcances y perspectivas<sup>2</sup>

El Movimiento de Derechos Humanos en el Uruguay constituye una de las principales organizaciones creadas en el país durante el período autoritario. El mismo se crea bajo moldes similares a otras instituciones de igual naturaleza constituidas en el Cono Sur.

A partir de la acción externa de instituciones de solidaridad y asistencia colectiva humanitaria, principalmente de los países europeos, se crea en 1981 en el país el Servicio de Paz y Justicia (SERPAJ) como primer grupo autónomo público orientado a la defensa de los derechos humanos. Hasta tanto sólo se habían registrado manifestaciones similares sin un grado de institucionalización equivalente a través de los familiares de víctimas de violaciones a los derechos humanos. Es precisamente en conjunto con estas iniciativas aisladas que se constituye el primer núcleo importante con centro en el SERPAJ.

"Posteriormente al movimiento inicial se van agregando, aunque en forma no articulada, otras organizaciones, o grupos de Derechos Humanos fundados por el movimiento sindical, estudiantil, instituciones religiosas, otras organizaciones sociales y algunos grupos autónomos. Pese a la heterogeneidad de las diferentes entidades, por su composición interna y objetivos concretos, de acción, por su inclusión o autonomía de otros movimientos. La apelación a los derechos humanos como valores universales logra homogeneizar los referentes de acción del movimiento" (María del H. Amarillo y Antonio Sorrentino Sabella, 1986).

Incluso se incorporan al mismo grupo, instituciones de los partidos políticos (Nacional y Frente Amplio) evidenciando una estructura un tanto peculiar en relación a otras experiencias de la región.

Cronológicamente a partir del grupo inicial de "Movimientos de Madres y Familiares de los Uruguayos Desaparecidos en Argentina"<sup>3</sup>, que se había constituido en 1977 con un escaso poder de convocatoria y presencia pública, se dará lugar a una sucesión de incorporaciones y transformaciones de los diferentes movimientos.

En el año 1982 y por iniciativa del SERPAJ se constituye el "Movimiento de Madres y Familiares de Procesados por la Justicia Militar". El mismo, a través del semanario *La Plaza*, plantea por primera vez reclamos acerca de la amnistía para los presos políticos.

Como consecuencia de su acción y el cierre del semanario por parte de las autoridades militares, en una instancia posterior, el movimiento logra imponer en las convenciones de los partidos políticos tradicionales el debate en torno de la amnistía. Esta demanda es también recogida por otros movimientos sociales que incluyen el tópico en su plataforma, como el movimiento sindical (PIT CNT), el movimiento estudiantil (ASCEEP), y movimiento cooperativo de viviendas (FUCVAM).

Posteriormente, en 1981, y con el apoyo de organismos extranjeros, se crea la organización de "Familiares de Exiliados" y la "Comisión por el Reencuentro de los Uruguayos". Como consecuencia de la acción del SERPAJ, surge la Comisión Nacional de Derechos Humanos, institución de corta vida (paralizada en oportunidad de la campaña electoral de 1984 y disuelta en el período democrático), pero que adquiere presencia y capacidad de convocatoria nacional e internacional.

En la esfera jurídica, la reticente actitud del Colegio de Abogados del Uruguay en relación a las demandas del movimiento da lugar al desmembramiento de grupos de sus afiliados que darán origen en 1984 a otra institución dispuesta a asumir las denuncias y trámites referidos a la represión (IELSUR, Instituto de Estudios Legales y Sociales del Uruguay). A su vez, ya desde 1983 se venían conformando otros grupos de origen religioso (FRU, Paz y Bien, etc.), aunque los grupos más numerosos se constituyen en la esfera sindical y estudiantil.

Otros movimientos de la misma naturaleza son creados en el interior del país (vinculados internacionalmente con FEDEFAM) y aunque no llegaron a formular una instancia de coordinación nacional o regional, dieron lugar a múltiples núcleos en áreas locales de escasa presencia nacional.

Por último, para cerrar esta breve cronología, en 1983 es ilegalizado el SERPAJ, y en 1984 se constituye la *Coordinadora de Entidades de Derechos Humanos*.

En este breve proceso de no más de cuatro años el conjunto de Movimientos y Organizaciones por los Derechos Humanos había logrado en diversas instancias una elevada capacidad de movilización, convocatoria e incidencia a través de sus reivindicaciones. "Estas diferentes reivindicaciones se tornan hegemónicas para todos los grupos de Derechos Humanos, pero es finalmente la Amnistía General la que cristaliza como principal consigna, aceptada incluso por los partidos políticos. Es así que fue uno de los elementos motores de la campaña electoral a fines de 1984".

Hasta aquí la breve reseña de la gestión del SERPAJ y de los grupos de derechos humanos. El balance y perspectivas del mismo, con posterioridad a la acción pública de los partidos políticos y el sindicalismo, sobre todo a partir de la restauración democrática, indica sin embargo un conjunto de problemas y limitaciones que en mi opinión confirman la acción esencialmente extraestatal que un conjunto de

movimientos desarrollaron en el período autoritario y en la transición a la democracia, pero que luego se redefinen cuando los mecanismos de intermediación política son reconstituidos plenamente (Filgueira, 1985).

Con el advenimiento del régimen democrático en marzo de 1985, se produce un general "aflojamiento" de las actividades del movimiento de derechos humanos en el interior, así como el desmembramiento de los integrantes vinculados al Partido Colorado. "Pero al SERPAJ se le reconoce un 'derecho histórico' en las propuestas del movimiento, y por su actividad motora del proceso de apertura democrática", aunque también se destaca que con la apertura "el SERPAJ ha perdido su poder de convocatoria" y el *movimiento sindical lidera* esta proyección sobre la sociedad, ahondando al mismo tiempo la exigencia de políticas que atiendan la democratización social del país" (María del H. Amarillo y Sorrentino, 1986).

La estructura y organización que se dieron las organizaciones de derechos humanos así como sus logros y perspectivas confirman de esta forma:

- a) La existencia y vigor de la resistencia al autoritarismo a partir de la sociedad civil, nucleada por áreas de solidaridad y organizaciones nuevas;
- b) las dificultades del establecimiento de demandas de tipo "*single-issue*" de este tipo de organizaciones y su débil articulación en instancia de segundo grado (limitaciones para constituir un movimiento social);
- c) la dispersión creciente de las demandas específicas en diversos movimientos y organizaciones que adoptan las mismas dentro un "paquete" de demandas múltiples (por ejemplo la centralidad creciente que adquiere el movimiento sindical);
- d) la ruptura de la coincidencia de objetivos entre los partidos políticos y los movimientos sociales con posterioridad a la reconstitución democrática. En particular el conflicto entre ambos actores luego de superada la instancia fuertemente extraestatal de la lucha contra la dictadura.

Este último punto es sin duda particularmente central en el caso de los derechos humanos, al enfrentar la cuestión subyacente de los fundamentos intelectuales de los mismos.

Como lo señalan los representantes de estos movimientos, "el discurso de los derechos humanos se asienta en valores éticos y humanitarios, pero expresaron la síntesis de indignación y protesta social contra los excesos y la opresión del régimen autoritario".

"Por el contrario, el discurso de los partidos políticos apunta a transitar por un equilibrio con el poder latente de las FF.AA. La apelación a la justicia, el desmantelamiento de los aparatos de seguridad militar y su potencial o real amenaza, cuestionan por el contrario la impuni-

dad de las Fuerzas Armadas y desafían la decisión de los partidos de mantener los espacios autónomos militares".

Esta distancia entre los partidos políticos y el movimiento de derechos humanos se vuelve entonces creciente y potencialmente conflictiva en la medida en que los primeros retoman su total vigencia.

El dar a los fundamentos un sentido ético remite, sin duda, el problema a las relaciones entre poder, política y derechos humanos y en última instancia a la cuestión de los "límites del Estado". El desencuentro entre la visión política y ética duramente criticada desde la perspectiva de los derechos humanos está comprendida sin embargo dentro de una problemática más amplia que puede expresarse en los términos de Flisfisch (1986). "Para evitar equívocos en este punto, precisaremos lo siguiente: la idea de los Derechos Humanos plantea el problema, de carácter eminentemente intelectual, *de su fundamentación*. Es posible que cualquier intento de fundamentación tenga que apelar, explícita o implícitamente, a algún tipo de trascendencia. Pero ese problema es distinto del que plantean los Derechos Humanos en cuanto asunto político, es decir, en cuanto práctico. La dificultad con las visiones trascendentes es que tienden a suponer que una solución satisfactoria para el primer problema implica solucionar el segundo. Ello es erróneo" (Angel Flisfisch, 1986).

Parece claro, en consecuencia, que la unidad entre las fuerzas democráticas de oposición ocultaba —entre muchas otras— diferencias notables entre las concepciones de lo ético y lo político. Ello expresa una distancia aparentemente irreductible entre ambas visiones, y sin duda es consecuencia de ello el problema heredado y aún no resuelto acerca de los pasos a dar por el régimen democrático en torno del juzgamiento de la acción de las Fuerzas Armadas durante el período autoritario.

#### IV. Organizaciones comunitarias urbanas

El estudio presentado en el seminario acerca de las Democracias Emergentes, por Pérez y Piedra Cueva<sup>4</sup>, ofrece una perspectiva nueva sobre los movimientos urbanos y sus relaciones con el sistema político.

Tiene la virtud en relación a los estudios de los movimientos urbanos tratados en el seminario de 1985<sup>5</sup>, de referirse a un tipo de organización posterior al período autoritario, constituida en los umbrales de la restauración democrática. No se trata por lo tanto del tipo de organización de resistencia a la dictadura —aunque sus antecedentes previos así pueden indicarlo— dado que su constitución data de mayo de 1985, ya instaurado el nuevo orden político-democrático.

El mayor interés que representa este "modelo" de organización vecinal urbana radica en la posibilidad de detectar formas de acción y organización comunitaria, que al contrario de las experiencias anteriores,

tal vez tengan condiciones de sobrevivir y no se disuelvan o pierdan sus perfiles con la restauración democrática.

1. La comunidad en cuestión se asienta en una zona periférica de la Ciudad de Montevideo perteneciente a un departamento vecino (Canelones). Se trata de un asentamiento nuevo de rápido crecimiento que en 1975 registraba un total de 8.592 habitantes. Otras referencias de interés son: a) sólo la mitad de la población proviene de Montevideo, el resto está constituido por migrantes del interior; b) las condiciones de vivienda indican un perfil atípico con una elevada proporción de propietarios (71 %) y sólo un 20 % en condiciones de arrendatarios; c) la composición social de la comunidad no corresponde a situaciones de extrema pobreza, sin primacía de ocupaciones bajas manuales (un 30 % de obreros y artesanos y un porcentaje similar de empleados de oficina, empleados del Estado y profesionales y técnicos); d) en la zona existen nuevos establecimientos industriales (6 de ellos de importancia), los cuales absorben una parte importante de la ocupación de la zona; e) se trata de una comunidad relativamente aislada en relación tanto a la planta urbana de la ciudad de Montevideo, como en referencia a otras zonas próximas del Departamento de Canelones en donde priman los barrios-balnearios.

2. El origen de la Organización Comunitaria por Soluciones Paso Carrasco (OCSPC) está antecedido por movilizaciones tendientes a mejorar los servicios de la comunidad (red de agua corriente, electricidad y teléfonos). En estas movilizaciones desde su inicio tienen una importante participación y liderazgo los representantes de los diferentes partidos políticos, indicando así una estructura un tanto peculiar de organización comunitaria.

En 1985, con la participación de delegados de las organizaciones, se programa la realización de un Encuentro de Vecinos para el mes de mayo, y en forma preparatoria se resuelve la organización de plenarios abiertos y de comisiones por áreas temáticas, encargadas de recibir y procesar las inquietudes, sugerencias y planteamientos de los vecinos. Se formaron las Comisiones de Vivienda y Urbanización, Obras y Servicios, Salubridad y Medio Ambiente, Transporte, Salud, Educación y Cultura, Seguridad Social, Presupuesto Municipal, Reactivación Comercial, Industrial y Agraria, y Derechos Humanos (Pérez y Piedra Cueva, 1986).

El objetivo de dicho Encuentro apunta a establecer una plataforma de reivindicaciones (carpeta de demandas) sobre la cual se desarrollarán las acciones de la organización. "Como se verá más adelante, la 'carpeta' no sólo es el instrumento que vincula a la población con los mediadores y decisores políticos sino que es también el principal referente para la organización y puesta en funcionamiento de los grupos adheridos".

3. Respecto a los objetivos y organización, la OCSPC se orienta a:

- a) El planteo de reivindicaciones ante los organismos competentes;
- b) incrementar la participación activa, acción coordinada y resoluciones conjuntas de las fuerzas políticas y sociales de la zona;
- c) informar, discutir y difundir los procedimientos, a fin de asegurar un real funcionamiento democrático.

En cuanto a la estructura y membresía, los miembros que se incorporan a la OCSPC —instituciones, personas, comisiones, grupos políticos, etc.— deberán vigilar algunas condiciones: de éstas, residir, trabajar, o funcionar en Paso Carrasco; haber sido designado por alguna institución a esos efectos y documentar su representatividad. Para el caso de los delegados de los partidos políticos, se establece que los mismos deberán ser designados por la Mesa Departamental o en su defecto por la Convención Departamental correspondiente.

"A su vez, la Organización Comunitaria por Soluciones Paso Carrasco está compuesta por un conjunto de organizaciones sociales, instituciones públicas y partidos políticos que han acordado los objetivos, la organización y el funcionamiento que hemos descrito. Sus componentes son los siguientes: Cuatro Comisiones de Fomento integradas por vecinos de la zona; una Cooperativa de Ahorro y Crédito con más de tres mil socios; un colegio privado de hermanas; la Asociación Cristiana de Jóvenes filial Paso Carrasco; una Cooperativa de Vivienda; un grupo pre-cooperativo de consumo (Club de Consumo, integrado por treinta familias); tres escuelas dependientes de Enseñanza Primaria: el liceo de Paso Carrasco; la Escuela Industrial, y representantes del Partido Colorado, del Partido Nacional y del Frente Amplio" (Pérez y Piedra Cueva, 1986).

En suma, se trata de una Organización —no propiamente un movimiento— de carácter fuertemente corporativo en donde se combinan, según Pérez y Piedra Cueva (1986), acciones de tipo movilización social— presión. Las demandas a su vez cubren una amplia gama de tópicos correspondientes a las condiciones urbanas: servicios, salubridad, medio ambiente, salud, educación y cultura, seguridad social, presupuesto municipal, reactivación productiva de la zona, y derechos humanos.

4. Como balance y perspectivas de la Organización Comunitaria por Soluciones Paso Carrasco me interesa destacar los siguientes aspectos. Los mismos tienen un carácter conjetural, por cuanto nos estamos refiriendo a una reciente organización cuya continuidad no está asegurada y sólo son posibles hipótesis acerca de la misma.

En primer lugar, parece obvio que uno de los aspectos innovadores en esta experiencia es la presencia de los partidos políticos como integrantes permanentes y en pie de igualdad con las otras instituciones que



conforman la organización. Lo que se desprende del estudio elaborado por Pérez y Piedra Cueva, es que esta participación partidaria sólo es posible en la medida en que *todas* las corrientes partidarias estén presentes. Ese equilibrio parece una condición necesaria para que la organización como un todo no adquiera cierto sesgo político y pierda así poder de convocatoria, legitimidad ante terceros actores y sobre todo ante el Estado.

La segunda condición, menos obvia pero de indudable relevancia, es que la participación partidaria plena requiere una fuerte demarcación de las demandas y reivindicaciones, circunscriptas a la esfera local. Ciertamente no todos los partidos políticos son iguales. A pesar de su igualdad en la membresía interna, algunos son oposición y otros gobierno.

Aparentemente esta distinción y los requerimientos de equilibrio en la representación partidaria genera problemas —y riesgos de escisión— cuando los tópicos reivindicados evaden la esfera de lo local y entran en tópicos de política más generales.

*En segundo lugar*, la participación partidaria aparece a la vez como un canal más eficiente para las demandas locales frente al Estado, y como un foco de tensión entre opciones de cooptación de la organización por parte de los partidos.

“En estos términos, las diferencias entre los representantes partidarios parecen consistir en poco más que la consabida, universal diversidad de talentos políticos generalísimos: la moderación, la urgencia por el orden justo, el aprecio nacionalista de lo propio, los apriorismos a favor o en contra de las innovaciones, etc. Sobre la base y la vigilancia recíproca en cuanto a la eventual obtención de ventajas clientelísticas se definen las relaciones mutuas de los políticos de la OCSPC” (Pérez y Piedra Cueva, 1986).

*En tercer lugar*, la estructura organizativa local con la participación de los partidos políticos tiene efectos sobre los ajustes que experimentan los representantes partidarios al desplazarse de la esfera de la política global a la vecinal. Los conflictos que los representantes partidarios llegan a tener con su partido, con motivo de las decisiones tomadas en la esfera vecinal, indican de alguna forma las solicitudes contradictorias que enfrenta un sistema partidario organizado al margen de la territorialidad cuando debe desenvolverse a nivel comunal.

*En cuarto lugar*, la OCSPC puede ser vista como una organización informal de posibles estructuras descentralizadas de gestión municipal (descentralización administrativa, participación de los usuarios de servicios públicos, etc.) a nivel comunal o vecinal. En un tipo de estructura totalmente opuesta como es la dominante en el sistema municipal uruguayo fuertemente centralizado, este tipo de experiencias deberán ser observadas con especial atención como antecedentes posibles de nuevas formas de acción comunitaria.

Por último en cuanto a la validez de la OCSPC como “modelo”

generalizable a otras comunidades, los análisis futuros tendrán que tomar en cuenta las particularidades de la comunidad en cuestión y su posible excepcionalidad en relación a otras comunidades urbanas.

Es posible que estas formas de organización se vean favorecidas y puedan desarrollarse en ciertas comunidades con determinadas características poblacionales, ocupacionales, de aislamiento geográfico, de homogeneidad e identidades compartidas por demandas comunes que afecta por igual a todos los pobladores (por ejemplo la importancia de la migración, el hecho de constituir asentamientos nuevos, predominantemente de propietarios de vivienda, baja movilidad residencial, carencias de servicios, transporte urbano, etc.).

## V. Política y sindicatos

La importancia del movimiento sindical en el Uruguay ha sido un rasgo tradicional y “prematureo” en relación a la región durante todo lo que va del siglo. Con la reconstitución democrática, tal como se ha visto en la discusión de los movimientos por derechos humanos, se confirma esta centralidad la que no hace más que reiterar la pauta encontrada en los estudios previos (Filgueira, 1986).

Esta centralidad en la emergencia del nuevo orden democrático tiene dos componentes: a) por una parte, la creciente absorción por parte del movimiento sindical de las demandas de muchos de los movimientos sociales creados en el período autoritario (carácter amplio y multifacético en la representatividad de los intereses populares en términos políticos generales), y b) su papel protagónico en los conflictos derivados con posterioridad al período autoritario, por reivindicaciones en torno de las relaciones capital-trabajo y del Estado como empleador de un casi 25 por ciento de la totalidad de la PEA. Con la postergación y represión de las demandas durante los doce años de autoritarismo, la explosión de conflictos laborales fue una consecuencia esperada, en la cual el movimiento sindical volvió a ocupar el mismo papel protagónico previo al golpe de Estado.

No obstante estas observaciones, la inserción del movimiento sindical en el sistema político y su relación con los partidos políticos ha sido muy poco estudiada sistemáticamente y se ha carecido de estudios empíricos que arrojaran alguna luz sobre estas relaciones. Existieron sí, múltiples hipótesis sostenidas por evidencias indirectas o bien por inferencias de carácter ex-post de comportamientos políticos.

El trabajo presentado al seminario sobre este tópico ofrece por primera vez un abordaje de las relaciones entre sindicalismo y partidos políticos sostenido en evidencias empíricas<sup>6</sup>.

1. A partir de encuestas realizadas en la ciudad de Montevideo donde se identifican preferencias (voto) partidarias y pertenencia sindi-

cal, González discute críticamente dos de las tesis más aceptadas corrientemente. "La primera tesis, de larga prosapia, puede resumirse en una frase: los trabajadores sindicalizados tienen una personalidad política dividida. En época de elecciones las lealtades partidarias tradicionales, los vínculos afectivos con la divisa blanca y colorada, y los efectos de la socialización política familiar se hacen sentir con toda su fuerza: la mayoría de los trabajadores vota a los partidos tradicionales. Por eso los resultados electorales del Uruguay democrático, los de 1984 inclusive, son lo que son. Pero en los períodos interelectorales —esto es durante la mayor parte del tiempo— y enfrentados a las presiones incómodas de la vida cotidiana, los trabajadores sindicalizados reconocen y aceptan un liderazgo enteramente diferente: la izquierda. Y al hacerlo así, naturalmente, desautorizan al liderazgo político que ellos mismos votaron en las elecciones nacionales. Esto se observa en la efectiva capacidad de liderazgo sindical para conducir los conflictos laborales, en oportunidades fuertemente teñidos de tono político" (González, 1986).

Esta tesis, por otra parte, tuvo su apoyo en experiencias políticas de otros países que evidenciaron opciones políticas contradictorias en momentos diferentes: una opción conservadora, de estabilidad, cambio incremental y seguridad, cuando se trata de elegir a los gobernantes; y una opción más radical o intransigente en la política cotidiana, menos determinada por "problemas generales" y más asociada a las condiciones de vida del "día a día".

Respecto a la crítica de la tesis, dos son las evidencias presentadas: a) por una parte, los universos de votantes y de trabajadores asalariados sindicalizados son cuantitativamente diferentes. Los segundos apenas son una quinta parte (en Montevideo) del universo de votantes. En principio, por lo tanto, no tiene por qué existir inconsistencia o contradicción entre los resultados electorales (favorables por amplio margen a los partidos tradicionales) y el liderazgo de la izquierda en el ámbito sindical (minoritaria electoralmente).

La segunda evidencia demuestra sin embargo que tampoco es correcto que las preferencias políticas en el ámbito sindical correspondan a una minoría de izquierda (Frente Amplio) y haya una amplia mayoría de seguidores de los partidos tradicionales.

Si al Frente Amplio corresponde un tercio de los votos en las instancias electorales en Montevideo (1971 y 1984), en el ámbito de los trabajadores organizados esta pertenencia política alcanza a un 58 por ciento. De lo cual se concluye que el poder sindical orientado por la izquierda no es proporcional a su número: "ese quinto de la población adulta tiene más poder real, en muchos sentidos, que la mitad constituida por los no trabajadores" (González, 1986).

La segunda tesis se refiere a la idea difundida de que la vida sindical está determinada por la vida político-partidaria, volviéndose en consecuencia un corolario de la primera tesis.

Históricamente esto es así; anarquistas, socialistas y comunistas

dieron origen a los sindicatos y en cierta forma puede afirmarse que genéticamente estos son "criaturas de la izquierda".

No obstante ello, las evidencias presentadas por el estudio en cuestión, muestran que las preferencias políticas no corresponden a esta pauta.

"El Cuadro 2 muestra que el 56 % de los trabajadores frentistas está sindicalizado (en el sentido amplio indicado en el Cuadro 1). Sólo el 26 % de los trabajadores colorados está sindicalizado: menos de la mitad. Los trabajadores blancos aparecen en una situación intermedia. Visto en términos de qué determina a qué, es posible que los frentistas busquen empleos en lugares de trabajo no sindicalizados. Pero la hipótesis más simple y más probable va en sentido inverso: en el pasado y hasta hoy en día los sindicatos han actuado como agentes de socialización política para la izquierda. La izquierda *recluta* adherentes y electores a través de los sindicatos".

A su vez otras evidencias confirman las identidades político-ideológicas dominantes en relación a la organización en sindicatos: el porcentaje de la extrema izquierda que encuentra sindicato formado es ocho veces superior de los que se ubican en la extrema derecha. Electoralmente el "clivaje" sindical es decisivo para los resultados de la izquierda.

2. Las consideraciones que anteceden permiten discutir algunas consecuencias de importancia teórico-prácticas referidas al sistema político uruguayo.

En primer término, el doble escenario "sindical" y "electoral" como conflicto dominante del orden democrático no tendría la relevancia que se le atribuyó.

A lo sumo, podría admitirse un efecto de "arrastre" de los liderazgos sindicales dominantes de la izquierda sobre los trabajadores de los partidos tradicionales en las instancias electorales, pero su significación numérica sería en todo caso muy menor y sin efecto sobre los grandes agregados electorales.

La eficiencia corporativa de las demandas y movilizaciones sindicales lideradas y apoyadas mayoritariamente por la izquierda explicarían estos efectos de "arrastre".

No obstante ello, no existen evidencias fuertes para afirmar esta hipótesis. En la situación testada de los sindicatos estatales donde el reclutamiento laboral correspondió a un sistema de clientelas de los partidos tradicionales, deben admitirse tres posibles mecanismos sobre los que se debería conocer más: a) o bien los reclutados experimentaron un proceso de "izquierdización" (éxito de la acción de los partidos de izquierda); b) un efectivo proceso de "arrastre" de los líderes de izquierda (carácter instrumental de las demandas corporativas), o bien, por último, c) un clientelismo fallido que abrió los espacios del Estado a todas las orientaciones político-ideológicas.

En segundo lugar, con respecto a la segunda tesis, la ambigüedad de la misma destacada por González (1986) --origen histórico y comportamiento actual-- comprende en mi opinión, otras ambigüedades que será necesario conocer.

En rigor, no existe necesariamente una contradicción entre los sindicatos "como criaturas" de la izquierda partidaria y los sindicatos como arena de reclutamiento electoral de los partidos políticos. Lo que sí está presente, es la necesidad de compatibilizar solicitudes que pueden entrar en conflicto entre la esfera sindical, con sus requerimientos propios, y los partidos políticos.

En este sentido, la articulación entre ambos ámbitos corre por cuenta de las dirigencias que participan a la vez de ambas esferas como eje capaz de asegurar su legitimidad en las dos.

Por último, de lo discutido hasta aquí, surgen como evidentes las tensiones internas que se desarrollan en el interior de los partidos (en particular los partidos de masas o con aspiraciones de poder electoral) en la medida en que entran en la arena sindical disputando un espacio de reclutamiento.

Para los partidos políticos, los problemas e interrogantes son diferentes: en el caso de la izquierda, se plantean sus límites en su aspiración de constituirse en partidos de masas impuestos por un fuerte "clivaje" sindical. Para los partidos tradicionales, a su vez, el interrogante es acerca de si su estructura y formas de organización admiten la corporación sindical en su seno. La viabilidad de que ello ocurra parece depender menos de razones ideológico-políticas que del carácter coyuntural de ser oposición o gobierno.

## VI. Estado, política y sociedad

A partir de la apertura democrática y ya asumidas las funciones de gobierno bajo el nuevo régimen, la discusión en torno de los problemas de *restauración o cambio* ocuparon un lugar importante en el ámbito político y en las ciencias sociales.

Dos convicciones orientaron esta discusión:

- a) Por una parte, los riesgos implícitos de la restauración de un "modelo" democrático que antes no había demostrado poseer defensas suficientes como para impedir la polarización y radicalización del conflicto socio-político (aspectos de gobernabilidad), y
- b) la necesidad de encontrar formas opcionales de relacionamiento entre sociedad y política que aseguraren a la democracia emergente una continuidad sin rupturas.

Desde el punto de vista económico ha sido muy amplia la crítica

a los "modelos" dominantes previos al golpe de Estado, así como al implementado bajo el régimen militar.

Ello también se hizo extensivo a la política social y crisis del "welfare State" renovando una vieja polémica acerca de la centralidad y papel del Estado en la economía.

Con todo, los análisis de las "salidas" posibles para la democracia emergente han tenido un fuerte componente "economicista".

El cuarto trabajo presentado al seminario examina el rol del Estado desde una perspectiva política y sus limitaciones como posible polo de dinamización de la economía y la sociedad?

Su tesis fundamental identifica como crítica el papel central que ha ocupado el Estado en el Uruguay, en virtud de un doble proceso acumulativo constituido por: a) el crecimiento de las demandas sociales y b) la pérdida de capacidad decisional del Estado.

A partir de una centralidad histórica presente prácticamente desde su constitución, el Estado es percibido como un sistema que se legitima sobre pautas de naturaleza redistributivas desdobladas en un sistema clientelístico particularista (pre-ideológico) y un sistema corporativo-redistributivo-ideológico.

"Ni el clientelismo ni el corporativismo son fenómenos nuevos, pero la centralidad del Estado determina su persistencia y desarrollo, en la medida en que expresan modalidades prevalentes de canalización de demandas hacia el Estado" (Aguiar, 1986).

Esta pauta de centralismo estatal tiene obvias conexiones con la escasa representatividad de los partidos políticos, en la medida en que el "bipartidismo fragmentario" refiere a un sistema de partidos en el cual otra serie de mecanismos, que están descritos en términos gruesos pero que no se han analizado aún en todas sus implicaciones, generan una tendencia a la fragmentación interna de las grandes unidades partidarias, lo que plantea diversos tipos de interrogantes respecto a sus posibilidades de "representación" (Aguiar, 1986).

En su dinámica, el sistema autosostenido de centralidad y redistribución estatal conoce un período de largo aliento en donde el sistema es compatible con la forma democrática, pero ello tiende a acumular tensiones en forma "perversa" para el sostenimiento del sistema hasta su ruptura<sup>8</sup>.

Como resultado de este círculo vicioso, el Estado pierde condiciones de capacidad decisional en donde se identifican cuatro manifestaciones importantes: "a) el mantenimiento de un comportamiento claramente 'incrementalista' para las decisiones rutinarias, b) la postergación de decisiones estratégicas o no rutinarias, c) la adopción de pautas de decisión de tipo 'split the difference' en los casos de decisiones eventualmente conflictivas y d) la recurribilidad regular de las decisiones adoptadas. Como consecuencia de todo esto, en el Uruguay resulta mucho

más fácil hacer política que hacer políticas y la política deviene fácilmente ritualista, aún cuando se pretende innovadora”.

Como no es posible pensar en que la distancia entre demandas y recursos pueda revertirse fácilmente, sino que tiende a aumentar, y a la vez como la legitimidad redistributiva sigue siendo la base del sostenimiento del sistema, las conclusiones del proceso referido acerca del papel central que puede desempeñar el Estado, bajo el “modelo” redistributivo, deben ser más bien escépticas.

En consecuencia, se sugiere que la alternativa debe encontrarse en la sociedad civil y observarse en particular aquellos emergentes organizacionales que pueden a la larga constituir un sistema autosostenido dinámico.

“En el caso uruguayo, la centralidad del Estado aparece en cuestión a través de dos modalidades de organización que implican el surgimiento de nuevas formas de satisfacción de las demandas sociales básicas, que llamaremos ‘organizaciones de gestión privada colectiva’ y ‘redes de gestión privada colectiva’, aludiendo al diverso grado en el que se han desarrollado procesos de organización formal”.

En el primer caso se incluyen múltiples manifestaciones de organización productiva y de servicios de naturaleza cooperativa, mutual, gremial productiva, asociativas de diversa naturaleza, fundaciones, asociaciones de gestión y crédito de instigación, etc. En la segunda se ubican aquellas redes de gestión colectiva sobre bases territoriales y ocupacionales tendientes predominantemente a la satisfacción del consumo, atención primaria de la salud, los servicios al hogar, vigilancia, servicios de cuidado personal (niños y ancianos), etc.

Indudablemente muchas de estas organizaciones tienen una larga historia y no constituyen eventos novedosos. Sin embargo es notorio que estas áreas y redes de gestión colectiva se han desarrollado en las últimas décadas en forma extraordinaria al margen de la acción estatal y del sistema redistributivo dominante.

Como factores favorables se anotan: a) la tendencia ya sostenida en su crecimiento y viabilidad; b) la modernización técnica apoyada en la innovación; c) el carácter privado e independiente del Estado; d) la existencia de un amplio espacio para el desarrollo de las nuevas áreas de gestión, y e) la inviabilidad del modelo de asociación entre Estado, multinacionales y sector empresarial conocido en otros países (reticencia del sector multinacional y carencia de inversión privada empresarial).

A su vez, como los posibles frenos y limitaciones a su desarrollo, se cuenta la importancia que representa para las élites políticas el mantenimiento de la centralidad estatal como fuente de poder (amenaza de “desestatalización”).

## VII. Consideraciones finales

Los cuatro estudios discutidos en el presente trabajo hacen difícil una síntesis comprensiva final en virtud de la heterogeneidad temática, los alcances y las metodologías empleados.

Más que una síntesis entonces, estas consideraciones finales están orientadas a abrir una serie de cuestiones que los trabajos sugieren, a partir del marco de referencia expresado en los puntos preliminares. Digamos en primer lugar, que la democracia emergente en el Uruguay y su carácter fuertemente restaurador del orden previo, tiene al menos, como punto de referencia negativo, la crisis de ese orden. Tal vez no es mucho pero es un punto de partida.

Atribuimos esa crisis a un sistema de carácter autosostenido y acumulativo en donde la mutua interacción de cinco procesos llevaron a un punto de ruptura al sistema político: *en primer lugar*, a nivel estructural, a un proceso creciente de tensiones entre expectativas y demandas sociales y su incapacidad de satisfacerlas; *en segundo lugar*, a la proliferación de formas de organización de intereses de la sociedad civil alrededor de nuevas agencias y demandas altamente especializadas funcionalmente para organizar, captar, procesar y dirigir demandas. *En tercer lugar*, a la elevada permisividad y apertura de la burocracia estatal para abrir espacios de interpenetración con aquellas agencias, bajo la forma de un sistema redistributivo de la naturaleza semi-corporativa informal. Tal sistema aparece como un requisito para asegurar la legitimidad del orden establecido ante la ausencia de un sistema partidario con baja capacidad de representación. *En cuarto lugar*, al recurso de clientelismo político como mecanismo de absorción de tensiones sociales y demandas crecientes, y *en quinto lugar*, a los efectos desintegrativos del Estado y de su balcanización interna por su orientación a la satisfacción de demandas puntuales de naturaleza redistributiva sin articulación ni consistencia (pérdida de racionalidad en la toma de decisiones).

Desde un punto de vista estructural, los indicadores de modernización y que el país evidenció (en contraste con su estancamiento económico), mostraron que su ventaja relativa con respecto a otros países de la región ocultaba fuertes tensiones sociales. A su vez desde una visión política, el modelo de pluralismo democrático —también ejemplo de estabilidad en la región— ocultaba igualmente un sistema perverso de acumulación de tensiones.

“Dicho de otra manera, aquellos países que fueron previamente lo bastante ‘afortunados’ como para haber desarrollado un modo pluralista de intermediación de intereses con sus asociaciones —múltiples, extendidas, formadas espontáneamente, mantenidas voluntariamente, fácilmente abandonadas y políticamente autónomas— es probable que se encuentren con serios impedimentos para la gobernabilidad en el Estado capitalista post-liberal avanzado” (Schmitter, 1980).

Es en este contexto en donde, creemos, deben evaluarse las conclusiones de los estudios presentados en este trabajo.

En particular, los nuevos "emergentes" en el orden democrático contemporáneo constituidos por organizaciones y movimientos sociales innovadores, no parecen, "per se", asegurar su consolidación como para alterar los fundamentos de las formas de relación entre Estado, política y sociedad civil. O por lo menos no hay aún evidencias que su poder y peso relativo sea suficiente como para revertir la centralidad estatal dominante. La importancia de su análisis sin embargo no puede minimizarse en la medida en que indican tendencias posibles —e imprescindibles— de renovación del orden democrático emergente.

## Notas

<sup>1</sup> Nos remitimos a los seis trabajos publicados en el libro *Movimientos sociales en el Uruguay de hoy*, Filgueira, C. (comp.), CLACSO-CIESU, Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo, diciembre, 1985.

<sup>2</sup> El presente punto se desarrolla sobre la base del trabajo presentado al Seminario sobre Democracias Emergentes, CIESU, Uruguay, agosto de 1986, elaborado por María del H. Amarillo y Antonio Sorrentino Sabella del IELSUR, "Movimientos de derechos humanos en el Uruguay".

<sup>3</sup> Este Movimiento está estrechamente vinculado en sus orígenes a la Organización de Madres de Plaza de Mayo en Argentina, aunque su estructura interna no contempla solamente mujeres.

<sup>4</sup> Pérez, R. y Piedra Cueva, F., "Movimientos sociales urbanos y sistema político: el caso de Paso Carrasco", CLAEH, 1986.

<sup>5</sup> Para una referencia a éstos trabajos véase Filgueira, C. (comp.), *Los movimientos sociales en el Uruguay de hoy*, ob. cit.

<sup>6</sup> González, L. E., "Los sindicatos en la arena política", Documento presentado al Seminario Democracias Emergentes en América Latina, CIESU, Montevideo, 1986.

<sup>7</sup> Aguiar, C., "Centralidad estatal y gestión privada colectiva: Indagaciones preliminares", presentado al Seminario sobre Democracias Emergentes en América Latina, CIESU, Montevideo, 1986.

<sup>8</sup> Contemplándose en este proceso la creciente distancia entre expectativas y aspiraciones y los recursos económicos para satisfacerlos.

## Bibliografía citada

- Aguiar, C., "Centralidad estatal y gestión privada colectiva, indagaciones preliminares", Documento presentado al Seminario Democracias Emergentes en América Latina, CIESU, Montevideo, 1986.
- Amarillo, M. del Huerto y Sorrentino, A., "Movimiento de derechos humanos en el Uruguay", Documento presentado al Seminario Democracias Emergentes en América Latina, CIESU, Montevideo, 1986.
- Calderón, F. y dos Santos, M., "Lo político y lo social: bifurcación o síntesis en la crisis", presentado al Colloque Democratie, Socialisme et Totalitarisme, Paris, 1986.
- Filgueira, C., *Movimientos sociales en el Uruguay de hoy*, CLACSO-CIESU, Ed. Banda Oriental, diciembre, 1985.
- Filgueira, C., *Concertación salarial y gremios empresariales en el Uruguay*, PREALC, Santiago de Chile, mayo, 1986.
- Flisfisch, A., "Derechos humanos, política y poder", en Ansaldo, W. (comp.), *La ética de la democracia*, CLACSO, Buenos Aires, 1986.
- González, L. E., "Los sindicatos en la arena política", Documento presentado al Seminario Democracias Emergentes en América Latina, CIESU, Montevideo, 1986.
- Guillermo Dos Santos, W., A " 'Pos-Revolução' Brasileira", en *Brasil Sociedade Democrática*, Jose Olympio Ed., Río de Janeiro, 1985.
- Pérez, R. y Piedra Cueva, E., "Movimientos sociales urbanos y sistema político: el caso de Paso Carrasco", Documento presentado al Seminario Democracias Emergentes en América Latina, CIESU, Montevideo, 1986.
- Schmitter, P. H., "Interest Intermediation and Regime Governability in Contemporary Western Europe and North America", en Berger (Ed.), *Organizing Interest in Western Europe*, Cambridge University Press, 1980.
- Wanderley, F., "Mudança Política no Brasil. Aberturas, Perspectivas e Miragens", *Cadernos DCP*, núm. 7, 1985.

## Democracias emergentes en Bolivia

Roberto Laserna\*

El 6 de agosto de 1985, en las instalaciones del Congreso Nacional, Hernán Siles Zuazo transfirió la Presidencia Constitucional de Bolivia a Víctor Paz Estenssoro. Había transcurrido un cuarto de siglo desde que el país presenciara un acto similar acorde a las disposiciones legales. Curiosamente, los protagonistas eran los mismos.

Como en un espejo desgastado y corroído, algo parecía repetirse. El tiempo había marcado huellas en ambos rostros y el entusiasmo de entonces había sido sustituido por una cansina sobriedad. La reiterada presencia de ambos hombres recordaba a todos que, entre uno y otro evento, habíamos sobrevivido a 16 presidencias diferentes (excluyendo frustradas posesiones de Palacio que, como en noviembre de 1979, llegaron a durar 15 días) y más de una decena de golpes de Estado liderados por oficiales militares. La incertidumbre y la arbitrariedad habían evitado el surgimiento de nuevos líderes.

Pero en los reflejos de ese espejo también podía percibirse algo nuevo. Siles y Paz ya no eran los correligionarios que compartían ideales y ambiciones, sino dos adversarios que encarnaban visiones y proyectos diferentes. Y para encontrar un acto similar, en el que el Presidente entrega el mando a un opositor, habría que remitirse no a 25 sino a 50 años o quizás más. No toda era repetición en ese acto borroso y opaco. Acaso lo nuevo era un signo de que la democracia, pese a todo, tal vez...

¿Cuál es el margen de ese tal vez? Esta pregunta sintetiza una de las inquietudes que animaron los trabajos de investigación y reflexión que sintetizamos en el presente texto. Ello no implica que estemos ya en posibilidades de dar una respuesta. Se ha tratado de avanzar en ella suponiendo que la pervivencia y la consolidación de un sistema democrático está sujeta no solamente al desarrollo de una determinada cultura

\* Investigador del Centro de Estudios de la Realidad Económica y Social (CERES), La Paz, Bolivia.

política o a la disponibilidad de excedentes económicos, sino también a la existencia de un sistema institucional capaz de canalizar las demandas sociales, de permitir la resolución pacífica de los conflictos y de vincular sin traumatismos Estado y sociedad civil, acción de gobierno y acción social.

A partir de esa premisa, hemos tratado de identificar lo que provisionalmente se designó como "democracias emergentes", es decir, "demandas de transformación en los mecanismos institucionales" o "demandas de cambio del sistema de legitimidad en el seno de la sociedad y sus implicaciones en las formas de legalidad" (Calderón, 1986). En esta perspectiva, con "democracias emergentes" no aludimos a un concepto sino a un objeto de análisis. Y tratamos de encontrarlo en los principales movimientos sociales y en el sistema político. El grupo de trabajo estuvo conformado por Zavier Albó, René Mayorga, Wálter Guevara y Roberto Laserna, quienes tuvieron a su cargo, respectivamente, la realización de los estudios en las siguientes áreas: movimiento campesino (CSUTCB), movimiento obrero (COB), sistema político (el gobierno de Paz y los partidos políticos) y movimiento regional (los comités cívicos).

Con este esfuerzo continuamos uno anterior, que indagó acerca de los movimientos sociales frente a la crisis, también bajo el impulso de Pablo González Casanova (Universidad de Naciones Unidas) y la coordinación de Fernando Calderón Gutiérrez (Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales), y que en Bolivia culminó en el libro *Crisis, democracia y conflicto social* (Laserna, 1985 a). Por eso, aunque la responsabilidad del presente texto me corresponde, sus méritos son el fruto de un esfuerzo colectivo.

### La producción de la coyuntura

Una de las conclusiones a las que habíamos arribado anteriormente enfatizaba que en Bolivia, de un modo particularmente evidente, la coyuntura democrática debía ser considerada como un genuino producto de la acción social. La prolongada lucha por el respeto a la autodeterminación y a los derechos del pueblo había permitido una amplia convergencia social y política en torno de la demanda democrática de constitucionalización de los poderes públicos. Pero, detrás del acuerdo que culminó en los meses de setiembre y octubre de 1982, se multiplicaban las razones y los objetivos. No solamente se concebía a la democracia de muchas maneras, sino que también se la buscaba por muchos motivos, especialmente de orden particular.

Desde 1977 se habían venido entrelazando dos temas: crisis y democracia. Asimilando caos y democracia, se justificó el autoritarismo como necesidad de orden para enfrentar la crisis. Luego se apeló a la crisis para enfrentar y deslegitimar a las dictaduras, y se propugnó la

democracia con el argumento de que ella representaba la solución política necesaria para encarar la crisis. Eran discursos, ciertamente, pero tras ellos habían intenciones y voluntades con raíces muy concretas.

La crisis económica empezó a manifestarse hacia 1977 con la perceptible contracción del flujo de recursos financieros externos, tanto por la disminución de la liquidez en el mercado internacional como por la reducción de la capacidad de exportación de nuestra economía. Esto representó un rápido crecimiento absoluto y relativo del servicio de la deuda y la correspondiente escasez de divisas, afectando negativamente las posibilidades de importación y, por esa vía, tanto el mercado de consumo como el aparato productivo moderno que eran, y son aún, altamente dependientes de la provisión de bienes, insumos y maquinarias del exterior.

Ante esta realidad económica y con la creciente presión internacional en torno de los derechos humanos, el gobierno Bánzer se propuso cambiar sus bases de legitimidad convocando a elecciones en un marco de libertades políticas restringidas. Las protestas encontraron un canal convergente cuando las esposas y los hijos de cuatro dirigentes mineros iniciaron una huelga de hambre pidiendo amnistía irrestricta y el retorno de los exiliados no sólo al país sino a sus fuentes de trabajo. La solidaridad generalizó la huelga y el régimen se vio obligado a tolerar la acción opositora de los partidos de izquierda y de los organismos sindicales, que se vigorizaron de un modo extraordinariamente rápido.

Las elecciones convocadas por Bánzer se realizaron en julio de 1978 y fueron anuladas poco después por la magnitud del fraude electoral, perceptible para cualquiera, y la inverosimilitud de las cifras que el mismo arrojara en favor del candidato oficial. Este, debilitado Bánzer, obtuvo respaldo militar para hacerse de la presidencia, pero no pudo prolongar su permanencia en ella por más de tres escasos meses. La acción de masas volvió a precipitar un golpe militar (noviembre de 1978), esta vez justificado por la necesidad de realizar elecciones limpias y permitir el retorno ordenado de los militares a los cuarteles. Las elecciones no alcanzaron a culminar en la formación de un gobierno y los militares sólo retornaron circunstancialmente a sus cuarteles.

El gobierno interino de Guevara (agosto de 1979) planteó la prioridad de enfrentar la crisis y fue derrocado bajo la acusación de prorroguista (noviembre de 1979). Quienes acompañaban al general Natusch tampoco lograron vencer al país de la gravedad de la crisis y debieron retroceder ante la voluntad democrática del pueblo. El nuevo interinato de la señora Gueiler ensayó algunas medidas de reordenamiento económico sin condicionarlas a las nuevas elecciones que se le había encomendado presidir (diciembre de 1979). Pero apenas alcanzado este objetivo fue violentamente "renunciada" por un grupo de oficiales (julio de 1980) sobre quienes pesa todavía un conjunto de sospechas y acusaciones de corrupción, inmoralidad y complicidad con el tráfico de estimulantes.

Los veinte años de García Meza se redujeron a uno, pues tuvo que ceder posiciones ante el empuje de la oposición popular. Y lo mismo ocurrió con Torrelio que, más cauto, propuso al país un plan de tres años para alcanzar una estabilización económica y el retorno a la democracia. Pero apenas alcanzó a iniciarlo, liberalizando el mercado de divisas y abriendo el cauce de la hiperinflación, cuando tuvo que dar paso a un nuevo ensayo (julio de 1982). Vildoso pidió un año para organizar nuevas elecciones, pero no obstante, en menos de tres meses, tuvo que reconocer la validez de las elecciones de 1980 y por ende entregar la presidencia a los civiles (octubre de 1982). Para entonces, la inestabilidad de la política económica y la lucha por la democracia, que absorbió esfuerzos y preocupaciones, impidieron poner en marcha acciones viables y coherentes para detener la crisis que, por el contrario, se había agravado y acelerado descontroladamente.

El gobierno democrático presidido por Siles Zuazo debió enfrentar, en primer término, una auténtica explosión de expectativas. Parecía como si todos los que participaron en la instauración de la democracia le pasaran la factura al nuevo gobierno. Es cierto que éste alentó tal actitud ofreciendo soluciones inmediatas convencido, al parecer, de que el Estado era esa maquinaria poderosa que aparentaba ser, y de que era posible satisfacer a todos por igual.

Lo que seguramente ignoró es que la crisis había estado socavando, más que a cualquier otro, al sector público de la economía. La inflación y la corrupción habían reducido considerablemente los rendimientos tributarios, y la prioridad de la deuda externa en la utilización de divisas había impedido hasta inversiones de renovación en las principales empresas del Estado. Pero eso no fue todo, el año agrícola 1982-83 sufrió desastres naturales de gran magnitud, disminuyendo en casi un 40 % la oferta de bienes agropecuarios de origen nacional, lo que estimuló aún más el aumento de los precios, tanto por escasez, como por la necesidad de importar productos alimenticios de los países vecinos.

Por otro lado, sin que nunca llegara a hacerse explícito, el gobierno se vio también enfrentado a un bloqueo financiero internacional, agudizado aún más cuando anunció su imposibilidad de satisfacer las obligaciones de la deuda externa.

Habiendo renunciado de antemano a ejercer la represión y a descargar los costos de la crisis en los sectores populares, el gobierno tampoco pudo contar con el respaldo de éstos para diseñar una política económica opcional. En esta paradoja radicó, probablemente, una de las razones de su impotencia.

Si es cierto que la búsqueda de la democracia fue precipitada y alentada por la urgencia de enfrentar una crisis que los sectores populares intuían devastadora para ellos, es entonces comprensible que concibieran a la democracia como un ámbito de participación. Se trataba de estar ahí para asegurarse que no serían otra vez las víctimas del Estado

y que no seguirían cubriendo los costos de un dispendio que no los había beneficiado. Y en contraposición a eso, en el gobierno se anidaban las viejas concepciones del Estado como autoridad paternal, indisputable y benevolente. Y como en una disputa generacional, que algo de eso tenía, se profundizó la brecha sin que el cordón llegara a romperse. Padre autoritario e hijo rebelde se inmovilizaron mutuamente. Hasta el cansancio de diciembre de 1984.

En medio de una prolongada huelga general nacional dispuesta por la Central Obrera Boliviana y en un clima de aguda tensión, los partidos políticos con representación parlamentaria, del gobierno y la oposición, acordaron dicho mes la reducción del mandato presidencial en un año y la convocatoria a nuevas elecciones para julio de 1985. Tal acuerdo puso de manifiesto lo que en la realidad ya había ocurrido: el derrocamiento de Siles. Porque Siles era presidente, pero ni él ni su gabinete gobernaban al país. Acosados por el peligro siempre latente de un golpe de Estado, por la presión de fuerzas políticas y financieras internacionales, por la oposición obstruccionista del Parlamento y por la justificada e impaciente insatisfacción de los grupos obreros y campesinos, el gobierno ya no tenía espacios para actuar.

Como era previsible, después de tres años en que la izquierda fue gobierno y oposición, enfrascándose en una desordenada lucha de circunstancias mientras la crisis se hacía cada vez más agobiante y descontrolada, las elecciones de julio de 1985 dieron una amplia victoria a las fuerzas conservadoras. Siete años después de haber concluido su mandato autoritario en medio de la soledad, Bánzer aparecía cosechando la mayor proporción de los votos emitidos por el electorado, seguido muy de cerca por quien secundó en 1971 el golpe violento que inauguró su septenio gubernamental: Víctor Paz del MNR. Entre ambos superaron largamente el 50 % de los votos, mientras la izquierda, moderada y radical, veía reducida su presencia a menos de la cuarta parte de la que logró en 1980<sup>1</sup>.

La victoria electoral de Bánzer, sin embargo, no fue suficiente. La diferencia que lo separaba de Paz era muy reducida, y éste le aventajaba en el número de parlamentarios. La cuestión se dilucidó en el Congreso, donde primó el criterio del "mal menor" y la negociación de directivas camarales, colocando a Víctor Paz en situación de retornar a la presidencia después de haber perdido cuatro elecciones sucesivas.

Para muchos fue sorprendente que la crisis política hubiera encontrado un cauce pacífico de resolución, que en las elecciones triunfara el candidato de la oposición, que éste aceptara su derrota en el Congreso, y que se produjera el acto de transferencia del mando a un adversario. Algo nuevo parecía estar ocurriendo.



## ¿Una reforma liberal de la economía y la política?

Contra lo que podía haberse esperado, el nuevo gobierno olvidó rápidamente la forma sinuosa de su ascenso y asumió sin concesiones ni dudas la totalidad de sus atribuciones constitucionales. Tres semanas después de haber tomado posesión puso en marcha lo que denominó "Nueva Política Económica" (NPE): un conjunto de disposiciones orientadas a modificar radicalmente el papel del Estado en la economía.

Así, la NPE oficializó el funcionamiento del mercado negro de divisas, liberando el tipo de cambio de acuerdo a la demanda y la oferta expresadas oficialmente dos veces por semana y extraoficialmente en cualquier momento y en cualquier lugar; estableció caminos para la legalización de los capitales clandestinos acumulados en actividades ilegales (contrabando, comercio de drogas, especulación, corrupción, etc.) y liberalizó totalmente el funcionamiento de los mercados de consumo levantando restricciones a los precios y subvenciones a la importación o comercialización de alimentos. Además, redujo los aranceles de importación eliminando las prohibiciones existentes en ese campo y congeló los salarios en el sector público dejando en el sector privado la situación sujeta a negociaciones directas entre trabajadores y empresarios en cada empresa. Finalmente, la NPE estableció varias disposiciones de reordenamiento del sector público, especialmente de las empresas productivas y de transporte, y de reducción del gasto fiscal con el fin de controlar la masa monetaria y, con ella, el precio del dólar. En cuanto a los ingresos públicos, mantuvo considerablemente elevados los precios de los carburantes con el objeto de obtener recursos por su explotación y comercialización mientras preparaba una reforma tributaria que racionalizara el sistema impositivo y permitiera al gobierno disponer de mayores recursos.

En mayo de 1986 el Parlamento aprobó la ley de reforma tributaria que, a grandes rasgos, simplifica la estructura impositiva y los sistemas de pago, pretende ampliar la base tributaria y reducir los riesgos de evasión, homogeneiza las tasas, establece mecanismos de revalorización de bienes muebles e inmuebles y de activos fijos, y centraliza las recaudaciones y la distribución de los recursos de origen tributario. En síntesis, el proyecto de la NPE busca reducir el campo de acción del Estado pero al mismo tiempo intenta aumentar su eficacia y su capacidad en las áreas que conserve bajo su control.

De acuerdo al trabajo de Guevara Anaya (1986), la NPE forma parte de un consistente proyecto de reforma liberal de la economía y la política en el país. Reforma que, en el campo político, no consistiría en la modificación del sistema institucional y el ordenamiento legal sino, curiosamente, en un esfuerzo por dar vigencia a la formalidad prevista en la Constitución Política del Estado, y que nunca se cumplió sino como pantomima. Este hecho, evidentemente, representaría un cambio radical del sistema político nacional que, como lo describimos

anteriormente (véase Laserna, 1985 b), se caracterizaba por la presencia de fuerzas sociales y organizaciones que además de ser actores fundamentales del sistema eran también escenarios de la acción política, lo cual implicaba que ellos podían cubrir fácil y rápidamente el ámbito decisional confinando a los partidos, el Parlamento e incluso el aparato estatal, a los márgenes menos importantes del escenario.

Aprovechando el desgaste de las Fuerzas Armadas después de tanto tiempo de desaciertos y manipulación, y el debilitamiento del movimiento obrero y popular, el gobierno Paz se propondría eliminar estos "poderes reales" para dar vigencia efectiva a los poderes institucionales y sus mecanismos de legitimación que hasta entonces habían sido meramente ornamentales cuando no ignorados. La base política de este proyecto se encuentra en un "Acuerdo por la Democracia" firmado entre el MNR (Paz) y la ADN (Bánzer) que, a partir del reconocimiento implícito de coincidencias programáticas respecto de las políticas para enfrentar la crisis, proyecta un amplio margen de viabilidad a las reformas que se ponen en juego. Ambas fuerzas hacen manifiesta su común percepción de la democracia como un sistema de orden basado en el monopolio estatal de la fuerza y la autoridad, la representación de los ciudadanos a través de los partidos, y el derecho de los individuos a pronunciarse sobre la cosa pública solamente en cuanto tales, esto es, como electorado y en las urnas.

El acuerdo consolidó una mayoría absoluta en el Parlamento, gracias a la cual el gobierno pone en marcha muy rápidamente sus reformas siguiendo los caminos legalmente establecidos. La ADN, por su parte, obtuvo con ello el acceso a parte de los aparatos estatales (lo que es fundamental para que un partido conserve su militancia y mantenga dirigentes) y, sobre todo, un cierto compromiso de reciprocidad que podría expresarse en la frase "dejar gobernar para poder gobernar". Obviamente, esto supone que la "alternabilidad" conduciría a la ADN al gobierno en 1989, año en que se espera poder realizar nuevamente elecciones nacionales.

Como parte de este proyecto, el gobierno (MNR) y la "oposición" (ADN) se habrían propuesto dar funcionalidad a la división de poderes entre el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial, fortaleciendo a los partidos electorales a fin de acelerar la sustitución de los mecanismos de representación social radicados hasta ahora en sindicatos, comités, juntas, asociaciones y organizaciones sociales de diversa índole. Con este propósito el acuerdo MNR-ADN se amplía e incluye a otros partidos que aspiran a consolidarse ante todo como fuerzas electorales, y se cristaliza en reformas que introducen un nuevo sistema de asignación proporcional de diputaciones orientado a eliminar de la escena política formal a los partidos con reducido caudal electoral<sup>2</sup>.

Los indicios acerca de la factibilidad de este proyecto se encuentran no solamente en los partidos, según Guevara Anaya, sino también en las posiciones que habrían estado asumiendo los movimientos socia-

les. Prueba de ello sería, en su criterio, la Consulta Popular convocada por la COB en junio de 1986<sup>3</sup>. Más allá de su legalidad inmediata o de los resultados arrojados por dicha iniciativa, "uno de sus efectos inesperados sería el de reconocer que la fuente de la soberanía es el electorado", es decir, la suma de voluntades individualmente expresadas en las urnas. Esto es lo que, al parecer, le permite afirmar a Guevara Anaya que "la nueva realidad son las elecciones", reconociéndolas como el nuevo mecanismo de legitimación que sustentaría a, y sería sustentado desde, el sistema político formado por los partidos con mayor presencia en el Parlamento y en el Ejecutivo. "La política estaría dejando de ser un mero juego de sombras que reflejan la realidad de los movimientos sociales" y los partidos serían "los nuevos actores en el nuevo escenario", según señala el estudio de Guevara Anaya (1986). Nada de esto, sin embargo, le permite desconocer que los partidos tienen todavía un largo trecho por recorrer, cuya distancia corresponde al desafío que enfrentan para canalizar efectivamente las demandas sociales dentro de un sistema competitivo liberal de partidos políticos.

Como dirigente partidario (PS-1), Ramiro Velasco (1986) reconoció que los partidos estaban sintiendo la necesidad de transformarse: ya no hablándole al presente con el lenguaje del futuro, sino al futuro con el lenguaje del presente, esto es, sustituyendo las vagas utopías por la actualidad y la necesidad de dar respuestas ahora. En otra parte de su comentario, Velasco señaló que las reformas liberales entrarían, efectivamente, en proceso de consolidación por la debilidad de los movimientos populares y de la izquierda, preguntándose, empero, hasta qué punto esa debilidad podía ser considerada definitiva. De hecho, tomando en cuenta las notables restricciones económicas que comenzaban a pesar sobre los sectores populares, Velasco anticipaba un rápido resurgimiento de la protesta social y la consecuente vigorización de las fuerzas contestatarias al proyecto liberal.

Entre tanto, la NPE, a poco más de un año de aplicación, ha alcanzado un éxito significativo en la estabilización del tipo de cambio y en la reducción del ritmo inflacionario. Después de haber registrado índices del 20 mil por ciento anual, el crecimiento de los precios ha disminuido a cifras anuales de dos dígitos, mientras el valor de la divisa norteamericana se mantiene con leves oscilaciones por espacio de más de 10 meses.

El programa gubernamental ha sufrido un duro golpe con el colapso del mercado mundial del estaño, que además de reducir la disponibilidad de recursos en moneda extranjera agigantó bruscamente el déficit de la minería estatal. Esto implicó tomar decisiones que, en la lógica liberal, significaron cerrar minas, despedir obreros y suspender nuevas inversiones de riesgo en la minería. Ya en 1983 el dirigente minero Víctor López había dicho, en declaraciones a la prensa, que "si la COMIBOL se hunde, es el país el que se hunde", justificando la co-gestión en las minas como un acto de responsabilidad nacional. Y frente a la nueva realidad, reconocida y aceptada por el Presidente cuando

afirma que "la era del estaño ha terminado", resurge el movimiento minero con la convicción de que para sobrevivir no tiene otra alternativa que librar una lucha frontal contra el proyecto liberal<sup>4</sup>. Con esa convicción, los mineros reiniciaron su lucha concitando la solidaridad de otros sectores y, pese a la pérdida de importancia económica de sus bases estructurales, lograron establecer negociaciones directas con el gobierno con el fin de discutir opciones de solución a la crisis minera. Antes, la distribución del presupuesto nacional había sido objetada; en particular por el hecho de que la reducción del gasto público corría por cuenta de los servicios de salud y educación que prestaba el Estado.

Para controlar estos brotes de rebeldía el gobierno se ha visto obligado a decretar el Estado de sitio dos veces en menos de un año (gracias a una caprichosa interpretación de la Constitución, que lo prohíbe expresamente), deteniendo y confinando a dirigentes políticos, sindicales y cívicos en todo el país.

Es, preciso, sin embargo, preguntarse acerca de esos "brotes de rebeldía", porque acaso sean algo más que eso. Tras la resistencia al nuevo/viejo orden que plantea el proyecto liberal, en la sociedad podrían estar surgiendo voces no sólo disonantes sino incluso alternativas. Voces que, diseñen o no nuevas utopías, plantean desafíos actuales y concretos. ¿Son las "democracias emergentes" en los movimientos sociales?

### Hacia un nuevo sindicalismo obrero

René Antonio Mayorga (1986) atribuye el debilitamiento de la COB y el movimiento obrero a la frustración del proyecto de democracia participativa que habría alentado su vigorosa presencia en las luchas contra la dictadura y su continua pugna con el gobierno de Siles. La democracia participativa, señala, suponía la recuperación e integración de las tendencias de participación política directa del movimiento popular en la democracia representativa, cuya realización habría sido imposibilitada por la inexistencia de un horizonte ideológico común entre las fuerzas generadoras del proceso, especialmente la COB y la Unidad Democrática y Popular (UDP). Por el contrario, por encima del consenso mínimo, la existencia de criterios excluyentes y divergentes acerca de la democracia habría motivado el antagonismo que concluye finalmente con la derrota simultánea de ambas, eliminando las posibilidades de consolidar un sistema democrático institucional con perspectivas de participación popular. De allí Mayorga deduce como característica fundamental de la coyuntura por la que atraviesa el movimiento obrero una profunda crisis de identidad colectiva, explicable por el agotamiento de su "capacidad de acción constructiva", su frustración e ineficacia política, y el agravamiento de la crisis económica que estimula un traslado de las expectativas sociales hacia las fuerzas conservadoras.

El énfasis explicativo de Mayorga está puesto en la cultura política que se habría desarrollado en el país y en particular en el seno de los partidos con presencia e influencia en el movimiento obrero. En este campo, el autor destaca la singular primacía histórica del sindicato sobre el partido, a partir de la cual el primero habría adquirido una gran capacidad de obstrucción pero —al no poder sustituir al partido— una débil capacidad constructiva; y el modelo de relación entre la COB y el Estado que, si bien excluye la cooptación, también imposibilita la integración. En lo que respecta a la cuestión de la democracia representativa, ya porque es percibida como un “disfraz de la dictadura burguesa” (por el trotskismo y grupos de la izquierda más radical), ya porque no es más que un “espacio de transición aprovechable” para el fortalecimiento político. Subyacente a estas posiciones se encontraría, finalmente, una lógica “militar” de la política, en la cual prevalece el antagonismo y una concepción destructiva de la relación con el adversario.

Algunas de estas consideraciones han sido discutidas por otros autores. Jorge Lazarte, por ejemplo, señala en un ensayo-entrevista que la “capacidad de bloqueo (de la COB) se manifestó con regímenes que le eran acogedores y asumían respecto a ella una actitud de apertura y participación” como en el gobierno Siles; pero ahí, añade, “el bloqueo... fue el resultado de un intento frustrado de concertación”. Otros, por su parte, atribuyen la debilidad hegemónica de la COB a la conducción dogmática, sectaria e incapaz de los partidos de izquierda (Medina y Mayorga Ugarte). A mi juicio, la controversia planteada se origina en el hecho de que los autores focalizan su análisis en coyunturas específicas, pasando por alto que la COB es ante todo, como núcleo organizativo del movimiento popular, un hecho y un proceso social, que no puede ser comprendido sino en una perspectiva histórica más amplia. Es decir, la COB en el proceso histórico nacional y en cada una de sus coyunturas ha sedimentado prácticas y percepciones que ahora configuran una cultura política. Y lo que interesa es indagar hasta qué punto esa cultura es tan sólida que haga al movimiento obrero impermeable al cambio. La visión que ofrece Mayorga al respecto, en su trabajo, es pesimista. Después de remarcar “la gran paradoja” del movimiento obrero, que de actor central en la lucha por la democracia se habría convertido luego en el principal factor de desorganización de la institucionalidad democrática, empujando el fracaso de la UDP y fracasando con ella, este autor señala la importancia fundamental que tendría el reconocer que la COB no ha podido procesar adecuadamente las nuevas realidades que surgen en el país como los movimientos regionales descentralistas, el movimiento katarista, campesino y urbano, el fenómeno de la economía informal y de la acumulación clandestina, etc. Todo lo cual, sumado al vigoroso y decidido empuje del gobierno para llevar a cabo su proyecto de democracia restringida al estilo liberal, agrava la crisis de la COB, lo que obliga a preguntarse si realmente “la permanencia de la democracia representativa descansa en la desarticulación del movimiento obrero”.

En esta desalentadora visión hay, sin embargo, algunos matices que señalar. En primer lugar, algo que es obvio pero que muchas veces olvidamos: la COB no es el movimiento obrero. Lo representa, lo conduce, lo expresa en diferentes coyunturas, y no siempre con la misma eficacia, pero no lo absorbe. La COB es una institución social también, y como tal desarrolla mecanismos de autoconservación basados en la tradición y, por tanto, en la desconfianza al cambio. Pocas son, si las hay, las instituciones capaces de modificarse al ritmo requerido para asimilar los cambios que quitan vigencia a su organización y funcionamiento. La COB no es ajena a ello, pero ya se siente en el movimiento obrero la necesidad de transformar su estructura institucional. No solamente en función de los cambios que se han producido en la estructura productiva, que modifican la importancia relativa de las distintas fracciones obreras, sino también de acuerdo con el desarrollo político y organizativo de otros movimientos que convergen en la COB, como es el caso del campesinado. En segundo lugar, se puede verificar en el movimiento obrero el surgimiento de nuevas prácticas de relación social y política y de nuevos métodos de acción y de expresión. Así, por ejemplo, ante la crisis de la minería han extendido su comprensión del problema buscando deliberadamente articular sus reivindicaciones y demandas a las que se plantean en las ciudades y en las áreas rurales afectadas también por la recesión productiva. Esto ha establecido canales de comunicación entre los mineros y otros sectores de la población en los que, si bien la preocupación común es muy específica, ya no se perciben pretensiones vanguardistas que, hasta ahora, sacralizaban y aislaban a las posiciones obreras. “Queremos que nos dejen seguir siendo collas” decía un dirigente minero, expresando en nuevos términos la defensa de su condición obrera amenazada por la política gubernamental de “relocalización” y estímulo a las migraciones hacia el área tropical<sup>5</sup>.

En otras partes del país, aun empujados por el debilitamiento de sus organizaciones sindicales, los obreros han buscado y logrado su inserción en organizaciones como los comités cívicos, donde se encuentran obligados a adquirir nuevas prácticas y a admitir otros lenguajes y otros intereses, es decir, a desarrollar nuevas pautas de cultura política.

Finalmente, sólo para mencionar un tercer ejemplo, no podemos ignorar el insólito caso del referéndum que, con el nombre de Consulta Popular, convocó y presidió la COB bajo el entusiasta empuje del movimiento obrero. Fue un acto notable por la madurez y seriedad con que la población acudió a depositar su voto en improvisadas y pobres urnas armadas de cajas de cartón, y el elevado grado de participación. En casos como el de Cochabamba, donde se pudo hacer un control muestral de la duplicación de votos, puesto que no habían registros previos que lo obstaculizaran, se comprobó que dicha práctica representaba menos del 6 % de los votos emitidos<sup>6</sup>.

Puede argumentarse, como lo hizo Guevara Anaya, que esto representa un paso en la consolidación del sistema político liberal, en la me-

dida en que contribuye a "reconocer que la fuente de soberanía es el electorado" constituyendo "una concesión y una admisión al sistema político partidario emergente". Pero, desde otro punto de vista, no se podrá negar que es una muestra de disposición a superar la cultura política tradicional entrando, sin temor, al campo del adversario y admitiendo --desafiándolo-- sus reglas del juego.

No se trata, evidentemente, de pruebas que constaten la presencia de una nueva y vigorosa tendencia en el movimiento obrero sindical. Pero sin duda son indicios de que algo nuevo está pugnando por emerger, y no sería acertado ignorarlos.

### La emergencia campesina

Con una organización sólida e independiente de los gobiernos, unitaria y pluralista, orgánicamente articulada al movimiento obrero, y algunos, aunque débiles, partidos propios, la presencia campesina ha adquirido nuevas dimensiones y perfiles en los últimos años. Xavier Albó (1986) en su indagación acerca de las formas democráticas emergentes en el movimiento campesino de Bolivia destaca enfáticamente esta situación. Albó nos recuerda, inicialmente, que el campesinado no es una clase homogénea, y aunque esto representa intereses y visiones diferentes, se da también una gran interrelación entre parcelarios tradicionales y mercantiles, proletarios temporarios y permanentes, agricultores, ganaderos, y recolectores, que tiende a limar las asperezas de la controversia. Por otro lado, como otra característica sectorial, destaca la existencia de fuertes tendencias anti-agrícolas (el término es nuestro) en el campesinado, que se manifiestan en una percepción de la condición campesina como algo no deseado y que hay que abandonar. Así, los campesinos orientan su movilidad social no en términos de modernización y especialización agropecuaria, sino en términos de traslado ocupacional, lo que explicaría también sus fuertes impulsos migratorios.

Entre las características organizacionales del campesinado, además de referirse a la conformación de una Central Sindical Unica de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB)<sup>7</sup> que señalaría al sindicato como forma predominante de agregación, Albó recordó que las características que tenía dicha forma variaban considerablemente entre las zonas y regiones y entre los niveles de la organización. Así, mientras en las zonas más tradicionales el sindicato se sobrepone como un vestuario a las formas comunitarias tradicionales, en otras constituye una suerte de junta de vecinos propietarios parcelarios, asumiendo en ambos casos un rol semejante al de un mini-municipio rural encargado de impulsar las tareas locales más urgentes o de resolver pequeños litigios y problemas en su área de jurisdicción. La estrecha vinculación con

los temas y las preocupaciones cotidianas de las bases se va diluyendo a medida que se sube en los niveles de la organización. donde, como es obvio, se consideran y reivindican cuestiones más generales y de mayor contenido político<sup>8</sup>.

El análisis de Albó sobre las democracias emergentes en el movimiento campesino se remite a las propuestas generales de la CSUTCB, aunque advierte que las mismas han sido el fruto de un largo proceso de discusión con las bases campesinas. En esa perspectiva, el autor subraya que la cuestión del Estado ha sido central en el debate campesino, y que la percepción del mismo ha ido evolucionando desde una vinculación muy estrecha (el gran aliado de la Reforma Agraria en la década del 50 y el garante de la propiedad con Barrientos y el Pacto Militar Campesino) hacia una creciente desconfianza que culmina en la ruptura, cuando se le atribuyen las responsabilidades del abandono y la pobreza del campesinado. Obviamente, este proceso es más nítido en las cúpulas dirigentes, porque en las bases todavía se combinan actitudes de dependencia y de desconfianza. Xavier Albó, en su trabajo, afirma que esta creciente desconfianza hacia las iniciativas e instituciones estatales induce dos tipos de actitudes. Por un lado, demandas de participación en el diseño y la gestión específica de las políticas estatales hacia el agro, que se manifestaron en tomas e intervenciones --especialmente durante los primeros meses del gobierno de Siles--, y en actos de presión para formalizar la presencia de representantes campesinos directos en los distintos niveles del aparato estatal<sup>9</sup>. Por otro, propuestas e iniciativas orientadas a generar una institucionalidad paraestatal bajo control directo de los campesinos, como una Corporación Agropecuaria (CORACA) de la que se esperaba todo lo que nunca se había recibido del Ministerio de Agricultura: asistencia técnica y financiera, créditos, comercialización, investigación, etc.

Para Albó, esta diversidad de actitudes refleja la típica estrategia campesina de minimización del riesgo jugando a varias alternativas a la vez: la del apoyo estatal, la de la cogestión y la de autogestión; lo que, además, habría permitido armonizar más fácilmente las divergencias en el seno del movimiento campesino donde persisten tendencias clientelistas, de izquierda radical, culturalistas, etc., que pueden tener mayor afinidad con una u otra opción. Este conjunto de planteamientos, demandas e iniciativas han sido documentalmente expresadas y encuentran su síntesis en un proyecto de Ley Agraria Fundamental (LAF) que, buscando sustituir la Ley de Reforma Agraria promulgada en 1953, ha sido puesta en consideración del Congreso Nacional por parte de los representantes campesinos.

Como era de esperar, el proyecto se ha perdido en los vericuetos insondables de comisiones, estudios e informes parlamentarios. Pero, mientras tanto, sectores importantes de la dirigencia campesina, comprendiendo que sus proyectos no solamente tropiezan con la circunstancial adversidad de los gobiernos, sino con la propia configuración

institucional y política del Estado, han estado desarrollando un debate orientado a perfilar nuevos modelos estatales.

Respecto siempre al trabajo de Albó, la discusión gira en torno de dos proyectos. El de un Estado central de planificación socialista, y el de un Estado plurinacional que admita, reconozca y proteja la diversidad de costumbres, creencias y demás valores tradicionales sin imponer, como lo pretendería el Estado actual, una homogeneización cultural occidentalista. En los documentos políticos de la CSUTCB es notable el esfuerzo puesto en armonizar ambas perspectivas, aunque en la práctica de los dirigentes surjan una y otra vez intenciones hegemónicas. También es necesario considerar que mientras la perspectiva radical clasista tiende a conducir hacia una negación del Estado actual y por lo tanto a posiciones de confrontación, la perspectiva étnico-cultural admite la posibilidad de una transformación gradual del Estado buscando ganar terreno a través de instituciones (CORACA) y normas (LAF) nuevas.

Todo esto nos muestra, pues, que la presencia campesina en el país es fundamental no solamente por el peso demográfico y la importancia económica de este vasto sector social, sino también por los desafíos que representan sus originales propuestas alternativas.

### Del regionalismo a la Reforma del Estado

Los movimientos regionales nacieron en el país con una estrecha perspectiva regionalista. No la han abandonado del todo. Su preocupación fundamental sigue refiriéndose a y localizándose en la parcela territorial a la que aspiran representar. Pero sus prácticas y el papel que han desempeñado en la historia reciente del país han suscitado cambios no sólo en su estructura y dinámica interior, sino también en sus perspectivas y orientaciones de acción.

En el informe referido a la acción regional (Laserna 1986 b) destacamos cómo la participación de estos movimientos en las luchas por la democracia han originado procesos internos de democratización en varios de ellos. En particular, estos procesos se debieron a la incorporación de nuevos sectores sociales que no solamente amplían las bases de representación sino que impulsan cambios institucionales desde adentro en los comités cívicos, que son los núcleos organizativos de los movimientos regionales. Además, la nueva realidad de la democracia, que ellos contribuyeron a constituir de un modo significativo, les obliga a perfeccionar sus mecanismos de representación, esforzarse por estabilizar y consolidar su estructura institucional interna, y abrirse a la presencia de temáticas y militancias más propiamente políticas.

Asimismo, los intentos de cooptación y control desde los últimos gobiernos autoritarios (1980-1982), y de desarticulación desde el gobierno constitucional (1985-?), han impulsado relaciones de solida-

ridad y mutuo respaldo entre los movimientos regionales que, aunque están basados en la defensa de su autonomía y de sus campos de acción han contribuido también a vigorizar la comunicación entre ellos, por lo cual han surgido demandas que trascienden la perspectiva meramente regionalista. La más importante es, sin duda, la que se refiere a la necesidad de poner en marcha un proceso de descentralización político-administrativa en el país.

La inserción inicial de los comités cívicos en la lucha por la democracia se produjo cuando todavía se encontraban bajo control casi absoluto de los sectores dominantes o las élites regionales, especialmente en el caso de Santa Cruz cuyo Comité proyectaba un liderazgo indiscutible sobre el resto. El discurso fundamental se refería a la democracia en términos de la conformación de un régimen institucional basado en las disposiciones contenidas en la Constitución Política del Estado y las leyes en vigencia. Para el empresariado que conducía los movimientos regionales la demanda de legalidad formaba parte de su búsqueda de horizontes de certidumbre, una vez que comprobaron que el recurso al golpe militar era no solamente costoso sino incontrolable.

Las demandas por legalidad como argumento de orden frente a la arbitrariedad de las dictaduras luego se reiteraron frente al "caos" de los movimientos sociales durante la fase democrática. En ella, empero, sin cesar de reclamar la vigencia y el cumplimiento de las normas jurídico-legales, y de impulsar experiencias de concertación y negociación que aliviarían las tensiones sociales, los movimientos regionales participaron también del "caos" ejerciendo medidas de presión cada vez que lo consideraron necesario. Incluso sus propuestas más importantes se encuadraron en esta demanda de orden e institucionalidad. El argumento más reiterado para exigir la descentralización se remite a las disposiciones constitucionales que la prevén explícitamente.

Esta demanda se ha traducido de varias maneras. En un principio la propuesta fue planteada en manifiestos en la forma de proyectos de ley puestos en consideración del Parlamento. Luego se coordinaron acciones conjuntas que obligaron al Ejecutivo, aún antes de que se aprobara la ley, a reglamentar mediante decreto la posibilidad de que en algunas regiones pudieran iniciarse experiencias de conformación de gobiernos departamentales con mayor autoridad sobre su región y menor dependencia del poder central. Y últimamente se logró establecer un acuerdo que, superando las diferencias que existían entre los proyectos sustentados hasta entonces por los comités cívicos de forma individual, permitiría concentrar la presión del conjunto a fin de acelerar la descentralización.

El acuerdo es, en muchos sentidos, elemental, pero establece muy claramente los requisitos mínimos que, a juicio de los comités cívicos, deberá cumplir la ley. Ellos se refieren, sobre todo, a los mecanismos de participación y representación ciudadana en los futuros gobiernos departamentales y provinciales, y a los procedimientos de asignación y

distribución de recursos económicos y financieros. La orientación, en ambos casos, apunta a vincular de un modo más estrecho los aparatos estatales con las realidades regionales y a tratar de establecer, a partir de ciertos marcos de equidad, la posibilidad de desarrollar una nueva dinámica de ocupación del espacio nacional, caracterizado hasta el presente por notorias desigualdades regionales.

La demanda por descentralización está ocasionalmente acompañada por demandas de perfeccionamiento del sistema electoral y de los órganos de representación política. Las demandas regionales en conjunto reivindican la heterogeneidad y diversidad regional pero rechazan la desigualdad; lo cual mostraría que "los movimientos regionales tienen una perspectiva de transformación institucional y de reforma del Estado con grandes posibilidades de articular intereses sociales amplios y de largo plazo", como señalamos antes de plantear las conclusiones del estudio acerca de las democracias emergentes en los movimientos regionales. Primero, se destaca que los movimientos regionales se han situado nítidamente en el campo político institucional, planteando demandas específicas a ese nivel. Segundo, se argumenta que no hay, en los movimientos regionales, una visión absoluta del cambio social. En ese sentido, dado que no esperan "El Momento" del cambio ni aspiran a prepararlo, sino que lo admiten como un proceso gradual, no son movimientos revolucionarios. Tercero, se afirma que no hay en los movimientos regionales, considerados en cuanto tales, una visión instrumentalista o restringida de la democracia, la cual sería concebida como un ámbito que permite y hace posible el desarrollo de cambios paulatinos basados en la compulsión y la confrontación explícita de ideas e intereses divergentes, como un sistema normativo capaz de institucionalizar los conflictos o canalizarlos institucionalmente y como un sistema institucional que, aunque imperfecto, es preciso respetar en la medida en que en ello se juega también el respeto futuro a los nuevos mecanismos (de ahí la apelación a la legalidad y su negación en la propuesta de transformarla).

### Perspectivas de la democracia en Bolivia

Las perspectivas de la democracia, pensadas a partir de los proyectos emergentes que se han descrito y analizado anteriormente, remiten necesariamente a la problemática de la legitimidad del sistema político institucional y del ejercicio de la autoridad y el poder estatal.

Por un lado, es cierto que hay un margen importante de legitimación del poder en cuanto poder; es decir, que existe un campo en el cual el poder se legitima por su mero ejercicio. La historia política del país contiene varios ejemplos al respecto. Obviamente, esto muestra la vigencia de una tradición y una cultura autoritarias, labradas por la sucesión de experiencias de violencia estatal que jalonan buena parte

de nuestra vida política. El miedo también genera consenso, aunque jamás alcance a establecerlo de un modo sólido en la sociedad. Por otro, es también cierto que la experiencia de democratización social que el país ha vivido después de 1952 ha sedimentado expectativas que aspiran a fundamentar la legitimidad del orden político en su probable orientación igualitaria. La mayoría, a veces, tiende a reconocerse mejor en gobiernos y regímenes que procuran la igualdad social, sin reparar en sus formas de constitución o en los procedimientos de su acción.

Estas dos posibles fuentes de legitimación no son alternativas o excluyentes. Por el contrario, no han faltado ocasiones en que coincidieron sustentando la permanencia de regímenes políticamente no democráticos que, en base a una imagen igualitaria (sea construida por la práctica o sólo por el discurso), contaron con amplio respaldo social. Sin embargo, la fragilidad de estas formas de legitimidad, claramente perceptible en la prolongada crisis de Estado que sufre el país, muestra que las perspectivas de la democracia están asociadas a la posibilidad de que, en cuanto proceso decisorio y forma de quehacer político, pueda establecerse como un sistema institucional capaz de vincular, mediar y comunicar al Estado y a la sociedad civil o, en otras palabras, a acción de gobierno y acción social.

Dicha hipótesis no puede ser considerada al margen de la problemática tantas veces enunciada en los análisis sobre los movimientos sociales y el proceso político, en relación a las posibilidades de confrontación o compatibilidad entre democracia social y democracia política, y entre democracia representativa y democracia participativa. A este respecto, son tan infructuosos los argumentos que pretenden establecer una relación lineal, mecánica y automática entre unas y otras, como los que buscan demostrar la importancia sustantiva de unas negando a las otras alguna validez o significación. Tal controversia, por lo general, tiende a ignorar que la democracia es fundamentalmente un producto social, y que si bien es en algún momento un resultado de la historia pasada, no es nunca un fruto acabado y de contornos y características invariablemente definidos. Por el contrario, si se reconoce que la democracia es sobre todo un proceso que se va definiendo en la práctica social y política, que *permite establecer un ámbito en el que "hacer política" sea también "hacer sociedad"*, deja de tener relevancia el debate para "calificar" o "jerarquizar" una democracia que, en relación al ideal desde el que se la juzga, es obviamente insuficiente e insatisfactoria. Y en los términos absolutos en que suele plantearse el debate y la controversia sobre el contenido o las características que "debe tener" una democracia para ser tal, se corre frecuentemente el riesgo de que la insatisfacción, en vez de promover acciones de cambio, genere acciones de rechazo. "Puesto que no es participativa/social/representativa/política/etc. no es democracia", sería el resumen de tal razonamiento, que en la práctica ha conducido repetidas veces a socavar la democra-

cia desde posiciones radicales situadas en la derecha o en la izquierda del espectro político, o a asumir una irresponsable indiferencia frente a tales actitudes.

En todo caso, desde una posición valorativa de la democracia que la admite como proceso siempre perfectible, pensamos que es preciso asumir como desafío la articulación entre lo social y lo político y entre la representación y la participación. Articulación deseable aunque no siempre posible, pero que de todos modos empieza por la afirmación de la libertad existente. Desde esta valoración nos preguntamos sobre las perspectivas de la democracia en Bolivia. ¿Hay esfuerzos y proyectos con esa orientación? ¿Cuál es la viabilidad de los mismos en la presente coyuntura?

En los estudios que han precedido a este análisis se ha verificado que tanto desde las esferas del sistema político oficial como desde la sociedad y los movimientos sociales hay demandas de cambio institucional que configuran proyectos emergentes de democracia para Bolivia. Proyectos que no coinciden y que se presentan con muy distintos grados de cohesión y globalidad, pero no por ello menos vigentes e importantes.

El proyecto estatal es el de la formalización de la sociedad civil y de la política a partir de parámetros liberales establecidos, pero hasta ahora no cumplidos, en las normas jurídicas y legales del país. Como no es un proyecto que se sitúa exclusivamente en el ámbito de lo político, sino que hunde sus raíces en el proceso económico al que está consistentemente vinculado, se presenta de un modo vigoroso y con evidentes apariencias de factibilidad. Al respecto, una pregunta sustancial de Alfonso Camacho<sup>10</sup> se refiere a las razones que explicarían por qué este proyecto, que ha sido tantas veces rechazado por las luchas populares y que nunca antes se pudo imponer, ahora parece viable y su realización avanza de manera aparentemente exitosa.

Pensamos que es fundamental responder a este interrogante pues, en definitiva, alude a las posibilidades de consolidación de una democracia restringida de carácter liberal. En tal sentido, hay dos factores que deben ser tomados en cuenta: la crisis y el debilitamiento del movimiento popular y el auge de la economía clandestina basada en la producción y exportación de cocaína. Dos factores que tampoco están desvinculados, y sobre los cuales sólo haremos una rápida referencia.

La crisis del movimiento popular, cuya organización más importante ha sido la COB y cuyo núcleo tradicional fue el proletariado minero, tiene diversos orígenes. En los últimos años se han producido cambios en la estructura de la fuerza de trabajo y del empleo que han modificado la importancia relativa de los distintos sectores sociales. En contraste con la creciente importancia de los fabriles, los petroleros y los sectores medios, los mineros han sufrido no sólo el estancamiento de su actividad productiva sino su absoluta decadencia, agudizada y acelerada por la crisis del estaño desde 1985. El núcleo de la actividad económica ya no coincide con el núcleo tradicional del movimiento popular,

de modo que la estructura organizativa ha devenido obsoleta para expresar y representar la nueva realidad social. El anacronismo institucional, por otro lado, también se explica por el desarrollo organizativo y la adquisición de experiencias de lucha como actores colectivos en sectores tan importantes como el campesinado aymara, los colonizadores del trópico o los empleados públicos, que en virtud a ello aspiran a ocupar un lugar de mayor importancia en el movimiento popular y, consecuentemente, en sus organizaciones mayores. A estos problemas se suma, en tercer lugar, el desgaste político suscitado por las luchas contra el gobierno democrático y en el propio seno de sus organizaciones, que estuvieron muy marcadas por el sectarismo político, la disociación entre un discurso tendiente al radicalismo y una práctica cada vez más corporativa y economicista, y un intenso activismo que, con huelgas, paros, bloqueos y marchas, terminó por cansar a los propios militantes del movimiento popular<sup>11</sup>. Estos factores contribuyeron a debilitar a las organizaciones sociales tradicionales y limitaron considerablemente la capacidad de acción y de influencia del movimiento popular que, en cuarto lugar, ha sufrido también las duras consecuencias de la crisis económica y el contrastante e influyente impacto del auge de la coca.

La crisis económica, como se señaló páginas atrás, deterioró considerablemente la situación de los sectores productivos formales, en especial la industria, la minería y los servicios públicos y de gobierno, donde se contrajeron drásticamente los salarios reales y el empleo. En contraposición, el rápido crecimiento del consumo de cocaína en los centros internacionales estimuló el cultivo de la hoja de coca aumentando la rentabilidad de todas las actividades vinculadas a la producción y exportación de los estimulantes que de ella se derivan, así como de actividades conexas como el contrabando, el "blanqueo" de capitales y la especulación monetaria.

El auge de la economía clandestina ha representado la apertura de nuevos canales de movilidad social, que no solamente son opciones de salida de la crisis para los individuos amenazados por la indigencia o el desempleo, sino que, por los enormes recursos financieros que pone en circulación la coca, son también canales de ascenso social mucho más rápidos que los hasta ahora existentes en la sociedad boliviana. Por ello mismo, debe considerarse como parte del impacto social del auge de la economía clandestina la acelerada difusión de la lógica mercantil y la legitimación del lucro y la ganancia como objetivos de la actividad productiva a partir de los nuevos patrones de consumo que la coca, la especulación y el contrabando hacen posibles.

El movimiento popular en Bolivia, como en otros países de América Latina, no definía su identidad y sus metas solamente en términos de la condición social compartida por el grupo sino, desde ella, en términos de su cambio, de su transformación y modificación. La movilidad y el ascenso social eran percibidos como procesos colectivos que implicaban cambios en la sociedad. Pero ahora, dada esa combinación de

crisis y auge a la que nos hemos referido, no solamente la condición de base está duramente afectada, bloqueándose la posibilidad de movilidad y ascenso por la acción colectiva, sino que aparecen más viables y rápidos los nuevos canales vinculados a la coca (directa o indirectamente) en los que es posible y es preciso transitar individualmente.

Con un campesinado en el que se habría acrecentado la percepción antiagraria y migratoria de la movilidad social, un proletariado acosado por la incertidumbre, los bajos salarios y el desempleo, y sectores medios con nuevas expectativas de consumo y menores posibilidades de satisfacerlas, el movimiento popular vive una profunda crisis. Sus organizaciones, formas de representación y liderazgo, sus grandes y pequeñas utopías, sus discursos y sus pautas de acción, todo está en duda; pues el orden al que todo eso se remitía y en el que encontraba cabida, está viviendo una de sus crisis más profundas y generales.

En ese marco debe comprenderse la desarticulación de los sujetos colectivos tradicionales que han formado parte del movimiento popular. Estos factores, además, se alimentan y estimulan mutuamente, reforzando la percepción de la economía clandestina y la racionalidad individual mercantil como expresiones de un nuevo orden en el que puede ser menos riesgoso invertir (sea recursos, sea expectativas).

La desagregación de los actores colectivos y la expansión de las relaciones mercantiles impersonales, la legitimación del lucro en los nuevos modelos de consumo, la vulnerabilidad económica y el miedo al desorden son, pues, algunas de las bases sobre las que se funda la viabilidad de la política liberal, que no inaugura todo este complejo proceso sino que lo asume, lo reconoce y lo expresa. De ahí su consistencia y su fuerza.

Sin embargo, esto no quiere decir que el destino y resultado final de este proceso esté ya definido. Ciertas condiciones políticas que no se están cumpliendo atentan contra su éxito —así, el surgimiento de nuevas demandas democráticas desde la sociedad contrapuestas a la tendencia hasta hoy vigente—.

La eliminación de fuerzas y organizaciones sociales del escenario político y su formalización requieren de un sistema de partidos capaz de actuar establemente en ese escenario, de ser sensible ante las demandas y reivindicaciones sociales y, lo que es aún más importante, de integrarlas y agregarlas a un proyecto político capaz de influir en el sistema de poder. En suma, se trata de la constitución de partidos modernos en cuyo interior se establezcan mecanismos de legitimación que otorguen fluidez a la comunicación entre los posibles representados, la militancia y la dirigencia. Y en los partidos políticos electoralmente importantes no se observan indicios de que estuviera produciéndose una renovación institucional significativa.

Por el contrario, hay una clara persistencia de formas tradicionales de organización y conducción partidaria centradas en el liderazgo

caudillista, con todas sus implicaciones de autoritarismo y vacío programático institucional. Esto es más notorio porque no solamente atañe al partido de gobierno (MNR), cuya larga tradición caudillista y personalista lo explicaría, sino también a partidos "nuevos" como ADN y MIR, donde las corrientes más institucionales carecen de fuerza para controlar a sus "jefes". En la izquierda la situación es diferente pero no mejor, no sólo porque en la mayor parte de los casos no se admite todavía la validez de una estrategia electoral, y por lo tanto no se piensa en una conversión del partido hacia ese campo, sino porque incluso en los pocos casos en los que se acepta esta nueva dinámica se pretende establecer una relación vertical con el electorado presumiendo cierto automatismo en la formación de intereses e identidades sociales y políticas. Y por otro lado, hemos constatado el surgimiento de demandas de cambio institucional desde los más importantes movimientos sociales. Menos explícitas en el movimiento obrero (en parte por el peso decisivo que tiene en su interior su propia crisis) y más formalizadas en los movimientos regionales, pero con un denominador común: quieren una organización del Estado que implique un ejercicio más participativo del poder. En ese sentido, aunque no puede negarse a priori la posibilidad de lograr coincidencias en ciertos aspectos, los proyectos de democracia que están en juego tienen sentidos muy diferentes.

La reforma liberal de formalización de la política parte de la letra constitucional para proponer su vigencia, y se afirma en los cambios motivados por la crisis de los sectores tradicionales de la economía y el auge de la economía clandestina. En cambio, las "democracias emergentes" desde los movimientos sociales parten de sus propias prácticas para proponer cambios en la letra constitucional, afirmándose si no en la defensa de los sectores en crisis, en su revitalización.

En otro trabajo señalamos que las perspectivas de cambio institucional de los movimientos sociales implicaban el reconocimiento de la *reforma del Estado* como ámbito común de preocupación. Esto, a su vez, podía ser comprendido como un esfuerzo social por reconstruir al Estado desde la nación, admitiendo la existencia de ésta como una entidad económicamente heterogénea, geográficamente diversa y culturalmente plural. Pensamos que dicha conclusión sigue siendo válida. Pero si hasta 1985 tal orientación se enfrentaba a la grave dispersión de la crisis orgánica de nuestra sociedad, en la nueva coyuntura aparece contrapuesta además a un proyecto político que transita un camino paralelo: el de reconocer la nueva realidad de la "nación clandestina" y a partir de ella dar vigencia a un orden institucional que nunca antes logró legitimidad ni reconocimiento social, pero que ahora parece más factible que nunca.

Las demandas de cambio institucional de los movimientos sociales emergen de un modo disperso y corresponden a los distintos ritmos de desarrollo y a los diferentes niveles de preocupación de los actores, lo cual las coloca en situación aún más desventajosa frente al poder, y



acrecienta el desafío que tienen frente a sí las fuerzas comprometidas con la construcción de una democracia que no solamente sea estable sino, sobre todo, que asiente su estabilidad en la capacidad de constituirse como un ámbito desde y a través del cual la sociedad pueda producirse a sí misma. Y ese desafío consiste, básicamente, en articular y comunicar ese conjunto de demandas emergentes de un modo tal que sea posible concentrar la capacidad de acción de los movimientos sociales en un gran y vigoroso proyecto político que, además, pueda ser expresado en términos compatibles con la tendencia de la ciudadanía a participar también mediante el voto individual y secreto.

En suma, las perspectivas de la democracia, que continuamente se van redefiniendo, parecen estar sujetas tanto a la convergencia de los movimientos sociales, como a la posibilidad de compatibilizar su presencia en la escena política con otras formas de expresión y agregación de intereses sociales. El papel de los partidos políticos es, en todo caso, fundamental.

## Notas

<sup>1</sup> La conversión de un dictador militar, aislado y repudiado en 1978, en un auténtico líder de la derecha política en menos de cuatro años, no podría explicarse sin referencia a la formación de ADN (Acción Democrática Nacionalista). Asumiendo la vigencia de formas caudillistas de identidad política, jóvenes dirigentes vinculados al empresariado y a la tecnocracia se propusieron construir, desde la nítida y conocida figura de Bánzer, un partido moderno con capacidad para actuar en el nuevo escenario democrático marcado por sistemas electorales de formación y renovación de gobiernos. En 1980 ADN era ya la tercera fuerza electoral del país, cuando las diferencias entre la coalición victoriosa (UDP), el MNR y ADN eran muy pequeñas.

Ese hecho, sin duda, desalentó el tradicional apoyo que las fuerzas de derecha concedían a los golpes militares "anticomunistas", y que seguramente daba por descontado el general García Meza para permanecer en el gobierno por dos décadas. Aunque importantes dirigentes de ADN apoyaron y se integraron a la dictadura, el partido en su conjunto vio que era más seguro el camino electoral y no sólo se distanció del régimen sino que también lo combatió. En general, las fuerzas de derecha perdieron el entusiasmo por los golpes cuando vieron en ADN un camino posible, más estable y menos aventurado, de acceso al poder. En ese sentido, la presencia de una importante fuerza electoral en la derecha del espectro político ha contribuido a la relativa estabilidad del sistema democrático. Sin embargo, el caudillismo ha resultado arma de doble filo que amenaza frustrar el proyecto partidario de ADN. Ensoberbecido con su liderazgo y estimulado por colaboradores ávidos e impacientes, sobre todo cuando se encuentran muy cerca del aparato estatal, Bánzer intenta controlar y someter al partido, revirtiendo la lógica inicialmente establecida. Por esa vía, ADN parece condenada a la división y a la fragmentación que ha corrido a todo el sistema partidario y por los mismos motivos: pugna de liderazgo personal y, sobre todo, contradicción caudillo-partido.

<sup>2</sup> Sin mayor debate ni conocimiento previo de la ciudadanía, y más bien como parte de una transacción parlamentaria, se aprobaron un conjunto de reformas a la Ley Electoral en mayo de 1986. En lo fundamental, ellas establecen nuevos mecanismos de asignación de diputados a los partidos y coaliciones participantes, tratando de reducir la importancia de las minorías electorales en el Parlamento y de estimular la concentración del voto y el desarrollo de un número restringido de fuerzas partidarias.

Las reformas, por otro lado, tienen también implicaciones sobre los partidos mismos, estableciendo ciertas pautas para evitar repeticiones en su nomenclatura y determinando criterios cuantitativos para su reconocimiento. En términos generales, esto último implica proscribir de hecho la posibilidad de que se formen partidos y coaliciones de ámbito exclusivamente regional o municipal. Para alcanzar la votación mínima que acredite a un partido, éste deberá recolectar un número de votos superior al que existe en la mayor parte de las ciudades y distritos municipales y provinciales.

<sup>3</sup> La Central Obrera Boliviana convocó y organizó, con el apoyo del sistema universitario autónomo, un referéndum en torno de la nueva Ley de Tributación aprobada por la mayoría congresal en mayo de 1986, y al reconocimiento de la deuda externa contraída por regímenes autoritarios.

La Constitución Política del Estado no establece este mecanismo de consulta de modo que el Ejecutivo no pudo hacer valer el argumento de que ésa era su atribución para impedir su realización.

La Consulta Popular se realizó los días 25 y 26 de julio de 1986, y pese a la campaña de desprestigio y amedrentamiento del gobierno, permitió comprobar el elevado grado de madurez de la ciudadanía. Más allá de los resultados, que arrojaron un previsible rechazo al alza de los impuestos y a la política gubernamental de pago de la deuda externa, fue impresionante la participación en cantidad y en calidad. No sólo hubieron más votos que en las elecciones nacionales de 1985 (en parte debidos a que la COB amplió el derecho de ciudadanía a los comprendidos entre los 18 y los 21 años), sino que la disciplina y la seriedad de los votantes (en contraste con los magros recursos de la Consulta) expresaba una clara voluntad política y una evidente convicción del valor de su propio voto, orientados, en este caso, a hacer saber al gobierno que, por lo menos en el campo de la política económica, no contaba con su respaldo.

<sup>4</sup> "La liquidación de (la empresa minera) Catavi supone la liquidación del movimiento obrero minero y la debilidad extrema de la Federación Sindical de Trabajadores Mineros, y por lo mismo, (supone) sentar las bases de la extinción del poder de la COB (...) si esto ocurriese la contrarrevolución habrá triunfado sobre el campo de la revolución", señala Filemón Escobar, líder de las nuevas corrientes sindicales.

<sup>5</sup> La situación minera, en términos económicos, políticos y sociales, es en extremo delicada. Incluso desde antes de que se produjera el colapso del mercado mundial del estaño, el movimiento obrero expresó su preocupación por la suerte de la Corporación Minera de Bolivia que, al encontrarse ya al borde de la quiebra por falta de inversiones de reposición y exploración, amenazaba con dejar sin empleo a más de 15.000 trabajadores. Con esa preocupación se lanzaron a la co-gestión de la minería nacionalizada, pretendiendo que, al ocupar cargos directivos de la empresa, podían garantizar la puesta en marcha de planes eficaces de rehabilitación. Bajo el nuevo gobierno se produjo la crisis del estaño que agravó aún más la situación de la empresa. Al mismo tiempo, la nueva política excluye toda posibilidad de diálogo con los trabajadores pues el gobierno pretende asumir

por sí sólo toda la responsabilidad y la autoridad sobre el destino del país y de la COMIBOL. Se podría decir que aquí radica el punto más conflictivo. Una persistente negativa al diálogo por parte del gobierno es confrontada con una terca insistencia para abrirlo por parte del movimiento minero. Es notable el hecho de que los paros cívicos de Oruro y Potosí, el paro forzoso de los mineros y la huelga general que se decretaron y realizaron antes de la Marcha por la Vida iniciada el 22 de agosto, tuvieran como objetivo fundamental obligar al gobierno a admitir a representantes cívicos y sindicales en el análisis y el diseño de un plan de rehabilitación minero-metalúrgica. La misma Marcha por la Vida, que representó casi 200 km de caminata para 5.000 obreros, era percibida como un recurso extremo para abrir el diálogo.

La Marcha, con su dramático simbolismo, concitó la solidaridad de diversos sectores de la población cuyo encuentro activo puso de manifiesto la amplitud social de la oposición a las políticas gubernamentales.

Temeroso de los efectos que podría tener sobre su política, más que sobre su estabilidad que nunca estuvo amenazada, el gobierno decretó el Estado de Sitio interrumpiendo la llegada de los mineros a La Paz y apresando a más de 150 dirigentes sindicales, cívicos y políticos en todo el país.

Con el escéptico pero voluntarioso auspicio de la iglesia Católica, se inició poco después el diálogo entre el gobierno y la Federación de Mineros que logró algunos puntos coincidentes. Entre tanto, los mineros, al retornar de la Marcha, se refugiaron en los socavones iniciando ahí una huelga de hambre con la que buscaban prolongar su protesta. A la culminación del diálogo se acordó también el levantamiento de la huelga. Estos pasos han desatado una aguda controversia en el seno del movimiento minero, provocando la renuncia de la directiva de la Federación (setiembre de 1986) cuya capacidad de acción y de influencia, ya reducida por la crisis minera y el desgaste político, se ve en riesgo de desaparecer por las pugnas internas que tienen lugar en la organización.

<sup>6</sup> Es digno también de tomar en cuenta el profundo desagrado de grupos campesinos cuando supieron que serían excluidos del sistema de voto individual porque en su caso la Consulta Popular había previsto pronunciamientos colectivos en cabildos comunitarios.

<sup>7</sup> Además de la CSUTCB tiene importancia la Confederación de Colonizadores (también afiliada a la COB), con la que existen vínculos de comunicación y coordinación pero que no está integrada a su estructura institucional. Lo mismo ocurre con otra organización más pequeña e incipiente como la Confederación de Indígenas del Oriente Boliviano (CIDOB).

Continuamente se registran esfuerzos especialmente partidarios para restablecer otras organizaciones campesinas, pero generalmente se trata de luchas por el control de la cúpula del aparato para extender desde ahí su influencia hacia los sindicatos de base.

<sup>8</sup> Víctor Hugo Cárdenas, dirigente del movimiento katarista y diputado nacional, llamó la atención sobre la existencia de un proceso de depuración interna en las CSUTCB donde, a requerimiento de las bases, se estaría estableciendo implícitamente el requisito de que los dirigentes, antes de ocupar un cargo superior, hayan ocupado todos los cargos inferiores de la escala, lo cual es común en las comunidades andinas.

<sup>9</sup> Las experiencias a este respecto han sido por lo general frustrantes para el campesinado. Cuando sus representantes no fueron corrompidos o aislados, la entidad bajo su control sufrió boicot gubernamental perdiendo toda posibilidad

de realizar las funciones que el campesinado esperaba. Algunos sectores habrían radicalizado sus posiciones a partir de estas experiencias, asumiendo que las soluciones están más allá de la co-gestión o la toma de oficinas y organismos estatales.

<sup>10</sup> Notas tomadas en su intervención durante el Seminario "Democracias Emergentes en América Latina", Cochabamba, 22 al 26 de setiembre de 1986, UNU-CLACSO-CERES.

<sup>11</sup> El "desorden" de la acción social, sobrepuesto al desorden de la crisis económica y el auge especulativo y delincencial, incrementaron notablemente la valoración del orden, tanto en los sectores dominantes como en los grupos populares más vulnerables, lo cual socavó la legitimidad de los actores del "escenario del desorden" (sean o no responsables del mismo) y generó expectativas por las fuerzas con credibilidad autoritaria ("Este hombre tiene fuerza" decía un slogan de Víctor Paz, mientras Bánzer insistía en su lema de "orden, paz y trabajo" e incluso el MIR enfatizaba "la voluntad de gobernar" de su candidato) trasladando las expectativas políticas hacia posiciones conservadoras.

#### Bibliografía citada

- Albó, Xavier, *El proyecto campesino de Estado y sociedad en Bolivia*, CERES-CLACSO-UNU, 1986, trabajo mimeografiado.
- Calderón, Fernando, *Democracias emergentes. Primeras notas metodológicas*, CLACSO-UNU, 1986, trabajo mimeografiado.
- Guevara Anaya, Wálter, *Tres reformas liberales*, CERES-CLACSO-UNU, 1986, trabajo mimeografiado.
- Laserna, Roberto, comp., *Crisis, democracia y conflicto social*, Ed. CERES, Cochabamba, Bolivia, 1985 a.
- Laserna, Roberto, *Bolivia: La acción social en la coyuntura democrática*, CERES-CLACSO-UNU, 1985 b, trabajo mimeografiado.
- Laserna, Roberto, *Movimientos regionales y democracias emergentes en Bolivia*, CERES-CLACSO-UNU, 1986, trabajo mimeografiado.
- Mayorga, René Antonio, *La Central Obrera Boliviana: la paradoja del sistema democrático*, CERES-CLACSO-UNU, 1986, trabajo mimeografiado.
- Temas en la crisis*, núm. 27, agosto de 1986, "COB: ¿Nuevo Sindicalismo?, Entrevista a: Wálter Delgadillo, Filemón Escobar, Eusebio Girona, Jorge Lazarte, Javier Medina, Roberto Laserna y José Fernando Mayorga Ugarte.
- Velasco, Ramiro, *Comentarios sobre la reforma liberal*, (título provisional), CERES-CLACSO-UNU, trabajo mimeografiado.

## Los actores sociales de la política: democracias emergentes en el Ecuador, 1984-1986

Luis Verdosoto Custode\*

### I. Introducción

Varias preguntas quedaron pendientes o no se formularon en nuestro anterior trabajo sobre movimientos sociales, crisis y democracia en el Ecuador (CLACSO-UNU, 1986). Esta indagación colectiva reunió aportes vinculados a investigaciones de más largo aliento y que, consiguientemente, no respondieron a un mismo marco conceptual o sistema de preguntas. No obstante, el mismo grupo de investigadores prosiguió con el intercambio de opiniones para abordar otro tema: la cultura política de los movimientos sociales y sus relaciones con el sistema institucional.

En aquella investigación, el énfasis fue puesto en los momentos y formas de la constitución de los viejos y nuevos movimientos sociales, bajo una situación de crisis y democratización. Asimismo, estos movimientos se daban ante un Estado rentista y ante incrementos en los ritmos de acumulación en todos los sectores de la economía.

El presente trabajo focaliza la articulación entre sistema político y movimientos sociales, vista desde la constitución de la demanda política, y desde la configuración del marco institucional dirigida hacia los movimientos sociales. El encuadre para esta reflexión debe ser matizado. La crisis económica en el país ya no puede ser paliada con manejos de la política económica de corto plazo; por lo tanto deben llevarse a cabo reestructuraciones sociales y estatales importantes. También se operan cambios en el ámbito de la cultura e ideología sociales y otros se resisten frente a la ofensiva autoritaria gubernamental, que rompe patrones de articulación entre el Estado y la sociedad.

Con todo el riesgo que implica deslizarse hacia una lectura economicista, se puede afirmar que en el Ecuador actual se ha cerrado un

\* Investigador del Centro de Investigaciones Ciudad, Quito, Ecuador.

ciclo de la modernización que configuró un estilo. Este estilo de modernización se estructuró en torno de la circulación del excedente petrolero que actuó como palanca del desarrollo capitalista. Asimismo, fue el piso para la expansión del sistema de mediaciones políticas.

El cierre del ciclo de aquel estilo de modernización no implica que éste se haya agotado, ni que las tareas de modernización económica y política se hayan completado. Por el contrario, ahora podemos examinar con más claridad la poca profundidad y la insuficiencia del estilo de modernización, así como sus facetas progresistas y regresivas que hemos definido globalmente como "modernización conservadora". Esto no niega que más adelante pueda presentarse un nuevo ciclo modernizador articulado por otro estilo, ya que afirmamos que el actual se ha agotado.

La premisa de este trabajo es que asistimos a un desplazamiento de las formas de funcionamiento de la economía, la sociedad y la política junto al agotamiento del estilo de modernización. Fenómenos tales como el descenso brusco del ritmo de acumulación (o desacumulación neta en algunos sectores), la rearticulación de la sociedad y el reordenamiento de la economía por la deuda externa y la baja de los precios del petróleo, la recomposición del bloque en el poder, la presencia cada vez más visible y descubierta de los Estados Unidos en el Estado, etc., plantean cambios en las tareas y problemas que la sociedad debe resolver.

Al respecto, nuestras preguntas son: ¿cómo redundó en la cultura política de los movimientos sociales su relación con el sistema político institucional en el período de modernización? ¿Cuáles son las modalidades que asume la voluntad política de los sectores populares frente a los objetivos de modernización? ¿Cuáles son las formas estatales y del sistema político en relación con la unidad de la sociedad y con la expresión de la voluntad política?

Asimismo, también cabe interrogarse por el funcionamiento institucional de la democracia en un contexto de crisis. En primera instancia la crisis actúa como limitación para el ejercicio de la democracia —de su capacidad de redistribución económica— como potenciadora de una gestión con sentido nacional y popular e instrumento del avance general de la sociedad. La crisis puede condicionar las bases del funcionamiento institucional de la democracia, impulsando cambios en la cultura política que reformulen o rompan acuerdos básicos. Más allá de la base material de la redistribución económica: ¿cuáles son las relaciones posibles entre acceso a los recursos y participación en las decisiones en un contexto de crisis? Concretamente nos interesa averiguar: ¿cuáles son las diferencias entre el auge de la modernización y su cierre con la crisis que privilegia facetas autoritarias del Estado?

La democracia implica un acuerdo colectivo para la gestión estatal y del sistema político. En el trabajo antes mencionado destacamos que los movimientos sociales desarrollan formas de interpelación al Estado y a la política que se asientan en el ámbito de sus relaciones sociales

particulares y se dirigen a la distribución de recursos, antes que a un entendimiento global. Ahora bien, la mayoría de las investigaciones en curso han salido de la óptica que califica a este estado de constitución de los movimientos sociales como pre-político.

Pero en realidad la democracia y la crisis han dado lugar a tematizaciones distintas sobre la inserción de los sectores sociales —dominantes y subalternos— en el funcionamiento social general. Más allá de estos cambios en las modalidades de entender (comprender, aspirar, detectar necesidades), la acción colectiva no se presenta como anti-institucional, aunque sí redefine los marcos tradicionales de su relación con la institucionalidad política.

Por un lado, cabe preguntarse si se han producido cambios en las nociones tradicionales de la cultura política de los movimientos sociales y, hacia qué dirección conducen su práctica y, por otro, si la cultura política subalterna modifica el acuerdo fundacional de la democracia. ¿Se han ratificado las formas políticas del estilo de modernización agotado o se están formulando nuevas en un nivel más práctico que conceptual?

Actualmente asistimos a una "situación de transición" que tendería hacia la densificación de la sociedad. La transición incluye tanto a los movimientos sociales como a los sistemas de mediación propiamente políticos. Toda forma transicional está marcada por la coexistencia entre lo viejo y lo nuevo, y por la tensión entre los posibles sentidos futuros y las formas del pasado que aún resisten.

Usualmente la identidad política se entiende como la traducción de las relaciones económicas en aspiraciones, intereses y demandas que, partiendo desde un carácter particular, acceden a la globalidad. No obstante, el examen de las formas de constitución de los movimientos sociales nos reveló distintos planos interconectados y contradictorios, nacionales y locales, históricos y actuales, específicos y globales, en los que se gesta la identidad y la cultura políticas subalternas.

El Estado ha tomado la iniciativa en la creación de órdenes sociales e institucionales ante la crisis, y hoy bajo una modalidad autoritaria redefine las formas de instrumentar la política. Los movimientos sociales, a su modo, interiorizan la política en sus relaciones inmediatas y en su respuesta al Estado. Nuestra preocupación en este trabajo es recoger acontecimientos y temas que simbolicen la reestructuración y la transición.

Inicialmente nos preguntamos acerca de la cultura y demanda políticas de los movimientos sociales. ¿Cuál es el sistema de valores, creencias, aspiraciones y percepciones que permite la formación de demandas dirigidas al sistema político? ¿Cómo perciben los movimientos sociales las actitudes del sistema político respecto de sus demandas? Luego nos interrogamos acerca de la eficacia de la legitimidad en el cambio institucional. ¿Cuál es el sentido del cambio del sistema político, producto de las acciones y de la cultura política de los movimientos

sociales? Finalmente, indagamos las variaciones que introduce la democratización y el autoritarismo en la percepción y acción de los movimientos sociales.

## II. El sistema institucional

### a. *¿Crisis de la democracia en el Ecuador?*

La naturaleza y dimensiones del proyecto autoritario que se implantó en el Ecuador en 1984 comienzan a ser temas importantes de las ciencias sociales, luego del letargo e intimidación en que se vieron sumergidos los analistas. La actualidad impone cambios en los estilos de investigación y en los temas, más allá del hábito de examinar las deficiencias de la modernización y los elementos que introducía el excedente petrolero. Es cada vez más urgente vincular las propuestas emergentes desde distintos escenarios y actores sociales con la reformulación de sus horizontes estratégicos. Las tradicionales argumentaciones dan poca cuenta de la especificidad del proceso de modernización que ha dado lugar a la gestación de elementos autoritarios estatales. Así, grupos empresarios aspiran a constituir un gobierno despótico sobre la sociedad lo cual conduce a una incertidumbre generalizada sobre el futuro de las clases sociales frente a la crisis.

El tema de las limitaciones de la democracia articuló el discurso de los científicos sociales y la acción política de todas las fracciones del espectro. Sintéticamente, para la derecha, la democracia representó una condición del desarrollo de sus antagonistas sociales y políticos centrales; para la izquierda marxista, no respondió a las expectativas de redistribución económica; para la centro-izquierda, luego de sumergirse en una gestión estatal limitada, no entendió que la profundización democrática era su único horizonte, y, para la centro-derecha, fue el espacio para forzar falsas polarizaciones en el espectro político buscando su reconfiguración al vincular interpelación al poder y colaboración con la derecha gubernamental.

De modo implícito, antes que como un discurso elaborado, en las ciencias sociales se operan desplazamientos temáticos y de problemáticas. El tratamiento de nuevas situaciones sociales ha derivado en modificaciones no verbalizadas de los paradigmas tradicionales. La clave fundamental se localiza en la noción de cambio, como orden abierto, asociado a la heterogeneidad (Verdesoto, 1986). Esta interpretación aún espera una confrontación con la actualidad y su significación de mediano plazo.

Crisis, democracia y modernización son categorías que muestran una conceptualización adecuada desde la realidad ecuatoriana. Su dilatado uso no se corresponde con significados trabajados, con consensos acerca

de sus referentes. Tal vez, por ello, tampoco se alcanza a proveer de suficiente contenido a la noción de autoritarismo, que ya no es una proyección, ni un ejercicio prospectivo, sino una realidad estatal.

Lo que hoy existe en el escenario político ecuatoriano es un amplio acuerdo para el sostenimiento del sistema constitucional, aunque no se perfilen contenidos de gestión, ni modelos alternativos concretos. Por un lado, la manifestación electoral masiva de oposición al autoritarismo expresada en mayo de 1986 muestra un amplio consenso de base. Por otro, las organizaciones políticas de signo progresista —en su más amplia denominación— han llegado a un acuerdo político-partidario para el sostenimiento de la democracia, que incluye virtualmente a los movimientos sociales más institucionalizados. No hay consenso para que la actual crisis de legitimidad gubernamental desemboque en una dictadura o una transición al margen de las normas constitucionales. El común denominador es la defensa de la sociedad civil ante la agresión estatal.

¿Cómo se incubaron tendencias autoritarias en un Estado y una sociedad que, como consecuencia del reciente proceso modernizador, tendían hacia la institucionalización estatal y hacia la expansión de las formas representativas de la sociedad?

### b. *Las crisis y la modernización*

La modernización económica y política que vivió la sociedad ecuatoriana durante la década del setenta emergió de una crisis de representatividad y se cerró con una crisis económica (1982), cuyo signo político es el surgimiento de elementos autoritarios estatales. La democratización que partió en 1979 fue resultado de la rápida modernización, cuyo eje central fue el fortalecimiento estatal por la disponibilidad de la renta petrolera.

Desde un punto de vista político, la modernización más que fortalecer el aparato estatal, constituyó al sistema político. El diseño de sistema político que entró en acto con la democracia pretendió un juego de las representaciones en marcos normativos que conjuraran la salida dictatorial frente a la crisis, privilegiando el voto a través de los partidos como mecanismo de delegación, control y apertura a la participación. Asimismo intentó dar causa a la justicia social y a la redistribución económica.

La democracia emergente se asentó, por un lado, en un insuficiente despliegue de la modernización por "la ausencia de formas de organización y de lucha social y política que puedan ser adscribibles a los modelos contractuales clásicos del pleno funcionamiento del mercado de bienes y de trabajo" (Echeverría, 1985), y, por otro, en un cambio de la cultura política, que abandonó la noción de democracia liberal-oligárquica de carácter formal, excluyente y coercitiva, por otra

que estimula la participación popular como mecanismo para reproducir la legitimidad del sistema (Echeverría, 1986).

Los mayores cambios que trató de introducir la democracia se relacionan con la representación política y con el Estado. Intentó implementar un sistema de partidos que actuase como canal necesario de la política, asiento del poder, imposibilitando otras formas de representación de la demanda política. En este sentido, se aspiraba que los partidos fueran codificadores necesarios de las demandas populares. También, en el diseño democrático se buscó combinar el desarrollo técnico-administrativo del Estado con el consenso popular. La "técnica" dejaría de ser la mediación exclusiva de la política para revestirse de consenso y asentarse en la participación. Hasta aquí, el proyecto de la democracia. Sin embargo, su ejercicio fue limitado por el estilo de modernización.

Ante la crisis de representatividad de los años sesenta —derivación de la crisis del Estado oligárquico— la sociedad civil no encontró ninguna alternativa. La desestructuración del sistema de hacienda y de las matrices partidarias tradicionales fueron los aspectos más llamativos de una descomposición social que sólo encontró una salida cuando el Estado se convirtió en el portador de la forma nacional a través de su propia reforma y del manejo del excedente petrolero. La sociedad disgregada demandaba un tipo de intervención estatal que permitiera su reproducción. Efectivamente, en la década del setenta, la sociedad se rearticula desequilibradamente con el Estado.

"El problema de la inorganicidad en la relación Estado-sociedad se resolverá en sentido verticalista y políticamente excluyente, debido a que el Estado se convierte en el perno decisivo de la reproducción del sistema socio-político en su conjunto" (Echeverría, 1986). La sociedad se enancó en el desarrollo estatal, constituyéndose en una forma heterónoma, tanto en la gestación, reforma o ampliación de las clases y las fracciones, cuanto en las modalidades de representación. En la década del setenta, durante el fortalecimiento estatal bajo una forma gubernamental dictatorial, nuevas y viejas clases se vincularon al Estado y rearticulaban su representación política de modo directo y corporativo, al que correspondió el desarrollo de aparatos estatales. Con la democracia, el sistema de mediación partidario se sobrepuso y no sustituyó los vínculos corporativos perviviendo el desequilibrio Estado-sociedad, aunque se pugnaba por expandir los sistemas de representación desde la sociedad.

El fortalecimiento estatal de la década del setenta permitió guiar la acumulación —expresada en el crecimiento sostenido del sector interno— y la gestión de la sociedad —reflejado en las normas y parámetros que encuadraron la transición a la democracia—. El Estado concretó su intervención en la sociedad civil a través de la constitución de políticas estatales en sentido estricto, que resumían una voluntad administrativa y política. El empresariado desarticulado concertó sobre montos y modalidades para la transferencia del excedente petrolero; las organi-

zaciones populares constituyeron su representación con referencia a la capacidad estatal de mediación ante el conflicto, y el sistema partidario encontró significado solamente en torno de la institucionalización estatal. "Se gestó un Estado capaz de convertirse en centralización de la sociedad y en centralidad del poder" (Verdesoto, 1986).

En consecuencia, la integración de la sociedad nacional depende de la capacidad de intervención estatal. "La sociedad se ve (...) imposibilitada de generar propuestas de conjunto, políticas de carácter nacional" (Echeverría, 1986). La democracia en la década del ochenta no alcanza a romper con este desequilibrio, aunque genera tendencias y posibilidades para devolver a la sociedad su capacidad para autoregenerarse desarrollando mecanismos expresivos. Así, los movimientos sociales crean un espacio para canalizar la demanda social a través de un sistema de mediación que no se reduce al partidario.

### *c. Partidos políticos, Estado y movimientos sociales*

La imagen de partidos políticos que refleja la Ley es ilustrativa de los problemas que se pretendieron superar con la reforma de su sistema. En un nivel, esos problemas se relacionan con los vínculos entre el Estado y la voluntad política, y, en otro, con las ligazones entre los partidos y sus representados. Se diseñó un tipo de participación política dentro del ámbito estatal, siendo éste el límite de la misma. Los partidos serían la correa de transmisión que posibilita la reproducción democrática. La representación política limitada y la mediación de la vida estatal constituye a los partidos en codificadores necesarios de lo popular desde una lectura estatal. Juntamente con esta función monopólica deberían ser organizadores del consenso, estableciéndose —también en la voluntad legal— la centralización de la representación y la especialización para su manejo (Verdesoto, 1985).

Este diseño excluye las demandas por representación que se constituyen fuera de los canales partidarios, levantado una barrera a las organizaciones y movimientos sociales. Los partidos no expresan la demanda social, sino que pretenden canalizarla, estableciendo moldes institucionales para evitar su constitución fuera del Estado. En la ideología legal, la democracia permitiría la expresión, en tanto el Estado sería el destino final de la demanda.

Más allá del diseño legal, el sistema de partidos permitió formas de modernización política para la sociedad ecuatoriana, que se resumen en "lograr una amplia base de sustentación y de colaboración social al desarrollo político" (Echeverría, 1986). En la redemocratización entregada al sistema partidario confluyen dos procesos simultáneos. Por un lado, la penetración estatal en la sociedad civil generó un desequilibrio entre la sociedad y el Estado. Por otro, la reforma del sistema político, reforma que tiende a vehicular la voluntad, resume los cambios habidos

en la cultura política de los sujetos sociales y en los mecanismos de representación.

Muchas prácticas que persiguen la satisfacción de necesidades, intereses y aspiraciones populares al no tener a los partidos como interlocutores, y al desbordarlos, buscan aquellos espacios en que puedan expandir los órdenes estatales o los que no se encuentran severamente regidos por la lógica de la relación Estado-capital. (Verdesoto, 1986). La heterogeneidad social es el gran reto de los partidos. El sistema político delega en ellos la capacidad para actuar como "filtro selectivo" que organice la demanda heterogénea, desarticulada y diferenciada. Es decir, para que actúen como reductores de la complejidad social (Echeverría, 1986).

La dinámica del sistema representativo está tensionada; en algunos momentos por la concentración de la expresión a través de la forma partidaria, y en otros, porque las corporaciones acceden a la política y las prácticas de los movimientos sociales se tornan protagónicas. Pese a que ésta es la definición general de las relaciones entre movimientos sociales y partidos, en la actualidad, las prácticas autoritarias del Estado permiten convergencias que anuncian cambios de mediano plazo en las actitudes del movimiento social hacia la institucionalidad y de los partidos hacia ellos. Es decir, se involucran mutuamente la acción dentro de los partidos y la política en los movimientos. Esta coyuntura signada por el intento de una aproximación provocada por el autoritarismo neoliberal, pretende constituirse en fuente superadora tanto de las heterogeneidades sociales, como de la inacabada y débil homogeneidad ciudadana en que se asienta el régimen de partidos.

La institucionalización estatal y del sistema político en la actualidad se encuentra a prueba. Por un lado, se cuestiona la eficacia del funcionamiento de los sistemas de mediación en que se asienta el sistema político. Por otro, más allá de lo perfectible que tengan los sistemas de mediación, están a prueba las significaciones estratégicas de la democracia y de la institucionalización. Este es el doble movimiento de constitución de los sujetos sociales básicos del capitalismo y de los sujetos políticos de su transformación. Este doble movimiento que legitima al Estado y a los sujetos políticos del cambio permite el avance del conjunto de la sociedad. No obstante, la interrupción del estilo de modernización replantea sus contenidos.

Se plantea que "el tipo de modernización bloqueada de la sociedad ecuatoriana en los últimos años, se caracteriza por haber desatado procesos de ruptura con los mecanismos tradicionales de producción de la identidad, y por no haber logrado sustentar de manera complementaria o sustitutiva, bases sólidas o instancias de socialización en la misma estructura del sistema socio-productivo" (Echeverría, 1986). Antes que modernización bloqueada, convendría plantear el agotamiento de un estilo basado en la articulación desequilibrada entre el Estado y la sociedad. El momento actual se caracteriza por la búsqueda de estilos

alternativos de modernización. Si el estilo anterior generó paralelamente elementos democratizadores y autoritarios, la tarea pertinente es aislar los elementos regresivos. Dicho de otro modo, las fuentes productoras de identidades políticas y sociales deben ser repensadas y no sólo añoradas desde la óptica de tareas modernizadoras inacabadas.

La ola modernizadora que analizamos modificó los patrones de creación de la identidad en el Ecuador. Se produjo el paso de una formación social asentada en masas indiferenciadas hacia estructuras económicas con diferenciación de clases aunque con homogeneidad interna. Sin embargo, no se llegó al nacimiento de una masa homogénea disponible para la política, tal como fue concebida por la modernización.

Sobre esta base se implantó un sistema de representación que generó una identidad política, por encima de las identidades sociales. El autoritarismo pretende legitimarse ampliando esta brecha. En la actualidad, los actores sociales y políticos democráticos defienden las modalidades de mediación del conflicto y al sistema político, aunque reconocen la subsunción de las identidades sociales en las políticas. En el futuro, a partir del éxito o fracaso del experimento autoritario, se abrirá una competencia entre esas identidades por la representación. La reproducción del sistema democrático se basará en la ampliación de la representación, conforme a la modificación de la política. El Estado podrá cumplir su función globalizadora de la sociedad a condición de que, modificada la asimetría Estado-sociedad, se posibilite el autogobierno consensual y legítimo de la sociedad.

La complejización no es exclusiva de las relaciones sociales, sino que compromete a la política. "Se presenta como disfuncionalidad o conflicto entre las formas de representación y gestión del poder (...) Este fenómeno (...) ratifica la constitución de dos ejes de integración y reproducción político-institucional para la sociedad: la dimensión mercantil o constitutiva del mercado, que presenta alteraciones en cuanto eje de integración social; y la dimensión administrativa estatal, que cumple funciones sustitutivas o compensatorias respecto del eje mercantil de integración social" (Echeverría, 1986).

Los movimientos sociales actúan en medio de esta disociación estatal: centralizan su representación política a través del sistema de partidos que los reduce al ámbito estatal y, asimismo por otro, la gestión administrativa del Estado se descentraliza en múltiples aparatos que persiguen negociaciones bilaterales, representando a actores sociales específicos. Los movimientos sociales no encuentran en el Estado una proyección adecuada de gestión de la voluntad política.

Los aparatos administrativos de gestión estatal especializados actúan por la disociación existente entre formas de democracia económica y de democracia política. Dicho de otro modo, bajo la apariencia de la gestión técnica de la sociedad, desarticulan la distribución de recursos respecto de la expresión de la voluntad política. Asimismo la disociación reproduce la incomunicación de los sectores subalternos entre sí

y con la sociedad. Esta incomunicación no sólo se refiere al aislamiento propio del Estado oligárquico, sino que además crea una modalidad que refuerza la penetración desigual del Estado en la sociedad civil y el acceso diferenciado de ésta a aquél. Finalmente, la dificultad para llenar todos los espacios sociales con aparatos estatales sumada a la de desarrollar y consolidar una red de aparatos ideológicos fractura al Estado. La desarticulación orgánica del Estado entre forma de gestión y forma de representación de la unidad traba la constitución y la lucha por la hegemonía desde la sociedad.

A continuación, a través del examen de casos, se observará las particulares relaciones entre algunos movimientos sociales, el marco institucional y su percepción política. Ellos matizan la visión global planteada.

### III. La acción moderna de un viejo actor: el sindicalismo hoy

#### a. *Sindicalismo y Estado*

A nivel fenomenológico, resulta importante destacar que el aspecto visible de la clase obrera —las Centrales Sindicales agrupadas en el Frente Unitario de los Trabajadores, FUT— transfiguran a las bases. Se ha tratado esto como distancia entre la práctica pública y las posiciones sindicales, y, asimismo, como distancia entre la práctica de los sindicalizados y la posición política de sus dirigentes, aunque se estima que se está cerrando esta brecha (Pérez-Leon, 1986). Dicho resumidamente, una es la aspiración "rupturista" de la dirigencia y otro el "inmediatismo" de la demanda de las bases.

En algunos planteamientos los términos de este conflicto son concebidos privilegiando una u otra cosa. Así, se pretende sujetar la práctica pública y la posición política de los sindicalistas a las demandas corporativas, o, en sentido contrario, se supone un cambio en la cultura corporativa transformable en demanda política (entendiéndola en referencia al poder estatal).

Es posible otra lectura del hecho, acentuando la constitución de un sistema de mediaciones en el interior del sindicalismo, que en la actualidad devendría una modalidad de subsistema político de la sociedad (articulado por la idea de "poder sindical", reforzando sus características corporativas, revisando su inserción en el marco institucional e interiorizando un tipo de política). Examinémoslo.

Externamente, el Frente Unitario de los Trabajadores sería el agente de transformación de la sociedad ecuatoriana que, en base a un proyecto socialista, dirigiría la alianza obrero-campesina contra la oligarquía y el imperialismo. Pero en su propia visión, los sindicalistas perciben la ruptura entre socialismo e inmediatismo. No obstante, su

discurso se vertebra a partir de la gestión sindical inmediata. El éxito o el fracaso en la gestión se refleja en el acceso o no a la institucionalidad. Así, se desplaza el centro de la preocupación aparente desde el horizonte estratégico —el socialismo— a la gestión cotidiana del sistema de negociación. Sin embargo, tanto las prácticas de choque como las de concertación dan lugar a una acumulación de poder reconocido para actuar dentro del sistema político; acción y reconocimiento orientados hacia la profundización de la democracia. Son experiencias de defensa o de ofensiva sociales en el interior del sistema institucional. Hasta aquí, la imagen presentada sería la de abandono de la posición rupturista y el repliegue sobre la concertación. Esto podría deberse a la "enajenación" del sindicalismo en la dinámica de la democracia y al autoritarismo gubernamental que lo obliga a una retirada táctica.

Ahora cabría averiguar el grado en que la democracia ha sido apropiada por el sindicalismo como un valor y qué tipo de aspiraciones resuelve. Quizás el sindicalismo haya abandonado una visión ortodoxa de la democracia —de carácter estrictamente instrumental y principista—. Sin embargo, sus acciones de defensa de la democracia implican también el sostenimiento y reproducción del conjunto del sistema. Entonces, ¿como discriminar los modos de participación en las decisiones de la reproducción del sistema social en su conjunto? Específicamente, existen demandas y formas de procesarlas: ¿bajo qué modalidades la forma coincide con el contenido, convirtiéndose en su resumen virtual?

Para los trabajadores sindicalizados, la democracia es la forma institucional que les permite viabilizar la defensa de sus intereses. Asimismo posibilita su desarrollo organizativo, y su acceso a la decisión política, consagrando su legalidad y la ampliación de la expresión de la pluralidad de las bases sindicales. En este sentido, parecería que la acción de los trabajadores sindicalizados se universalizara. En este sentido, las modalidades de ejercicio del poder garantizan su constitución como sujetos sociales y como sujetos políticos.

Sin embargo, cabe interrogarse si la interiorización de la democracia como un valor y el acceso al sistema político como forma de gestión de la sociedad, han oscurecido la naturaleza de la sociedad que constituyó a los trabajadores en sujetos sociales. Dicho de otro modo, la constitución de los trabajadores sindicalizados en sujetos políticos de la democracia quizás haya dado lugar a un desconocimiento de los principios sociales que aspiran transformar desde distintas propuestas. Al respecto, nuestra respuesta es que la dialéctica entre sujetos sociales y sujetos políticos no se resuelve en la absorción del uno por el otro. Más aún, no se resuelve sin la presencia de instancias unificadoras de la sociedad (Estado/sistema político).

Desde el sindicalismo, la modalidad concreta de plantear una reforma al sistema político es la siguiente: "la política no es un problema exclusivo de los partidos" (Dután, 1986). Al asumir una responsabilidad frente a la política, establecen la distinción entre política y partidos. En



un mismo discurso reclaman un acuerdo partidario sobre las organizaciones sindicales, que evite contradicciones entre sus dirigencias y permita la autodeterminación de las Centrales, y un acuerdo político entre las Centrales Sindicales y los partidos políticos alrededor del tema de la democracia. Critican a los partidos políticos por actuar desde sus "cúspides" sin respetar las demandas de las bases sindicalizadas.

En otros términos se plantea que la demanda de base sólo es incorporada al sistema político-partidario, mientras ésta sea una demanda política. Por lo tanto, la crítica al sistema partidario gira en torno del tratamiento igualitario en tanto sujetos políticos, con similar capacidad de actuación en el espacio de la política. Asimismo, se demanda el respeto, y el derecho a él, a una concepción autónoma de la política.

Cuando el sindicalismo demanda "horizontalidad" respecto de los partidos, también expresa que no puede ser considerado como un cuerpo que actúa a partir de decisiones políticas exógenas, y por lo tanto ajenas. Comprender al sindicalismo en los partidos significaría el respeto a su propia decisión política. Ahora bien, este planteo, en un extremo, implica la posibilidad de hacer política desde el sindicato con la estructura y contenidos de un partido. En el otro, a partir de un resguardado apartidismo se tematizan dos cosas: la reafirmación de la identidad mirada desde la política (o el respeto hacia su grado de realización como sujeto/entidad política), y la desconfianza acerca de los sistemas de mediación que no sean los propios.

Estos planteos dieron lugar a una serie de confusiones, por ejemplo, cuando se trató de convertir a las Centrales Sindicales en partidos, vía distorsionada hacia la política. Primero, se trató de extender las características de la mediación sindical a la mediación política; partiendo de la necesidad de los sindicatos de un acceso al escenario político, ajeno al sistema de mediación política resultante del proceso democrático. Segundo, el tema de la extensión del sindicato a partido político refleja también la constitución del sindicalismo como una organización compleja. La "élite dirigente" se ve como la genuina representación directa de las bases sindicales, la que no debe "cederse" a la clase política de un sistema ajeno, en el que no pueden ejercer un control directo. De algún modo, lo que un dirigente calificó como "profesionalización del sindicalismo" (Azanza, 1986) debe entenderse como la conformación de una autonomía organizativa con capacidad de reproducción institucional, y con un ritmo distinto del de las instituciones de la vida política, si bien en un primer plano la frase hace referencia a la creación de una élite dirigente sindical estable que corresponde a la compleja conformación de la organización sindical.

La capacidad propia y la autodeterminación para hacer política se asientan en una realidad incontrovertible. La capacidad de movilización de las Centrales Sindicales es infinitamente superior a la de los partidos, la que en determinadas coyunturas es inexistente. Cabe afirmar que los partidos políticos ecuatorianos son, en lo central, "partidos

de opinión". A su vez, en el plano de la percepción ciudadana, la acción no legitima a la política; por el contrario la acción sindical sí es percibida como legítima (Espinoza, 1983).

Los partidos de centro-izquierda e izquierda marxista buscan la capacidad de movilización del FUT. Asimismo, el Frente sabe que su posibilidad de negociar en todos los escenarios se sustenta en la capacidad de movilización. La búsqueda (apetencia) de los partidos y el reconocimiento de la capacidad de movilización del FUT crean una doble tensión. Por una parte, se ha tratado de instrumentar la movilización de los trabajadores como masa de maniobra en acuerdos políticos. Por otra, en coyunturas de difícil salida, la movilización rebasa a los partidos y cambia las coordenadas de la política.

Las movilizaciones que ha protagonizado el FUT han tenido contenidos disímiles y modos diversos de insertarse en la coyuntura política. Inicialmente, las huelgas de trabajadores tendían al choque frontal que voluntariamente o no deslegitimaba al sistema institucional. De algún modo, la movilización mostraba las limitaciones de los mecanismos del sistema institucional. Las movilizaciones eran formas alternativas de lucha, y mecanismos de representación al margen de los marcos institucionales (aunque no necesariamente fueran anti-institucionales). De acuerdo con la intensidad de la movilización, el Estado recomponía los elementos estratégicos afectados del poder y del sistema político, rearmando los mecanismos institucionales.

Para las organizaciones sindicales, las movilizaciones tuvieron consecuencias menores en relación con las plataformas exhibidas. No obstante, la movilización permite el acceso a la escena política de las organizaciones sindicales. Por su capacidad de presión, las organizaciones sindicales comenzaron a tener peso frente al sistema institucional. Posteriormente, las movilizaciones no sólo chocaron frontalmente para defender los intereses de sus agremiados, sino que buscaron insertarse en la contradicción política principal, coadyuvando a su resolución. Así, la inserción política opera también como palanca para la gestión eficaz de lo inmediato.

Ahora bien, las movilizaciones sindicales ganaron legitimidad para la acción. En el sistema político ecuatoriano la acción tiene el significado de un vacío y de una deficiencia que es invocada ante el límite o el fracaso del acuerdo, particularmente por parte de los partidos políticos que no han penetrado en la sociedad civil hasta el grado de poder canalizar institucionalmente la demanda social. Visto desde el movimiento sindical, la movilización lo legitima ante el sistema institucional.

Con vistas a un análisis prospectivo, es necesario plantear la siguiente disyuntiva: la confrontación y el consenso son dos lógicas contrapuestas de participación política; la primera estructuró los inicios del movimiento sindical, y la segunda la actual etapa, en la que se revaloriza la democracia y se repliega en el marco institucional; es decir, el choque frontal permitió el reconocimiento del FUT dentro de la escena política

y, en la actualidad, busca ampliar la legitimidad conseguida dentro del sistema político.

#### *b. Mediatización y representación*

Actualmente, el predominio de mecanismos estatales autoritarios para vincularse con la sociedad ha propiciado la revaloración de la democracia. Luego de algunos choques con el Estado que debilitaron a las organizaciones, el sindicalismo se ha replegado sobre los mecanismos institucionales, lo que le permite mantener ciertos niveles de presencia pública.

Una forma de examinar los vínculos entre sindicalismo y democracia es diferenciando la "práctica real" en el interior de los aparatos sindicales —definida como una relación clientelar— del discurso hacia el exterior, que pretende la profundización del proyecto democrático no ejecutado. El sindicalismo evalúa a los distintos gobiernos en función de su carácter económico redistributivo (Pérez-León, 1986).

Podemos concluir, en primera instancia, que las actitudes del sindicalismo frente a los gobiernos son sólo cambios dentro de la misma lógica clientelar que opera frente a sus representados; esta lógica se desplaza por un discurso democrático táctico. Dicho de otro modo, se habrían conformado dos mundos alrededor del sindicalismo: uno público, democrático, y otro privado, clientelar. Estos dos mundos establecen relaciones de intercambio.

A partir de los autores citados, también podemos plantear que la relación interna-privada del sindicalismo descansa en el control que ejerce la dirigencia sindical sobre sus delegados. Estos, a su vez, presentan una imagen pública democrática en el escenario político para negociar con los otros integrantes del sistema. Así, los dirigentes sindicales son "patrones" de los trabajadores y, al mismo tiempo, se convierten en "clientes" de la clase política. Entre unos y otros se produce un intercambio con vistas a mantener el movimiento sindical dentro de los límites institucionales, obteniendo a cambio una cuota variable de redistribución económica. Asimismo, esta mutación de las dirigencias —patrones y clientes— permite la reproducción del control político en el interior de las organizaciones en la medida en que gestionan las aspiraciones y demandas inmediatas de las bases. Los dirigentes sindicales serían los "intermediarios" que permiten la reproducción del control político y, más allá del discurso democrático, desarrollan los aspectos clientelares, no participativos, del sistema político. La intermediación establece una barrera a la entrada de las demandas de la base —en tanto forma de la ciudadanía plena— y, a la vez, permite la reproducción de la demanda dentro de una estructura clientelar. El éxito o el fracaso de la gestión de las demandas inmediatas se relacionan con el acceso a recursos del sistema. O sea que en el interior de la estructura sindical, en lo más

visible de los vínculos entre dirigencia, base y Estado, se presentan elementos de una relación clientelar. Sin embargo, conviviendo con elementos y estructuras clientelares, opera el proceso de conformación política del sindicalismo.

No existen investigaciones que examinen la vida sindical del Ecuador internamente. En un análisis que tocó una faceta de esas relaciones —los servicios jurídicos para las organizaciones populares— (Chiriboga-Vendesoto, 1985), observamos un aspecto del funcionamiento del sistema de mediación sindical. Las acciones legales se orientan en dos sentidos: como mediatización y como representación.

El abogado sindical cubre relaciones en tres frentes: comunica a las bases con la dirigencia sindical y el Estado. Ante las bases el abogado cumple la función de "agente estatal" y delegado de la dirigencia sindical ante el Estado, es el "representante" de las bases y el negociador por el aparato sindical y frente a la dirigencia sindical es la correa de transmisión de y hacia las bases y sujeto que comunica "físicamente" al Estado con el sindicalismo.

Primero, el abogado es el recodificador de la demanda popular dentro de los límites del Estado, en la medida en que encuadra jurídicamente al proceso reivindicativo. En este sentido, es un agente del Estado que, para viabilizar la representación, se convierte en mediador de la forma y el contenido de las demandas. Segundo, frente al Estado, la demanda sindical procura ensanchar los límites de la legalidad y forzar su "aplicación" con sentido popular. Así, el abogado cumple las funciones de representante frente al aparato jurídico y por esta vía vincula a la demanda con el marco institucional. Finalmente, el abogado media entre la dirigencia sindical y las bases, en el sentido de que la viabilidad jurídica de una reivindicación a veces no se corresponde con las decisiones de política sindical global de la Central, de ahí que deba procesar a las dos, induciendo a la identificación de las bases con la dirigencia.

El tejido de relaciones sindicales en torno de la legalidad nos muestra la coexistencia de relaciones clientelares y de representación/mediatización que son un momento de la construcción del sistema de mediación del sindicalismo. Este da lugar a la conformación de un poder sindical negociador ante el Estado que se reproduce ante las bases. Desde una perspectiva de largo plazo, la mediación del aparato sindical ante la sociedad y el Estado es una fase en la búsqueda de representación autónoma y bajo esta forma condiciona la actuación del Estado.

#### *c. Régimen y representación sindical*

Los vínculos entre el movimiento sindical y el sistema político durante el proceso democrático han variado al menos en tres posiciones. Hasta 1982 el movimiento sindical ignoró al sistema representativo y sólo eventualmente consultó al Ejecutivo. Durante los años 1982-1984,

las dificultades de la negociación con el gobierno de la Democracia Cristiana obligaron al movimiento sindical a buscar la mediación del Parlamento. En los últimos años (1984-1986) el gobierno conservador lleva a cabo una política de "desconocimiento del FUT como interlocutor para reducir al movimiento sindical a su dimensión puramente laboral" (Pérez-Leon, 1986). Los trabajadores han revalorado las instancias representativas y, fundamentalmente, persiguen la participación y el reconocimiento permanente en los aparatos institucionales.

El repliegue del movimiento sindical sobre mecanismos consensuales e institucionales ha sido interpretado en dos direcciones. Primero, se plantea que es un repliegue táctico que no corresponde a un cambio en la cultura política (se asume que habría existido una valoración positiva de las prácticas disruptivas). Segundo, se critica al movimiento sindical por incongruente. En la primera etapa del proceso democrático se amplió la demanda y se llevaron a cabo movilizaciones singularmente combativas. Actualmente el repliegue sobre lo institucional es mirado como inconsecuente.

Las argumentaciones resumidas manejan superficialmente la dinámica del sistema político. La respuesta práctica que se da es que el movimiento sindical tiene, en primera instancia, una conformación dependiente del Estado y que al cambiar de táctica, consiguientemente, debería modificar sus formas de articulación con el Estado. En la actualidad, las formas autoritarias adoptadas por el Estado han modificado sus relaciones con el movimiento sindical impidiendo su movilización; el sindicalismo, por lo tanto, se halla inmerso en una etapa defensiva. En esta etapa se expresa, por un lado, la heteronomía del movimiento sindical que no es un problema exclusivo de la conformación de las clases subalternas y, por otro, las determinaciones exteriores al sindicalismo ("El movimiento sindical no está en manos de la organización sindical", Tatamuez, 1986).

Las nuevas condiciones planteadas por el autoritarismo, fundamentalmente el desconocimiento de la identidad colectiva, han empujado al sindicalismo a la negociación a nivel de fábrica. La violencia cotidiana y la represión de la movilización, la ruptura de la comunicación política entre los actores, el intento de polarización social y política, etc., han forzado al movimiento sindical a atrincherarse en la sociedad civil, y a defenderse desde ella.

Los cambios en la política estatal condujeron al movimiento sindical a una revaloración de la ciudadanía, anteponiéndose en la práctica las reivindicaciones ciudadanas a las "reivindicaciones" típicamente clasistas. Este patrón de comportamiento frente a la escena política, se reproduce ante las bases. El repliegue del sindicalismo sobre lo institucional, la revaloración del consenso y la defensa de posiciones obtenidas sin exponerse en movilizaciones, es expresión de las bases, pues éstas aspiran a la reconstitución de la democracia a partir de la reconstitución de la ciudadanía.

La dirigencia sindical diferencia las condiciones políticas globales para la gestión de la demanda ("La clase obrera pedía más en base a los propios ofrecimientos". Asanza, 1986), de aquellas en que se ha restringido esa posibilidad. Es decir, si la dinámica estatal aparece como la gestora de los alcances de la demanda social, asimismo, el sindicalismo defiende la democratización ante el avance de elementos autoritarios. También plantea su desconcierto, lo que le impide viabilizar una propuesta frente a la coyuntura: "Hay que saber qué quiere el enemigo" (Tatamuez, 1986). En la situación actual el movimiento sindical "lucha contra los aparatos, no contra el Estado" (Dután, 1986). La democracia como espacio político y normativo de construcción del movimiento sindical, expresa una vía para la consolidación de su identidad social.

El examen del sistema político muestra sus dificultades programáticas y constitutivas para asumir lo popular (Burbano, 1986). En el sistema político no se han constituido ejes de respuesta para los movimientos sociales en tanto sujetos de la democracia. La especialización de aparatos estatales en relación con los sujetos y situaciones sociales, es aún opaca: se mueve entre la institucionalización del conflicto y la conformación desarticulada de funciones y poderes. El vínculo entre el Estado y el movimiento sindical mediado por la "lucha contra los aparatos", puede ser entendido como una lucha por la reconstitución del sistema político y unidad de las clases subalternas, desde la sociedad civil. Asimismo, la "unidad sindical" vincula a las Centrales, pese a su composición social y extracción ideológica heterogéneas.

#### IV. Campesinos e indígenas ante la ciudadanía

##### a. La participación política del movimiento campesino-étnico

Para el análisis distinguiremos entre organización y movimiento campesino, entre movimiento campesino y movimiento étnico. La primera distinción nos permite comprender la articulación entre organizaciones de carácter nacional (Federaciones Campesinas) y las demandas de las agrupaciones campesinas de carácter regional, que forman el núcleo del movimiento campesino. La segunda distinción, sobre todo operativa, antes que reflejar una escisión en la realidad permite reconocer los modos específicos de articulación de campesinos e indígenas con el sistema institucional. Cabe, sin embargo, reconocer que no se trata con propiedad de dos movimientos y sujetos sociales, aunque su existencia productiva y política se encuadra en universos estratégicos cada vez más diferenciables.

Hemos planteado que actualmente el movimiento sindical constituye una suerte de subsistema político y, consiguientemente, una forma

de mediación con el (y del) sistema político institucional. Por el contrario, el movimiento campesino étnico estructura el entramado de la sociedad civil local, dotándola de modalidades más complejas (lejanas de la forma oligárquica). A través de esas modalidades que se expresan los nuevos sujetos sociales agrarios, se constituyen las identidades políticas con referencias nacionales y locales, y las organizaciones cristalizan como formas de participación política.

La actual práctica de campesinos e indígenas tiene variados antecedentes. Con la redemocratización se aplicó un vigoroso programa de alfabetización. Su mayor consecuencia fue la extensión de la ciudadanía. Paralelamente al crecimiento de la participación política, en la presente década se ha cerrado la redistribución de la tierra, base de la democratización social y económica. Si bien la democratización social se ha estrechado se ha producido una apertura hacia la democratización política a nivel local (Chiriboga, 1986).

Un efecto especial de la democratización en lo que hace a la población indígena fue la "anticipación estatal" de la cuestión étnica. Esta iniciativa del Estado recogió tematizaciones dispersas en distintos ámbitos de la sociedad. De algún modo, la conversión de la cuestión étnica de social a estatal dio unidad a la dispersión. Tal unidad permite un avance global de la demanda, aunque simultáneamente se intente cooptarla.

El proceso de democratización problematizó la participación política de campesinos e indígenas y desplazó la demanda desde el plano del acceso corporativo a los recursos hacia la representación de los intereses y la intervención en las decisiones políticas. O sea, no se sustituyó la temática de la redistribución, sino que se la planteó como acceso a los recursos dependiendo tal acceso de la capacidad de representarlos en el sistema institucional.

Asimismo, formulamos como hipótesis la transformación de la percepción campesina respecto del Estado. Si bien se reproduce una percepción dual del Estado (colaboración en tanto fuente de servicios y enfrentamiento para sostener su identidad cultural), la participación política implica un tipo de integración estatal: el Estado deja de ser lo externo (o un mero agente clientelar) y, los sujetos sociales se integran en la medida en que se vinculan con las decisiones globales de la sociedad nacional o local. No obstante frente a las formas autoritarias de gobierno se producen importantes matices. Algunos sectores campesinos intentan preservarse de la cooptación estatal a través del desarrollo de formas productivas y de consumo autogestionarias y de aislamiento del mercado. Estas formas pueden conducir a una ampliación de la ciudadanía, pues se constituyen contra el autoritarismo (económico y político), convirtiéndose en demanda ciudadana desde la sociedad.

#### *b. La modernización agraria*

La consecuencia progresista más importante de la modernización agraria ha sido la redefinición de la sociedad civil local y de los sujetos sociales, así como la expansión y el cuestionamiento de las formas de mediación de la sociedad nacional y para el procesamiento de los conflictos locales. La democratización del agro está asociada con nuevas formas de la heterogeneidad social (dominantes y subalternas) y con la redefinición del sistema de conflictos. Se trata de una conformación nuclear del sistema político e incluso de los actores sociales de base de la democracia.

En nuestro trabajo anterior, se utilizó la categoría de "centralización flexible" (Chiriboga, 1985) para describir a nivel de la acción y prácticas organizativas las relaciones entre las Federaciones Campesinas Nacionales y las Organizaciones Regionales. Esta categoría, asimismo, la empleamos para el análisis del significado político que aquellos actores le atribuyen a sus prácticas.

Las Federaciones Campesinas Nacionales representarían al campesino en tanto son los depositarios de sus símbolos y de su historia. Además, serían las canalizadoras de sus reivindicaciones históricas y vínculo con las Centrales Sindicales Nacionales y partidos políticos de la izquierda marxista. Mientras, las Organizaciones Regionales se perciben como aparatos de gestión técnico-política del desarrollo y como enlace con la problemática local y regional (Chiriboga, 1986).

Empero, esta articulación flexible se torna problemática, cuando las bases del movimiento campesino entienden que las Federaciones Nacionales se superponen a las Organizaciones Regionales con estructuras sindicales y contenidos ideológicos que no corresponden a las aspiraciones del campesinado.

La articulación flexible pero conflictiva nos plantea el siguiente interrogante: ¿el movimiento campesino atraviesa por una especialización funcional de la representación, o por el contrario se trata de una reconformación de los contenidos y formas de dicha representación?

Cabe destacar que la articulación flexible-conflictiva es una relación orgánica entre Federaciones Nacionales y Organizaciones Regionales. La situación puede definirse como transicional. Los vínculos entre los dos niveles organizativos de los campesinos muestran débiles nexos de representación entre lo nacional y lo regional. ¿Se trata de una situación pre-crítica de los mecanismos de representación del movimiento campesino? ¿Puede ser definida esta fase de transición como la búsqueda de una nueva organicidad?

Las Organizaciones Regionales son las depositarias de la modernización a nivel local, en tanto las Federaciones Nacionales se plantean a sí mismas como la encarnación de los vínculos entre el campesinado y la sociedad nacional, cuya imagen se ancla fuertemente en el pasado

de las reivindicaciones campesinas. Esta sectorización de escenarios para la representación nos plantea: ¿hasta dónde la forma nacional de la política y la sociedad nacional son realidades formalmente ausentes en la reestructuración de la sociedad civil local? Sin pretender una respuesta debe señalarse que las Organizaciones Regionales simbolizan como se está rearticulando la sociedad con el Estado en lo local, siendo éste un factor decisivo.

El movimiento étnico redefine las bases mismas del Estado-nación. Su cuestionamiento y demanda acerca de la pluralidad étnica y cultural tiene ritmos y contenidos distintos que los del movimiento campesino para vincularse con el Estado. Los vínculos diferenciados que los campesinos e indígenas establecen con el Estado, ¿son diversos momentos en la constitución de las partes de un mismo movimiento social u horizontes estratégicos cada vez más diferenciados?

### *c. Los ritmos y las demandas del movimiento campesino*

Inicialmente los campesinos desplegaron un abanico reivindicativo extenso; luego se consolidó su organización paralelamente a la constitución de nuevos sujetos sociales —producto de aquellas demandas—. A posteriori, estos nuevos sujetos sociales redefinieron el papel de sus demandas, depurando sus vínculos con el Estado. Las nuevas relaciones han generado programas estatales que, al basarse en un mayor control campesino, fortalecen a la organización. Estas nuevas relaciones se han definido como "autogestión de la modernización" (Chiriboga, 1986), gestión que implica formas más plenas de ciudadanía.

Ahora bien, la interrelación descrita implica un doble movimiento tanto de los sujetos sociales como del Estado en el marco de sus propios procesos de modernización. Esto es, por un lado la capacidad estatal creciente de dirección del campesinado, y por otro, la adecuación del campesinado al desarrollo capitalista estatal.

Por su parte, las organizaciones indígenas se diferencian del movimiento campesino al plantar el "apoliticismo", cuyas consecuencias son la no participación y el desconocimiento de un sistema político que no reconoce la diversidad, y la certeza de que la participación en la política estatal pone en peligro la autogestión (Chiriboga, 1986).

El reconocimiento de la cuestión étnica por las organizaciones indígenas posibilita la participación política. La posición del movimiento étnico hace hincapie en la capacidad de la sociedad civil-regional para permitir el desarrollo autogestionario de esas comunidades, sin disgregarse, ni contaminarse por la relación con el sistema político y el Estado.

La situación actual modifica el proceso descripto. La crisis y el autoritarismo estatal permiten a estratos campesinos de punta, apartarse de las políticas estatales y del mercado, siendo su propuesta el "volver las espaldas" al proceso de modernización basado en el Estado y el

mercado propuesta que pueden llevar a cabo sólo los estratos que han consolidado una base económica importante.

Cada vez con más fuerza la región se convierte en el referente de la organización campesina. La comunicación de experiencias organizativas y productivas entre diversas organizaciones fortalece la autogestión en el mediano plazo.

Los alcances y la profundidad de esta actitud dependen de la capacidad para fortalecer a la sociedad civil local y democratizar su sistema de decisiones.

Ahora retomemos el problema de la articulación flexible-conflictiva. Las Federaciones Campesinas Nacionales pretenden constituirse en los interlocutores nacionales de las demandas campesinas, y en representantes ante los aparatos estatales. Por su parte las organizaciones regionales demandan la democratización del Estado y del poder a nivel local.

Los ámbitos de preocupación y acción de los dos niveles organizativos no sólo son distintos, sino que pretenden objetivos diferentes. A nivel horizontal los campesinos construyen un tejido de relaciones con otros sectores subalternos de la región; a nivel vertical su relación con las representaciones nacionales es problemática. La realidad no nos permite dar respuestas categóricas, ni hacer ejercicios prospectivos: tal vez haya comenzado el desmoronamiento de una forma de hegemonía (entendida como dominación) del sindicalismo urbano respecto del movimiento campesino. La tensión se profundiza por la acción de los partidos políticos que incentivan el verticalismo y la imposición de decisiones, afectando a los sectores agrarios que aspiran a representar.

Las formas del sindicalismo urbano no se corresponden con los cambios habidos en el movimiento campesino. Este ha consolidado sus organizaciones básicas y le ha dado un perfil local a las demandas. Las Centrales Sindicales actúan preferentemente en el sistema político institucional nacional.

En el interior de las Federaciones Campesinas se operan cambios que si bien no responden a las demandas (explícitas o no) de las Organizaciones Regionales, no obstante reaccionan frente a las dificultades de articulación con el marco institucional. "Los partidos políticos de la izquierda no constituyeron una real alternativa política para el juego democrático, por lo que era imprescindible generar una presión desde las organizaciones" (Chiriboga, 1986).

Al retornar a la constitucionalidad, las Federaciones Nacionales plantearon su "independencia de clase frente al nuevo gobierno".

Desde la perspectiva de las Federaciones, la democracia significó replegarse en sus ámbitos corporativos ante la ineficacia de sus interlocutores. La debilidad para representarse en democracia les forzó a montar un discurso dual, que implicó por un lado, la reducción de la democracia a su "naturaleza de clase", y, por otro, la presión como mecanismo para no perder su "voz" en el escenario político. Esta articulación con la

democracia muestra una "difícil" representación autónoma de los campesinos cuando acceden a los espacios de la política nacional, que desde la perspectiva de las bases encontró una salida en las Organizaciones Regionales.

Las Organizaciones Regionales comenzaron a participar en el ámbito municipal al que consideran como "el campo privilegiado para la consolidación organizativa" (Chiriboga, 1986). La participación devino en éxitos de los objetivos planteados por las organizaciones. La participación electoral en el ámbito local se convirtió en un "acto democrático", en tanto la política nacional fue vista como el espacio de los partidos políticos no-populares. Esta ruptura entre lo local —como ámbito de los logros y consiguientemente democrático— y lo nacional —como espacio en el que actúan los agentes políticos ajenos a los intereses campesinos— se reprodujo en la lectura de los aparatos representativos.

Por una parte, la institucionalidad democrática articula de un modo específico lo regional-local y lo nacional. Los campesinos cuestionan que lo nacional no representaría a las nuevas situaciones democráticas de la vida agraria y que lo regional no está presente por sí mismo y formalmente en el sistema político. Por otro, los mecanismos que los campesinos consideran democráticos en la vida política local, son los mismos que operan a nivel nacional. No se trata de que en la política local se produzca una participación directa, sino que los mecanismos de delegación operen a través de miembros de las Organizaciones Regionales.

La percepción del escenario local como espacio de la democracia y del escenario nacional como espacio de intereses ajenos evidencia vacíos en las modalidades de representación diseñadas por el sistema político y en la rearticulación del Estado con sociedades civiles en procesos de reestructuración. Este problema nos remite a la concepción de los movimientos sociales en el interior del sistema político y, particularmente, del sistema de partidos políticos.

Las reformas al sistema representativo que encuadraron la transición a la democracia pretendían la construcción de un sistema de partidos políticos que homogeneizara y canalizara la demanda social, confiriéndole un sentido nacional y constituyéndose en una suerte de monopolio de la representación. Independientemente de su eficacia y fuerza actual, los partidos políticos proyectan hacia la sociedad una imagen con rasgos fuertemente excluyentes, más aún si esta imagen es recibida desde la perspectiva de intereses sectoriales que aspiran a representarse en el ámbito nacional.

Desde otro ángulo, la representación en el ámbito político local a través de mecanismos ciudadanos es percibida como representación sectorial e incluso como representación de mayorías regionales. En tanto, cuando a través de los mismos mecanismos ciudadanos se accede a la relación con otros sujetos sociales y espacios de representación, ésta es percibida como excluyente.

La dificultad del campesino para constituirse como clase nacional aparece con fuerza aún a través de la modalidad ciudadana —por naturaleza fuertemente homogeneizadora y con vínculos con los mercados económico y político—. Esta debilidad se muestra en las tensiones del movimiento campesino: entre los sujetos sociales campesinos e indígenas por el horizonte estratégico desde el cual comprenden su inserción en el sistema político; entre Federaciones Campesinas Nacionales y Organizaciones Regionales que se vinculan por una articulación flexible y problemática; entre la revaloración de mecanismos ciudadanos a nivel local y el rechazo a la institucionalidad política nacional; entre la participación política y el aislamiento del mercado y de las políticas estatales que los constituyeron como sujetos sociales y entre la comprensión de lo nacional y lo local como espacios distintos e incluso contradictorios de realización democrática, que a su vez remiten a la conflictiva rearticulación entre Estado y sociedad a nivel local.

## V. La formación de la cultura política de los movimientos urbanos

Examinaremos tres momentos de una identidad social en torno de la problemática urbana. Ellas no están en una secuencia cronológica, ni representan un desarrollo uniforme en las ciudades del país. Se trata de: 1) de las necesidades de consumo colectivo por parte de los actores, en tanto sujetos de derechos que demandan su satisfacción; 2) de la construcción de sus vínculos y enlaces con el Estado y 3) de la práctica de la negociación política y de la presión organizada. Al no tratarse de una evolución por etapas, se imbrican elementos de ellas en una ininterrumpida búsqueda y depuración de los contenidos y modos de representación que se adecuen a esta identidad social en formación.

### a. *El derecho a satisfacer las necesidades urbanas*

La problemática urbana en el Ecuador condensa una gran conflictividad. Los movimientos urbanos luchan por ocupar un lugar específico dentro de las prácticas de los movimientos sociales. El cuestionamiento desde la sociedad a las formas de organización del barrio y de la ciudad supone el reconocimiento previo de las necesidades que deben ser satisfechas y de la pertinencia de plantearlas como reivindicación.

Pasar de la necesidad objetivamente existente a la conciencia de la necesidad, implica un cambio cualitativo en la percepción de la necesidad. Una necesidad sentida, cuando es percibida, puede convertirse en reivindicación y fuente de una identidad social.

Una reivindicación no sólo se define por el ámbito donde se da y cómo se la procesa, sino que remite necesariamente al espacio en que se

produce y a su emisor. Por ello es muy importante reconocer en las heterogeneidades urbanas la relación entre los sujetos sociales que producen la reivindicación, el ámbito en el que se la procesa y a la demanda que conlleva. En los conglomerados urbanos la complejidad del entramado social remite a un proceso de diferenciación social antes que de homogeneización. Al respecto existen diversas versiones.

Por un lado, la reivindicación es la fuente de identidad social y el barrio es el ámbito de su producción (Unda, 1986). Por otro, esta afirmación forzaría la identificación entre necesidad sentida y barrio popular. El barrio es un conjunto de agentes sociales cuyas organizaciones representan "a los propietarios más sólidamente insertos en la economía formal y en la ciudadanía". Examinar los movimientos sociales urbanos desde las organizaciones "delataría más bien la presencia de una reducción ideológica de lo popular" (Rivadeneira, 1986).

También se argumenta que si bien la organización de moradores está sujeta a una lógica clientelar cuyos ejes en general son los sectores más consolidados, las reivindicaciones son legitimadas por el conjunto de los habitantes de un barrio, que cuando dejan de representarlos, también se deslegitima la correspondiente organización vecinal (Unda, 1986). Desde otra vertiente se argumenta que el barrio debe ser entendido como "el lugar de encuentro de un sinnúmero de lógicas problemáticas surgidas tanto en el interior del ámbito barrial cuanto al exterior del mismo" (Rivadeneira, 1986).

De este debate extraeremos los siguientes supuestos. Al igual que en las relaciones intersubjetivas (donde un mismo hecho tiene simultáneamente dos lecturas "ciertas" dependiendo de la problemática desde la cual se lo aborda), en las situaciones sociales de opaca configuración o en transición, las dos partes pueden acumular certezas.

Así, el barrio se estructura como una "unidad" por encima de las diferentes posiciones en su interior. El grado y las modalidades de ese conflicto dependen tanto de la diferenciación social entre los actores, cuanto de las identidades previas que los actores sociales portan y conquistan. Estas diferencias los separan definitivamente o permiten formas de concertación. También la organización es la forma instrumental de una suerte de voluntad colectiva cuyo ámbito de producción es el barrio. La demanda y la delegación (implícita o explícita) para reivindicarla no es un acto de mera enajenación de algunos actores sociales respecto de otros, sino que es el producto de un procesamiento conflictivo. La organización en sí misma porta el conflicto existente en el interior del barrio. La gama de reivindicaciones de las organizaciones de moradores muestran complejos procesamientos de las necesidades convertidas en demandas.

En suma, de la diferenciación interna en el barrio no se deriva un escenario puro del enfrentamiento entre las clases. El barrio se constituye en el referente de un sistema de mediación de las identidades que se conforman en torno del espacio. Las organizaciones barriales cana-

lizan y representan las demandas de los actores como un sistema con jerarquías.

Asimismo, con las reivindicaciones económicas se procesan identidades referentes al sistema político nacional. A través de la demanda urbana, los actores barriales se constituyen en sujetos de derechos postergados y legítimamente reivindicados. La legitimidad da la posibilidad de resolver las necesidades percibidas. La demanda urbana tiene la especificidad de remitirse directamente al Estado.

Demandar la satisfacción de necesidades, respecto de las que se tiene conciencia de tener derechos, es una práctica del igualitarismo. La demanda por la igualdad, si bien ubica al actor en el plano corporativo, configura una forma de politicidad que se aproxima a la ciudadanía. El actor no ha accedido al plano de la universalidad, pero sí lo ha hecho a la igualdad. Así, la demanda por la democratización del consumo colectivo, siendo fundamentalmente ciudadana, arrastra consigo el complejo de identidades sociales urbanas. Su realización depende de la organización democrática del espacio y del consumo, lo cual asienta más plenamente la ciudadanía.

#### *b. Las demandas y las acciones*

Las demandas del movimiento urbano se orientan en dos sentidos. Primero, el acceso a los servicios estatales necesarios para mejorar las condiciones de vida en el barrio, y, segundo, la relación con los demás sectores subalternos cuestionan las relaciones clientelares (Unda, 1985). Los actores urbanos transitan de masa silenciosa a portadores de demandas, lo que imposibilita una reducción a sus componentes clasistas o espaciales; su gama de demandas se despliega en múltiples acciones.

La conformación inicial del movimiento urbano en el Ecuador no implicó una aparición disruptiva en el escenario de la lucha social y contra el Estado. Inicialmente las organizaciones populares urbanas se consolidaron bajo formas y ritmos variados (García, 1985), y la negociación fue el vínculo con los aparatos del Estado. Así, aparecieron una multitud de organizaciones transitorias, cuya vida se reducía a la satisfacción de la demanda (tierra, servicios).

En la actualidad, las organizaciones viabilizan reivindicaciones más globales. La acción comienza a adquirir un estatuto propio en el interior de las organizaciones y una mayor significación para el conjunto de los moradores. Los síntomas cada vez más fuertes de crisis urbana hacen que la protesta adquiera la significación de inconformidad inicial con el orden. No se trata de una acumulación que pueda devenir estallido, sino más bien de la acción y la protesta que se legitiman en tanto los actores se sienten sujetos de derechos conculcados.

Las demandas y las acciones del movimiento urbano tienen ritmos que crean la apariencia de una estrategia inconsistente. En poco tiempo

se pasa de la lucha abierta a la rutina de la cotidianidad. En general, este cambio no suele ser interpretado como pérdida de la experiencia de lucha. La aparente falta de continuidad (y aquí entraría la cuestión acerca de hasta dónde es posible la protesta permanente y una acción sostenida) respondería a las debilidades de la organización barrial afectadas de burocratización y clientelismo (Unda, 1986). Asimismo, se plantea que se produciría "un repliegue en otra serie de identidades simplemente no sujetas de manera directa e inmediata a las tensiones evidentes de la lucha social o a las exigencias políticas de los círculos organizados en el interior de la barriada" (Rivadeneira, 1986). Las dos ópticas son complementarias en el siguiente sentido.

Si bien el Estado atraviesa en todo momento la conformación de las oposiciones del movimiento urbano, su acción, incluso en las etapas de reflujo y debilidad o ausencia de la protesta pública, implica las fuentes del poder social que se basan en diversas formas de discriminación (familia, grupos de edad, organización social, etc.). Las acciones puntuales, invisibles en la globalidad de la lucha social, son el modo de existencia del cambio. Entre la movilización masiva y la participación en las alternativas de autogestión en el barrio no existe una diferencia cualitativa (Tovar, 1986). Hay una línea de continuidad: los actores urbanos no se aíslan de la política, sino que modifican simultáneamente la institucionalidad social y la vida cotidiana. De este modo se amplía la noción de política y las modalidades de hacerla, y el sistema político se estructura de modo menos restringido. A través de las acciones cotidianas de la masa urbana se conquista una ampliación democrática del sistema político, condición de posibilidad de un ejercicio ciudadano más pleno para la demanda de los derechos conculcados. Lo nuevo, en el caso ecuatoriano, no sólo es la protesta por la reforma del orden, sino la recreación del barrio como recreación democrática.

Se suele calificar a la demanda de los moradores como pragmática, pragmatismo que marcaría su relación con el Estado. O sea la demanda implica la presencia "física" del Estado en la vida barrial (otorgamiento de servicios y construcción de obras). La demanda aparece invitando al Estado a ejercer control sobre la vida local y sobre las organizaciones representativas. Sin embargo, la presencia estatal es, simultáneamente, condición para la expansión democrática de la vida barrial. Así, el movimiento urbano expresa su visión de la democracia desde la sociedad y desde la lucha por el poder social.

Asimismo, se abre una rica gama de significaciones que pueden dar lugar a la movilización. En este espectro no se opacan, sino se iluminan las diversas identidades sociales contenidas en el morador —jóvenes, mujeres, étnias, culturas—, que buscan formas de representación en la vida política y social.

No se puede establecer una correlación entre actores urbanos diversos, demandas representadas y modos de participación en la política. Más bien cabe plantearse el modo como la política nacional y el Estado

se incorpora a la vida barrial. La existencia cotidiana del Estado en el barrio es interiorizada por los moradores dentro de su propio subsistema político, en cuyo interior coexisten diferentes ideologías y "sentidos comunes" acerca de la participación política, que se reprocessan indefinidamente. No existe una cultura política —en su sentido formal— sino más bien distintas formas de articulación con la política desde la cotidianidad (que van desde el voto hasta la movilización articulada con el movimiento sindical, la autogestión de los servicios, la creación de nuevas organizaciones, la vida deportiva y cultural). El barrio y sus actores sociales se constituyen en partes de la política nacional por la acción —su lado visible— y por la ampliación de la política en lo cotidiano de su vida social.

## VI. Estado, partidos y sectores populares urbanos

La conciencia de la necesidad transformada en derecho a ser reivindicado legitima la demanda hacia el exterior del barrio. Esta canaliza una interpelación al Estado.

Desde la perspectiva del morador, el Estado se legitimaría solamente cuando responde con obras y servicios. La democracia como globalidad sólo se legitimaría ante el habitante barrial por la magnitud de la obra estatal. La democracia es "inasible" (Unda, 1986). Desde esta óptica, la dinámica clientelar entre Estado y organización barrial es la forma necesaria de sus vínculos, los que responden a la necesidad de las dos partes: la demanda por obras y servicios sin mediación y el control de la organización barrial. El intercambio sería el producto del pragmatismo de la demanda popular urbana. Los barrios se encuentran acosados por una infinidad de aparatos estatales e ideológicos privados, que pretenden aparecer ante los ojos del morador como "institucionalidad de la solución" (Rivadeneira, 1986). Más aún, el aparato estatal se especializa ante diferentes situaciones y sujetos urbanos y pretende una acción que acerque las masas al Estado (Unda, 1986).

La infinidad de brazos estatales y privados que manipulan a la masa urbana coartan al desarrollo de una institucionalidad barrial que condicione al Estado. Hemos planteado que la acción y la comprensión de los derechos facilitan la constitución de este movimiento social. El Estado actúa sobre este proceso creándole un orden y un destino.

Dos personajes entablan una relación perversa con la representación de las necesidades. El pequeño burócrata —último eslabón de la intervención— se plantea a sí mismo como reproducción de todas las jerarquías de la autoridad central y el "personal dirigente" de las organizaciones que entabla tipos de relación con los partidos, dependiendo de las variaciones de la coyuntura. Entre ellas "una alternabilidad del personal dirigente, ligado a diferentes partidos, o una alternabilidad de los partidos a que se liga un mismo personal dirigente" (Unda, 1986).



Los partidos aparecen como los agentes reproductores de la demanda clientelar, antes que como fortificadores de las organizaciones. Estas ponen distancias frente a los partidos y les quitan representatividad cuando se convierten en gobierno. A su vez, la administración estatal (central o seccional) rompe la continuidad entre partido y sociedad civil barrial. El partido-administrador no canaliza las demandas desde la sociedad civil, asumiendo una racionalidad estatal. También el pragmatismo partidario se reduce a cadenas de seducción electoral. Los partidos no se constituyen en organizadores de la demanda social. La influencia que logran los partidos en los barrios depende del manejo de dirigentes estables, y de la capacidad para acceder a la gestión de las reivindicaciones.

## VII. Barrios, organizaciones populares urbanas y ciudadanía

Los moradores adoptan formas de defensa contra la relación clientelar, a través de la dirigencia barrial/político estatal. Por intermedio de varios mecanismos otorgan y retiran legitimidad a organizaciones y dirigentes. De este modo definen un ciclo para las organizaciones barriales.

La legitimidad de un intermediario de la demanda se constituye y se destruye con facilidad, amparada en la competencia de las organizaciones por la representatividad. Los moradores finalmente establecen el tiempo para la vigencia de una organización. También existe otra temporalidad ligada a la cooptación. Una forma representativa emergente resiste a la cooptación de las organizaciones mayores, para finalmente enfrentarse a la disyuntiva de integrar la estructura o perder su representatividad. La estructura clientelar no sólo mediatiza la identidad social del habitante urbano, sino que la coopta en tanto la hace partícipe de una pertenencia a comunidades más amplias; genera una apariencia de igualdad cuya imagen antecede a la pretendida relación ciudadana.

El mediador de la demanda es un agente que supera en calificación a la media de los habitantes de un barrio y sus lealtades se basan en la capacidad que exhiba para atraer obras al barrio. Esta es una faceta de la constitución de su autoridad dentro de la sociedad civil barrial (Unda, 1986). Otra, que es usual en las organizaciones populares de la costa, es constituirse en agente del control violento del territorio. La violencia como co-constituyente de las relaciones sociales y organizadora de la vida barrial impide que las contradicciones sociales se procesen en niveles superiores del sistema político. En este sentido, el mediador de la demanda también es un agente en el procesamiento de la demanda.

Como oposición al sistema descrito se desarrolla la acción colectiva ante el Estado (reemplazo de la gestión personal del dirigente por la acción colectiva de los moradores). De este modo, se desata en los mora-

dores la sensación de ser actores, que presionan y gestionan, antes de ser objetos sobre los que actúa el Estado y los intermediarios.

Esta sensación de constituirse en actores se abre en dos direcciones. Por un lado, la identidad social bajo la forma de reivindicación sale del barrio y se comunica con otros actores subalternos, constituyéndose en una práctica colectiva que tiende hacia la conformación del movimiento popular (de quien a su vez se exige definiciones frente a la ciudad y a la sociedad). Por otro, "se están planteando a sí mismos como productores colectivos de políticas urbanas y cuestionando de hecho un modo elitista, verticalista y excluyente de hacer gobierno para la ciudad" (Unda, 1986).

En suma, la representación de la identidad social conformada en torno de las prácticas colectivas urbanas y su "problemática" relación con la forma ciudadano, no alcanza a constituirse plenamente. Desde este horizonte el movimiento urbano forma parte del movimiento popular.

Frente a la disyuntiva entre el barrio y la clase producto de la diferenciación interna como fuente de la identidad popular urbana, localizamos al barrio como un subsistema político y, consiguientemente, como un sistema de mediación que procesa identidades sociales. La demanda ciudadana se constituye "unificando" en apariencia las distintas fuentes de la identidad, ya que hacen del morador un sujeto con derechos a ser reivindicados en un marco igualitario. La imagen que persiguen es la democratización del consumo colectivo, que unifica la diferenciación social interna del barrio.

Paralelamente a la conformación de la identidad social, se produce el tránsito de meros receptores de obras y servicios estatales a actores que negocian, presionan y se representan. Estos actores a través de una gama amplia de formas presentan su demanda. Estas formas no se diferencian cualitativamente, sino que tienen una misma línea y por lo tanto continuidad.

El pragmatismo con que perciben los moradores la solución de su demanda debe ser entendido como una modalidad de articulación con la política, que redefine y refuerza al mismo tiempo los patrones tradicionales. También desata la mutua necesidad de una relación clientelar entre organizaciones y moradores y entre éstos y el Estado.

El Estado es un creador de órdenes de la vida barrial. Actúa no sólo como portador externo de soluciones a los problemas concretos, sino como forma a través de la cual se legitima la representatividad barrial. El intermediario de una relación clientelar —generalmente un dirigente—, ya sea el pequeño burócrata o los activistas partidarios se constituyen en agentes estatales. Frente a ellos, los moradores desarrollan trincheras para su defensa, siempre en el lindero de la cooptación.

Bajo estas condiciones, en un doble movimiento de aceptación de los vínculos planteados por los mediadores con el Estado y de su

constitución como actores autónomos sujetos de derechos, se construyen los vínculos y las demandas del movimiento popular que cuestionan la política urbana.

## **Movimientos sociales y democracia emergente: el caso peruano**

Eduardo Ballón E.\*

### **Introducción**

La problemática de los movimientos sociales y la reflexión académica sobre los mismos adquiere cotidianamente mayor vigencia en nuestro país. Vigencia que se explica por la obvia emergencia de una diversidad heterogénea de movimientos que incluyen tanto a viejos como a nuevos actores sociales, que paulatinamente se afirman como espacios de resistencia a la profunda crisis que vive nuestra sociedad, a la par que como eventuales productores de distintos órdenes. La gravedad y la complejidad de la crisis que vive el Perú (Ballón, 1986) le añaden un toque de urgencia al trabajo sobre esta temática en la medida en que resulta fundamental entender los alcances de las demandas de cambio que portan tales movimientos, sus eventuales cuestionamientos a la institucionalidad vigente y su capacidad de ampliarla o transformarla.

Agotados o por lo menos muy desdibujados los actores históricos de la década del setenta, radicalmente modificados muchos de sus comportamientos, el Perú parece caminar hacia la modernidad en medio de una fragmentación secular que se agudiza con la crisis y en un contexto en el que se están desarrollando simultáneamente, un sistema político que busca estabilizarse, y actores que se definen más por su movilidad que por su situación.

En un contexto en el que la nueva estructura de dominación internacional parece alejarse cada vez más de los contenidos de la rebelión y la protesta social de tales movimientos, que con su acción con frecuencia apenas llegan a rozar la lógica del poder, entender las posibilidades y los límites de la constitución de éstos como sujetos colectivos capaces de afianzar un proceso de democratización social y política, conjugando elementos comunes, tiene singular importancia. Y la tiene,

\* Investigador del Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo (DESCO), Lima, Perú.

porque en medio de la crisis y la violencia estructural de nuestra sociedad, de manera aún muy brumosa, muchos de estos movimientos parecen estar en la búsqueda por definir procedimientos institucionalizados que permitan una interacción conflictiva, transformando las relaciones de dominación vigentes, superando las permanentes inconsistencias entre democracia social y democracia política, tan claramente presentes en nuestra historia a lo largo de este siglo.

Ciertamente, coexisten distintas racionalidades y variadas lógicas en la dinámica de estos movimientos, las que difícilmente permiten afirmar la existencia de una tendencia predominante. Es decir, como afirman Calderón y dos Santos, ellos bien pueden llevar a la descomposición acelerada de la acción colectiva, ser cooptados por el Estado y subsumirse en el conjunto del sistema global o recrear sistemas de acción y reconectarse con el sistema de poder (Calderón y dos Santos, 1986).

Perdidas nuestras certidumbres de la década del setenta, cuestionadas nuestras utopías, nos interesa rescatar la búsqueda de nuevos modelos de ciudadanía, el reconocimiento de la pluralidad, la lucha por la autonomía y la autogestión y los intentos por construir una cultura y una simbología colectiva, como posibilidades que aparecen en los movimientos, que a su vez alientan nuevas utopías. Ello, ciertamente, no debe llevarnos a perder de vista los riesgos que los asedian, donde la esquematización de la acción social, la cooptación y el individualismo también están presentes con regularidad.

Del análisis de los movimientos acá reseñados, se desprenden múltiples interrogantes. Todos ellos ligados a la posibilidad y a la viabilidad de la democracia en el Perú. Lo que pretendemos, a partir de tales casos concretos, es entender si la acción colectiva tiene capacidad de incidir en una eventual modificación de la institucionalidad política, buscando identificar las eventuales demandas de transformación del sistema de legitimidad y sus consecuencias sobre las formas de la legalidad.

## 1. El sistema político

Nuestro país ofrece hoy un cuadro paradójico. En el mismo escenario coexisten conflictivamente el Partido Social Demócrata más poderoso y con mayor historia en el continente, que se encuentra en el gobierno; la izquierda marxista legal más significativa, que encabeza la oposición y el movimiento guerrillero más violento y más complejo de esta parte del mundo (Manrique, 1986). El APRA, la Izquierda Unida y Sendero Luminoso, expresan en una dimensión los desencuentros y la violencia permanente que han signado nuestra etapa republicana.

Sumidos en la crisis más aguda del presente siglo, asediados por el sistema financiero internacional, constatamos las enormes dificultades que presenta nuestra sociedad para articular la necesidad de una demo-

cracia social con formas de democracia política. Referirnos brevemente a nuestra historia inmediata resulta fundamental para entender el proceso de democracia emergente y la dinámica de los movimientos sociales en esa lógica, en los últimos años.

La Constitución de 1979 constituye el momento de ruptura entre dos períodos en el Perú. Con ella el país transita hacia la democracia terminando así la experiencia reformista de los militares en crisis desde algunos años atrás (1975). Experiencia marcada por la carencia de democracia política que a la larga terminó cuestionando la importante democratización social que se desarrolló durante el gobierno de Velasco Alvarado.

A pesar de las limitaciones que tiene, la Constitución consagró el intento por construir un sistema político moderno en nuestro país (Ballón, 1986), incorporando muchas de las reivindicaciones de ciudadanía política de los movimientos sociales de la década del setenta. El sufragio de los analfabetos, la libertad irrestricta para la organización de los partidos políticos, los gobiernos locales elegidos por sufragio y la posibilidad de establecer gobiernos regionales constituyen algunos de sus avances más significativos. Dicho esfuerzo, por lo demás, estaba ligado a algunos cambios significativos que lentamente se han venido operando por lo menos entre los sectores urbanos de la población a nivel de su cultura política. Tradicionalmente organizada en torno de hombres antes que de ideas, de caudillos y estilos antes que de problemas e instituciones, de imágenes y de figuras en vez de planteamientos concretos, al influjo del velasquismo —y su restricción sobre la democracia política— avanzó por oposición hacia valores diferentes.

Las debilidades del Estado peruano, sin embargo, por su carácter fuertemente centralizado así como por la endeblez de sus instituciones siguen operando en contra de la estabilidad del sistema político. El segundo gobierno belaudista al recortar significativamente la democracia social, a la inversa que el velasquismo, resultó cuestionando severamente la democratización política de la sociedad. Al extremo que durante cinco años aplicó una política económica que fue rechazada sistemáticamente tanto por empresarios como por trabajadores, por industriales como por campesinos.

La limitada legitimidad de un Estado que en los últimos 15 años llegó a invertir el 25 % de sus recursos en gastos militares (Palma, 1986) por encima del 8 % de promedio del continente, se desgastó por dicha razón aún más en el período inicial de retorno a la democracia formal.

El sistema de partidos políticos en esta dinámica sufrió crisis y cambios importantes, por lo menos en el terreno de su discurso. Los partidos de la derecha, congelados durante el velasquismo, no lograron institucionalizarse con fuerza al retornar a la democracia, porque empresarios e industriales siguieron haciendo política desde sus gremios (Castillo, 1986), es decir, desde aquellos espacios en que trataron de resistir al cambio propugnado por los militares. Los partidos de la izquierda en

cambio lograron una institucionalización relativa a partir de su vinculación con los gremios populares a través de los que hicieron política en los años del reformismo. Incapaces de representar lo desorganizado, tampoco se muestran especialmente ágiles para resolver o por lo menos canalizar las demandas de sus representados, perdiendo la articulación utilitaria (Parodi, 1986) que tuvieron en años anteriores. La derecha tradicional y la izquierda comparten así límites similares. Los primeros, porque nunca se interesaron en la representación de la sociedad, acostumbrados a resolver los procesos políticos y económicos con la fuerza aplicada desde el Estado. Los segundos, porque siempre despreciaron la institucionalidad del sistema político y no entendieron, marcados por su lectura particular del leninismo, el significado y la importancia de la participación y la representación, incluso en su interior.

Dentro del sistema de partidos va a ser entonces el APRA, el que muestre signos, algunos por lo menos de cierta modernidad. Superada la crisis de liderazgo que ocasionó la muerte de Haya de la Torre, su viejo caudillo, a través de un recambio generacional que no supuso la liquidación de sus antiguos dinosaurios, fue capaz de articular un sistema complejo de negociación interna que le permitió mantener su unidad y, más importante aún, desarrollar mecanismos democráticos internos nunca antes vistos en partido político alguno en el Perú, que lo fortalecieron significativamente.

Sendero Luminoso, por su lado, desarrollándose en los espacios entre democracia y autoritarismo existentes en nuestra sociedad (Degregori, 1986) aparece ofreciendo una estructura, normas y valores a miles de peruanos "que no son campesinos ni obreros, ni rurales ni urbanos, ni andinos ni criollos, que tienen tan poca identidad social como cultural y que están a la deriva en la anomia" (Fabre, 1986, págs. 45-46). En otras palabras, funcionando como un canal de expresión de la protesta contra la modernización de quienes no tienen cabida en ella, Sendero es en alguna medida también parte de nuestro sistema político, así sea por negación de él. Ello, y el valerse del terrorismo dentro de un cuadro más amplio de lucha armada, debe llevarnos a reflexionar sobre la racionalidad senderista, por perversa que ésta sea.

El andamiaje de nuestro sistema político, digámoslo claramente, no es pues precisamente sólido. Afirmado en un Estado cuya estructura es débil, con instituciones lentas y burocráticas, sin capacidad de canalizar demandas y atender necesidades, con una estructura de clases fragmentadas y una cultura política que mantiene importantes núcleos autoritarios y corporativos, es curioso en ese contexto, constatar cómo amplios sectores de población reafirman su convicción en la democracia (Ballón, 1986).

Dicha reafirmación, que supone modificaciones significativas en nuestros sistemas tradicionales de valores, nos remite a la complejidad de las relaciones entre Estado y sociedad, pero también al funcio-

namiento y a los rasgos básicos del gobierno actual y a su accionar en la coyuntura.

## 2. El gobierno aprista: Estado y sociedad

Luego de un año de gobierno aprista, conviene mirar brevemente cómo se ha relacionado éste desde el Estado con los movimientos sociales y qué institucionalidad ha generado o afirmado para canalizar demandas y resolverlas o por lo menos para neutralizarlas. En esta perspectiva, y desde el inicio de su mandato, García estableció las pautas básicas para la vinculación entre Estado y sociedad.

Definiendo a la estructura social en términos piramidales a partir de los ingresos, el gobierno —y el Presidente en particular— establecieron desde el Estado una relación privilegiada y directa con la base social más pobre y menos organizada\*. Desde el balcón de Pizarro hasta los Rimacucy y los encuentros con los clubes de madres, a través de diversos escenarios y mecanismos se han ido generando modificaciones en la institucionalidad estatal. Tratando de recoger algunas demandas de ciudadanía social (acceso al empleo y al salario mínimo, por ejemplo) pero regulándolas desde el Estado a través de diversos programas se intenta gestar un orden particular a la par que, eventualmente, cooptar y utilizar a algunos de estos sectores sociales en una dinámica más partidaria. El clientelismo y la manipulación, más allá de la voluntad presidencial, constituyen ingredientes importantes de esta relación.

Mientras tanto, el conjunto de sectores sociales más organizados, vinculados a los movimientos más tradicionales, son considerados privilegiados en función a su ingreso. Ello pauta las relaciones que se establecen con éstos. Negociaciones difíciles y restringidas, donde las demandas —especialmente las de corte económico— son atendidas de manera muy limitada, aprovechando la pérdida de centralidad de los interlocutores, así como la fragmentación y el particularismo de sus demandas.

En este esquema, y por las características de su liderazgo político entre otras cosas, Alan García es el gran interlocutor tanto de los movimientos sociales cuanto de los partidos políticos, y en general de los distintos actores. Interesado en definir un sistema de oposición hacia afuera del país y preocupado por la reestructuración del sistema internacional y sus presiones sobre nuestra economía, el gobierno a partir de la deuda externa y de su enfrentamiento con el sistema financiero internacional, ha encontrado un terreno propicio para intentar una unidad básica que permita en determinadas coyunturas en el futuro plantear una identidad plena entre Estado y sociedad.

\* La base de la pirámide está compuesta por aquellos cuyo ingreso está por debajo del salario mínimo vital. Mientras que en el vértice aparecen indiscriminadamente obreros sindicalizados e industriales.

El gobierno, luego de su primer año, muestra algunos logros nada desafiados. El control de la inflación y la incipiente reactivación económica, así como la desdolarización de la economía, han contribuido a aumentar su legitimidad —la más alta de gobierno alguno en nuestra historia— además de crear las condiciones para el tipo de relación que se establece con la sociedad.

La reorganización de las Fuerzas Policiales y los difíciles intentos por explicitar la subordinación de los militares al poder civil, a pesar de los ambiguos resultados en este segundo campo, así como la lucha contra el narcotráfico, constituyen también ante la ciudadanía, logros importantes que reafirman sus esperanzas en el Presidente como caudillo, antes que en el sistema político. El peso de estos aspectos, sumados al agresivo tono que asumió la política externa del país, con algunas limitaciones y desaciertos que hubieran desestabilizado fácilmente a otro gobierno —el bárbaro y salvataje asesinato en los penales o el reciente escándalo petrolero— si bien afectan el prestigio del gobierno, no mellan significativamente la legitimidad del sistema político.

Sin embargo, ante la ausencia de una política antisubversiva y en la consiguiente militarización, el gobierno puede encontrar uno de sus límites más significativos. Y con él, la sociedad toda. El estado de emergencia en 30 % del territorio nacional y la suspensión de las garantías constitucionales, así como la inversión del 26 % de los recursos presupuestales en gastos de defensa, con las consiguientes complicaciones económicas, pueden erosionar en plazo no muy largo la estabilidad democrática que hasta hoy muestra el país.

### 3. Movimientos sociales y democracias emergentes

En este panorama general han venido actuando los distintos movimientos sociales en el país. Analizar sus dinámicas internas constituye una manera de entender mejor sus posibilidades y limitaciones y continúa, con otras preguntas, un ejercicio anterior (Ballón, comp., 1986).

Para el análisis se escogieron cuatro movimientos sociales distintos: pobladores, mujeres, movimientos regionales y obrero industriales. Con la excepción de las mujeres, se trata de viejos actores, presentes en el escenario nacional desde muchos años atrás. En cada caso, trataremos de ver cómo interaccionan con el conjunto de los aparatos gubernamentales y qué niveles de demanda de modificación institucional contienen, así como las demandas hacia sí mismos.

#### a. El movimiento sindical obrero industrial

El movimiento sindical industrial peruano, bajo un contexto de

crisis, ha transitado por los caminos más duros en comparación con los distintos sectores sociales del país. La crisis, en su dimensión económica, ha puesto en evidencia la precariedad y la fragilidad de las relaciones sociales capitalistas, al extremo que la composición misma de la clase obrera aparece seriamente interrogada (Iguíñiz, 1986).

El proceso de sustitución de importaciones así como la urbanización hicieron creer a científicos sociales y políticos en un proceso que conducía al surgimiento de una clase obrero-industrial poderosa y ascendente. Las amplias movilizaciones sindicales de la década del setenta reafirmaron tales convicciones, que poco o nada tenía que ver con la realidad, al extremo que nuestra PEA industrial cayó del 15,4 % en 1940 al 10,9 % en 1981, en un proceso siempre descendente.

Jorge Nieto, a partir de esta verificación así como de la pérdida de identidad social sobre la que se levantó la actividad sindical de los obreros industriales, hurga agudamente en la historia reciente de este movimiento social (Nieto, 1986). Para ello, se remonta al velasquismo en tanto espacio creador de un conjunto de condiciones favorables que permitieron que la incipiente clase obrera industrial se constituyera en movimiento sindical. En tanto pacto corporativo sin democracia política, las reformas fueron el vehículo para resolver una nueva institucionalidad estatal, bastante indefinida e imprecisa, que fue bautizada por los ideólogos del gobierno como la Democracia Social de Participación Plena. A partir de los beneficios que generó el intento de industrialización autocentrada propugnada por los militares con las conquistas logradas por este sector en la ciudadanía social, e incentivadas a través de reformas como la comunidad industrial (Alberti y otros, 1977) se afirmó el desarrollo de un nuevo sujeto social. Dotado de una ideología "clasista" ya bastante analizada (Parodi, 1986), el movimiento se caracterizó por la radicalidad de sus medidas de lucha y la permanente violación de los mecanismos legales regulados para la obtención de sus demandas. Mejoras salariales y condiciones de trabajo fueron sus reivindicaciones fundamentales, y en la negociación de ellas estableció una relación funcional y de mutuo aprovechamiento con la izquierda marxista (especialmente la llamada nueva izquierda) de aquellos años. Con este esquema de relación obtuvieron logros y ventajas permanentes que se potenciaron con la comunidad industrial. No obstante los beneficios que obtuvieron del velasquismo, mantuvieron siempre gran distancia de éste. Distancia que en ese entonces era explicada y racionalizada en términos de la acción de la izquierda y por ende del proyecto histórico de la clase. En un certero trabajo reciente (Balbi, 1986) se ahonda en el particular. Allí se descubre que los resultados políticos y culturales de la radicalidad de demandas y luchas en el interior de las fábricas, se condensaban en el surgimiento de la ciudadanía política como hecho diario. En otras palabras, las relaciones entre obreros y patrones en el centro de producción se transformaron radicalmente y pasaron de ser oligárquicas, de sumisión y autoritarias, a relaciones entre el capital y el trabajo ordenadas por la legalidad.

A pesar de mantenerse las desigualdades sociales, el sindicalismo alcanzaba la igualdad jurídica y era desde este hecho que el movimiento se oponía al pacto corporativo. Según Nieto "la independencia política de clase no fue sino la forma ideológica que adoptó este proceso de construcción plebeya de la ciudadanía política". (Nieto, 1986).

Con el inicio de la crisis, la oposición al gobierno y las demandas por democracia política de la sociedad civil, aunque embrionarias, encontraron la centralidad del movimiento sindical en la lucha antidictatorial, no como resultado de principios elementales establecidos desde la teoría, sino como consecuencia de su avance respecto a otros sectores sociales en pos de la democracia política.

En este contexto, en la segunda mitad de la década del setenta, con el gobierno de Morales Bermúdez, el sindicalismo obrero despliega su más amplia movilización, cuando no sólo le negaban su demanda de ciudadanía política sino que adicionalmente le recortaban varias de sus conquistas sociales. Allí se dio un conflicto abierto dentro de las fábricas en torno de la igualdad jurídica entre obreros y patrones. Los segundos, más que avanzar en el recorte de derechos sociales, aspiraban retornar a los antiguos sistemas de interacción autoritarios y oligárquicos. Exactamente eso es lo que reclamaban al demandar "disciplina laboral". La derrota más dura del movimiento radicó precisamente en no haber podido consolidar tal democracia política que emergía de su práctica cotidiana.

Hay que consignar adicionalmente que en esta lucha por democracia política se inicia el distanciamiento y el enfriamiento entre el movimiento y la izquierda, porque ésta despreciaba aquello que consideraba escenarios "formales". En cualquier caso, hacia 1980 se evidenció que los cambios que el movimiento produjo en la cultura política, sus demandas en búsqueda de otra legitimidad no encontraron posibilidades reales de expresarse en una nueva institucionalidad.

Establecido el segundo gobierno belaudista, lograda la identificación de los grupos dominantes de la democracia con su forma liberal, se impusieron las condiciones en las que el radicalismo tenía que hacer frente a la crisis, perdiendo el movimiento muchas de sus conquistas de ciudadanía social, entre ellas la modificación de la estabilidad laboral que ampliaba el período de prueba de 3 meses a 3 años. El belaudismo institucionalizó los conflictos a través del establecimiento de la negociación colectiva, lo que determinó un sistema de presiones particulares por mejoras económicas. Por esta vía, el movimiento afirmó la autopercepción exclusivamente económica de su identidad, lo que terminaría siendo nefasto.

Las políticas neoliberales de aquel gobierno afectaron tanto a empresarios como a obreros. Pero ni unos ni otros lograron superar su estrecha visión corporativa y proponer un terreno de acuerdo. La limitación de la igualdad jurídica dentro de la fábrica, por presión de los empre-

sarios, es decir, el escamoteo de la ciudadanía política que el obrero logró, cerró la posibilidad de cualquier acuerdo. El movimiento, ya entonces, se insinuaba como incapaz de proponer intentos serios de reconversión industrial, quedando por ende sujeto a los vaivenes de la crisis económica.

Hoy, el movimiento se encuentra duramente golpeado como consecuencia de este proceso; perdió largamente la centralidad que mostraba en la década del setenta y lo que es más grave vio seriamente amenazada su identidad. Nieto recoge en su trabajo el testimonio de un obrero que resume bien esta situación: "ser obrero se vivía con orgullo, hoy se vive con rabia por no poder ser otra cosa..." (Nieto, 1986).

El pronóstico del movimiento es difícil; el reto que tiene planteado pasa por su recomposición como movimiento así como por la búsqueda de espacios de convergencia con otros sujetos sociales y políticos que hagan viable la nación. De lo contrario, el curso de su descomposición social puede acelerarse e incluso sectores del movimiento pueden resultar cooptados por el Estado; en ambas perspectivas se cancelaría el proyecto de democratización política y social por la que el movimiento luchó en la década del setenta.

En cualquier caso, la necesidad de sobrevivencia como sector social del movimiento puede jugar a su favor. A fin de cuentas, el movimiento con sus derrotas aprendió que lo que está en cuestión es la capacidad nacional para asegurar su reproducción como clase. El espacio de ciudadanía política general que, con otras fuerzas sociales, abrió a fines de la década del setenta, constituye la condición de la posibilidad de su reconocimiento con otros sujetos sociales en un eventual proyecto de transformación.

#### *b. El movimiento de pobladores*

La densidad y la complejidad del movimiento de pobladores encuentra explicación en su enorme heterogeneidad interna así como en las múltiples racionalidades y en los distintos procesos de organización que se dan dentro de éste. La idea misma de "colectivo heterogéneo" (Moisés, 1981), frecuentemente utilizada para describirlo, señala ya parte de las dificultades que se enfrentan en el análisis para entender sus variadas prácticas sociales y la gama de demandas que se producen en ellas. Lo que sí es claro en todo caso, es la presencia masiva, heterogénea y persistente de los pobladores cuestionando inicialmente el ordenamiento de la ciudad, y más recientemente el funcionamiento de la democracia dentro de ésta. El análisis de Teresa Tovar, en esta perspectiva, hace un recorrido del movimiento revisando el proceso por el cual pasan de invasores a sujetos que demandan servicios, paz, justicia y democracia (Tovar, 1986).

En un trabajo muy minucioso, parte por explicar las transforma-

ciones que se producen en el movimiento a partir de la década del cincuenta. El tránsito de los pobladores de ser un sector manipulado por la derecha en función a sus demandas, desde las formas oligárquicas y autoritarias de hacer política, hasta su movilización masiva en la escena amplia en el contexto de la crisis de la década del ochenta, está marcado por la cambiante interacción que tuvo con el Estado, que desde un inicio apareció como su opositor más significativo. En este proceso, Tovar diferencia cinco momentos en la constitución del movimiento:

1. La lucha por servicios, entre los años 60-70, donde las demandas de los pobladores discurrieron a través de los partidos y los caudillos de derecha, con escasa institucionalidad del movimiento y con el clientelismo como elemento común. La democracia, sobre todo durante el gobierno de Prado, aparecía para ellos como una yuxtaposición entre la idea de "progreso", valores y normas de comportamiento antiguo. Como resultado de esta interacción con el Estado, y a pesar de la atomización de sus demandas, los pobladores adquirieron algunos derechos que fueron consagrados legalmente a través de la Ley 13.157, convirtiéndose dicha legalidad en espacio y soporte para su mayor presencia.
2. En el contexto del velasquismo, el movimiento se distancia del caudillismo y adopta un perfil organizativo más neto dentro de la sociedad, a la par que los nuevos espacios sociales y culturales fueron politizándose progresivamente tanto por la acción institucional del Estado como por la incursión de los pobladores que los ocupó y redefinió. El papel del SINAMOS, que siendo un aparato estatal, se convirtió en el canal institucional para las demandas de los pobladores al conjunto del Estado, resultó fundamental en la redefinición de la organización del movimiento. Este pasó de las asociaciones de pobladores, atomizadas y débilmente representativas a una organización con un esquema más amplio de representación, basado en delegados de cuadras y manzanas.
3. A partir de 1975, tras la derrota del velasquismo, y hasta la fecha, el movimiento se autonomiza de la tutela estatal, abre nuevos canales para sus demandas, éstas se diversifican y se multiplican y encuentran infinidad de canales de expresión, tanto en la institucionalidad y la legalidad vigentes, cuanto en la centralidad que el movimiento, a nivel de organización vecinal, logra. Son los años del Comité de Coordinación y Lucha Barrial (CCLUB), y desde allí, los intentos de coordinación con el movimiento sindical en la movilización antidictatorial, en la lucha por ciudadanía política. En este proceso de movilización masiva que se da entre 1975 y 1980, el movimiento empieza a producir la base de la identidad de "vecino" como articulación y síntesis de su unidad en medio de su increíble diversidad.

4. Entre 1978 y 1982, el movimiento logra el punto más alto de su centralidad: la Confederación General de Pobladores del Perú; las diversas federaciones barriales constituyen la institucionalidad más amplia que produce el movimiento, y que concluyen un período de movilización por tres demandas básicas: vivienda, equipamiento urbano y títulos de propiedad. Punto más alto y punto de declive en la medida en que a través de la institucionalidad vigente, sectores del movimiento vieron por lo menos parcialmente resueltas sus demandas.
5. Finalmente, a partir de 1980, el surgimiento de nuevos espacios, consecuencia tanto de la redefinición del sistema político cuanto de las estrategias de supervivencia y reproducción de los pobladores en la crisis, hará que el movimiento se diversifique aún más y que ocupe distintos espacios, entre los que destaca el municipal, generándose nuevos canales para sus demandas y una redefinición de la propia institucionalidad de los movimientos.

Este itinerario seguido por el movimiento, es el que permite entender la diversidad que éste muestra hoy: en su composición social, en sus demandas (que aluden al consumo, al ordenamiento capitalista de la ciudad y al problema nacional), sus expresiones organizativas y las formas de relación que tienen con la política.

En su trabajo, Tovar (1986) resume esta complejidad en el cuadro siguiente:

Diversa composición social	Distintas Reivindicaciones	Multiplicidad de organizaciones	Distintas formas de relación con la política
Obreros	Nivel de vida	Vecinal	Voto
Pequeños comerciantes	Ordenamiento capitalista de la ciudad	Funcional	Gestión
Artesanos	Democracia	Sectorial	Presión
Amas de casa	Cultura	Municipal	Fiscalización
Estudiantes		Popular	Representación
etc.		Regional	Expresión etc.

En este complejo panorama, lo que resulta evidente es que frente a la materialidad del Estado como institucionalidad, las prácticas políticas del actor barrial son menos institucionales (Calderón, dos Santos, 1986), pero no por ello menos importantes. El municipio como nueva institucionalidad y como espacio de articulación de las diversas formas organizativas que existen, como las nuevas prácticas sociales constituyen los espacios y las formas más dinámicas que asume el movimiento.

Los gobiernos locales democráticamente elegidos, establecidos

por la Constitución de 1979, además de ser uno de los puentes más significativos entre Estado y sociedad, se han afirmado como uno de los elementos de modernidad y estabilidad del sistema, a pesar de tratarse de una de las instituciones más débiles y con menores recursos y atribuciones del Estado (Ballón, 1986). Los municipios rápidamente se convirtieron en una importante mediación de las demandas del movimiento de pobladores frente a otros sectores del Estado. Este proceso que se explica por la ligazón estrecha entre municipios y vida cotidiana de sus jurisdicciones, se entiende también por la mayor proximidad que tiene el sistema de representación en un ámbito más restringido que la sociedad nacional. Así, los municipios en muchos casos han reemplazado/suplantado a las organizaciones vecinales en la medida en que los pobladores encontraban en éstos mayor eficiencia para canalizar sus demandas. En esta lógica, en algunos casos —Villa el Salvador, Ilo y Carabayllo por ejemplo— fue posible nivelar democracia social y democracia política aunque fuera en propuestas restringidas.

El movimiento de pobladores, participando directamente en la dirección y gestión de varios de estos municipios, impulsó y fue parte de un proceso de politización de ámbitos de la democracia social y de la democratización de la sociedad política (Ballón, 1986). Este proceso que se hace desde la sociedad, alarmó al Estado que intentó frenarlo; durante el gobierno de Belaúnde, el financiamiento y los recursos fueron el instrumento para cerrarle el paso a esta posibilidad; más recientemente, García a través de la invasión de fueros y atribuciones municipales hace lo propio.

En cualquier caso, el municipio, en una articulación conflictiva muchas veces con el movimiento de pobladores, ha generado nuevos canales institucionales que recogen las demandas y las necesidades de los pobladores y que redefinen los términos de negociación: las Comisiones Mixtas, las Juntas de Planeamiento y la ordenanza de reconocimiento de las organizaciones sociales no vecinales, constituyen aspectos innegablemente positivos en este terreno.

En lo que se refiere a las nuevas prácticas sociales, ligadas a estrategias de supervivencia de los pobladores en el contexto de la crisis, éstas redefinen la propia institucionalidad del movimiento de pobladores, y se convierten en los últimos cinco años en la porción más dinámica de éste. Cientos de comedores populares, guarderías infantiles, comités del vaso de leche, etc. que canalizan demandas y participación de más de 200.000 mujeres, le dan un nuevo rostro al movimiento pero también subrayan su atomización y su fragmentación de manera significativa. Heterogeneidad estructural y atomización presentes en la multiplicidad de formas de relación del movimiento con el Estado y la sociedad, donde:

- a) La contradicción Estado/sociedad es vivida a través de por lo menos cuatro oposiciones que atraviesan el conjunto del movimiento:

- Vida cotidiana y política.
- Lo político y lo privado.
- Lo individual y lo colectivo.
- Lo tradicional y lo nuevo.

- b) El territorio se convierte en un lugar central para las demandas democráticas y de ciudadanía social del movimiento que empieza a proyectarse desde allí hasta la sociedad, intentando afirmar su identidad. El movimiento, en este tiempo, ha trastocado el orden tradicional de la ciudad rompiendo con el organismo excluyente a la par que ha legitimado sus organizaciones.

Todo este enrevesado proceso tiene aún límites que siguen apareciendo como insuperables. Por un lado, la desagregación del movimiento de pobladores, a partir de lógicas individuales y sectoriales hace que por momentos resulte más fácil, y quizás más útil analíticamente, hablar de distintos movimientos sociales que tratan de redefinir y recuperar los niveles de centralidad que en algún momento tuvo el movimiento de pobladores. Por otro, la debilidad aún grande de la identidad de "vecino" se explica porque las nuevas formas de acción, organización y movilización de los pobladores ni pueden institucionalizarse, ni encuentran cabida en las formas tradicionales de organización del movimiento. De allí que las posibilidades de cooptación de parte de sectores del movimiento social por el Estado es un riesgo grande, que terminaría por fragmentarlo totalmente y por incluir a una fracción de éste en el sistema global.

### c. *El movimiento de las mujeres*

A partir de la segunda mitad de la década del setenta, la presencia de las mujeres y su constitución como movimiento social, marca el conflicto social e incluso la lucha política en el país. Movimiento social que encierra dos dimensiones no exentas de articulaciones y condicionamientos entre sí: la dinámica feminista y la de las mujeres de los barrios. Cada una con sus propias especificidades pero con puntos de encuentro bastante amplios, que parten de la problemática misma de género.

Este proceso, también ligado en sus orígenes inmediatos al velasquismo, tiene como marco de fondo la declaración de la Década de la Mujer por parte de Naciones Unidas, a partir de 1975, declaración que instó a los gobiernos a elevar los niveles de salud, empleo y educación de las mujeres en el mundo, bajo el lema de la igualdad, el desarrollo y la paz. Coyuntura propicia porque las mujeres, como lo señala Barrig en su trabajo sobre este tema, no habían estado ausentes de la lucha anti-dictatorial en la que participaron a través de sindicatos y partidos, ni en el proceso seguido por el movimiento de pobladores, en el que su presencia fue gravitante "pero donde su capacidad de gestión parecía



imprescindible sólo para la construcción de estrategias de supervivencia familiar" (Barrig, 1986).

El proceso reciente muestra cómo las prácticas sociales de mujeres de capas medias, a través del canal institucional del feminismo, y las organizaciones barriales femeninas, abren el cuestionamiento y sus demandas a aspectos tales como la calidad de vida y la cotidianidad, en un esfuerzo, por lo general intuitivo, por democratizar las relaciones humanas.

Ahora conviene detenerse en el funcionamiento y en la institucionalidad particular de cada una de las dimensiones del movimiento de mujeres, siguiendo el esquema que propone Barrig en el trabajo reseñado.

El origen del feminismo de la década del setenta está de alguna manera ligado a la relación difícil entre mujeres de sectores medios y partidos de izquierda marxista. Relación que al carácter opresivo que tenían aquellas estructuras partidarias, dogmáticamente leninistas y completamente autoritarias, que afectaban por igual a todos sus militantes, se añade en el caso de las mujeres el desdén y la marginación de la problemática femenina, además de limitar su participación a las llamadas "tareas de apoyo" o trabajo doméstico dentro del partido. Esta situación produjo la diserción de distintas militantes mujeres que, a partir del cuestionamiento de dicha realidad, encontraron o crearon grupos de autoconciencia y posteriormente instituciones femeninas. De 1979 datan los grupos institucionales feministas más importantes: Manuela Ramos y Flora Tristán. La definición de feministas socialistas, que inicialmente adoptaron las mujeres que se organizaron, buscaba articular demandas de clase y de género, sintetizando las contradicciones de la esfera pública y privada, de la productiva y la reproductiva. En ese sentido, trataban de pensar "la lucha contra la subordinación de género, ligándola a la transformación social" (Barrig, 1986).

Agrupadas en un Comité Coordinador, las organizaciones feministas desafiaron, al igual que otros movimientos sociales, las restricciones de los derechos ciudadanos a la par que rechazaban el economicismo como única vertiente para entender el problema de la mujer y afirmaban la autonomía feminista como un momento indispensable de la lucha social y como decisión de no caer en la práctica hegemónica y sectaria de los partidos.

En la medida en que se fueron institucionalizando distintos grupos y centros feministas, tanto para el trabajo con mujeres de sectores populares cuanto para la reflexión sobre la problemática femenina, la cuestión de la autonomía y el discurso sobre ella —sustentada en la democratización de la vida cotidiana— empezó a generar, en muchos casos, espacios exclusivos y excluyentes de "relaciones horizontales basadas en atributos culturalmente atribuidos a las mujeres" (Barrig, 1986) y a restringir los espacios políticos y la propia política al simple ejercicio de poder, limitando así la irradiación de sus propuestas democráticas. Los grupos feministas, la mayoría de ellos por lo menos, se encerraron en

sí mismos por un tiempo, para afianzarse con el Congreso Feminista Latinoamericano realizado en Lima en 1983. Iniciaban así una campaña de protesta a la violencia cotidiana contra la población femenina, pero sin percibir que ésta se expresa con múltiples variaciones, por lo que se restringía a las capas medias como audiencia.

Así, se evidenciaron tanto su desarticulación respecto al poder que las oprimía —y su dificultad para canalizar sus demandas— como lo contraproducente que resultaba plantear como un universal válido para todas las mujeres aquello "que parece lícito para nosotras" (Barrig, 1986). En ese momento, 1985, aparecía una distancia entre las demandas feministas, cada vez más circunscriptas a una lectura autónoma del género, y las demandas concretas de las mujeres de sectores populares.

La convocatoria a las elecciones de ese año marcó un cambio de óptica en este sector del movimiento de mujeres que designaron representantes para participar en las listas de Izquierda Unida. A pesar de no llegar al Parlamento, la campaña permitió una difusión de las reivindicaciones de la mujer, principal mérito feminista de estos años. Sin embargo, en el mensaje, la alternativa innovadora de redimensionamiento de lo cotidiano al unilateralizarse, se angostó por priorizar una sola perspectiva de su vivencia, la de los sectores medios.

El caso de las mujeres de barrios y su movilización resulta distinto. El origen de este proceso se relaciona con el deterioro de los niveles de vida de la población y las condiciones de su reproducción, que se proyectan como expresión inédita de la organización femenina. Las organizaciones de supervivencia, las más importantes cuantitativamente de este proceso, en el contexto de la crisis, se han institucionalizado a través de programas de asistencia del gobierno central y de la Municipalidad de Lima. Los segundos, respetando básicamente la autonomía de las organizaciones de las pobladoras, tienen articuladas a más de 100.000 mujeres en torno del Programa del Vaso de Leche. En esas experiencias se recoge la presencia intermitente de la mujer en las distintas etapas de consolidación barrial (Blondet, 1986), ampliadas en el contexto de la crisis económica y tendiendo no sólo a su permanencia como también a actuar sobre la vida y las relaciones cotidianas directamente. En este camino, necesidades básicas como la alimentación, a las que les corresponde indeliblemente un derecho, se transforman en servicios a través de las organizaciones femeninas: comedores populares o comités del vaso de leche. Este paso de necesidad a servicio crea los espacios organizativos para las mujeres populares que responden también a una especie de servicio de capacitación dirigida a la población de menores ingresos. Si bien es rescatable la participación popular en las organizaciones ligadas al consumo, que además potencia el desarrollo de una serie de valores positivos (socialización, solidaridad, etc.), su impacto en eventuales cambios redistributivos es débil.

La creatividad de estas prácticas sociales femeninas, su potencial como organizaciones democráticas no llega a plasmarse en contextos

más globales que la propia organización. El riesgo de dispersión existente es muy grande y el temor a la influencia partidaria y en general a lo externo, incluso sus dificultades de relación con las propias organizaciones vecinales, abonaron en ese sentido. En otras palabras, su esfuerzo de movilización y organización carece aún de instancias de articulación para participar incluso en las esferas de decisión local. A pesar de ello, su potencial político no es nada desdeñable. De allí que el actual gobierno a través de programas como el PAIT o la ley que convierte a los clubes de madres en sujetos de crédito, parece tener implícita la posibilidad y el interés de una cooptación estatal.

Estos dos sectores del movimiento de mujeres, las feministas y las pobladoras, han aportado indudables cuestionamientos tanto al sistema político vigente cuanto al sistema partidario y su funcionamiento. Ambos empiezan a encontrarse cada vez con mayor frecuencia y a interactuar, abriéndose así las posibilidades para la redefinición de cada uno de ellos.

#### *d. Los movimientos regionales*

La movilización regional es de antigua data en el país. Nacida como lucha contra el centralismo limeño de la década del treinta, fue evolucionando hasta cuestionar al Estado al plantear distintas demandas de desarrollo y de representación. Su dinámica se vio bastante modificada, al igual que su composición, como resultado de la crisis de la hacienda y la pérdida de influencia de los terratenientes en la política nacional, que implicó el deterioro de los poderes locales en provincias y distritos de la sierra.

El trabajo de José Luis Rénique, que motiva el presente comentario, tiene el mérito particular de ser un análisis detallado de la constitución y recomposición del movimiento regional en Cusco y Puno, es decir, en el sur andino (Rénique, 1986).

La cancelación del sistema de partidos y la inexistencia de mecanismos de representación durante el velasquismo obligó a las Cámaras de Comercio locales a ser los organismos de expresión, a través de los cuales los comerciantes ligados al mercado regional expresaron sus demandas y su disconformidad.

Las contradicciones abiertas por el singular proceso militar hicieron, por otro lado, que a partir de 1976 tanto campesinos como pobladores empezaran a mostrar su disconformidad con promesas incumplidas y con el paulatino agotamiento de la democracia social en el contexto de la crisis. Los sectores más politizados de estas sociedades regionales (maestros, estudiantes y obreros) dieron el impulso movilizador que hacía falta, de tal manera que conforme a los efectos de la crisis se difundieron; esta coalición fue ganando incluso a sectores en los que la organización oficial había conseguido un respetable nivel

de consolidación. Así se fueron configurando los frentes contemporáneos que albergaban innegables tensiones internas que atentaban contra su solidez, tensiones que se expresaban a fines de la década del 70 en el dilema entre negociar con las autoridades o ligarse a la protesta antidictatorial que ya agitaba el país.

Ya en la democracia, el debate sobre regionalización y Gobiernos Regionales alentó un intercambio sobre las particularidades regionales, su potencial productivo y sus alternativas de desarrollo, asentándose en los casos de Puno y Cusco en una tradición regionalista que se convirtió en factor importante de convocatoria política. En este sentido, la perspectiva de que a corto plazo se formaran Gobiernos Regionales, llevó a que los partidos se ocuparan de desarrollar propuestas políticas de alcance regional. En esta lógica, algunos frentes de defensa regionales encuentran la posibilidad para pasar de demandas reivindicativas a la formulación de alternativas de desarrollo. En este camino se van institucionalizando e incluso ocupando espacios de decisión como es el caso del Frente de Defensa de Iquitos, que interviene con el Estado, en la definición de la utilización de los recursos que genera el canon al petróleo, conquistado por dicho frente para su región.

El trabajo de Rénique, por ejemplo, recoge la experiencia de la Federación Intercomunal de Espinar (FICAE), que en el contexto de la sequía de 1983 y ante la nula respuesta estatal, recogió a través de asambleas las demandas de la Comunidad Campesina, y con el apoyo de la Iglesia Católica y de distintas instituciones técnicas privadas logró formular un proyecto de desarrollo basado en el agro comunero, que compromete a los mineros de la zona, a los trabajadores de construcción civil y al Municipio Provincial. Su legitimidad fue tan grande, que al participar desde las listas de Izquierda Unida en las elecciones municipales vencieron en 6 de 7 distritos. Experiencia similar es la de Puno, aunque de mayor alcance. Allí, el movimiento regional, plenamente institucionalizado, ha llegado a copar el espacio oficial y funciona como el freno principal al accionar de Sendero Luminoso que pretende, como uno de sus objetivos centrales, generalizar sus acciones en la región.

Existen pues condiciones para que las luchas locales se articulen en organismos de mayor alcance a la vez que la presencia de sus dirigentes en el gobierno local posibilita una cierta democratización de las instituciones.

#### **4. A modo de balance**

De la presentación apretada de estos cuatro movimientos sociales, es preciso tratar de extraer algunas constantes que nos sirvan de conclusión provisoria. En el complejo proceso de constitución de nuestra sociedad, los movimientos sociales vienen jugando un papel básico donde además de estar presentes en los distintos momentos de crisis y defini-

ción social, han ido afirmando una suerte de memoria colectiva, de simbología aún sin analizar y difícilmente accesible, que frecuentemente repite situaciones pasadas en sus prácticas contemporáneas.

- a. El Perú de hoy asiste a una interacción no exenta de conflicto entre la institucionalidad que viene desde arriba y un profundo proceso de demandas y propuestas democratizadoras que vienen desde abajo. Sistema político y movimientos sociales se encuentran y se entrecruzan con más frecuencia, y como nunca antes en nuestra historia. En esta interacción, los movimientos sociales desnudan, a pesar de los avances en ese sentido, los límites y las debilidades de las instituciones del Estado, así como el autoritarismo y la incapacidad de representación que muestra el sistema de partidos. La inexistencia de una clase política, la indiferenciación entre sociedad civil y sociedad política hacen que los distintos movimientos sociales actúen en umbrales también indefinidos.
- b. El velasquismo como tiempo político y como experiencia profunda de democratización social y la crisis como espacio de demanda de democratización política constituyen factores que han determinado grandemente las características, la composición y las demandas del movimiento social. El taponamiento o la simple inexistencia de canales de negociación institucionalizado así como los profundos límites que aún muestra nuestra sociedad en términos de ciudadanía social y ciudadanía política han dificultado no sólo la solución de las demandas sino muchas veces su simple expresión.
- c. La larga pervivencia de patrones de dominación semi-coloniales y oligárquicos aún no superados plenamente constituyen la base sobre la cual algunos movimientos sociales, especialmente el sindical, se plantean formas relativamente avanzadas en cuanto al poder y la participación política. Las conquistas jurídicas en el interior de la fábrica representaron, por ejemplo, la construcción de su ciudadanía política en la cotidianidad. De allí precisamente su centralidad y su capacidad aglutinadora en la lucha anti-dictatorial.
- d. Los ritmos y los tiempos de los distintos movimientos sociales son ciertamente variables. Los procesos de recomposición, desintegración e incluso atomización que han sufrido prácticamente todos ellos, tienen características distintas. Comparten sin embargo debilidades comunes en la medida en que la lógica del poder les resulta cada vez menos aprehensible en sus demandas ya que carecen de institucionalidades significativas.

La desintegración y el resquebrajamiento de los actores centrales de la década del setenta no ha supuesto su reemplazo por otros. Muchos de los movimientos sociales recientes, sin embargo, están pugnando por ocupar tales espacios y por con-

quistar o reconquistar su centralidad. Ello supone a su vez la definición de sus utopías, la construcción de nuevas identidades y la búsqueda de simbologías integradoras.

- e. Las interacciones de los movimientos sociales con el conjunto de aparatos gubernamentales así como con las formas de representación política se han complejizado grandemente. La existencia de nuevos espacios, entre los que resaltan de manera muy especial los municipios, son el terreno de la misma; los movimientos muchas veces han ocupado tales espacios y los han transformado en órganos de mediación ante otros aparatos gubernamentales.

El carácter económico de muchas de las demandas que fluyen, en el contexto de la crisis del país y de la redefinición del sistema económico internacional, hace inviable la negociación de buena parte de ellas.

## Bibliografía

- Alberti, Giorgio, Santistevan, Jorge y Pasara, Luis, *Estado y clase: la comunidad industrial en el Perú*, IEP editores, Lima, Perú, 1977.
- Balbi, Carmen Rosa, *Identidad clasista en el movimiento obrero peruano*, Lima, Perú, 1986, trabajo mimeografiado.
- Ballón, Eduardo, "Los movimientos sociales en la crisis: el caso peruano", en *Movimientos sociales y crisis: el caso peruano*, DESCO, Lima, Perú, 1986.
- Ballón, Eduardo, *Estado, sociedad y sistema político peruano*, DESCO, Lima, Perú, 1986, trabajo mimeografiado.
- Blondet, Cecilia, *Muchas vidas construyendo una identidad: las mujeres pobladoras de un barrio limeño*, IEP editores, Lima, Perú, 1986.
- Calderón, Fernando y dos Santos, Mario, *Lo político y lo social: bifurcación o síntesis en la crisis*, Buenos Aires, Argentina, 1986, trabajo mimeografiado.
- Castillo, Manuel, "La identidad confundida: el movimiento empresarial frente a la crisis reciente", en *Movimientos sociales y crisis: el caso peruano*, DESCO, Lima, Perú, 1986.
- Degregori, Carlos Iván, "Sendero Luminoso: los hondos y mortales desencuentros", en *Movimientos sociales y crisis: el caso peruano*, DESCO, Lima, Perú, 1986.
- Favre, Henry, Entrevista sobre Sendero Luminoso, en *Que Hacer* núm. 42, DESCO, Lima, Perú, 1986.
- Iguñiz, Javier, *Proyecto nacional, situación económica y políticas de ingresos en el Perú*, Lima, Perú, 1986, trabajo mimeografiado.

Moisés, Alvaro, "O estado, as contradições urbanas e os movimentos sociais", en *Cidade, povo e poder*, Editorial Paz e Terra, CEDEC, Río de Janeiro, Brasil, 1981.

Nieto, Jorge, *El sindicalismo obrero industrial peruano: en busca del espacio perdido*, DESCO, Lima, Perú, 1986, trabajo mimeografiado.

Palma, Hugo, *América Latina: limitación de armamentos y desarme en la región*, CEPEI, Lima, Perú, 1986.

Parodi, Jorge, "La desmovilización del sindicalismo industrial peruano en el segundo belandismo", en *Movimientos sociales y crisis: el caso peruano*, ob. cit.

Rénique, José Luis, *Democracia emergente y movimiento social en el sur andino*, DESCO, Lima, Perú, 1986, trabajo mimeografiado.

Tovar, Teresa, *Barrios, ciudad, democracia y política*, DESCO, Lima, Perú, 1986, trabajo mimeografiado.

## Movimientos sociales y políticos en los años ochenta: en busca de una alternativa

Camilo González Posso\*

### Introducción

En Colombia, como en América Latina, el desarrollo de las organizaciones sociales y de nuevas formas de acción política ha sido objeto de investigación y reflexión durante los últimos años. El ángulo de aproximación es múltiple, en concordancia con la complejidad del tema. Unos han abordado la cuestión de la configuración de un sujeto histórico capaz de construir una hegemonía alternativa para el cambio social; otros han explorado la significación de los procesos de reorganización para una práctica innovadora de la democracia, insistiendo en la democracia participativa, la democracia de base o en la construcción de un poder popular.

Desde otra perspectiva también se han dirigido los análisis a mirar la relación entre estos movimientos u organizaciones sociales y las formas partidarias; en fin, sobre las relaciones entre la sociedad y el Estado.

La crisis de formaciones políticas tradicionales, de procesos como el de Nicaragua o las vicisitudes del "socialismo real", se han proyectado con fuerza en un doble proceso: el deterioro de versiones teóricas anquilosadas y la búsqueda de reelaboraciones conceptuales que permitan orientar la praxis revolucionaria.

La situación que se está presentando entre los trabajadores y demás sectores populares en Colombia le confiere vigencia a los esfuerzos por dilucidar cuestiones básicas como las antedichas con vistas al surgimiento de una alternativa popular requerido por la sociedad colombiana para viabilizar un cambio fundamental.

Es un hecho reconocido que durante los últimos años, al menos desde los ochenta, se ha producido un reordenamiento en las luchas sociales y políticas. Tal reordenamiento y sus posibilidades en el actual

\* Investigador del Centro de Investigación y Educación Popular (CINEP), Bogotá, Colombia.

período es la preocupación de este artículo. A partir de la situación política general de Colombia en el contexto latinoamericano interpretaremos la evolución del movimiento social junto con la búsqueda de opciones políticas desde el campo de los trabajadores, y su interacción con las formas de ejercicio del poder.

En esta década las tendencias de la situación colombiana han seguido las de América Latina, si bien es frecuente que en el escenario internacional se hable de la excepcional estabilidad del sistema político colombiano y hasta se lo presente como modelo de persistencia democrática. Pero detrás de esas frases se halla un convulsionado panorama en el que hay una combinación peculiar de componentes comparables a los conflictos centroamericanos o a los del sur del continente.

La onda de "democratización" que recorre América Latina también involucra a este país. Sólo que aquí, en el lapso breve de 1978-1987, el péndulo ha oscilado entre puntos extremos de menor amplitud que en los casos de Nicaragua, Bolivia, Argentina o Perú, pero tal vez con mayor velocidad. Se ha transitado desde una "casi-dictadura" a una apertura democrática y ahora el signo de la oscilación parece dirigirse nuevamente a formas más autoritarias de gobierno y a situaciones más antagónicas de lucha social y política.

#### **La crisis de los ochenta y el ascenso de los movimientos sociales y políticos**

La actual reorganización del movimiento obrero y popular en Colombia sólo puede comprenderse si se inscribe en el período más amplio iniciado a finales de la década del 70 cuando la crisis general del sistema político frentenacionalista<sup>1</sup> adquirió las expresiones más visibles de los últimos tiempos.

Desde entonces la situación colombiana ha estado signada en buena medida por la tensión entre el ascenso del movimiento popular y una insurgencia que pugnan por cambios fundamentales y la acción de grupos y clases dominantes que, desde el Estado y el poder económico, actúan y redefinen programas para tratar de desactivar la inconformidad y preservar el actual sistema.

Estamos inmersos en un período inestable y convulsivo de rápidas oscilaciones y redefiniciones, en el cual la acción y reacción de fuerzas encontradas no responde sólo a peculiaridades nacionales sino a condicionamientos internacionales. La tendencia a la polarización extrema que se abrió desde la administración de Turbay Ayala (1978-1982), condujo a que la posibilidad o inminencia de una profunda explosión social y política, o el dilema de la paz o la guerra, se convirtiera en el punto de referencia que ordena el comportamiento de los gobiernos, de los aparatos e instituciones del Estado, el de las clases o sectores sociales o el de movimientos y partidos políticos.

Desde entonces el lenguaje que articula los discursos ha sido revelador del "estado de ánimo" predominante en los diversos ámbitos de la sociedad: "institucionalización o catástrofe", dicen unos, "diálogo nacional para salvar al país", replican otros; "apertura o guerra", "o hacemos la revolución pacífica o nos toca padecer la revolución violenta"; "la democracia sólo será conseguida con las armas", "las armas preservan la democracia...".

En toda la última década la vida social y política se ha desenvuelto bajo el síndrome de la "centroamericanización"; en especial a partir de 1979, cuando con la derrota de Somoza y con la multiplicación de movimientos insurgentes en El Salvador y Guatemala, la preocupación de las clases dominantes se concentró en los factores internos que pudieran posibilitar procesos similares en Colombia.

Así, *insurgencia y contra-insurgencia pasaron a ser los ejes del conjunto de la situación*; no obstante que los factores en juego no llegaron a constituir ni una situación de guerra generalizada, ni de crisis revolucionaria, ni una situación comparable a la de Centroamérica o a la de países como Bolivia o Perú.

Para apreciar esta situación debe tenerse en cuenta que en Colombia se vivió de cerca la derrota de Somoza y el fracaso de la política Carter en América Central. La crisis del sistema de dominación construido por Estados Unidos en América Latina, agudizada desde la derrota de Vietnam, tocó fondo cuando la administración Carter fue incapaz de proteger a sus aliados nicaragüenses en el tránsito hacia un "somocismo sin Somoza". El desajuste de los instrumentos de dominio no sólo se hizo sentir en Centroamérica sino en todo el continente, y en el terreno concreto de las confrontaciones sociales.

A partir de este momento se planteó un nivel superior de confrontaciones entre luchas de liberación nacional y formas de sometimiento, entre dictaduras o semidictaduras y movimientos por la democracia. El final de la administración Carter, y de manera más coherente, el Gobierno Reagan, definieron una contraofensiva global que influye desde entonces, en mayor o menor medida, en el comportamiento de los gobiernos, según las características que presenten los procesos internos. En todo caso, la posibilidad de revoluciones se convirtió en el elemento clave tanto en el campo popular como en las esferas del poder.

Teóricos tan lúcidos como Kissinger o Richard Nixon han señalado insistentemente esta cuestión, que muchas veces se deja de lado o se la considera una disquisición esotérica. El *Informe de la Comisión Bipartidista*, formada por Reagan en 1983 bajo la presidencia de H. Kissinger, ubica los grandes "desafíos"; el primero lo encuentra en la crisis económica que con sus consecuencias lesivas alimenta las condiciones propicias para el descontento. La recesión de la economía mundial se ve encadenada, en el *Informe*, al agravamiento en América Latina del problema de la deuda externa, a la restricción del gasto público, a la devaluación o al incremento de las tasas de interés. La consecuencia

inmediata ha sido el deterioro de los niveles de vida, el aumento del desempleo y de todas las expresiones de la pobreza. Este primer problema y el "desafío" que implica se vincula con el segundo que deviene el más importante: la *legitimidad de los gobiernos*. En palabras del Informe: "Fuerzas poderosas están avanzando en casi todos los países del hemisferio, probando cómo las naciones se han de organizar y bajo qué procesos la autoridad debe ser establecida y legitimada. Quién va a gobernar y bajo qué formas, es el tema central en el proceso de cambios que tiene lugar ahora en país tras país a través de América Latina y el Caribe"<sup>2</sup>.

La inestabilidad gubernamental y el enfrentamiento a la crisis ha sido también la característica de la situación colombiana. En este período se pueden distinguir tres fases:

1) Apertura de la crisis y polarización extrema. Esta fase se inició con la administración Turbay y se prolongó hasta 1982. El gobierno adoptó tempranamente características dictatoriales y la crisis del régimen frentenacionalista se hizo palpable de múltiples maneras. El estado de sitio, casi permanente, se reveló insuficiente para mantener el orden y fue complementado con el Estatuto de Seguridad; la Doctrina de Seguridad Nacional se convirtió en cartillas o Manuales de Operación cotidiana de las Fuerzas Armadas; la tortura, las detenciones en masa, el tratamiento de insurgentes a los inconformes por la situación socio-económica, el peso decisivo de los militares en el Gabinete de Gobierno, en la Justicia y, por supuesto, en la guarda del orden, dieron cuerpo a una dictadura apenas disfrazada o incompleta solo por la tradicional costumbre colombiana de darle marco jurídico a cualquier frase de poder o a cualquier arbitrariedad, o por la continuidad de la presencia del bipartidismo o de un Parlamento de segunda categoría.

Como reacción a la "dictadura disfrazada" se desató un movimiento democrático de gran amplitud. Las clases medias viraron a la oposición, el descrédito del partido del presidente se acentuó y la protesta obrera popular fue abriéndose camino no obstante el terror y la arbitrariedad. En ese contexto, en el que la recesión económica y la adopción del credo neoliberal alimentan el conflicto, se ubica el ascenso del movimiento de masas, notable desde 1981, y también se inscribe el fortalecimiento de la insurgencia que se presenta como abanderada del cambio social y como "democracia en armas".

2) La segunda fase, dominada por el "Proceso de Paz", se inició con la administración Betancur y llega hasta la ruptura del Diálogo Nacional. Ante el avance de la protesta social y del movimiento armado, y ante el fracaso de la política represiva, se impuso una política de "acuerdo nacional" y de semidemocracia, para tratar de asimilar el descontento y desactivar la "bomba de tiempo" de la que hablara Betancur durante su campaña. Tres elementos marcaron esta fase: la resistencia de los sectores populares a la política anticrisis que desde el go-

bierno buscaba imponer el "ajuste" según los lineamientos del FMI y del Banco Mundial; el desarrollo de la negociación política entre el gobierno y las organizaciones guerrilleras que se desarrolló en dos planos distintos, por un lado el Diálogo Nacional con el M-19 y el EPL, y por el otro la Tregua o cese del fuego con las FARC; el tercer elemento fue la continuidad, adaptada a la nueva situación y a las presiones de apertura política, de la estrategia de modernización del Estado o institucionalización promovida por las fuerzas más dinámicas de los partidos tradicionales y de la burguesía desde las postrimerías del Frente Nacional.

El ascenso del movimiento social y la confluencia que se registró con la guerrilla en tregua, tuvo expresiones inéditas y llegó hasta el Paro Cívico Nacional de junio de 1985. Este excepcional proceso tendrá que ser analizado una y otra vez, pues colocó en tensión a todos los actores políticos y sociales y mostró los límites de tolerancia tanto de las instituciones del sistema como de la sociedad entera.

3) La tercera fase se inició con la ruptura del Diálogo Nacional y se mostró con todos sus ingredientes desde la masacre del Palacio de Justicia para continuar durante la administración Barco. La tendencia a la polarización y militarización de la situación general del país vuelve a acentuarse ante el fracaso del Diálogo Nacional y las crecientes dificultades de la Tregua prolongada con las FARC. La institucionalización vertical, impuesta por el bipartidismo y administrada por el gobierno liberal, se convierte en la pieza clave del ejercicio del poder y de los planes contrainsurgentes o de "normalización". El efecto inmediato de la ruptura del Diálogo y de la reanudación de los enfrentamientos entre las Fuerzas Armadas y la CNG, ha sido la bifurcación de la dinámica del movimiento social y la de los grupos insurgentes. En una nueva situación continúa la pugna entre las fuerzas rebeldes y las que buscan estabilizar la situación.

Tomando en cuenta esta periodización, nos referiremos a los elementos más destacados que sirven para ubicar la reorganización del movimiento social que está en curso. No es nuestra intención analizar cada una de las fases mencionadas, ni establecer las relaciones causales o determinaciones de los principales acontecimientos. *Nos limitamos a abordar aspectos que son indispensables para dilucidar las tendencias actuales del movimiento de masas. Por esto nos referimos primero, al desarrollo extrainstitucional del movimiento social; segundo, a las repercusiones del proceso de paz y al lugar de la guerrilla; tercero, al impacto de la apertura e institucionalización, y cuarto, a las formas más recientes de unificación y coordinación en el movimiento obrero y popular.*

#### Movimiento social extra-institucional

El ex procurador de la República, Carlos Jiménez Gómez, utilizó

una expresión muy gráfica para denominar las características del movimiento social que bajo diversas formas se ha venido desarrollando en la década del 80. Habló del "enguerrillamiento", aludiendo a las formas que asume la protesta. Las situaciones de hecho, los actos de fuerza, el enfrentamiento físico, los cauces extrainstitucionales, se convirtieron en parte natural de la expresión de inconformidad y de la relación con el Estado.

*Entre las nuevas formas de la lucha social se han destacado los paros cívicos* que se han multiplicado en municipios o regiones y que a escala nacional se presentaron en 1977, 1981 y, el último, en 1985. A partir de 1981 fue notable el incremento de esos paros y de los movimientos cívicos que los acompañaron o que amenazaron con hacerlos. Sólo entre enero de 1982 y marzo de 1984 participaron más municipios en paros cívicos de los que se cuentan para la década 1971-1981<sup>3</sup>. Los datos de Javier Giraldo y Santiago Camargo muestran que mientras en las décadas anteriores se presentaron 7 paros por año, durante el cuatrienio de Betancur se registraron en promedio 24 por año<sup>4</sup>. En lo que va desde principios de la década del ochenta al paro cívico nacional de 1985, puede estimarse que sin incluir este último, cerca de 7.000.000 de personas participaron o siguieron de cerca esta experiencia de lucha.

El "enguerrillamiento" del que habla Jiménez Gómez es tanto una forma de acción como una "cultura popular". Los paros y movimientos cívicos locales o regionales han estado motivados por la carencia de servicios públicos, por el alza de las tarifas o la desatención a necesidades regionales. A partir de estas demandas inmediatas los movimientos y paros cívicos involucran a amplios sectores de la población en una acción policlasista que implica la generación de un acto de fuerza fuera de la ley, ante el gobierno central o las entidades más comprometidas con la prestación de los servicios.

El paro cívico, por mínimo que sea el punto de partida, significa la disposición de una población o parte considerable de ella a someter al Estado a un reto creando situaciones de hecho. En casi todos los casos está acompañado del bloqueo de vías o de calles, de la ocupación de edificios de entidades públicas y son muchos los casos en los cuales se llega al enfrentamiento directo con la fuerza pública. Percatándose de esas características, un prestigioso vocero de la derecha, el diario *El Tiempo*, afirmaba en 1983: "Definitivamente estos paros cívicos llevan implícito un germen que ha de convertirlos en asonadas, con la natural intervención de la policía para mantener el orden público. Pero también nuestro tropicalismo no adquiere experiencias en este género de protestas aparentemente pacíficas que en cualquier momento se convierten en violencia ciudadana"<sup>5</sup>.

Así, *el paro cívico es la expresión de una "cultura popular de la situación de hecho"*: "para que nos atiendan tenemos que hacernos sentir", "si no tenemos fuerza y la mostramos nos aplican el mamagallismo burocrático", "es inútil ir de oficina en oficina con papeles por

los canales regulares", "hay que pegarles donde les duela para que nos pongan bolas". El lenguaje corriente de los pobladores o de los trabajadores indica la desconfianza generalizada ante el funcionamiento de las instituciones o de los cauces tradicionales de relación de las comunidades con el Estado, y en contrapartida la tendencia a "hacerse sentir", a la constitución de poderes propios que obliguen al gobierno a reconocerlos como interlocutores. Se trata de expresiones embrionarias de poder popular extrainstitucional, mezcladas con la vieja costumbre de negociar con el Estado a partir de "feudos clientelistas".

La importancia de estos movimientos y su renovada incidencia en el país, desde fines del gobierno de Turbay Ayala, no depende tanto del tipo de demandas o del contenido político que adopta, como de la forma de lucha o de organización y de la quiebra de hecho del marco institucional. El carácter fraccionado de este movimiento y la inestabilidad o falta de continuidad de muchas de estas acciones locales no le resta significación.

Esa crisis institucional es puesta en evidencia por otras expresiones de la movilización popular. *Indisolublemente ligado a los movimientos cívicos se ubica el desarrollo reciente de la lucha indígena y campesina por la tierra y por la prestación de servicios por parte del Estado*. Entre 1981 y 1984 la toma de tierras —o "recuperación" como dicen los indígenas—, superó las 80.000 hectáreas con la participación de 13.000 familias en 68 municipios pertenecientes a 16 departamentos, sin contar las áreas de colonización. La lucha indígena por la recuperación de sus resguardos coincidió con el repunte de la movilización campesina que marca esta década. Indígenas y campesinos han estado vinculados a los paros cívicos especialmente en los departamentos de Antioquia, Cauca, Nariño, Sur del Tolima, Magdalena Medio y sur de los departamentos de Bolívar, Sucre y Magdalena.

Las formas de acción del campesinado implicaron, además de la ocupación de hecho de predios y de los paros cívicos, el bloqueo de carreteras y las marchas. Esta última modalidad de La Marcha se ha convertido en una de las formas más dinámicas de movilización social y política; se trata de manifestaciones contra la violencia oficial y por demandas regionales en las cuales se opera el desplazamiento de millares de campesinos en caminatas por veredas y carreteras que van aunando nuevas fuerzas en dirección a la capital departamental o a una población de importancia en la región. La segunda etapa de La Marcha es la ocupación de un sitio importante en el centro urbano, de modo que el campamento que se establece allí durante varios días y hasta semanas se convierte en una tribuna de repercusión nacional que obliga al gobierno y a toda la opinión pública a concentrar la atención en los problemas planteados.

*En el movimiento obrero esta forma de lucha extra-institucional ha estado más mediado, pero no deja de ser relevante*. Al comenzar la década también se reanimó la lucha social de los trabajadores asalariados

por medio de los sindicatos o de agrupaciones clasistas. El número de huelgas en el cuatrienio 1981-1984 fue de 428 y 3.000.000 de huelguistas, mientras que en los cuatro años anteriores, 1977-1980, había sido apenas de 272 huelgas y 980.000 huelguistas. Pero aparte de estas cifras y del mayor peso de las huelgas por violación de convenciones o del incremento de las huelgas de solidaridad, se destaca el hecho de que la inmensa mayoría del movimiento huelguístico se hace fuera de los marcos legales existentes y a pesar de ellos. Entre 1981 y 1984 más del 55 % de las huelgas y el 90 % de los huelguistas realizaron sus luchas fuera de la ley, a pesar de las prohibiciones establecidas en el Código Sustantivo del Trabajo. Maestros, trabajadores de la salud, empleados de la rama judicial y de otras entidades estatales, carentes de derecho a la huelga y con recortados derechos sindicales fueron los protagonistas principales de este auge de las luchas de los asalariados. No es menos significativo que el 84,8 % de los huelguistas del período considerado no hayan estado enmarcados en ninguna de las centrales de carácter nacional entonces existentes<sup>6</sup>.

La quinta parte de esos conflictos se presentó por razones de protesta política y en el conjunto la tendencia al choque con el gobierno ha sido constante. Los problemas vinculados a condiciones de trabajo aparecieron directamente relacionados con los de la política económica, con el manejo presupuestario o la incidencia de la deuda externa. Este contenido inmediatamente político se ha traducido también en que además del paro se haya recurrido corrientemente a la movilización, a las marchas hacia Bogotá o a las principales capitales, tal como hacen los maestros. La ocupación frecuente de edificios públicos denota que este sector de los asalariados no es ajeno a esa "cultura popular de las situaciones de hecho".

Menor presencia ha tenido el proletariado fabril, no obstante que continúa pesando el 26 % en el número de huelgas llevadas a cabo en el primer cuatrienio de los años ochenta. Comparado con el período anterior, se aprecia un relativo estancamiento. Esta situación se explica en parte por el impacto de la recesión y la "desindustrialización" que llegan a un punto crítico, favorable a la desmoralización o la pérdida de capacidad negociadora de los sindicatos; pero en lo fundamental se debe a la mayor capacidad de control ejercida por aparatos tradicionales y burocráticos del sindicalismo colombiano y por la política de pacto social asumida por las direcciones sindicales ante la política de ajuste del gobierno.

Pero las limitaciones del proletariado fabril, si bien son limitaciones del conjunto de las luchas, no desvirtúan el hecho de que ha estado en desarrollo un movimiento social explosivo con repercusiones en todos los niveles. Y así como sus propiedades son atendidas con cuidado por los preocupados ideólogos del sistema, también lo son en la búsqueda de alternativas de poder.

## El movimiento político, los partidos y la guerrilla

Las luchas sociales en ascenso desde principios de esta década se sustentaron en organismos no partidistas, de denominación cívica, indígena, campesina o sindical, atendiendo a la ubicación espacial o a relaciones sociales sectoriales. Este hecho indicativo no se contrapone al carácter político de esos movimientos, luchas u organizaciones sociales, que de manera expresa o semiconsciente se plantean la necesidad de un cambio en las instituciones, en el Estado o al menos en las formas de ejercicio del poder.

En la medida en que se dan niveles superiores de acción y coordinación, pasando de lo barrial a lo zonal o regional, de la empresa a la rama y de estas instancias a lo nacional, las formulaciones políticas alternativas aparecen explícitas. Desde la escala local a la nacional se trata de formas de frente único a las que concurren diversos sectores sociales alrededor de propuestas de acción y plataformas inmediatas. En lo organizativo, las Juntas Cívicas, coordinadoras populares, guardias cívicas o comités de unidad, son instancias generalmente transitorias a las cuales han concurrido corrientes políticas, agrupaciones partidarias, al tiempo que líderes locales o de sectores sociales. Muy frecuentemente son los activistas y núcleos de izquierda los que animan los organismos de coordinación y acción y logran legitimar su liderazgo no en tanto voceros de determinada posición ideológica, partidista o programática, sino en tanto integrantes y promotores de la movilización social.

Esta articulación entre movimiento social y movimiento político, organización social y organización política, lucha local y nacional, reivindicación parcial y enfrentamiento al Estado, ha permitido la potenciación de la capacidad de acción de masas de los activistas más radicales, de núcleos políticos locales que se definen de izquierda o democráticos e incluso de organizaciones nacionales; al mismo tiempo se ha registrado una suerte de subsunción de las formas partidarias en el movimiento social, que se acompaña de la carencia de un reconocimiento en cuanto tales. Para algunas organizaciones esto significa otro indicador de su crisis; para otras es una modalidad distinta de compenetración con el movimiento de masas.

*Existen, en todo caso, elementos suficientes para demostrar que el ascenso del movimiento social y político de los años ochenta plantea la crisis simultánea del bipartidismo y de la izquierda tradicional.*

El sistema clientelista liberal-conservador que ha sido durante décadas la forma más habitual de relación de las comunidades y grupos sociales con el Estado, se ve debilitado en la distribución de prebendas o canalización de recursos estatales. A esta situación contribuyó el desarrollo del militarismo, la recesión económica y sus secuelas en el déficit fiscal, en el endeudamiento y el ajuste que limitaron el gasto público. Sin embargo, la crisis relativa del bipartidismo y de las viejas estructuras de los partidos tradicionales se sustenta en procesos más de fondo que



conducen a su pérdida de base social y de adhesiones ideológicas. El control compartido y monopolista del gobierno y de las instituciones estatales, reforzado con el Frente Nacional (1958-1974), contribuyó a borrar las fronteras programáticas; las responsabilidades de ejercicio del poder desgastan a unos y otros y la capacidad de sustentarse recae cada vez más en el control del aparato burocrático del Estado.

La existencia política de estos partidos se reduce entonces al terreno electoral y a su capacidad de distribución o de sustentación de empleos o partidas presupuestarias. La tradicional adhesión partidista entró en crisis desde finales del Frente Nacional, como lo mostró la ANAPO, y sectores considerables pasaron a constituir esa "franja" de los sin partido o a configurar la "descreída indocilidad colombiana"<sup>7</sup>, la indiferencia ante las instituciones y partidos del orden, con una abstención que oscila entre el 50 y el 60 por ciento del potencial votante.

La crisis del bipartidismo, si bien incide en el movimiento social y en el desarrollo de formas extra-institucionales de acción, no ha estado acompañada del desarrollo de partidos o movimientos políticos que sean reconocidos por las masas como instrumentos para la búsqueda de sus aspiraciones inmediatas o fundamentales. La incredulidad respecto de las instituciones y partidos tradicionales no es superada en el terreno electoral por la presencia de organizaciones o frentes de izquierda. En las elecciones presidenciales de 1974 la UNO (Unión Nacional de Oposición) encabezada por el PC (prosoviético) y el MOIR (maoísta), logró el 4 % y esa cifra récord sólo se volvió a repetir recién en 1986; en 1978 la izquierda sumó 2,1 % de los votos y en 1982 cayó a 1,5 %<sup>8</sup>.

Las organizaciones de izquierda vinculadas a los llamados "modelos del socialismo realmente existente" sufrieron los efectos de la pérdida de credibilidad de esos sistemas políticos no-capitalistas y las consecuencias de la subestimación del proceso social en desarrollo. Otros intentos centristas o nacionalistas que se proyectaron en el dominio institucional en los años 70, tampoco tuvieron espacio y su crisis fue más evidente.

No es extraño que la crisis del bipartidismo y la ausencia de una alternativa política desde el movimiento obrero o de izquierda, hayan interactuado como un elemento dentro del conjunto de circunstancias y determinaciones que explican el auge de la acción extrainstitucional de protesta social o el desarrollo de la guerrilla durante el gobierno de Turbay Ayala y en los años ochenta.

### La guerrilla

Siguiendo esta línea de análisis puede suponerse que las condiciones que permitieron el crecimiento sin precedentes de la guerrilla colombiana en este período son en buena parte las mismas que, en otro terreno,

explican el ascenso de las formas de acción social extrainstitucional de los sectores obreros y populares.

Los partidos de la Teoría de la Seguridad Nacional han preferido darle primacía a la injerencia internacional de aparatos vinculados a la llamada confrontación Este-Oeste; así que la guerrilla sería la punta de lanza del comunismo dirigido desde Moscú y La Habana. El general (R) Fernando Landazábal Reyes ha indicado que se trata de una forma de "violencia ideológica, auspiciada por el enfrentamiento entre las grandes potencias, cuyas consecuencias se concretan en la acción guerrillera en nuestros campos y ciudades"<sup>9</sup>. Las variantes no-conservadoras y corrientes liberales parten de reconocer la existencia de condiciones económicas y de carencias institucionales, como punto de partida para explicar la existencia de un clima favorable a procesos revolucionarios; la intervención soviética o cubana sería un hecho "posterior" de oportunismo para ganar áreas de influencia en la pugna con occidente. El primer enfoque fue el que tuvo mayor peso durante el gobierno de Turbay Ayala, mientras que con Belisario Betancur el ángulo de interpretación gubernamental se trasladó hacia el segundo<sup>10</sup>.

Desde otra perspectiva el auge de la guerrilla colombiana habría que explicarlo teniendo en cuenta factores históricos del "aprendizaje" político del pueblo colombiano desde la no muy lejana guerra civil de los años cincuenta, factores estructurales y coyunturales que enmarcan la crisis del sistema y de las instituciones y por supuesto los factores llamados subjetivos que se concretan en niveles de conciencia, la organización político-militar, las definiciones tácticas y estratégicas y los apoyos internos y externos. Tomando solo los elementos más inmediatos, la multiplicación de la guerrilla en los años ochenta demandaría tener en cuenta:

- El descrédito de un gobierno dictatorial como el de Turbay y del sistema político antidemocrático heredado del Frente Nacional.
- Las condiciones de aguda recesión económica y la aplicación de una política estatal y patronal que aún en momentos de recuperación golpea duramente a las mayorías populares.
- El desarrollo explosivo de la movilización social fuera de las instituciones.
- El debilitamiento del sistema de dominación o de la hegemonía de los Estados Unidos y la influencia de la revolución centro-americana.
- El efecto ideológico del derrocamiento de la dictadura de Somoza y de la destrucción de su ejército (GN), como resultado de una insurrección popular comandada por una organización que combinó la lucha guerrillera con la formación de un ejército popular y con el levantamiento insurreccional.
- La existencia de organizaciones guerrilleras con más de una

década de experiencias (FARC, ELN, M-19, EPL), que contaban con cuadros de dirección, estructuras, zonas de influencia y reorientación político-militar.

- La ruptura de relaciones de la administración Turbay con Cuba y el aislamiento internacional de ese gobierno a raíz de la traición a la solidaridad latinoamericana cuando se produjo la agresión en las Malvinas, permitió a la guerrilla ampliar su "retaguardia internacional".

Pero ninguno de estos elementos, ni ellos en conjunto, serían suficientes para explicar el por qué de la presencia política nacional de la guerrilla en esa primera fase que lleva a la Tregua. Un aspecto central fue el perfil nacionalista revolucionario y democrático que asumieron, especialmente el M-19, el replanteamiento, al menos en la forma de presentación, con respecto al "marxismo soviético" y la proyección política con la bandera de la democracia. Por otro lado, desde finales de los años 70 las organizaciones armadas modificaron el planteamiento tradicional de la guerra de guerrillas de autodefensa o de hostigamiento y se plantearon como objetivo inmediato la formación de un ejército popular orientado hacia los centros fundamentales de la vida nacional.

Si se quisiera resumir en unas frases la táctica aplicada por la guerrilla al comenzar la década, se encontrarían expresiones como las siguientes: "los fusiles son autoparlantes de la política"; "la guerrilla es la democracia en armas"; "la tarea del momento es pasar de guerrilla a ejército y concentrar fuerzas militares contra el tronco de las Fuerzas Armadas"; "dirigir la acción político-militar a los centros fundamentales de la vida económica, social y política del país"; "la lucha revolucionaria es una fiesta a la colombiana"; "hay que ser vanguardia en la búsqueda de una solución de paz con transformaciones sociales", lo que se expresó en la propuesta de amnistía, Tregua y Diálogo Nacional.

Cuando la cuestión de la paz se convirtió en el tema político de todos los discursos era porque la guerra ya era una realidad en desarrollo y amenazaba con invadir todo el cuerpo de la sociedad. Las cifras no son lo más concluyente, pero tampoco se pueden despreciar como indicadores. Hacia 1982 el M-19 se había convertido en un movimiento de prestigio nacional con influencia en los centros urbanos y se proponía pasar de la propaganda armada a la guerra de guerrillas y a un ejército, no obstante tener la mayor parte de la dirección en la cárcel. En pocos años las FARC habían pasado de 17 a 27 frentes, duplicando sus efectivos en armas. El EPL y el ELN que se habían visto menguados durante los años 70 también daban signos de reposición. Por estas circunstancias nadie desmintió al general Landazábal cuando advirtió que la subversión contaba con cerca de 17.000 hombres en guerra contra el establecimiento. Y lo más preocupante para él y para los principales dirigentes liberales y conservadores era que la sintonía entre inconformidad, protesta social y movimiento armado no se lograba eliminar con la táctica de tierra arrasada de Turbay Ayala y su ministro militar Camacho Leyva.

La presencia de la guerrilla en la lucha política y militar en esta década pasó a ser un factor de peso cuya incidencia se registra en muchos aspectos ideológicos, organizativos y de acción de las luchas populares. No es azaroso, entonces, que el denominado "Proceso de Paz" iniciado con las negociaciones entre los alzados en armas y el gobierno, se haya convertido en eje de la evolución política entre 1982 y 1987.

### El proceso de paz y las posibilidades de una alternativa política

Cuando se inició la Tregua y el Diálogo Nacional muchos analistas coincidieron en señalar que el conjunto de circunstancias integradas en esos hechos multiplicaban las posibilidades para un reordenamiento político, y en particular para el surgimiento de nuevos partidos o movimientos de masas. Cuatro años después de iniciado el llamado "proceso de paz y de apertura", los interrogantes continúan planteándose en el mismo terreno pero con renovadas exigencias: ¿cuál ha sido en suma la incidencia de las negociaciones de paz y de las reformas institucionales en el desarrollo de fuerzas políticas o movimientos sociales alternativos al bipartidismo y al sistema dominante?

Casi todo lo que preveían los expertos y politicólogos se dio durante el proceso de paz, pero en materia de opciones políticas en el dominio institucional sólo se han obtenido parcialmente nuevos frutos con la formación de la Unión Patriótica. ¿Qué pasó entonces con las multitudes que llenaron las plazas durante el año de vigencia del pacto de Diálogo Nacional? ¿Por qué el M-19 "desaprovechó" la ocasión de fundar un nuevo partido *con millares y quizás centenares de miles de votos* tal como lo pronosticaban las encuestas?

La respuesta a estos interrogantes forma parte de las preocupaciones actuales en los medios académicos y políticos, no sólo como ejercicio de interpretación histórica, sino como pieza clave para apreciar el estado actual y los posibles derroteros del movimiento popular en Colombia.

El "proceso de paz" inició cuando el presidente Betancur aceptó, a finales de 1982, negociar con la guerrilla una amnistía sin condiciones y un pacto de Tregua, es uno de los más excepcionales acontecimientos políticos no sólo de Colombia sino de América Latina en esta década. La sola descripción de los hechos muestra la novedad del suceso: el gobierno acogió como interlocutores a las organizaciones levantadas en armas y después de dos años de conversaciones y batallas se llegó a la firma de tratados de cese del fuego. Con las FARC (pro-soviéticas) se pactó en mayo de 1984 el cese del fuego que sigue vigente y con el M-19 (nacionalista) y el EPL (m-1) fue suscripto el mismo acuerdo y el Diálogo Nacional que estuvo vigente por un año desde agosto de 1984<sup>11</sup>.

A la solución negociada concurren los distintos actores con sus propuestas presuntamente encaminadas a salirle al paso a una guerra o a un prolongado período de enfrentamientos, mediante acuerdos en

cuanto a cambios institucionales y de tipo socio-económico. La fuerza de los acontecimientos en el país y los paradigmas de realidades cercanas había obligado a unos y otros a llegar hasta la mesa de conversaciones, y este hecho elemental no podía menos que convertirse en un hito con repercusiones aun no suficientemente sopesadas para lo que queda de este siglo.

Con las negociaciones y la tregua se inició un juego táctico de movimientos encontrados en el cual el objetivo implícitamente identificado por cada una de las partes era disputar la adhesión popular, y ganar legitimidad. Los trofeos eran la bandera de la democracia y de la justicia social y el título de partidario de la paz. Como había dicho Jaime Bateman "el que gane la bandera de la paz, gana la guerra".

La guerrilla había propuesto la amnistía, la tregua y las reformas, como parte de una estrategia político-militar y el gobierno de Belisario Betancur le salió al paso del reto en el mismo terreno, y como en un juego de poker hizo la primera apuesta: "Todas las garantías de las actuales instituciones y otras más si ustedes desmontan las guerrillas, tiran las armas donde puedan y se incorporan a la vida civil".

En el transcurso de ese proceso de paz la iniciativa ha estado de uno y otro lado en un difícil forcejeo. En el primer momento, que abarca desde las negociaciones de la amnistía a la firma de los acuerdos, es notable el consenso que logró el gobierno y el debilitamiento político de la guerrilla; una vez que se firmaron los pactos de tregua y diálogo la iniciativa volvió a tenerla la insurgencia en receso que amplió considerablemente su audiencia y su relación directa con los sectores populares y, en la fase más reciente, desde la ruptura del diálogo nacional con el inicio de la "normalización" del presidente Barco (1986-1990), la guerrilla pierde terreno político, la disputa se agudiza, se hace más compleja y se marcha al cierre total del intento de "solución negociada".

Durante buena parte de los años 1984 y 1985 se presentó una peculiar situación de agitación política donde el protagonismo "legal" de la guerrilla llegó a sus formas más amplias. En medio de grandes contradicciones se presentaron acontecimientos inusuales que se movían siempre en el límite de lo tolerable por el orden establecido y por las fuerzas encargadas de sustentarlo. La guerrilla en tregua se volcó a las plazas públicas y a los centros urbanos y las deliberaciones trascendentales sobre el destino del país y del gobierno pasaron a hacerse fuera de las instancias normales del parlamento o de los concejos de ministros, para realizarse en comisiones ad-hoc que se presentaban como mecanismos más representativos.

Durante esos meses se presentó una de las más grandes movilizaciones políticas de masas al margen de los cauces bipartidistas y de la izquierda institucional y fuera de coyunturas electorales. Centenares de miles de personas concurren a las plazas públicas a la convocatoria de los voceros del M-19, del EPL o de las FARC. Esta movilización per-

mitió visualizar la conexión existente entre los movimientos armados y la búsqueda *expectante* de salidas políticas por parte de los sectores más pobres de los centros urbanos y de algunas capas medias. Tal verificación sirvió para que se reafirmara la idea de impulsar un movimiento capaz de romper la hegemonía política del bipartidismo.

El Diálogo Nacional (M-19) y el Acuerdo de Cese al Fuego (FARC) transcurrieron como procesos paralelos e incluso con tensiones entre sí. El desenlace de uno y otro es resultado de diferencias de concepción de las organizaciones que los promovieron y también del tratamiento diferenciado por parte del gobierno y de las Fuerzas Armadas en uno y otro caso.

Las FARC pactaron una tregua demandando garantías para su acción política con el fin de proyectar un movimiento de masas con un protagonismo central en el parlamento o de participación en instituciones del Estado. La táctica parece encaminarse a superar esa situación en la cual el Partido Comunista hacía política urbana, sindical y parlamentaria y las FARC acumulaban fuerzas en zonas rurales. Mientras el Partido Comunista se estancaba en sus ámbitos, las FARC ampliaban los suyos y se beneficiaba con la ola ascendente de la "política con armas". La Tregua, como antesala de un tratado de paz, apareció como la posibilidad de propiciar un nuevo frente o movimiento político que permitiría un período de lucha. Por ellos se ha hablado de "democracia avanzada", la que se materializaría con la apertura de la actual "democracia restringida" y con la mayor participación popular y de sectores democráticos o de izquierda en las instituciones claves. Todo lo demás podría subordinarse a ese eje dictado tanto por cálculos internos como de la diplomacia internacional en esta zona convulsionada del Caribe y del "patio trasero".

Todos los pasos en el delicado espacio de la tregua fueron condicionados por las FARC a la proyección de la *Unión Patriótica*, que se presentó tempranamente como la propuesta política encaminada a probarse en las elecciones de 1986 (como la materialización del acuerdo y medio de tránsito de la guerrilla hacia su disolución e incorporación a la vida civil). La flexibilidad o "capacidad de aguante" fue definida desde el principio. La tregua no dependería de decenas ni de centenares de muertos eventuales en enfrentamientos con el ejército o por la acción de los paramilitares, tampoco de la permanencia del estado de sitio ni de la ausencia de compromisos sobre el contenido de las reformas sociales o políticas, ni de la exigencia de reconocimiento de las Fuerzas Armadas oficiales como los únicos legítimos portadores de armas, ni de la continuidad del hostigamiento militar. Por encima de estas consideraciones y situaciones parciales se situó el proyecto de la Unión Patriótica que sería el cauce para transformar la influencia de las FARC en comités de acción política.

Firmado el acuerdo y dados sus términos institucionalizadores y sin otra exigencia para el gobierno que el cese de hostilidades y las garan-

tías para el tránsito a la vida civil, no existían mayores problemas para que el gobierno se "atrincherara" en la letra del texto a demandar su cumplimiento. En los papeles, los ideólogos de la Tregua Gobierno-FARC, asumieron un compromiso formal de una vía: ir hacia la incorporación a la vida civil y por lo mismo al desmonte de la guerrilla. El gobierno se comprometió con la amnistía y el indulto, con el cese del fuego y con propiciar reformas que desde el punto de vista del Ejecutivo y de las mayorías parlamentarias liberales y conservadoras significaran garantías para la oposición y modernización de las instituciones. La perspectiva delineada fue inequívocamente orientada a la lucha electoral y parlamentaria para los comicios de 1986.

Ese marco inicial de los acuerdos, el giro de la estrategia política, lo mismo que la orientación de las FARC de concentrar esfuerzos en las zonas de colonización manteniendo la "división de áreas" con el Partido Comunista, o con los nuevos comandos de la Unión Patriótica, fue lo que se revirtió en la persistencia de la tregua hasta iniciada la administración Barco y en el desarrollo de la Unión Patriótica como la tercera fuerza parlamentaria del país con 350.000 votos (el 4 %), 12 congresistas y un centenar de concejales en 1986.

La ruptura del Diálogo Nacional fue el resultado de un proceso distinto, marcado desde el principio por el antagonismo con el cuadro institucional. Era otra táctica y otra estrategia la que aplicaron tanto el gobierno como el M-19 y el EPL. Estos plantearon las negociaciones con condiciones aparentemente más simples pero más exigentes. Se pactó un Cese al Fuego para la realización de un Diálogo Nacional entendido como consulta y deliberación de los más amplios sectores para buscar soluciones económicas, sociales y políticas a los principales problemas del país. En Corinto, la guerrilla reclamó para sí el reconocimiento de "movimiento popular alzado en armas" y en esos términos fue consagrado en los textos oficializados por el presidente; todo desarrollo posterior quedó sujeto a lo que sucediera con el Diálogo y por lo mismo no existieron ni plazos ni metas expresas de desmovilización o "incorporación a la vida civil".

Ese Diálogo Nacional colocaba en el centro de la situación nacional un espacio para las expresiones no-institucionales; se movía en esa frontera difusa entre lo constitucional y lo inconstitucional, dentro de las instituciones pero en antagonismo con ellas; acogía el parlamento como instancia decisoria para las propuestas que surgieran, pero su propio funcionamiento era símbolo de la estrechez del Congreso y de la necesidad de mayor representatividad y de otra forma de legitimidad. Por eso el Diálogo no fue el instrumento adoptado en las seis o siete comisiones que se sentaron a deliberar en los mismos salones del Congreso de la República sobre proyectos de reforma; fue en realidad un proceso de pública confrontación entre el poder establecido y el limitado, pero real, poder político alcanzado hasta entonces por los alzados en armas. Fue a todos los niveles la exaltación de un contrapoder: campamentos

guerrilleros a la vista de las grandes ciudades mostrando físicamente al "otro ejército"; campamentos de paz, de carácter civil pero de simbología político-militar en Cali, Medellín y Bogotá que promovían a la luz del día la formación de "milicias populares", manifestaciones de 50.000 personas en las que "comandantes" incitaban a dejar de ser oposición para construir una opción de gobierno y comenzar a ejercer poder donde fuera posible<sup>12</sup>.

Con el Diálogo la guerrilla se propuso volcarse sobre las ciudades y propiciar la integración con lo que el procurador Jiménez Gómez había llamado "enguerrillamiento" popular. Mientras las FARC se situaron en el terreno de la institucionalización procurando que fuera lo más democrática posible para el ejercicio de la oposición, el M-19 y el EPL se metieron en las instituciones para afirmar la necesidad de otras auténticamente representativas y para promover independientemente de ellas aquellos elementos de poder popular que venían desarrollándose.

Si se mira desde la estrategia de las FARC y de quienes consideran prioritario en este período la formación de un movimiento de oposición parlamentaria y de masas, la política del M-19 y el EPL en el Diálogo Nacional aparece apresurada, pasada de revoluciones, basada en una visión cortoplacista que sobreestima la situación del país o sobreestima la capacidad de una vanguardia para modificar la coyuntura.

Lo intrincado de este proceso y la dificultad de una evaluación sobre el "apresuramiento", está en que en cierta medida todo el proceso de paz es resultado de los "apresuramientos" tanto del movimiento popular que se torna explosivo como de las nuevas formas de presencia de los alzados en armas. El Diálogo propuesto y pactado ya era parte del "apresuramiento" y su lógica no podía ser otra que llevar a niveles superiores de confrontación. Betancur y su equipo de gobierno asumieron el riesgo de aceptarlo sólo porque el acuerdo ya logrado con las FARC les produjo la idea de que la iniciativa institucionalizadora había adquirido tal fuerza que asimilaría esas expresiones más radicales o las situaría en un terreno propicio para una derrota política y militar. Podría decirse que el gobierno firmó a sabiendas de que el forcejeo posterior se encargaría de completar los textos y de "meter en cintura" con la ley y con las armas a los más díscolos entre los negociadores.

Para la guerrilla en diálogo el cálculo era doble; o bien, con la irrupción popular en la lucha política y su fusión con los insurgentes en tregua, se abría un período revolucionario de realineamientos profundos con fraccionamientos en la cúspide, o, por otro lado, se ganaban posiciones para la continuidad a corto plazo de la estrategia político-militar. Cualquiera de las dos variantes asumía la existencia de una fuerza beligerante que afirmaba nuevas zonas de influencia y de retaguardia para la fuerza militar en tregua en áreas cercanas a los centros urbanos. Una y otra opción fue identificada por el gobierno y por las Fuerzas Armadas que por su parte hacían sus propias simulaciones. En consonancia

con ellas y para reducir los riesgos, casi simultáneamente con la firma de los acuerdos de agosto de 1984, dieron los pasos para forzar su redefinición y encontraron que el nudo que se había formado no era sencillo de desatar. La contraofensiva militar de diciembre de 1984 contra el Campamento del Estado Mayor del M-19 en Yarumales subestimó el desarrollo técnico de la guerrilla y se enredó en los laberintos políticos de los pactos. Ese revés del gobierno obligó a reafirmar el *diálogo con tregua formal* pero elevó aun más la temperatura del proceso. Los militares mantuvieron la línea de no permitir campamentos armados en zonas consideradas estratégicas y lo demostraron con hostigamientos y operaciones en gran escala desde principios de 1985. El espacio del Diálogo se fue cerrando con la temprana ruptura de hecho de la tregua hasta que el atentado a los voceros públicos de la guerrilla y la prohibición de los "campamentos de paz" indicaron que lo único que faltaba para poner punto final era el anuncio protocolar de su finalización<sup>13</sup>.

Quién, cuándo y cómo se haría el anuncio, era la pregunta de muchos en junio de 1985; y el Comando Superior del M-19 se apresuró a decir "aquí está el muerto", facilitando que el gobierno le saliera adelante en la batalla ideológica por la "opinión pública".

Lo último en fenecer fueron las comisiones del Diálogo que funcionaron a medias en Bogotá. Ellas fueron siempre el resplandor, o mejor, la sombra que proyectaba el proceso de Diálogo. El último acto de esas comisiones fue un plenario en el Salón Elíptico del Capitolio Nacional donde cada uno informó de sus trabajos y sobre las propuestas elaboradas en materia agraria, urbana, en servicios públicos o en asuntos constitucionales. La carta entregada ese día por la mayoría de los participantes, demandando al presidente de la República real interés por el Diálogo y la destitución del Ministro de Defensa acusado de torturador por la Corte Suprema de Justicia, fue la piedra del último escándalo... que ya no fue escándalo porque el Presidente Betancur se limitó a decirle a sus delegados "apaguen la luz y cierren ese negocio".

#### *La Unión Patriótica y la Coordinadora Nacional Guerrillera (CNG)*

*En las filas de las organizaciones armadas se delimitaron dos proyectos. Las FARC, por un lado, con la Unión Patriótica, y por otro, la Coordinadora Nacional Guerrillera.*

Las FARC mantienen la política de fortalecer la Unión Patriótica y buscan negociar que el desmonte pactado marche paso a paso con la apertura y con las pruebas electorales. *De hecho es una situación en la que la guerrilla se mantiene como garante y apoyo de la iniciativa electoral del nuevo movimiento político.* Las FARC parecen redefinir los objetivos estratégicos de formación de un ejército del pueblo e intentan volver a la "autodefensa" de principios de los años setenta. Las elecciones municipales programadas para marzo de 1988 son el punto de refe-

rencia en la consolidación o ampliación de posiciones de influencia y de constitución de una fuerza capaz de presionar la "apertura democrática".

Este proyecto de la Unión Patriótica se desenvuelve en medio de tensiones crecientes, pues la política de "normalización" del presidente Barco considera agotadas las negociaciones con las FARC, y si bien mantiene los acuerdos, ahora toma como interlocutor a la Unión Patriótica en tanto formación política legal; a las FARC les aplica entre tanto un torniquete para que se ciña a los textos y se desmovilice a fecha fija. Una vez que se inicie la campaña electoral, posiblemente a mediados de 1987, las contradicciones FARC-FF.AA.-Gobierno adquirirán expresiones cada vez más agudas, pues la institucionalización se quebraría completamente si detrás de la Unión Patriótica continuara lo que algunos han llamado la "política electoral con armas".

Al lado de esas contradicciones el proyecto de la Unión Patriótica y el compromiso de desmontar a las FARC, se ve sometido a tensiones internas. La Unión Patriótica es una realidad compleja, puesto que su fuerza electoral depende de la fuerza o influencia de las FARC en tanto guerrilla que se define como *Ejército del Pueblo*; todavía suscriben sus comunicados como FARC-EP. En sectores rurales, donde el peso de las FARC es considerable, son a la vez los soportes mayores de la Unión Patriótica (UP). En las ciudades sectores de la intelectualidad y de las capas medias se han acercado a la UP por su prometido tránsito de la guerra a la paz, pero no obstante es entre sus seguidores común la adhesión por el reconocimiento a una fuerza respaldada militarmente.

Si las anteriores consideraciones son válidas, el traspaso de la influencia desde las FARC a la UP no es asunto fácil. Por otro lado, el desmontar los frentes armados (definidos como eslabones para el ejército del pueblo), para pasar a núcleos de autodefensa, probablemente choca con la resistencia de los propios guerrilleros, para quienes no son suficientemente tangibles las conquistas de la tregua e interpretando lo que hubieran querido que estuviera en los pactos, no ha existido un cumplimiento por parte del gobierno y del Congreso en cuando a reformas socio-económicas y políticas. La permanencia del Estado de Sitio, la militarización y la impunidad de los paramilitares que han asesinado a más de 200 militantes de la UP en 30 meses, le plantea a los militantes muchas preguntas sin respuesta satisfactoria.

Los pronósticos más atendidos indican que a esos conflictos internos y externos, continuará el tránsito de las FARC a la vida civil y que la UP tratará de afianzar, en la elección popular de alcaldes, las posiciones alcanzadas en 1986.

*Además, la ruptura del Diálogo Nacional dio lugar a la integración del M-19 y el EPL con los grupos que no habían firmado la tregua (ELN, Quintín Lame, PRT y Patria Libre)<sup>14</sup>.* Entre abril y junio de 1985 se formó la Coordinadora Nacional Guerrillera, CNG, que según cálculos agruparía cerca del 50 % de los alzados en armas. La CNG se ha presen-

tado inicialmente como un acuerdo político y militar alrededor de una plataforma mínima y de la propuesta de Asamblea Nacional Popular. Para ellos "la paz oligárquica fracasó porque no era nacional, ni estaba llena de pueblo"; su llamado a la lucha armada se plantea como lucha contra el militarismo del régimen, "por la construcción de una sociedad más justa, más nuestra, más democrática"<sup>15</sup>.

En la coordinadora confluyen organizaciones con diferentes trayectorias y concepciones sobre los objetivos generales o sobre la táctica y la estrategia político-militar. Las más antiguas son el M-19, el ELN y el EPL que han tenido orígenes y experiencias diferentes, como lo mostró, por ejemplo, la actitud ante la Tregua y el Diálogo Nacional, del cual no fue partícipe el ELN. Esas diferencias se presentan también en cuanto a áreas de influencia y en concepciones militares u organizativas. En el editorial de la revista *Colombia Viva* anotan esas dificultades del "camino de unidad", enfatizando en que a pesar de que ellas "se identifican en volcar sus energías hacia la construcción de una alternativa de poder con la participación de las fuerzas revolucionarias, populares, gremiales, sociales y democráticas del país que comparten este objetivo".

En la fase actual, que parte del Paro Cívico Nacional de 1985, la CNG ha aparecido principalmente como instancia de coordinación militar y sólo muy débilmente con propuestas políticas para el país. En ese terreno, entre junio de 1985 y enero de 1987, se ha registrado una intensificación de los enfrentamientos y acciones armadas, a niveles sólo comparables con los que se dieron en los meses anteriores a la firma de los acuerdos del diálogo o cuando los enfrentamientos con el M-19 en Yarumales y en el Valle del Cauca en plena vigencia de la Tregua. Toda esa actividad indica una modernización de la lucha guerrillera que hace más notorio el desfase con la dinámica política. Las experiencias del M-19 y del Batallón América están sirviendo de escuela o laboratorio para los otros grupos y también el ejército oficial se actualiza técnicamente a grandes velocidades.

Los entendidos en esta materia señalan en grandes líneas algunas novedades de la actividad de la CNG, como las siguientes:

- La actuación por campañas político militares, dejando de lado la antigua práctica de guerrilla herrante, de hostigamiento o de acciones esporádicas, para someterse a un plan militar calculado en el tiempo y territorialmente. La Campaña integra un conjunto de acciones que articulan a nivel nacional a todos los componentes en una iniciativa con metas políticas, ideológicas y militares previamente establecidas.
- La incorporación de técnicas de choque con el ejército y de "batallas guerrilleras", sustituyen la "emboscada" como forma exclusiva de enfrentamiento. "La batalla guerrillera" supone utilización de armas modernas combinadas con instrumentos rudimentarios (fusiles de asalto y palas, bazucas y bombas

caseras), lo mismo que la incorporación de táctica de guerra de guerrillas y defensa de posiciones. Se intenta el paso a la guerra de movimientos.

- La concentración de fuerzas y la integración de frentes en batallones dentro de la idea de proyectar un ejército.
- La definición de zonas de influencia y retaguardias internas en áreas pobladas y cercanas a las grandes ciudades.
- La combinación de unidades regulares, con guerrilla, fuerzas especiales y formaciones milicianas o de autodefensa<sup>17</sup>.

Todas esas elaboraciones y prácticas que se intercambian en la CNG, van integrando su proyecto de mediano plazo de formación de una dirección revolucionaria unificada, un ejército popular y un movimiento de masas insurgentes con capacidad de imponer un nuevo bloque de poder.

Después de 18 meses de existencia, los dilemas de la CNG son, entre otros, el distanciamiento entre su acción militar y la lucha política e ideológica, el desfase entre el fortalecimiento militar y la dinámica del movimiento de masas; la dificultad de tomar iniciativas en nombre propio en el movimiento de masas, ante la agudización de la "guerra sucia" y de la represión oficial; en fin, la debilidad en el tratamiento político a la contraofensiva del régimen y de las Fuerzas Armadas que aplican un concepto de guerra total combinando múltiples elementos y procurando en esta fase mantener formas de la democracia representativa, la búsqueda de consensos, de institucionalización y de legitimación.

Es factible suponer que las fuerzas guerrilleras pueden fortalecerse dentro de ciertos límites, no obstante la pérdida de iniciativa política, pero si esa situación se prolonga y no se presentan como alternativa creíble de poder o de gobierno, como opción tangible para la solución de los grandes y graves problemas actuales del pueblo colombiano, la acción militar comenzará a volverse como bumerang y contribuirá al aislamiento y a la erosión político-militar. Aparte de la relación con la población que se ve debilitada en esta eventualidad, también tiene más cabida la actividad contrainsurgente que se finca, en buena medida, en la reducción de la guerrilla al plano exclusivamente técnico en donde aspira desvertirla de su pretensión de movimiento político nacional para presentarla como equivalente a una actividad terrorista.

La ruptura del Diálogo Nacional significó, entre otros, la ruptura de la dinámica convergente que traía la insurgencia y la protesta social. Al comenzar 1987 el panorama se presenta fraccionado: por un lado las FARC y organizaciones afines mantienen la línea de fortalecimiento de la UP y el acuerdo de incorporarse a la vida civil; la CNG anuncia nuevas campañas; el movimiento social de masas y el movimiento democrático se desenvuelven en un plano de resistencia y de integración orgánica y una franja considerable que se ilusionó durante el Diálogo con la posibilidad de un nuevo movimiento político de masas, alternativo al

bipartidismo, se mantiene a la expectativa o en sectores de la intelectualidad o prefiere acomodarse en las filas liberales. La iniciativa política de la élite liberal y conservadora, dentro de su proceso de institucionalización, se plantea un hecho de innegable impacto nacional para los próximos años, cuál es la Elección Popular de Alcaldes.

El movimiento de masas que encabezaron el M-19 y el EPL en los márgenes abiertos por el Diálogo Nacional fue de grandes proporciones pero no alcanzó a cristalizar en una organización capaz de establecer nexos permanentes entre la guerrilla y los sectores de la población urbana que manifestaban simpatía o adhesión. La proyección de una organización de masas relativamente autónoma de la guerrilla y con posibilidades de una dinámica propia independiente de la tregua, fue desechada tanto por el M-19 como por el EPL que optaron contrariamente por afirmarse directamente como polos de militancia. Las milicias populares parecieron destinadas a ser ese nexo pero no tuvieron tiempo para expandirse y fueron identificadas como prolongación de la guerrilla y atacadas a muerte por las Fuerzas Armadas gubernamentales.

Con la ruptura del diálogo se rompieron muchos lazos que los guerrilleros en tregua habían establecido en las ciudades. La dinámica de guerra llevó a que los grupos o personas que se les habían acercado en busca de una *opción de masas de tipo legal*, tomaran distancia y hasta subrayaran diferencias para no ser identificados por las Fuerzas Armadas como miembros o simpatizantes de la guerrilla. Las organizaciones armadas se ligaron como nunca antes a capas de la población de los barrios populares en los grandes centros urbanos, pero al romperse la tregua y al lanzarse la ofensiva de aniquilamiento de las milicias, no estaban dotadas de instrumentos organizativos de autodefensa o de resistencia democrática.

¿Era posible mantener esa convocatoria que se vio durante el Diálogo desde un cuadro organizativo distinto al de las organizaciones armadas? Si no era ese el caso y existía una atracción en tanto política con armas, ¿no era en cambio posible una forma transitoria que durante un período se moviera en la frontera entre lo legal y lo ilegal o entre la organización política civil y la organización político-militar? o en otros términos, ¿era posible que se mantuvieran los organismos del Diálogo, comisiones nacionales, regionales y locales, con participación de grupos y personalidades democráticas, voceros de organizaciones de masas, etc., no obstante la ruptura de la tregua y el retiro de la guerrilla y del gobierno?

El enunciado de esos interrogantes apunta a mostrar la complejidad del tema y las posibilidades que estaban en juego. Si no fueron suficientemente exploradas se debe a problemas de dirección de la guerrilla y a las debilidades de las organizaciones democráticas o de izquierda que desde la legalidad confluyeron al Diálogo.

## Institucionalización y cooptación del movimiento popular

En los años ochenta, en especial con el proceso de paz belisarista y con la "normalización" del presidente Barco, ha cobrado vigencia la divisa "institucionalización o catástrofe", con la que el ex presidente López Michelsen alertó a las clases dominantes del país. Desde que ANAPO y los paros cívicos conmovieron al status quo, los dirigentes liberales y conservadores más previsores indicaron la necesidad de modernizar al Estado, de adecuar las instituciones para que fueran capaces de resistir las acechanzas revolucionarias de los tiempos nuevos. La insurgencia y la explosión social de principios de esta década les corroboraron la pertinencia de tales consideraciones y la imposibilidad de mantener los conflictos en la camisa de fuerza de las viejas instituciones.

La crisis del gobierno de Turbay señaló, en Colombia como en América Latina, la crisis de los manejos dictatoriales o semidictatoriales e indicó que el cambio de la institucionalización debería reemprenderse con nuevos elementos, con algunas "concesiones" para tratar de encausar la protesta social y debilitar o deslegitimar completamente la acción armada contra el sistema. La "apertura democrática" enunciada por Betancur fue por ello un componente fundamental del proceso de paz y escenario de luchas entre fuerzas encontradas de trascendental importancia para el actual desarrollo del movimiento popular en Colombia.

La idea de modernizar las instituciones del Estado tiene por fundamento la corroboración de la existencia de una crisis del sistema político o de una tendencia a que ella se produzca. La estructura institucional construida en un momento dado, en consonancia con determinadas relaciones de clase y con requerimientos específicos del proceso de acumulación, tiene una persistencia que trasciende las circunstancias que le dieron origen. De modo que resulta inevitable que las modificaciones en la situación social, en la evolución de la economía nacional o en sus articulaciones con la economía mundial, conduzcan a la no funcionalidad del cuadro institucional del régimen político. Esa falta de correspondencia conduce a dos lógicas: por un lado, los sectores subalternos o dominados de la sociedad desbordan los mecanismos de control, indicando con sus múltiples formas de resistencia (reivindicativas, insurgentes, e incluso delictivas) el anacronismo de las instituciones imperantes. Desde este ángulo se puede reconocer la necesidad de conquistar nuevos derechos y libertades, los que en realidad no pueden ser más que eslabones de una cadena que en el límite desajusta no sólo al régimen vigente sino al aparato estatal. Pero desde otro punto de vista se identifica la necesidad de modernizar desde arriba las instituciones para evitar el cuestionamiento del Estado y para atender los problemas de la economía.

Se trata de dos lógicas contrapuestas que se concretan en fuerzas políticas y materiales que impregnan los cambios institucionales. En este dominio no cabe la posibilidad de equilibrios armónicos. En el mejor de los casos cuando no se imponen las fuerzas de la democracia,

la modernización vertical tiende a asimilar, a integrar de manera distorsionada ciertas aspiraciones de los sectores subordinados con el propósito de eliminar factores de perturbación de la estructura que se preserva.

Muchas reformas o intentos de reforma, desde la de 1968 hasta la fallida de 1979 y la ley 2ª de 1984, o hasta las más recientes de la llamada "apertura", han sido sustentadas por la urgencia de poner los instrumentos del Estado a tono con los nuevos problemas. Juristas, políticos, académicos y estadistas han abundado en argumentos para demostrar ese desajuste entre las realidades actuales y el ordenamiento jurídico-político del régimen. Los lugares comunes son la verificación de la característica predominantemente urbana que ha adquirido el país, con sus consecuencias en la conformación social, en los asuntos laborales, en las desigualdades regionales o en las exigencias del Estado; también se ha señalado el relativo desarrollo industrial y la conformación de los grupos monopólicos industrial-financieros o la internacionalización de la economía.

Pero los síntomas más relevantes del desajuste institucional han sido ubicados en el dominio del conflicto político; vigencia casi permanente del Estado de Sitio, insubordinación urbana, irresolución de la cuestión agraria, persistencia de la guerrilla, movimientos cívicos, etcétera, etc.

Los conceptos de institucionalización y modernización, que en estos años han tenido tanta aplicación, fueron enriquecidos por López Michelsen durante su gobierno (1974-1978). En su *Testimonio Final* volvió sobre el tema para subrayar la "conveniencia de actualizar nuestras viejas instituciones y prevenir una revolución". Para este estadista no vivimos ya la edad heroica de las grandes hazañas castrenses para derrotar a un gobierno, tal como ocurrió a finales del siglo pasado al redactar la constitución del 86. "Las revoluciones del siglo XX —dice— nos han enseñado la técnica del golpe de Estado, que comienza por apoderarse de los servicios públicos, principalmente la comunicación y el transporte. El centro de toda sublevación contra el gobierno es la propia capital de la República o las capitales regionales, en convivencia con una guerrilla que distrae fuerzas en regiones apartadas con el apoyo de una red urbana... La guerrilla de nuestro tiempo da un golpe de mano y desaparece, mientras sus patrocinadores llevan la guerra a las ciudades, por medio de huelgas ilegales, el terrorismo, los secuestros, los paros desordenados con los que se pretende coaccionar al gobierno a actuar en determinada forma, desprestigiando su autoridad a los ojos de la opinión"<sup>18</sup>.

La modernización que se propone es la de una "apertura controlada" que elimine los riesgos de perturbación revolucionaria y al mismo tiempo aleje la posibilidad de la dictadura militar. Es la institucionalización sin modificación de las estructuras básicas y para preservarlas. Como expresó Belisario Betancur en su Informe al Congreso, de 1984:

"la Reforma Constitucional de 1968 es la propiciatoria de lo que se ha llamado Apertura Democrática", encaminada a reformar las instituciones de modo que "la oposición al gobierno no implique oposición al Estado".

Si se toma en cuenta esta línea de acción de los sectores más lúcidos de la burguesía colombiana se entiende mejor por qué en el proceso de paz chocaban desde el principio dos discursos poco compatibles: el de los movimientos sociales y políticos extrainstitucionales que procuraban abrirse campo incluso en las instituciones, y el discurso del poder establecido que quería meter los "nuevos poderes" ilegales en las instituciones vigentes sometidas a pequeños ajustes. *Esta contradicción sigue siendo columna vertebral del desarrollo político colombiano una vez que el "proceso de paz" llega a sus últimos actos.*

El punto de referencia de las reformas políticas impulsadas durante el gobierno de Betancur fue esa relación entre el movimiento social y la subversión. El entonces Ministro de Gobierno, al servir de vocero de los proyectos gubernamentales, anotó repetidamente que "cada vez son más numerosos los paros cívicos y las protestas que degeneran en tumultos con saldos muchas veces de saqueos y muertes violentas"; "vale la pena también considerar la dolorosa correspondencia que ha venido presentándose entre la desatención a las comunidades y los procesos subversivos que tanta pena le han causado a la nación en el curso de los últimos años"<sup>19</sup>.

La estrategia de Betancur en este terreno fue ofrecer condiciones para una mayor participación parlamentaria e injerencia popular a escala municipal, a cambio de desmovilizar la guerrilla e integrar al Estado la protesta que se desbordaba, que estaba fuera de control.

La lógica de la "apertura" se sitúa en el comportamiento corriente de los regímenes capitalistas cuando los métodos coercitivos entran en crisis; entonces, como recurso límite combina la "concesión" y hasta la "coparticipación en la gestión", que pueden llegar desde pequeñas cuotas hasta la misma vinculación al gabinete ministerial. En Colombia el "gobierno nacional" de Belisario Betancur no llegó a tanto y la institucionalización fue restringida. Volvió a mostrarse que las concesiones menores a que se ve obligado a hacer un régimen en un momento dado, una vez que llega a ser un hecho irreversible se convierten o tratan de convertirse en instrumentos que el mismo régimen busca ampliar para restarle impulso a la lucha y transformar las conquistas en elementos de conciliación y estabilización. La institucionalización de las posiciones ganadas por la acción directa de masas, es parte del juego permanente del Estado para procurar estabilidad o "normalización". Las conquistas son presentadas como concesiones; las concesiones mínimas son exageradas; los logros de la movilización son utilizados para desmovilizar; lo que es fruto del poder de las masas populares se procura transformar en elemento rutinario de la vida social.

Parte de ese proyecto integrador encaminado a cooptar las expre-



siones extra-institucionales, han sido las disposiciones sobre la democracia local que fueron aprobadas durante la administración Betancur y reglamentadas por el gobierno liberal. La transformación más significativa de la "apertura" ha sido la aprobación de la Elección Popular de Alcaldes que comenzará a regir a partir del segundo domingo de marzo de 1988. Además se introdujeron organismos asesores o de consulta de la administración municipal, como las denominadas Juntas Administradoras Locales, en las cuales una parte de los miembros deberán ser de elección directa de los habitantes de la respectiva comuna o grupo barrial o veredal de más de 10.000 habitantes. La participación de delegados de los usuarios en las juntas directivas de las empresas de servicios públicos a nivel municipal es otra disposición que configura la "apertura local".

En lo nacional, las reformas políticas se dirigieron a modernizar la justicia, institucionalizando muchas disposiciones que, de ser excepcionales de la justicia castrense en tiempos de estado de sitio, pasaron a ser "normales" para todos los tiempos. Los partidos políticos comenzaron a ser reglamentados mediante un estatuto de factura bipartidista y el sistema electoral se reordenó creando una corte de mayoría liberal y conservadora y con cuota para la oposición parlamentaria.

El II Congreso de Movimientos Cívicos, realizado en julio de 1986, resumió el sentido de las reformas en un párrafo concluyente sobre el gobierno de Betancur: "Prometió —dice la declaración central— apertura política y cambio con equidad, pero a la postre demostró cuán grande es la inflexibilidad de este régimen a las demandas democráticas, económicas y sociales de las grandes mayorías. El balance no puede ser más precario. *Sólo recortadas dosis de democracia local en un mar de modernización antidemocrática del sistema político general*"<sup>20</sup>.

Las limitaciones de las reformas políticas han sido señaladas desde distintas vertientes que coinciden en señalar que, no obstante el fortalecimiento fiscal de los municipios, continúa siendo reducida su capacidad decisoria sobre los problemas críticos de los servicios públicos o su real papel dentro de la estructura institucional del poder. Poco significan esas cuotas de democracia local en medio del centralismo que es propio del sistema político colombiano —que se sigue reforzando a pesar de la descentralización e incluso merced a ella—. La tendencia principal de la evolución reciente del régimen político, no obstante la presión del movimiento democrático y popular, continúa siendo la del reforzamiento del poder del ejecutivo, el autoritarismo presidencial, el fortalecimiento y la modernización de las Fuerzas Armadas que consolidan su preeminencia en el conjunto del sistema, al lado del bipartidismo.

La "concesión municipal", al no reflejarse con suficiente fuerza en las instancias claves del poder, adquiere ese sentido ambivalente con que suele presentarse el proyecto institucionalizador de la elite bipartidista. Es un paliativo a la presión de base que se busca utilizar para "municipalizar" por cauces legales la protesta cívica. Se intenta crear condiciones para que los movimientos y paros cívicos tengan un filtro o amortiguador

local y no se estrellen siempre contra el gobierno nacional, para que las comunidades sean autogestoras de la prestación de servicios y no pidan más de lo que tributan, para que la inconformidad se dirija contra el alcalde y para que si eventualmente el elegido se presenta como vocero de esas demandas ante el poder ejecutivo pueda ser destituido por "faltas disciplinarias graves o por instigador de actos ilegales".

La participación en las Juntas Administradoras Locales también es indicativa de ese juego de "concesión-cooptación". Sólo podrán participar en ellas las organizaciones legalmente autorizadas, lo que da primacía a las Juntas Comunales controladas por el Estado y por el clientelismo. Además la ley sólo les otorga funciones de consulta, asesoría, o de consejeras de la administración municipal. De manera que a nombre de la participación ciudadana y comunitaria en realidad se tiende a formar un ente burocrático que alegue la legitimidad como vocero de la comunidad interponiéndose ante las formas no-institucionales, coyunturales, de la lucha cívica y popular y que anteponga la presentación de memoriales y constancias en las reuniones de consulta a las engorrosas vías de hecho o de movilización.

La motivación inicial de estabilización política no reduce la reforma municipal a un elemento de orden o control social; el conjunto de disposiciones que viene introduciéndose también forma parte de la readecuación del Estado capitalista, demandada por los procesos de acumulación de la última década, y por ello corrientes partidarias intentan modificar las funciones económicas del Estado, las formas de prestación de servicios públicos y el ordenamiento regional. En este artículo subrayamos los aspectos que inciden más directamente en los movimientos populares sin desconocer ese aspecto de "modernización" que subyace a las reformas. El énfasis en la tendencia central integradora no desconoce el hecho, no menos importante, relativo a las contradicciones que se producen como resultado de la incidencia de la presión democrática y popular dentro de la misma legalidad y en las nuevas instituciones.

La ofensiva "institucionalizadora y de cooptación" a pesar de no implicar cambios en las tendencias y formas fundamentales del sistema político, sí tiene un fuerte impacto ideológico y en un terreno institucional tolerable deja espacio para algunas contradicciones. Es un hecho innegable que la "democracia local", con todas sus restricciones, genera ilusiones que gravitarán inevitablemente en amplios sectores populares y en las clases medias. Durante los próximos años muchos querrán hacer la experiencia de la elección de alcaldes o de la asesoría en juntas y toda suerte de organismos de participación controlada. El dilema actual para el movimiento popular, para los comités cívicos y para todos los organismos que han resultado del auge de este período, pasa también por estas realidades.

¿Cómo preservar la independencia del Estado, la perspectiva de formación de un poder popular sin aislarse de aquellos sectores que consideran las elecciones municipales como un sustancial avance demo-

crático? ¿Cómo preservar la autonomía y al mismo tiempo actuar dentro de las instituciones del sistema? ¿Cómo reivindicar la democracia actuando dentro de instituciones eminentemente antidemocráticas?

### Procesos de unidad y posibilidades actuales del movimiento popular

Después del Paro Cívico Nacional de 1985 y del Palacio de Justicia, el movimiento popular entró en una coyuntura distinta en la cual se pueden distinguir algunos rasgos:

- La movilización social y política de carácter nacional asumió un cauce principalmente orgánico con tendencia a la centralización o coordinación a nivel nacional y regional a partir de los núcleos más dinámicos del ascenso de masas de todo el período.

Se dieron pasos decisivos para la constitución o consolidación de nuevas organizaciones sociales, produciéndose un salto cualitativo en la reorientación del movimiento popular y en la ruptura de viejos lazos de control estatal y bipartidista.

- A la par con la centralización nacional se formalizan plataformas o programas de contenido democrático, de afirmación de la lucha por la independencia nacional y por la liberación económica y social. Se asume la solidaridad con otros pueblos lo mismo que un criterio de independencia frente a la política de bloques o a aparatos internacionales que sirven a ella o a propósitos de dominación.
- Se enuncian orientaciones o programas que denotan el interés por superar las posiciones exclusivamente contestatarias, que se limita a la resistencia en el plano reivindicativo, económico o de reformas parciales. Las coordinaciones o direcciones que se conforman coinciden, al menos en el papel, en la necesidad de buscar una alternativa de poder, de plantear una economía opcional, de proponer planes de desarrollo económico y social que muestren soluciones globales desde los intereses de las mayorías populares; se avanza en reivindicar la necesidad de instituciones alternativas a las actualmente existentes que sirvan de mecanismos efectivos de participación democrática y garantía para los cambios que necesita el país.
- Desde las organizaciones sociales se comienza a plantear la necesidad de una organización política nacional que se corresponda con los nuevos desarrollos del movimiento popular y con la fase que se abre una vez que la negociación política llegó al "techo" máximo. Paralelamente las agrupaciones políticas democráticas o de izquierda que no se reconocen en los partidos tradicionales, registran múltiples hechos, acciones comunes y planteamientos que indican un proceso real de confluencias hacia la formación de opciones democráticas.

Durante esta última fase (junio de 1985-enero de 1987), los procesos nacionales de mayor trascendencia en el campo obrero y popular han sido el Movimiento por la Vida, la unificación nacional de los Movimientos Cívicos y Populares, la fundación de la Central Unitaria de Trabajadores y el avance en la centralización política fuera del bipartidismo, en la búsqueda de una alternativa democrática y popular.

### *Movimiento por la Vida*

*El Movimiento por la Vida se ha constituido de hecho en la acción nacional democrática de mayor incidencia en la lucha política en esta última fase.* El punto de partida para el resurgimiento de esta movilización democrática fue la reacción nacional contra la política de tierra arrasada que se exhibió cuando la masacre del Palacio de Justicia en noviembre de 1985; la elemental reivindicación de respeto a la vida se convirtió en divisa de los más heterogéneos sectores sociales afectados por la militarización de la vida nacional, por la violación de los derechos humanos y el avance de la "guerra sucia" implementada por más de 40 grupos paramilitares. El ambiente de violencia marcado por todos esos hechos, suscitó un reclamo por la vida sin antecedentes, máxime cuando a la aplicación sumaria de la pena de muerte por parte de elementos de las fuerzas armadas, se sumó la muerte de 25.000 personas como consecuencia de la imprevisión ante la explosión del Volcán del Ruiz, la matanza de más de un centenar de militantes del grupo autodenominado "Frente Ricardo Franco de las FARC", realizada por la misma dirección de esa organización que los condenó por supuestos infiltrados del B-2. También ha estado presente la condena de actividades de destacamentos de las FARC que fusilan disidentes u opositores o al comando del ELN que dio muerte al dirigente cívico y ex guerrillero Ricardo Lara Parada.

Desde finales de 1985 hasta principios de 1987, el movimiento por la vida, en lo fundamental, se ha presentado como una reacción defensiva ante el giro hacia la derecha que adoptó la administración Betancur en sus últimos meses y que el gobierno de Virgilio Barco acentúa casi sin solución de continuidad. En un contexto político nacional presidido por el Estado de Sitio, la militarización fue cobrando primacía en relación a los enunciados de "apertura" o de "diálogo". La crisis de la política de paz de la administración Betancur se mostró tanto en la declaración de guerra a muerte a la Coordinadora Nacional Guerrillera y a todo aquello que se lo considerara vinculado, como en la autonomía que fueron cobrando grupos dentro de las Fuerzas Armadas, o grupos armados por terratenientes o capitalistas que se consideraban amenazados y fueron tratando por cuenta propia la aplicación de condenas a pena de muerte.

Organizaciones nacionales e internacionales de derechos humanos han dado cuenta de las proporciones que ha ido presentando la represión.

La crisis institucional ha llegado al punto de que es difícil hablar de Estado de derecho en Colombia y menos aún de respeto al Derecho de Gentes. El Procurador, durante 1982-1986, llegó a afirmar que en el país se practican en realidad dos constituciones, una la que está consagrada desde 1886 y es reconocida como la base de todas las instituciones, y otra la que en realidad opera y que es definida a discreción por los administradores del estado de sitio o por los encargados de guardar el orden público.

En ese contexto de quiebra del Estado de derecho se registra la escalada de violación de los derechos humanos. La cifra de desaparecidos se elevó de 145, al término del gobierno de Turbay Ayala, a 984 en diciembre de 1986. Durante 1986, cada día fue retenido y desaparecido un dirigente popular, sindical o militante de izquierda. Los asesinatos políticos llegaron a la escandalosa cifra de 3.500 en 4 años, lo cual confirma la existencia de una directriz superior para que se evite la captura con vida de guerrilleros, de simpatizantes o de sospechosos de colaborar con la guerrilla; el fusilamiento en el acto es practicado con dirigentes cívicos, campesinos e indígenas y se ha vuelto corriente lo que la procuraduría de la Nación llamó "eutanasia social" consistente en matar mendigos o raponeros por decenas, para "limpiar" las ciudades de delincuentes<sup>21</sup>. El asesinato de militantes de la guerrilla en tregua se volvió práctica común y la Unión Patriótica se mantiene como blanco privilegiado de los paramilitares. Por otra parte, la ofensiva militar contra las organizaciones armadas se ha desarrollado considerablemente con la población civil, llegándose a situaciones críticas como las que se han denunciado considerablemente con la población civil, llegándose a situaciones críticas como las que se han denunciado en Cali, Urabá, poblaciones del Cauca o de los Llanos, donde decenas de ciudadanos no involucrados en los enfrentamientos armados han sido víctimas inocentes de la represión.

El Movimiento por la Vida se ha desarrollado entonces, en primer lugar, como resistencia a la violencia ejercida desde el Estado y las Fuerzas Armadas; ha sido un reclamo democrático frente a la arbitrariedad o la tolerancia ante la transgresión de la propia normatividad vigente. Desde esa actitud defensiva han buscado encadenar otros aspectos que reivindican los derechos democráticos en un país con estado de sitio, o el derecho a mejores condiciones de vida, a una vida digna y a cambios de tipo económico y social.

Las formas de acción del Movimiento por la Vida se apoyan en la experiencia de los Foros por los Derechos Humanos efectuados cuando la administración Turbay aplicó su Estatuto de Seguridad. Sin embargo, durante los últimos años lo característico fue el desplazamiento a la movilización popular. En casi todos los departamentos del país se realizaron Foros, Encuentros y protestas en las calles. El Foro Nacional por el Derecho a la Vida efectuado en Bogotá en diciembre de 1985, semanas después de los sucesos del Palacio de Justicia, sirvió de escenario para el

relanzamiento de este movimiento y se multiplicaron en todo Colombia los organismos de coordinación para el desarrollo de actividades por la vida y los derechos humanos. El Colectivo 5 de junio, que se encargó de coordinar las movilizaciones nacionales de mayor alcance durante 1986, indicó las variaciones operadas con respecto a la administración Turbay. El movimiento se presentó con respaldo mayor de base popular y con métodos más proclives a la movilización de masas. Al mismo tiempo se observó que sectores de los partidos tradicionales, o de la llamada intelectualidad democrática, que habían tenido protagonismo destacado en la defensa de los derechos humanos durante la administración Turbay, se marginaron o adoptaron posturas neutrales. El compromiso con el gobierno de Betancur separó a algunos de la movilización por la vida, y el temor ante las dimensiones de la polarización y el carácter directamente antimilitarista del movimiento paralizó a muchos entre la academia y la intelectualidad. Algunos sectores de izquierda, que subordinaban esta lucha a la participación de personalidades de los partidos tradicionales o a compromisos con el gobierno, perdieron iniciativa.

El encadenamiento del movimiento por la vida con el conjunto del movimiento social se pudo observar en los actos y marchas de los damnificados de la catástrofe de Armero, en las marchas campesinas y en eventos nacionales como el II Congreso de Movimientos Cívicos que se preparó y realizó bajo el lema "Por el Derecho a la Vida y la Unidad Popular", o como la movilización de cerca de 50.000 obreros en septiembre de 1986 "contra las imposiciones del FMI y por la defensa de la vida".

Las Jornadas de noviembre de 1986, que incluyeron marchas, conciertos y actos por la vida, cerraron el ciclo abierto el año anterior después de los hechos del Palacio de Justicia y de Armero y abrieron otro nuevo. Ahora, la perspectiva de este movimiento sigue siendo de continuidad y de ampliación y al mismo tiempo de diferenciación.

Las determinaciones que lo revitalizaron al final del gobierno de Betancur se mantienen con la presidencia de Virgilio Barco. La militarización del conjunto de la situación nacional es un componente destacado de la política de pacificación que ha definido el nuevo gobierno en los marcos de la llamada "normalización". La progresión de los enfrentamientos armados y de una situación de guerra en regiones importantes del país, planteará en nuevos terrenos la cuestión del derecho a la vida, del respeto del Derecho de Gentes o de los tratados internacionales para situaciones de guerra interna. Por otro lado, el estado de sitio no sólo se mantiene sino que la campaña contra el narcotráfico es integrada por el gobierno con las medidas de orden público. Los decretos de estado de sitio emitidos en diciembre de 1986, en reacción al asesinato del periodista Guillermo Cano, no se dirigen solo contra la mafia que apareció como responsable, sino que configuran un nuevo Estatuto de Seguridad. Otra vez se amplían las competencias de la Justicia Militar; la retención de personas por sospecha, en uso del artículo 28 de la Constitución, tiende a hacerse elemento corriente del ejercicio del poder; se incre-

mentan las penas por portar armas y se introduce formalmente la recompensa en dinero o en "indultos" a los informantes que ayuden a capturar narcotraficantes o subversivos. En una situación en la que se multiplican los paramilitares, no hay sin embargo disposiciones oficiales para continuar las investigaciones sobre el MAS y otros grupos que según la Procuraduría comprometen a miembros de las Fuerzas Armadas. Por el contrario, el nuevo Procurador está introduciendo un estilo y criterios que desvirtúan las investigaciones y posturas de su antecesor Jiménez Gómez.

Los niveles que ha tomado la violencia institucional, la guerra sucia, la violencia del narcotráfico y las situaciones de guerra interna, han conducido a que 1987 sea proclamado como Año por la Vida, simbolizando el lugar central de esa preocupación nacional. La vinculación de intelectuales, periodistas y organizaciones de masas, al lado de los incansables pilares de Defensa de los Derechos Humanos (ASFADES, CSCP, CPDDH), indica la renovada ampliación de ese movimiento por la vida.

#### Unidad en el movimiento social

En los últimos años, especialmente entre 1982 y 1986, se ha desarrollado en Colombia uno de los procesos más profundos de unidad y reorganización en el movimiento obrero y popular —cívico, sindical, estudiantil, campesino, indígena— de las últimas décadas.

La sola cronología de eventos nacionales lleva a pensar en la excepcionalidad del período de reorganización:

Setiembre	1981	Paro Cívico Nacional.
	1982	I Congreso Nacional Indígena; Fundación de la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC).
	1982	VIII Congreso Nacional Comunal. Formación de la Comisión Nacional de Seguimiento (Pro-autonomía).
Octubre	1983	I Congreso Nacional de Movimientos Cívicos. Se crea la Coordinadora Nacional de Movimientos Cívicos.
Febrero	1984	Encuentro Nacional Agrario; se forma la Coordinadora Nacional de Organizaciones Agrarias de Colombia.
Abril	1985	Encuentro Nacional de Organizaciones Populares. Comisión del Paro Cívico Nacional.
Mayo	1985	Encuentro Ecológico Nacional.
Junio	1985	Paro Cívico Nacional.
Agosto	1985	I Congreso Unitario de Vivienda. Se formó la Coordinadora Nacional Unitaria de Vivienda Popular.

Noviembre	1985	IX Congreso Comunal. Se forma la Comisión Nacional.
Julio	1986	II Congreso de Movimientos Cívicos y Organizaciones Populares. Se forma el Consejo Nacional Popular.
Setiembre	1986	Congreso Constitutivo de la Central Nacional de Organizaciones de Vivienda Popular.
Setiembre	1986	Formación del Comité de Unidad Agraria Nacional.
Noviembre	1986	Congreso de Fundación de la Central Unitaria de Trabajadores (CUT).

Cada sector social o movilización popular ha estado marcado por sus peculiaridades, empero esa reorganización de los años ochenta que ha tenido sus hitos más destacados en la formación de la ONIC, del Consejo Nacional Popular y de la CUT, ha sido resultado y componente del auge del conjunto de la movilización y de la búsqueda de superación de la crisis ideológica y de conducción política en los sectores obreros y populares.

Para una interpretación de las tendencias actuales del movimiento popular conviene apreciar esa interdependencia entre *movilización-reorganización y redefinición ideológica*. Son tres componentes del desarrollo del movimiento social y político que interactúan entre sí. La movilización y la experiencia colectiva que en ella se construye son fundamentales para los desarrollos orgánicos y de conciencia. Los niveles de coordinación/centralización definen las posibilidades de la acción de masas y los alcances de las reivindicaciones o programas. Los grados de comprensión sobre los propósitos de la lucha, o los objetivos y características de los instrumentos orgánicos, son decisivos para establecer los alcances del conjunto del movimiento social o político. En esa compleja relación es difícil establecer una jerarquía independiente de las condiciones concretas. El despliegue de fuerza en la acción es condición esencial para el cambio en el cuadro social y político general, pero la conciencia colectiva y las características de la dirección dan la proyección histórica y los contornos de "nuevos poderes" o de poder popular.

La relación temporal de la tríada mencionada, es igualmente compleja. El auge de masas no puede darse de manera ininterrumpida. Una movilización puede conducir a situaciones nuevas de correlación de fuerzas y de poder que perduran más allá del momento de la acción. En ese nuevo estadio, de procesos de coordinación que se construyeron en los momentos de confrontación y los organismos de todo nivel, pueden servir de base para centralizaciones y definiciones programáticas de mayor alcance. Los saltos orgánicos se sustentan en la trama de relaciones, microorganismos, liderazgos, experiencia y reflexión que han estado asociados a la movilización en el período (aunque no exista correspondencia en la coyuntura).

Desde esta línea de razonamiento es que en el análisis del desarrollo organizativo resaltamos como determinantes el ascenso de la acción directa de masas, esa acción extrainstitucional de los años 80, y los cambios que se producen en la vía de superación de la crisis ideológica de la izquierda tradicional.

### El congreso cívico y la CUT

Los hechos más importantes de 1986 ilustran esta afirmación. El II Congreso de Movimientos Cívicos y Organizaciones Populares realizado en Bogotá en julio de 1986, con sus 3.000 delegados, fue el Congreso de los congresos efectuados durante el cuatrienio, fue la síntesis del proceso de lucha del movimiento cívico que incluye desarrollos como los de los vivendistas, comunales, ecológicos y se integra con las dinámicas sectoriales campesinas e indígenas. Entre uno y otro componente hay por supuesto desigualdad tanto en los alcances de la acción como en lo organizativo. Sin duda los paros cívicos, por un lado, y las recuperaciones de tierra de los indígenas y algunas zonas campesinas, por el otro, han sido en estos años la locomotora de conjunto; esto no niega que en momentos específicos hayan sido lo más notable las marchas campesinas o que unos y otros se hayan enriquecido en el impulso del movimiento democrático por la vida. También en lo organizativo, las coordinaciones regionales y nacionales del movimiento cívico y las de los indígenas constituyeron jalones para que se vislumbrara la posibilidad de otras centralizaciones parciales y de una coordinación nacional de conjunto.

La Central Unitaria de Trabajadores es el resultado de muchos factores, pero en lo inmediato fue el resumen de elementos como los siguientes:

- Desarrollo de la movilización y el movimiento huelguístico, especialmente en sectores como el magisterio, trabajadores del Estado, bancarios y algunas grandes empresas fabriles. La CUT no se puede ver desligada del impacto que ha producido en los viejos aparatos burocrático-sindicales el incremento de la presión de base para resistir a los planes de austeridad de los patrones y del Estado, ni tampoco se puede disociar de la experiencia y maduración de los trabajadores que participaron o fueron testigos ausentes de los Paros Cívicos Nacionales.
- La crisis de la conducción burocrática del sindicalismo y de los esquemas economicistas ("plieguitas") se expresa tanto en el sindicalismo independiente que aparece como el más dinámico, como en la CSTC que se muestra estancada. Ante esta crisis algunos sectores propician modalidades de acción y coordinación que tratan de vincular al sindicalismo a los problemas del

país y que buscan sacarlo del estrecho horizonte de la negociación salarial.

- La crisis del Frente Sindical Democrático, promovido por los sectores más ligados a los partidos tradicionales y a la Embajada de Estados Unidos, y la crisis de la UTC y CTC, las dos centrales que lo sustentaban. Esa crisis se mostró con toda su magnitud en 1985 y 1986 como resultado de la conciliación con el gobierno y su "pacto social" para aplicar la política del FMI; se tornó explosiva cuando se enfrentaron en la UTC los agentes más notables del Instituto Americano para el Desarrollo del Sindicalismo Libre con los agentes del Instituto Shiller y aliados de simpatía socialdemócrata. En la CTC la crisis estalló en el Congreso de 1985 cuando la burocracia más antigua y corrupta fue superada por una corriente democrática y nacionalista (Renovación).
- El avance en el fortalecimiento o fundación de federaciones por rama y de sindicatos únicos nacionales ha sido uno de los fundamentos claves de la CUT. En este plano sobresalen las experiencias de la Federación Colombiana de Educadores y la de la Unión de Trabajadores de Santander. En estas organizaciones se puso en práctica un nuevo estilo de acción sindical y de relación entre sectores políticos distintos, superando la tradición que llevaba a cada partido o corriente a formar su aparato, su federación o la central controlada desde arriba.
- En la dimensión organizativa existen antecedentes que facilitan la confluencia en la CUT. Entre ellos están, por ejemplo, la formación del Consejo Nacional Sindical con participación de las centrales nacionales existentes y que llamó al Paro Cívico de 1987; aunque ese consejo desapareció rápidamente, alimentó la idea de la unidad y coadyuvó a que desde hace una década todos los congresos y todas las plataformas sindicales hablen de la necesidad de una central única o de una central unitaria. Últimamente estaba funcionando de manera precaria una comisión de unidad con la participación de los agrupamientos del sindicalismo independiente y de la CSTC. Esta comisión había llegado a un punto muerto que indicó a un sector de FECODE y USITRAS y a algunos del sindicalismo independiente que la única posibilidad de desbloquear el proceso de unidad y renovación era buscando nuevas posibilidades hacia la UTC y la CTC.
- A todo lo anterior se agregó la perspectiva de persistencia de la política antiobrera durante la administración Barco, que está unida a tendencias muy fuertes de recomposición del capital y de la empresa a escala mundial.

El fortalecimiento de la fracción socialdemócrata dentro de la UTC sirvió de puente para la confluencia con las corrientes más demo-

críticas dentro del sindicalismo independiente y desde este punto de apoyo para la alianza con la CSTC y otros sectores.

No obstante los saltos extraordinarios en la centralización de los movimientos cívicos y populares o en el movimiento sindical, se trata de un proceso en desarrollo o de una situación transitoria en la que tendencias encontradas procuran definir el rumbo de los nuevos organismos. La CUT surge como una realidad más consolidada, aunque el proceso de su conformación fue veloz en la fase decisiva y *a pesar de haberse dado mediante acuerdos por arriba sin suficiente participación de las bases*. La CUT se sustenta en federaciones o sindicatos existentes desde tiempo atrás, con aparatos dados, legalmente reconocidos y liderazgos y hasta burocracias delimitadas. La influencia de organizaciones y corrientes políticas puede, incluso, cuantificarse exactamente en sus organismos de dirección y en cada uno de sus componentes. En el movimiento cívico la situación es distinta; la centralización nacional se propone cuando los organismos de base, regionales o sectoriales apenas están *haciendo sus primeras pruebas de existencia o tratando de superar la condición de ser coordinaciones coyunturales de acciones locales*. Las diferencias entre uno y otro proceso se observan en los entes nacionales que fueron formados en 1986. La CUT aparece con una dirección que se presenta de inmediato como interlocutor del gobierno para negociar condiciones económicas o propuestas de manejo del país; a pocas semanas de su fundación ya estaba llamando a movilizaciones nacionales; el Consejo de Organizaciones Populares en cambio no logra constituirse realmente seis meses después de haber sido acordado por el Congreso. Los organismos cívicos no están aún formalizados y se resisten a caber en la matriz de las Juntas Comunales que han servido por décadas para atar grupos o líderes de barrios o veredas a las maquinarias clientelares de los partidos tradicionales o a la intervención y control estatales.

### **Temas de unidad y discusión**

Este período de acciones de masas y redefiniciones organizativas en el sindicalismo y en los movimientos populares de otro tipo, ha estado acompañado de un énfasis sobre temas que ilustran el derrotero de la reflexión entre los activistas o militantes que han estado al frente del movimiento social. Entre esos temas, viejos y nuevos, resaltaron algunos haciendo un breve comentario.

#### *Autonomía e independencia respecto del Estado*

"Ratificamos que el movimiento popular mantendrá su independencia y autonomía frente al Estado y sus instituciones". (Declaración del II Congreso de Movimientos Cívicos y Organizaciones Populares, Bogotá, julio de 1986) <sup>22</sup>.

"La CUT es una organización independiente del Estado, de las instituciones religiosas, de los patronos y de los partidos y movimientos políticos. En consecuencia la CUT será autónoma para definir las políticas con que orientará las luchas de los trabajadores..." (Declaración de Principios de la CUT, Bogotá, noviembre de 1986) <sup>23</sup>.

No se trata de las viejas discusiones procedentes del siglo pasado sobre la relación entre los sindicatos y organizaciones de masas con los partidos o con el Estado. El problema concreto, base de la reiteración constante de la autonomía de los movimientos y organizaciones, está en que el auge de los años ochenta puso en crisis los obsoletos instrumentos de control por parte de los partidos oligárquicos y del Estado, y frente a las nuevas formas se percibe a primera vista la tensión entre la contraofensiva institucionalizadora y de cooptación y la búsqueda de condiciones de existencia de las organizaciones que se forman o transforman para no perder su potencial ni su poder. La reafirmación de principios generales como el de autonomía tiene el sentido político de delimitar fronteras con los partidos tradicionales y también con prácticas burocráticas de partidos y grupos de izquierda que pretenden imponer su régimen interno monolítico, ultracentralista y vertical a las organizaciones de masas. Pero de manera muy especial se ha reiterado la independencia respecto del Estado, buscando debilitar el control antidemocrático que es propio del sistema político colombiano. Así, por ejemplo, el Congreso Nacional de Juntas de Acción Comunal, realizado en noviembre de 1985, avanzó elementos para romper la subordinación legal de las 32.000 Juntas que figuran legalizadas con cerca de 5.000.000 de presuntos afiliados, y que dependen del Ministerio de Gobierno y del Departamento Administrativo de Acción Comunal. Los indígenas procuran quitarse la camisa de fuerza de la División de Asuntos Indígenas que le ha servido al Estado para manipular comunidades, mantener el desconocimiento de derechos o tratar de intervenir en la vida de las organizaciones indígenas para alimentar la división o reforzar a los sectores más proclives a la conciliación. La independencia de las organizaciones también es reivindicada frente a entidades nacionales o internacionales que utilizan aportes financieros para programas educativos, investigaciones o gastos de funcionamiento con el propósito de condicionar ideológica y políticamente a los dirigentes populares.

Por otro lado, el énfasis en la independencia de las organizaciones ha sido expresión de la resistencia a la institucionalización que, bajo el manto de la descentralización y fortalecimiento de la "democracia local", quiere encuadrar al movimiento cívico y popular en organismos del Estado como los previstos en la Ley 11 de 1986. Por esta vía se expresa un debate en el que se presentan planteos extremos como los que centran la atención casi exclusivamente en la participación en las nuevas instancias de "consulta local" o los que excluyen de plano cualquier utilización de esos limitados entes institucionales. Entre uno y otro extremo se presentan muchas tonalidades o combinaciones.

## ¿Movilización versus concertación?

"La CUT recurrirá a la movilización como principal forma de lucha, incluida la huelga y practicará la más amplia unidad de acción con las organizaciones populares...". (Declaración de Principios).

"El llamado es a redoblar la acción para defender las propuestas aprobadas, la plataforma de lucha y el pliego que en medio de una gran movilización nacional y regional presentaremos al nuevo gobierno". (Declaración del II Congreso).

¿Cómo se relacionan las organizaciones obreras y populares con el Estado y con sus instituciones? ¿Se pueden fortalecer concertando o negociando con el Estado? El carácter eminentemente extra-institucional de la movilización de masas en este período hace volver una y otra vez sobre el tema de la concertación que fue discutido a todos los niveles a propósito de los acuerdos de tregua y diálogo nacional. Para el Estado y sus instituciones la concertación es, en efecto, una alternativa a la confrontación y una vía para comprometer a sectores opositores en soluciones parciales y que puedan desactivar situaciones críticas. También es un instrumento para la búsqueda de consenso, de cohesión y negociación en el bloque dominante y método para la legitimación de políticas gubernamentales. Hay, por lo tanto, diversas aproximaciones a la concertación y diferentes niveles de su aplicación. Por ejemplo, el gobierno de "unidad nacional" que en algunos niveles buscaba apoyarse en el "pacto social", o en los "pactos de paz", o en los acuerdos de austeridad. La misma "apertura democrática" se enunció para ser concertada en comisiones cumbres y otras comisiones ad hoc.

Algunos sectores identifican concertación con conciliación de clases y *aceptan la negociación sólo en el terreno reivindicativo sindical o cívico*. En especial centran su polémica contra los que se convierten en agentes de la política de concertación gubernamental, pero debaten sin diferenciar matices y sin hacer consideraciones tácticas.

En el desarrollo de estas polémicas se ha abierto camino la idea de que la Negociación es un nivel de concertación o una modalidad peculiar de relación con el Estado o el gobierno en un momento dado, que *es parte de la movilización y puede servir a su propio desarrollo y al proceso de organización y maduración de las masas activas*. Se entiende entonces por negociación con el Estado, con el gobierno o con una de sus instituciones, el momento de relación directa entre voceros de las partes en conflicto para establecer los puntos de acuerdo o desacuerdo sobre las demandas que han sido sustentadas por la movilización o por una organización con potencialidad de acción de masas. La negociación supone el reconocimiento a los interlocutores y expresa correlaciones de fuerza. Los alcances de una negociación no superan el poder social de la clase, sector o grupo que concurre, de allí que sea una ilusión la idea de quienes hacen de la negociación el centro de la acción. Desde el

otro ángulo, renunciar a la negociación o reducirle su ámbito sólo a lo económico, es equivalente a definir que en el terreno de los derechos democráticos no hay demandas parciales o que basta combinar el economicismo con el maximalismo.

La experiencia del movimiento obrero y popular ha mostrado que en la búsqueda de una alternativa de poder, la acción directa, la acumulación organizativa y la experiencia colectiva pueden apoyarse bajo determinadas circunstancias en la negociación. La cuestión no es si se negocia o no, sino cómo, qué y en cuáles circunstancias se hace una negociación.

## La democracia

"El propósito principal de la CUT es el de conducir las luchas de los trabajadores y el pueblo colombiano, combinando la defensa de los derechos actuales y la conquista de mejores condiciones de vida y de trabajo, con el combate por alcanzar cambios de trascendencia en las estructuras económicas, sociales y políticas del país, que sean la base para instaurar una auténtica democracia en la cual se garantice la paz con justicia social, el respeto a la vida y los demás derechos humanos de todos los colombianos...". (Plataforma de lucha de la CUT).

"La búsqueda de verdaderas libertades políticas y derechos democráticos y de una paz con justicia social han pasado a ser objetivos sentidos del pueblo colombiano". (II Congreso de Movimientos Cívicos).

En todos los programas, plataformas y eventos de los últimos años, la cuestión de la democracia ha tenido un lugar central. Sin embargo, este es uno de los temas más controvertidos que se desdibujan en los documentos de consenso, resultantes de la confluencia de posiciones. Fórmulas como las utilizadas en el Movimiento Cívico o en la CUT, no obstante que sitúen como objetivo general "instaurar una auténtica democracia", no alcanzan a corresponder a la importancia decisiva que ha cobrado la lucha por la democracia en el movimiento social y político.

Aún pesan en el movimiento popular las apreciaciones unilaterales de quienes ven la democracia sólo como una abstracción o que subrayan la verdad a medias de que ella existe en condiciones concretas como forma de un Estado de clase y por tanto como instrumento de dominación. Consideran que reivindicar la democracia en general es reivindicar la democracia burguesa y que sólo es pertinente hablar de democracia en sentido táctico, levantando demandas parciales de libertades democráticas para los trabajadores o derechos políticos individuales.

Las posiciones de inspiración reformista se limitan a plantear la democracia como ampliación de garantías para la acción política, como la consecución o preservación de nuevos espacios para la organización de los trabajadores y otros sectores sociales, en los marcos de la democracia representativa. Esta acepción toma a la democracia como instrumento, como medio para otra cosa que se considera lo estratégico.

Desde otra perspectiva, en el debate ideológico viene ganando terreno la tesis que le asigna a la democracia el papel de eje del programa de acción y cambio. La reivindicación de la democracia se refiere a una concepción del Estado, de la economía y a la organización de la sociedad en su conjunto. La realización de la democracia sería el control de los trabajadores manuales e intelectuales sobre las condiciones económicas y políticas de existencia; control que se constituye en lo macro y lo micro, en el Estado y en las unidades básicas del ordenamiento social. La democracia en los medios y en la táctica se corresponde con la democracia en los fines y en la estrategia. Desde este punto de vista la democracia incluye y trasciende los derechos políticos, los derechos del individuo ante el Estado, los derechos de los trabajadores y de los ciudadanos. Es un concepto orientador que se traduce en reivindicaciones parciales, demandas y concepciones sobre las formas de ejercicio del poder, sobre la participación de los trabajadores en la toma de decisiones en todos los niveles y, por lo tanto, sobre la vida interna de las instituciones estatales, económicas y de las organizaciones sociales o político-partidarias. La democracia es condición para el desarrollo de la fuerza productiva de la sociedad y para el desarrollo cultural de los pueblos. En este horizonte es que se adelantan elaboraciones sobre la democracia participativa, la democracia por la base o la democracia socialista.

No puede dejar de llamar la atención el que en las discusiones programáticas que acompañan la reorganización en curso, sólo de manera tangencial y excepcional se aborde la relación entre democracia y socialismo o se reivindique el socialismo como objetivo del movimiento social o político y el carácter de la nueva estructura social que se busca. Se recurre a los implícitos en los que "instauración de la auténtica democracia" o "cambio social, económico y político" o "nueva Colombia", deja abierta la interpretación particular alusiva al socialismo. El hecho que llama a reflexión es que ningún documento aprobado por las organizaciones que se han constituido durante los últimos años, con excepción de las declaraciones de corrientes políticas como firmes o de autodefinición socialista democrática, ha incluido referencias al socialismo. Esta situación es correlativa al énfasis en la democracia y obedece a las más diversas razones. El telón de fondo es el descrédito del llamado "socialismo real" como resultado de sus propias contradicciones y de la ofensiva ideológica de los teóricos y políticos neoconservadores y neoliberales. Los acontecimientos de Polonia, la ocupación de Afganistán, lo mismo que la crisis económica de los países del Este y la tendencia a la insubordinación interna en algunos de ellos, han colocado a la defensiva no sólo a los partidos comunistas aliados de la URSS, sino a todas las corrientes que se reivindican del movimiento obrero y del marxismo. El impacto ideológico de la crisis del "modelo soviético" no ha logrado ser contrarrestado desde una perspectiva marxista revolucionaria, planteando problemas que sólo podrán ser superados definitivamente por la praxis de nuevas revoluciones triunfantes.

En las elaboraciones programáticas que se vienen haciendo en Colombia, el planteamiento de la democracia subsume entonces al socialismo y se identifica con él en su plena realización. Es también frecuente que se piense que la reivindicación consecuente de la democracia no puede sino conducir a la revolución social y política. *El programa de la "auténtica democracia" es la palanca para el "auténtico socialismo"*.

### Plan de desarrollo alternativo

"Los documentos y programas de Congresos y eventos realizados en los últimos años por organizaciones que concurren al II Congreso y por otras organizaciones sociales, políticas y democráticas, muestran que los sectores populares vamos configurando un programa alternativo de solución a los fundamentales problemas del país". (Declaración del II Congreso de Movimientos Cívicos y Organizaciones Populares).

"El Congreso constitutivo de la CUT llama a todos los trabajadores, a las organizaciones campesinas, a las organizaciones cívicas y comunales, al movimiento por la vivienda, a las agrupaciones de mujeres, a los trabajadores del arte y la cultura, a todos los sectores afectados por la crisis y por el modelo de acumulación económica, a unificar esfuerzos en la elaboración e impulso al plan de desarrollo alternativo del cual los trabajadores que damos el gran paso de constituir la CUT, presentamos esta propuesta a la discusión general "... Los esfuerzos que se hagan para abrirle paso al Plan Económico Alternativo que se esboza, tienen que confluir en instancias e instituciones de unidad y poder de los trabajadores". (Documento sobre la "Situación Nacional y Propuesta de la CUT sobre Plan Alternativo de Desarrollo Económico y Social". Congreso de Fundación)<sup>24</sup>.

Estas extensas citas ilustran hasta qué punto los dirigentes sindicales y cívicos se plantean la superación del inmediatismo y de las plataformas mínimas y contestatarias. Es evidente que la conciencia política de los sectores populares no ha integrado de la misma manera esa preocupación por una alternativa global y un programa para el cambio social, sin embargo, el que *los activistas más destacados* asuman la tarea de presentar un Plan de Desarrollo Económico y Social, en confrontación con los que se formulan desde el gobierno, es una vía novedosa en Colombia para la constitución de una dirección capaz de convocar a los trabajadores y oprimidos. El sentido de ese llamamiento va hacia la elaboración de un programa gubernamental, como lo indica la misma CUT, cuando afirma que "los trabajadores nos planteamos la necesidad de asumir la dirección económica, ante la incapacidad comprobada de los directores tradicionales de la economía nacional".

Si se toman en detalle los documentos de los Congresos y luchas de los últimos años, se verifica que efectivamente se ha llegado a una nueva concepción de lo que deben ser las plataformas y programas.



El reconocimiento de las limitaciones en la lucha salarial o por servicios públicos han llevado a algunos a plantearse la necesidad de abordar las cuestiones políticas decisivas y los problemas del poder. La escala sectorial o local se reconoce insuficiente y la lucha parcial demasiado volátil; si no abordan los problemas macro y no se interviene en los centros de decisión.

Si se toman estos propósitos de ordenamiento de la lucha en torno de un Plan de Desarrollo Alternativo en relación con los obstáculos que se interponen en su consecución, con seguridad se puede hacer una larga lista. La situación al respecto es desigual entre sectores, en buena medida esta intención de superación del pliegue es inducida por intelectuales y un grupo de dirigentes; algunas organizaciones y movimientos importantes se mantienen identificados alrededor de plataformas reivindicativas inmediatas mientras en la elaboración de propuestas predomina la dispersión y hasta el eclecticismo como se observó en varias comisiones del II Congreso de Movimientos Cívicos. Pero no obstante todos esos obstáculos, o precisamente porque las dificultades son tantas, es que adquiere mayor envergadura la iniciativa de dotar a las organizaciones sociales de mayor representatividad en el país, de un plan alternativo.

#### Alternativa de poder

"...Al llegar al umbral de otro siglo encontramos que las modernas clases dominantes y el sistema de colonización disimulado de otro imperio, han sido incapaces de responder a los anhelos de bienestar y de libertad; encontramos que es preciso asumir la elemental realidad histórica que dice que *sólo el pueblo, los desposeídos y oprimidos, podrán constituirse en el sujeto para la construcción de una nación independiente y soberana*, sustentada en los profundos cambios que nos puedan hacer libres de las cadenas económicas y políticas en una nueva Colombia". (Declaración del II Congreso de Movimientos Cívicos y Organizaciones Populares).

¿Por qué en las elaboraciones de consenso que se vienen haciendo no aparecen objetivos gubernamentales? ¿Las organizaciones sociales deben limitarse a presentar propuestas, reivindicaciones o planes alternativos para presionar su ejecución por parte del gobierno establecido? ¿El movimiento social debe plantearse el objetivo de contribuir a la constitución de una alternativa de poder y de una opción gubernamental y estatal?

Todos estos interrogantes han estado presentes sin que su resolución haya permitido que, con respecto a la antiquísima cuestión del poder y del Estado, se logren acuerdos que trasciendan las generalidades.

La ausencia de formulaciones programáticas gubernamentales obedece para algunos a la necesidad de distinguir entre organizaciones sociales y organizaciones políticas, como si los objetivos de constitución

de un nuevo gobierno que se sustente en un bloque hegemónico por los trabajadores fuera privativo de los partidos u organizaciones partidarias. Para otros, tal ausencia se explica por conveniencias tácticas, correlaciones de fuerzas o la situación del país.

En todo caso, el recurso a frases elípticas cuando se alude al poder es resultante de la incidencia de corrientes disímiles que coinciden en que pueden coexistir dentro de una misma organización de masas, manteniendo el debate sobre estos asuntos o dejándolo en suspenso.

A estos temas que aquí apenas esbozamos se le agregan otros de importancia en las discusiones programáticas que acompañan la reorganización que está en curso en el movimiento obrero y popular. Quizás el más relevante y menos discutido abiertamente sea el de la relación entre movimientos sociales y movimientos políticos y el que toca con la lucha armada. Obviamente un problema de esta naturaleza es difícil de abordar en las organizaciones de masas en condiciones de polarización y crecientes enfrentamientos militares. *Lo que se ha generalizado al respecto es la definición de autonomía de las organizaciones de masas y la demanda de respeto por parte de las organizaciones armadas a la dinámica particular de la movilización civil.*

#### Las posibilidades

Estas consideraciones sobre los procesos de unidad, el curso de la acción y de la elaboración política, son las que sustentan la tesis de que el movimiento popular en Colombia se encuentra en un momento particular de redefiniciones y que ellas se desarrollan vertiginosamente en las organizaciones de carácter social y también, aunque a ritmo menor, en el terreno del surgimiento de alternativas políticas de masas.

A los espíritus contemplativos y a los escépticos, o tal vez a otros curtidados por la experiencia y por proyectos fallidos, se les puede presentar rutinaria esta situación y demasiado alucinada la visión que pone el acento en los aspectos que aparecen como más dinámicos, o en los que encierran las posibilidades actuales, para superar la ya crónica ausencia o debilidad de alternativas para la lucha por la transformación de esta sociedad.

La apreciación realista de las tendencias del movimiento popular y de sus posibilidades no puede dejar de tener en cuenta la acción de las fuerzas contrarias ni los obstáculos internos. La exageración de las dificultades es la fuente del escepticismo y del inmovilismo, pero la disminución de sus alcances alimenta la desesperanza en el futuro inmediato. No es impertinente entonces tener presente la capacidad de reacomodo que ha exhibido la clase dominante colombiana a lo largo de este siglo y que continúa mostrando ahora. La reforma del Estado desde arriba no deja de tener eficacia en su propósito integrador. Los partidos tradicionales intentan fórmulas de modernización para revitalizarse y hasta

renovarse generacionalmente. Los más decepcionados entre la intelectualidad de izquierda se acomodan en puestos oficiales o en corrientes prometedoras de los oficialismos. El viejo clientelismo le cede parte de su sitio al clientelismo con computador. Se renuevan las dotaciones y tácticas militares y los discursos de los presidentes o de los presidentes de los partidos del orden. Democracia representativa formal, con estado de sitio permanente, se combinan con un militarismo redoblado para tratar de encontrar el punto de equilibrio que le brinde a las clases dominantes legitimidad y control. El bipartidismo mantiene el monopolio electoral con el 95 % de los sufragios y no presenta por el momento fraccionamientos sino procesos convergentes en cada partido. La economía está en una situación manejable para el capital, y el gobierno tiene cuentas de crédito abiertas en los bancos de Washington. Y por otro lado, dentro de las organizaciones obreras y populares, el proceso de redefinición no logra aun superar serios obstáculos. El peso del localismo e inmediatez es grande, el movimiento cívico no supera la acción coyuntural; el sindicalismo agrupa menos del 15 % de los asalariados y arrastra el lastre de pequeñas y grandes burocracias que sólo atienden pliegos salariales.

Pero precisamente en ese contexto adquieren importancia los nuevos procesos que se vienen dando en el movimiento social y político y que se apoyan en una situación nacional fuera de lo corriente. Como en el cuento de García Márquez, al mirar los acontecimientos de los últimos dos años no podemos menos que exclamar que "Algo va a ocurrir en este pueblo". Se está gestando una nueva situación, así lo han indicado hechos que se han acumulado en el corto lapso: varias treguas entre la guerrilla y el gobierno; varias guerras que siguen su curso; crisis en las instituciones y reacomodos en las alturas; gobiernos que se deterioran en pocos meses y pierden credibilidad sus promesas de cambio; auges y recesos de los movimientos cívicos y luchas extrainstitucionales; aparición de agrupaciones político-militares como el Quintín Lame, Patria Libre o PRT que se agregan a otras más antiguas para formar la Coordinadora Nacional Guerrillera; viejas guerrillas que en tregua forman movimientos políticos y mientras unos limpian fusiles otros eligen concejales y parlamentarios; reagrupamientos en el sindicalismo con la fundación de una central que reúne al 70 % de los sindicalizados y que se escapa del control de los partidos tradicionales; decenas de coordinadoras populares nacionales que pugnan por sobrevivir y plantear alternativas y propuestas políticas, y movimientos que se proponen ser opciones de masas ante el bipartidismo y la izquierda tradicional.

La evolución que se registra en el movimiento social y en las organizaciones de masas, indica el desarrollo de nuevas formas de relación con las organizaciones políticas. Lo más notable es la pérdida de influencia de los partidos políticos tradicionales que hasta hace unos años tenían control sobre sectores considerables del sindicalismo y manipulaban a su arbitrio las Juntas Comúnales. La incidencia de esos partidos continúa

siendo importante, sobre todo en los engranajes de la clientela electoral, pero la tendencia es al progresivo debilitamiento. La movilización popular de los años ochenta, y en particular la que se desenvuelve de diferente manera en la acción directa, fue un factor clave para precipitar la crisis de las organizaciones nacionales de izquierda que tomaron como ejemplo exclusivo la actividad parlamentaria o electoral. La movilización de los años ochenta ha acelerado los replanteos políticos que se producen no sólo por circunstancias nacionales sino como parte de un reordenamiento que opera a nivel internacional.

El rasgo general es que, siguiendo la trayectoria del movimiento social, en estos años se acentúan los procesos políticos que convergen hacia la formación de nuevos movimientos o partidos. Durante esta década, la guerrilla ha ganado espacio en el interior de ese proceso, no obstante las oscilaciones que presenta su influencia entre la población; pero existe una amplia franja que viene rompiendo con los partidos tradicionales y que en las condiciones actuales no encuentra su opción política en la guerrilla o en la perspectiva insurgente. La existencia de esta situación en capas significativas de la población señala las posibilidades de surgimiento de movimientos alternativos. Por lo pronto varias corrientes procuran proyectarse en ese espacio, como puede observarse en la iniciativa de la Unión Patriótica, en los Movimientos Políticos Regionales, en la Constitución del Comando Político Nacional de los Trabajadores, formado por un importante sector de la CUT, en el llamamiento a formar una Alternativa Democrática y Popular que propician varias organizaciones, o en el planteamiento de la Convergencia Nacional que impulsan otros. En todo caso una Alternativa de Masas al bipartidismo es una posibilidad que aparece alcanzable en la situación actual colombiana.

## Notas

<sup>1</sup> El Frente Nacional estuvo vigente en Colombia entre 1958 y 1974 con el establecimiento del monopolio estatal del bipartidismo liberal-conservador, con la alternancia pactada y legalizada en la presidencia de la República y la paridad en los cargos públicos. Los instrumentos más importantes del Frente Nacional han continuado rigiendo no obstante su terminación formal.

<sup>2</sup> En el Informe Kissinger se desarrolla ampliamente esta tesis. Véase *Comisión Nacional Bipartidista sobre Centroamérica*, Editorial Norma, Cali, 1984, pág. 13.

<sup>3</sup> González, Camilo, *El movimiento popular en Colombia*, ALAI-CINEP, Serie de Documentación Política, Vol. III, núm. 3, Bogotá D.E., junio de 1985.

<sup>4</sup> Giraldo, Javier y Camargo, Santiago, "Contradicciones sociales en torno al equipamiento urbano" en *Revista ¿Qué Pasó?*, Coyuntura Trimestral, año 4, núm. 14, CINEP, setiembre de 1986.

<sup>5</sup> Editorial de *El Tiempo*.

<sup>6</sup> Datos elaborados tomando como base las series realizadas por Rocio Londoño, Orlando Grisales y Alvaro Delgado en su estudio "Sindicalismo y empleo", Bogotá, julio de 1986, trabajo mimeografiado.

<sup>7</sup> Rojas, Fernando, "La descreída indocilidad colombiana", *Revista ¿Qué Pasó?*, CINEP, Bogotá, D.E.

<sup>8</sup> González, Camilo, "Las elecciones presidenciales de 1986", *Revista Debate*, núm. 2, Bogotá D.E., junio de 1986.

<sup>9</sup> Landazábal, Fernando, *Conflicto Social*, Editorial Beta S.A., Medellín, julio de 1982, pág. 12.

<sup>10</sup> Belisario Betancur utilizó el esquema de diferenciar causas objetivas y causas subjetivas.

<sup>11</sup> En la firma de los acuerdos de tregua participó también el grupo denominado Autodefensa Obrera (ADO).

<sup>12</sup> Restrepo, Laura, con la colaboración de González, Camilo, *Historia de una traición*, Editorial Plaza y Janés, Madrid, junio de 1986.

<sup>13</sup> Behar, Olga, *Las guerras de la paz*, Planeta Editores, Bogotá D.E., 1985.

<sup>14</sup> En el artículo "Los que no firmaron" publicado en la *Revista ¿Qué Pasó?*, de noviembre de 1985, se presenta una descripción de organizaciones armadas que actualmente forman parte de la CNG, especialmente del ELN y el Quintín Lame.

<sup>15</sup> *Coyuntura, Revista de Análisis Político*, núm. 5, enero de 1986.

<sup>16</sup> *Colombia Viva, Revista de la CNG*, abril de 1986.

<sup>17</sup> Antonio Navarro presenta una visión sobre este tema en la revista *Estudios Políticos de México*, julio de 1986.

<sup>18</sup> López Michelsen, Alfonso, *Testimonio final*, Ministerio de Gobierno, julio de 1974.

<sup>19</sup> Castro, Jaime, *Reforma política y descentralización*, Ministerio de Gobierno, 1986.

<sup>20</sup> Declaración del II Congreso de Movimientos Cívicos y Organizaciones Populares, *Revista Debate*, núm. 4, setiembre de 1986.

<sup>21</sup> Informes del Comité Permanente para la Defensa de los Derechos Humanos y de la Comisión de Solidaridad con los Presos Políticos.

<sup>22</sup> Declaración del II Congreso.

<sup>23</sup> Declaración de Principios de la CUT, Bogotá D.E., noviembre de 1986, trabajo mimeografiado.

<sup>24</sup> La Situación Económica y Propuesta para un Plan Alternativo de Desarrollo Económico y Social. Aprobado por el Congreso de Fundación de la CUT. Bogotá D.E., noviembre de 1986, trabajo mimeografiado.

## Los movimientos sociales: democracia emergente en el sistema político venezolano

Luis Gómez Calcaño\*

### Presentación

El presente trabajo es una versión revisada y ampliada del que con el mismo título se presentó en el Seminario "Democracias emergentes en América del Sur", efectuado en Cochabamba, Bolivia, entre el 22 y el 25 de setiembre de 1986.

En él se intentará una reflexión sintética acerca de las tendencias recientes que muestra el sistema político venezolano, tomando como eje el tema de la democracia, y como problema el papel de los movimientos sociales en su cuestionamiento y redefinición.

El principal estímulo para la realización del trabajo ha sido el proyecto de CLACSO, auspiciado por la Universidad de las Naciones Unidas, sobre democracias emergentes en los países de América del Sur. Este proyecto permitió que se encargaran cuatro estudios específicos sobre el tema de la democracia venezolana y del aporte de los movimientos sociales a posibles procesos democratizadores<sup>1</sup>. Los resultados de esos cuatro estudios forman la base de información y análisis de este trabajo, aunque obviamente relevamos a sus autores de cualquier responsabilidad por la interpretación que hemos hecho de sus aportes.

Siguiendo los lineamientos del proyecto, la tarea central fue examinar la interacción entre movimientos sociales y sistema político, bajo la hipótesis-guía de la existencia de un proceso emergente de democratización en los sistemas políticos latinoamericanos. Arriesgándonos a entrar en materia prematuramente, podemos decir que la situación del sistema político venezolano muestra evidencias a favor de esta hipótesis, que serán discutidas en el cuerpo del trabajo. Pero igualmente pueden ser detectadas numerosas y fuertemente organizadas instancias de resistencia o evasión de estas tendencias democratizadoras. Ejemplo

\* Investigador del Centro de Estudios del Desarrollo (CENDES), Universidad Central de Venezuela.

de esta situación es la actual polémica acerca de las propuestas de reforma política presentadas por la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado.

Si bien las exigencias de democratización del Estado y del sistema político no surgen exclusivamente de los movimientos sociales, ya que ellas pueden ser oídas en el interior de los partidos políticos, en las grandes organizaciones corporativas, y en los medios de opinión, es innegable que aquellos han tenido un impacto político real en las instituciones políticas.

Para examinar los alcances y limitaciones de ese impacto, es necesario considerar la dinámica de relaciones e influencias mutuas entre sistema político, Estado y sociedad civil. Para ello, después de intentar algunas precisiones conceptuales, serán analizados algunos de los rasgos específicos de esta democracia y sus actuales dificultades; en segundo lugar, se propondrá una perspectiva de los movimientos sociales en el contexto previamente discutido: sus orígenes comparados, la evolución de su relación con el sistema político y el Estado —luchas y concertaciones, victorias y derrotas—. Su impacto en la dinámica de toma de decisiones públicas y en los intentos de cambio institucional. La especificidad de sus demandas y las tensiones que ellas introducen en los mecanismos de procesamiento y conciliación establecidos. Su aporte a la cultura política del país en términos de democracia interna como práctica real y no como discurso sin contenido. Sus proyectos emergentes como potenciales agentes de democratización del sistema político. Finalmente, se evaluarán las perspectivas de evolución de la relación entre Estado, sistema político y movimientos sociales.

## I. Democracias y movimientos sociales

La distinción entre democracia política y democracia social y la cuestión de las inconsistencias entre una y otra, tal como plantean Calderón y dos Santos<sup>2</sup>, puede ser un buen punto de partida para la discusión acerca de la existencia de una "democracia emergente" y de la influencia que en ella puedan tener los movimientos sociales.

En efecto, si bien el carácter democrático de un régimen está siempre sujeto a controversia, este carácter tiende a ser defendido argumentándose la existencia de mecanismos de elección y representación formalmente aislados de las diferencias de poder socioeconómico. Así, sin negar la existencia de estas últimas, no se las considera una limitación del carácter democrático de la sociedad, sino una variable a procesar por los mecanismos homogeneizadores de la ciudadanía política.

Las críticas, por su parte, tienden a insistir en una definición inclusiva de democracia, que incorpora exigencias de participación más allá de lo electoral y resultados visibles en cuanto a la reducción de las diferencias de control y acceso a los bienes socialmente valorados<sup>3</sup>.

Evidentemente, ninguna sociedad moderna podría someterse a una evaluación rigurosa de ambas dimensiones y salir totalmente airosa de la prueba, en parte por el crecimiento de las expectativas de participación y redistribución en la medida en que son satisfechas, pero sobre todo por la gran distancia entre las expectativas mínimas que podrían fijarse y el desempeño real en uno o ambos aspectos del programa democrático.

Esto puede llevar a propuestas de disminución de las exigencias, con términos como "poliarquía" (Dahl) para reconocer la imposibilidad de una democracia plena, o a posiciones que jerarquizan una de las dos dimensiones muy por encima de la otra, negando de hecho la legitimidad de la segunda.

La experiencia de los años recientes parece demostrar claramente los grandes peligros de la coexistencia no articulada entre democracia política y social —en la cual las demandas contradictorias de la segunda producen la ingobernabilidad de la primera—<sup>4</sup>. Pero también evidencian la utilidad que ha tenido para los desmanteladores de la democracia social el destruir primero los mecanismos, aun sesgados y defectuosos, de representación y mediación políticas.

Sin embargo, y en gran parte como un intento de respuesta a los ensayos sociales que en uno y otro sentido han tratado de materializar ambas opciones, el debate vuelve a girar alrededor de la viabilidad de articular ambas dimensiones de la democracia, lo cual pasa ante todo por el reconocimiento de las dificultades de esta tarea, simultáneamente con su necesidad<sup>5</sup>.

Los grandes temas de este debate, sobre todo en América Latina, giran en torno de la necesidad de desconfiar de las utopías pero no renunciar a ellas<sup>6</sup>. Desconfianza frente al Estado benefactor que puede convertirse súbitamente en agresor<sup>7</sup>; desconfianza frente a las promesas del desarrollo industrializador y modernizante; desconfianza frente a los partidos políticos, percibidos como agentes de desprestigio de la democracia y de monopolización elitista del poder. Pero al mismo tiempo, conciencia aguda de la necesidad de dar respuestas propias a estos desafíos, como única forma de no dejarse arrastrar por los roles programados desde afuera para nuestros países. Utopía de un Estado como sujeto social-síntesis, que organice las diferencias sin anularlas; utopía de soluciones viables frente al catastrófico deterioro de las economías y de las condiciones de vida; utopía de sujetos políticos que no sacrifiquen la participación en nombre de la eficacia; en síntesis, y aunque parezca una contradicción en los términos, el tono es de un escepticismo creador.

En este contexto, nada más natural que el interés despertado por los nuevos movimientos sociales: ante los actores tradicionales (Estado, partidos, actores corporativos) marcados por fracasos históricos, ellos representan lo que todavía no ha desplegado todas sus posibilidades y por lo tanto puede contener las más disímiles esperanzas.

¿Cuáles son los rasgos específicos que convierten a los movimientos sociales en innovadores de los sistemas políticos latinoamericanos? Aunque la discusión es extensa, se pueden retomar algunos temas que reaparecen en la literatura.

Quizás el rasgo más destacado es la aspiración de autonomía frente al Estado y los partidos políticos, que contrasta con la articulación subordinada de los movimientos sociales tradicionales. Dicha aspiración, además, no surge como producto de un diseño apriorístico, sino de la experiencia misma de los movimientos. En efecto, muchos de ellos nacen como respuestas de autodefensa ante el fracaso de las mediaciones establecidas entre sectores populares o medios y el Estado, fracaso que se traduce en su exclusión de decisiones que los afectan directamente. Sin que la intención inicial sea la de cuestionar las limitaciones del sistema político ni promover cambios profundos, su propia dinámica los va impulsando en esa dirección.

Esta especie de "inocencia" desde el punto de vista proyectual ha sido también un aspecto polémico, porque remite inmediatamente al problema del potencial de cambio de los movimientos sociales y su relación con los partidos políticos. Pueden distinguirse frente a este problema posiciones que van desde la desconfianza hasta el entusiasmo, pasando por la instrumentación. La desconfianza no se basa tanto en la debilidad organizativa innegable que caracteriza a muchos de ellos, sino en lo que se percibe como un particularismo excesivo, incapaz de generar respuestas globales<sup>8</sup>.

Los intentos de instrumentación provienen tanto del orden establecido como de las organizaciones con proyectos de transformación. Apoyándose en la orientación amplia en cuanto a reclutamiento y focalizada con respecto a las metas que caracteriza a los movimientos, las vanguardias organizadas y con acceso a recursos de poder tienen ciertas posibilidades de orientar la acción en el sentido de sus proyectos, especialmente cuando el movimiento se encuentra en una fase de autodefensa. Pero este tipo de manipulación se hace más difícil en la medida en que el movimiento va definiendo sus objetivos propios.

Finalmente, el entusiasmo proviene, en gran parte, de quienes ven en los movimientos una esencia transformadora profunda, que viene a sustituir a las utopías desgastadas; en otras palabras, la prefiguración de una nueva sociedad que durante mucho tiempo se creyó ver en el partido revolucionario. O, más lejos aún, el sujeto histórico en formación destinado a transformar radicalmente el orden social y sobre todo cultural, a concretar una nueva utopía, no estatista, no industrialista, no clasista, más radical, en el fondo, que todas las revoluciones modernas<sup>9</sup>.

Más prudentemente, autores como Touraine<sup>10</sup> y Gorz<sup>11</sup> proponen una coexistencia conflictiva entre la sociedad "programada" o "post-industrial" y los nuevos movimientos sociales, concebidos no como alternativa de poder sino como representantes de la diferencia, de lo no programado, de lo irreductible a la nueva racionalidad tecnocrática<sup>12</sup>.

Ahora bien, frente al revuelo que producen en el mundo académico los movimientos mismos —al menos es el caso en Venezuela— asumen con reticencia o rechazan abiertamente las etiquetas y los destinos que los modelos teóricos les asignan, como si quisieran extender su ambición de autonomía al derecho a elaborar sus propias representaciones.

Al mismo tiempo, su empeño en diferenciarse de organizaciones tradicionales se opone a la formulación de programas detallados y explícitos, así como al establecimiento de pautas organizativas rígidas y centralizadas. Es por ello que uno de los puntos polémicos en la discusión interna sea el de los proyectos orientadores de la acción a largo plazo; para algunas corrientes, contar con un proyecto de nueva sociedad es indispensable para seguir existiendo y crecer; para otros, sería elemento de cierre prematuro ante la diversidad de reivindicaciones e intereses que aspiran a expresarse por medio de los movimientos.

En síntesis, los movimientos sociales no tradicionales surgen como un resultado de las limitaciones de la democracia, en las cuales es difícil separar la dimensión política de la social, ya que las carencias se realimentan unas a otras. En su proceso de enfrentamiento a los poderes establecidos se ven en la necesidad de presionar hacia la ampliación de la democracia política como forma de avanzar hacia sus metas en el plano social. Pero en este proceso añaden una nueva dimensión: la democratización de la cultura política, como la ampliación de los espacios de constitución de nuevos sujetos y nuevos discursos sociopolíticos. Así, su presencia misma como actores, reconocidos o no, es de por sí un nuevo elemento que cambia las referencias del sistema político. En las próximas páginas trataremos de seguir este proceso para el caso venezolano, apoyándonos en las experiencias de sus protagonistas.

## II. Tensiones en la democracia venezolana

El régimen democrático-representativo venezolano, uno de los más duraderos de la región, se encuentra en los últimos años sometido a crecientes tensiones. Ellas provienen, por una parte, de tendencias inscritas en su mismo funcionamiento que han ido madurando hasta desembocar en ineficacia y pérdida de legitimidad y, por la otra, de consecuencias no previstas del desarrollo de la sociedad, como el surgimiento de nuevas reivindicaciones y nuevos actores, que desbordan el marco inicial diseñado para procesar la acción política<sup>13</sup>.

Un logro ampliamente reconocido del régimen es la continuidad misma en la operación de los mecanismos formales de representación. Ello ha traído como consecuencia que la "democracia formal" sea una práctica que tiende a ser valorada en sí misma, aunque se critique su manipulación por los partidos y otros grupos de poder. Es por ello que muchas organizaciones populares defienden su legitimidad ante el desco-

nocimiento o la agresión por parte de aparatos del Estado, acogiéndose a las garantías constitucionales y a la ideología "democratista" que sustenta a las instituciones políticas establecidas.

Pero este énfasis en la representatividad ha sido acompañado por una creciente incapacidad para cumplir con los postulados explícitos de democracia social previstos constitucionalmente. El estudio de Molina<sup>14</sup> acerca de la democracia en el Derecho Público y en la práctica política demuestra convincentemente que esos dos procesos no son independientes sino que están estrechamente ligados: en efecto, la existencia de un régimen exclusivamente representativo es un medio para evitar el control permanente o aun ocasional de los electores sobre los funcionarios electos, lo cual les permite desviarse de sus programas y ofertas electorales sin temer sanciones inmediatas de aquellos. Como además este régimen se repite en las organizaciones de representación de intereses como partidos y gremios, ellas pueden ser fácilmente controladas por organismos de dirección no responsables ante sus bases.

En otras palabras, más que de una falta de articulación entre democracia política y democracia social, el sistema político padece de una excesiva articulación entre prácticas excluyentes en lo político y lo social.

Estas prácticas excluyentes crean un campo propicio para el juego de ideologías tecnocratizantes; a medida que el discurso "populista" se hace peligroso por su contraste con las prácticas reales, tiende a ser sustituido por un discurso de la modernización y la tecnificación como medios superiores para el logro de los fines socialmente relevantes<sup>15</sup>. Sin embargo, el poder fundamental de decisión sigue estando en manos de las élites tradicionales, que han logrado contener las aspiraciones de autonomía de diversos núcleos tecnocráticos.

Este predominio partidista también se manifiesta por un desdibujamiento de los programas de los partidos, evitando cualquier expresión que pueda ser interpretada como un compromiso definido con algún sector específico. Ello proporciona libertad a las élites partidistas para establecer acuerdos y compromisos pragmáticos entre sí y con diversos grupos de presión, lo cual les ha permitido hasta ahora enfrentar algunos conflictos sin excesivo desgaste de sus relaciones internas. Sin embargo, estas negociaciones han hecho más visible el alejamiento entre las élites y la población<sup>16</sup>.

El sistema de concertación tripartita presidido por el Estado ha sido sometido a fuertes tensiones durante los dos últimos gobiernos. La creación de la Comisión Nacional de Costos, Precios y Salarios, y los resultados de su funcionamiento, enfrentaron a las dirigencias sindical y empresarial; esta última logró impulsar aumentos de precios con el apoyo del gobierno, para luego retirarse de las discusiones cuando el sector laboral comenzó a presionar por aumentos salariales<sup>17</sup>. Dos años después de la instalación de la Comisión, las demandas de la Confederación de Trabajadores de Venezuela (controlada por Acción Democrá-

tica) sobre aumentos generalizados de salarios no han sido satisfechas. La comisión tripartita, instancia de diálogo no oficial entre Estado, trabajadores y empresarios (que se inició en el período 1974-1978, se eclipsó desde 1979 y fue reactivada en 1984 como expresión de la política de "Pacto Social" del presidente Lusinchi), se encuentra de nuevo paralizada<sup>18</sup>.

Las dificultades del movimiento sindical para obtener las reivindicaciones que se ha propuesto no han impedido que Acción Democrática siga controlando a la CTV; esta situación tiende a apoyar la hipótesis de Molina según la cual no es necesariamente la debilidad del movimiento obrero lo que explica el incumplimiento de los componentes de la democracia social, sino fundamentalmente su subordinación a un partido como Acción Democrática y la ausencia de "mecanismos institucionalizados de participación directa"<sup>19</sup>.

Por un lado, entonces, el Estado venezolano es "social" sólo desde el punto de vista formal y en ese sentido crea una disonancia entre las expectativas de quienes esperan su intervención redistributiva o protectora y los decrecientes resultados de ella. Pero desde el punto de vista de algunas vanguardias empresariales en sintonía con el resurgimiento neoliberal, el Estado es cuestionado precisamente por su pretensión equilibradora e interventora. Los argumentos son ya demasiado conocidos para repetirlos, pero lo importante es que su efecto es abrir otro flanco en la legitimidad del Estado, y en general de todo el sistema de relaciones entre actores que gira a su alrededor.

A las tensiones entre los actores centrales del sistema político y en el interior de cada uno de ellos se suma la presión de aquellos, como los pequeños y medianos industriales, los movimientos regionales, y los nuevos movimientos sociales, que no han encontrado un lugar para el planteamiento de sus demandas en la trama de acuerdos y negociaciones. Algunos de estos "nuevos" actores exigen el derecho a la ciudadanía política como medio para ratificar e impulsar derechos sociales que han venido conquistando en la sociedad civil, pero que no han encontrado mecanismos de absorción institucionalizada en el sistema político, como no sea la mediatización por los partidos o el clientelismo estatal. Otros siguen sus procesos de organización, dando más énfasis al logro de una identidad autónoma que el ser incorporados o reconocidos.

Estos grandes problemas de la democracia venezolana: la falta de control popular y su consecuencia, la pérdida de la dimensión social; el desequilibrio entre los actores corporativos; la creciente ilegitimidad del Estado mediador-distribuidor, y el cierre a los nuevos sujetos socio-políticos, han sido percibidos por los sectores dirigentes con suficiente preocupación como para intentar una respuesta actualizadora global: la reforma del Estado.

En las próximas secciones de este trabajo nos referiremos en algún detalle a las propuestas emanadas de la Comisión Presidencial

para la Reforma del Estado, creada en 1984, puesto que constituyen un programa de ampliación controlada del sistema político, con la intención de responder a la creciente insatisfacción que produce. Sin embargo, es necesario antes dar un rodeo que nos permita identificar el rol que pueden estar jugando los nuevos movimientos sociales en esta propuesta de reforma, así como en otros procesos tendientes a una ampliación de la democracia en Venezuela.

### III. Los movimientos sociales como fuerza democratizadora

En esta sección examinaremos la hipótesis central del trabajo, según la cual los movimientos sociales son una fuerza democratizadora en el sistema político venezolano, y trataremos de mostrar cuáles son las formas específicas en las que influyen en este sentido. Para ello se hará un análisis comparativo de los movimientos estudiados (vecinos, mujeres y cooperativas) tomando en cuenta sus orígenes, sus demandas, su impacto en el entorno político, su aporte en términos de ejercicio democrático interno, y el carácter de sus proyectos emergentes. Este análisis, complementado con la discusión de resultados de otras investigaciones, nos permitirá aproximarnos a una respuesta a la pregunta inicial.

#### a. *Los movimientos sociales como producto del éxito-fracaso de la democracia venezolana*

La idea de que los movimientos sociales venezolanos son a la vez el producto de un éxito y un fracaso obedece a que su conformación ha encontrado ciertas condiciones favorables en la continuidad de las reglas de juego democrático garantizadas constitucionalmente, si no evitando totalmente la represión de sus acciones reivindicativas (represión que afecta sobre todo a las organizaciones de sectores populares) sí permitiéndoles cierto margen de defensa legal y política, y acceso al ejercicio de derechos básicos como el de reunión, expresión y organización. Pero al mismo tiempo ellos son el resultado del fracaso relativo de los sistemas de representación, conciliación y distribución que conforman buena parte del proyecto explícito del régimen político venezolano.

Este doble origen es claramente visible en el movimiento de mujeres, cuyos primeros antecedentes coinciden con la apertura política postgomecista. Las mujeres, organizadas inicialmente a partir de la lucha contra la dictadura, pasan a exigir reivindicaciones específicas en la reforma de la Ley del Trabajo de 1936 y presionan para reformar el Código Civil en 1942. En años recientes, logran superar diferencias doctrinarias para presionar por nuevas reformas legales, ante la desconianza de las dirigencias partidistas<sup>20</sup>.

En el caso de los vecinos, a partir de 1958 se reproducen las organizaciones de base promovidas y controladas por los partidos especialmente en los sectores populares. Las organizaciones de vecinos de sectores medios, por su parte, se originan al margen de la iniciativa partidista, y en conflicto con el ejercicio incontrolado del poder municipal. En palabras de Zambrano:

"...comienzan a organizarse las Asociaciones de Vecinos como una respuesta de los habitantes de la ciudad ante la corrupción, negligencia y atropello dirigido desde los Concejos Municipales."<sup>21</sup>

Los relativos éxitos encontrados a partir de la defensa colectiva de los derechos llevan a nuevos niveles de organización; federaciones urbanas y coordinadoras sectoriales que permiten ampliar las bases de apoyo y la capacidad de presión.

El caso de las cooperativas es especialmente interesante porque muestra como una organización inicialmente implantada desde fuera, en el contexto de planes de control e incorporación de la población a valores de "clase media", se reorienta en el curso de los años hacia contenidos críticos y autonomistas. En efecto, el movimiento cooperativo, que había sido promovido con ayuda estatal y de organismos internacionales en la década del sesenta, superó los esquemas de organización que lo fragmentaban sectorialmente, en la medida en que enfrentó problemas no previstos en los modelos de organización y no resueltos por el Estado, como la especulación con bienes y servicios de primera necesidad, y se vio obligado a proporcionar sus propias respuestas<sup>22</sup>.

Otras organizaciones de base, como los intentos de sindicalismo alternativo y los movimientos culturales comunitarios, parecen seguir esta misma pauta: la de ocupar con fines e instrumentos propios los vacíos que el Estado, los partidos y los gremios corporativos dejan frente a sus obligaciones y compromisos, aprovechando las posibilidades de organización que el sistema político está obligado a reconocer. Pero no siempre se trata de sustituir a esos actores, sino de ocupar espacios en competencia con ellos, definiendo en el proceso nuevas formas de acción y organización. El clientelismo, base de las organizaciones subordinadas, pierde terreno paralelamente con la complejización y desorganización del Estado. De esta forma van surgiendo organizaciones menos dispuestas a ser tuteladas por quienes son cada vez menos capaces de responder con resultados satisfactorios a las demandas.

Quizás la antinomia éxito-fracaso pueda ser mejor expresada diciendo que los movimientos sociales connotan a la vez el agotamiento y la posibilidad de superación de las estructuras y relaciones que caracterizaron al sistema político venezolano en las últimas tres décadas.

### *b. Demandas democratizadoras hacia el sistema político*

El paso de la autodefensa a la exigencia de cambios institucionales que den una base legal y política a las reivindicaciones de los movimientos parece haberse dado de una forma relativamente rápida en Venezuela, según indican los estudios de caso. Aunque ello no quiere decir que esa sea la meta preminente de todos los movimientos sociales venezolanos, no hay duda que ella ha ocupado un lugar importante en las prioridades. Otro rasgo significativo es el carácter amplio y en muchos casos el contenido profundo de los cambios propuestos. Finalmente, parece haber habido un éxito notable en el logro de algunas de las metas planteadas, o al menos en la movilización de opinión en torno de ellas, sobre todo si se contrastan con la lentitud habitual del proceso legislativo y la poca eficacia transformadora de las organizaciones corporativas<sup>23</sup>.

El caso del movimiento vecinal es el más visible en sus repercusiones; la lucha por participar en la definición de usos de tierras sin desarrollar, dio lugar a victorias y derrotas, pero impuso a las asociaciones como una fuerza real a nivel municipal, que no podía ser ignorada. La reforma a la Ley Orgánica de Régimen Municipal dio un reconocimiento legal a dichas asociaciones, pero al mismo tiempo introdujo trabas burocráticas para dicho reconocimiento<sup>24</sup>. Finalmente, muchas de las reformas propuestas por la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE) coinciden con las demandas de los vecinos. Basándonos en Zambrano<sup>25</sup>, veamos cuáles son las demandas concretas:

1) Nueva reforma a la Ley de Régimen Municipal, que contemple mantener la separación entre elecciones nacionales y municipales, limitar las campañas a tres meses, reducción del período del mandato a tres años, reducción del ámbito territorial de competencia municipal, creación de la figura del alcalde para separar las funciones legislativas de las ejecutivas, designación por elección de las juntas comunales, referéndum municipal, posibilidad de revocación del mandato, apertura de información y participación a las comunidades, y mecanismos de sanción penal a los funcionarios que no cumplan con la Ley.

2) Reforma a la Ley del Sufragio, incluyendo el voto nominal por listas abiertas.

3) Apoyo a las propuestas de modificación de la Ley de Partidos Políticos formuladas por la COPRE y el Consejo Supremo Electoral, en el sentido de democratizar la vida interna de los partidos por medio de elecciones primarias, disminución de cargos vitalicios, control de las contribuciones privadas, limitación de los gastos de campaña, entre otras medidas.

La coincidencia entre demandas y propuestas no puede atribuirse a una presión directa del movimiento vecinal hacia la COPRE, ya que ella no incluye ningún representante del mismo y no hay evidencias de

que se le hayan presentado demandas específicas en forma directa; parece provenir más bien de la extensa difusión que han tenido los planteamientos vecinales y el eco que han encontrado en los sectores más avanzados de los partidos políticos<sup>26</sup>. El documento titulado "Los vecinos queremos más democracia", redactado en 1982, que propuso un conjunto de reformas ahora parcialmente acogidas por la COPRE, fue objeto de una amplia campaña de difusión por las asociaciones<sup>27</sup>. Otro factor importante parece ser la alta abstención producida en las elecciones municipales de 1984, interpretada como un signo de descontento frente al régimen electoral.

En realidad, puede decirse que ya esas propuestas no son una reivindicación específica de las asociaciones de vecinos sino que son compartidas por la mayoría de la población<sup>28</sup>, y por sectores internos de los círculos de poder político<sup>29</sup>. Este consenso no ha desembocado hasta ahora en modificaciones significativas, aparte de la tímida reforma a la Ley Municipal y la separación entre las elecciones municipales y las nacionales iniciada en 1978. Pero el país se mantiene en espera de la decisión de Acción Democrática, como partido de gobierno, acerca de las reformas propuestas o apoyadas por los vecinos. En la próxima sección volveremos sobre este punto.

Parecen haber tenido más éxito las mujeres organizadas, quienes entre 1981 y 1982 presionaron para la aprobación de la reforma al Código Civil, que contemplaba importantes avances en cuanto a sus derechos (como la fijación conjunta del domicilio conyugal, la administración conjunta de los bienes de la comunidad y la patria potestad compartida).

Un elemento especialmente destacado de esta movilización fue la coordinación de esfuerzos entre las organizaciones de mujeres, las dirigentes de partidos políticos y las funcionarias gubernamentales responsables de promover la reforma: en el trabajo conjunto se generó una solidaridad que superó las diferencias de ubicación, y derrotó las fuertes resistencias de algunos congresistas frente a la reforma<sup>30</sup>.

En el actual gobierno parece que se está dando una situación similar, basada en la apertura de la titular de la Oficina de Mujer y Familia, ahora ministra de la Juventud, a la participación y discusión de programas y leyes con las organizaciones de mujeres. Más aún, la convocatoria del ministerio para evaluar el decenio de la mujer en 1985 parece haber sido un estímulo importante para la constitución de una Coordinadora Nacional de Organizaciones No Gubernamentales de Mujeres (ONG). Actualmente, la Coordinadora continúa impulsando nuevas reformas (al Código Penal y a la Ley del Trabajo) con movilizaciones públicas ante el Congreso<sup>31</sup>.

Ciertamente, esta es una situación poco usual de colaboración entre aparatos del Estado y movimientos sociales, que tiende a subrayar la especificidad de los movimientos de mujeres: si por una parte expresan reivindicaciones particulares de un grupo social, y en esto se asemejan a



otros movimientos sociales, la trascendencia de esas reivindicaciones es tal que afecta inmediatamente a toda una trama de relaciones económicas, sociales y culturales. Por otra parte, es difícil imaginar algún otro tema que pudiera generar tanto consenso entre personas con adscripciones político-institucionales e ideológicas tan diversas.

Ello ha permitido que hasta ahora las reivindicaciones de las mujeres no hayan quedado atrapadas, como tantas otras, en paquetes globales como el de reforma del Estado, y tengan grandes posibilidades de concretarse en reformas legislativas.

El movimiento cooperativo, por su parte, obtuvo su mayor impacto en el sistema institucional cuando logró en 1975 la reforma de la Ley de Cooperativas que reconoció la estructura integrada regionalmente y el principio de la planificación participativa. Ello fue posible por "la presencia de cooperativistas que representaban el nuevo proceso, en la Superintendencia Nacional de Cooperativas..."<sup>32</sup>. Sin embargo, esta coyuntura cedió el paso a otras menos favorables, en las cuales el Estado ha oscilado entre los intentos de instrumentación y la indiferencia, pero sin una estrategia a largo plazo. Por ser el cooperativismo un movimiento social organizado a nivel nacional, sus contactos con el Estado y los partidos políticos son más diversos que los de los otros que hemos examinado. Esta diversidad proporciona una muestra de la heterogeneidad del Estado: si por un lado se le otorgaron créditos a través del fondo de financiamiento cooperativo, por otro se les negaba un subsidio vital para el mantenimiento de un servicio de transporte urbano; algunos despachos oficiales favorecen la actividad de distribución de alimentos en ferias populares, otros la obstaculizan, y así sucesivamente.

En el momento actual, las demandas democratizadoras del movimiento cooperativo no se dirigen solamente a reivindicaciones específicas, como el respeto a disposiciones legales que les dan preferencia en la contratación con el Estado, sino a apoyar las reformas políticas propuestas por los vecinos. Esta actitud corresponde a una estrategia de articulación entre los movimientos y organizaciones populares, dirigida a la acumulación de fuerzas para impulsar cambios profundos en los planos económico, organizativo e ideológico. Pero, dado que esta estrategia es parte de un proyecto más general, retomaremos su análisis más adelante, al discutir el problema de los proyectos de los movimientos sociales (sección *d.*).

Como hemos visto, las respuestas del Estado y el sistema político varían ampliamente según los casos, siendo difícil establecer una pauta uniforme, aparte de constatar que hasta ahora no ha habido una estrategia coherente para enfrentar o absorber las demandas de los movimientos. Esto ha hecho que ellos se asimilen a grupos de presión, dedicados a utilizar diversos tipos de recursos —campañas de opinión, inserción en el gobierno, acciones de calle, presión interna en los partidos—

para lograr sus fines. Y esto, al ponerlos en competencia con otros grupos de presión, algunos muy poderosos, produce resultados heterogéneos y poco predecibles.

La única respuesta global surgida desde el Estado para responder a las demandas de éstos y otros movimientos ha sido la constitución de la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado y sus propuestas. Aunque ellas no han sido todavía ratificadas por los partidos y el Gobierno, dan una posible pauta de los grandes temas de discusión del sistema político en los próximos años, aun si no se lograra su puesta en práctica.

### *c. Reforma del Estado y movimientos sociales*

Aunque la idea de una reforma del Estado no es nueva en Venezuela, ella había sido tradicionalmente concebida en un sentido estrecho, como modernización y racionalización del aparato del Estado<sup>33</sup>.

Los crecientes indicios de malestar frente a la gestión estatal, agravados por las insuficiencias del modelo de relaciones Estado-sociedad en años recientes, fueron dando consistencia a la idea de una reforma integral, que no concibiera al Estado como un objeto manipulable técnicamente, sino como un conjunto de relaciones entre agentes sociales.

Es así como, en cumplimiento de su programa electoral, el presidente Jaime Lusinchi decreta la creación de la COPRE el 17 de diciembre de 1984. Ella se fundamenta en la necesidad de establecer "un Estado moderno, esencialmente democrático y eficiente, en el cual los postulados de la Constitución adquieren plena vigencia y la participación ciudadana constituya un elemento efectivo en la toma de decisiones de los poderes públicos"<sup>34</sup>.

Sus treinta y cinco miembros componen un grupo representativo de los actores sociales y políticos que por medio de diversos acuerdos han construido una hegemonía compartida en la sociedad venezolana. Predominan los dirigentes o simpatizantes de los partidos mayoritarios y empresarios o gerentes de grandes grupos económicos; pero también hay modestas representaciones de la izquierda, el sindicalismo, las mujeres militantes de partidos y el mundo académico.

En abril de 1985, la Comisión presentó su plan de trabajo<sup>35</sup>, elaborado por tres subcomisiones: reforma institucional, reforma administrativa y problemas inmediatos. A su vez, estas subcomisiones se subdividen en grupos de trabajo que incluyen una amplia gama de problemas. Desde el punto de vista de la relación entre el Estado y el ciudadano, hay algunas tareas especialmente significativas, como las dirigidas a "la plena vigencia de los mecanismos constitucionales referentes al Estado Democrático y Social de Derecho"<sup>36</sup>. De este campo, se consideró como un problema a enfrentar con urgencia el de la reforma del régimen municipal y de la Ley del Sufragio<sup>37</sup>.

En octubre de 1986, la Comisión había presentado nueve proyectos correspondientes a aspectos económicos, administrativos y sociales<sup>38</sup>, pero el que ha provocado mayor atención de la opinión pública es el programa de reformas políticas, considerado por la misma Comisión como el que requería una respuesta más inmediata<sup>39</sup>.

El principio estratégico que orienta las propuestas es la democratización vertical y horizontal, como parte de un proceso global:

"Ha querido la Comisión que estas proposiciones no tengan un carácter aislado; por el contrario, las concibe dentro de un proceso continuo de reformas de la sociedad en los planos político, institucional, administrativo, económico y social. Así como los ciudadanos demandan una democratización progresiva, racional y creciente del poder, la provincia venezolana, por muchos respectos fuerte y pujante, también reclama con justicia un proceso de descentralización. La democratización horizontal y vertical es un principio estratégico del proceso de reforma del Estado venezolano (...). La descentralización del poder le da creciente vigor y racionalidad a la participación ciudadana"<sup>40</sup>.

Las propuestas incluyen las siguientes áreas:

1. Profundización de la democracia en los partidos políticos.
2. Reformas de la Ley Orgánica del Sufragio.
3. Elección popular, directa y secreta de los gobernadores de las entidades federales.
4. Reformas a la Ley Orgánica de Régimen Municipal.
5. Financiamiento de los partidos políticos"<sup>41</sup>.

El contenido específico de las propuestas, especialmente en lo relativo al gobierno local, coincide en gran parte con las demandas de las asociaciones de vecinos que analizamos en la sección anterior. La elección directa de los gobernadores obedece a la creciente presión de grupos regionales, y el conjunto de las medidas se orienta a corregir las tendencias antidemocráticas y excluyentes que afectan tanto a la organización del Estado como a los partidos.

Es obvio que no se puede atribuir exclusivamente a los movimientos sociales el mérito o la fuerza de haber impulsado estas propuestas de reforma; pero su coincidencia con las demandas que ellos han venido promoviendo no es casual. Esto comprueba una vez más el dinamismo de estos actores con respecto a los gremios corporativos, si se piensa que un proyecto como el de establecer la cogestión en el sector público, propuesto por la CTV en 1980, no ha sido hasta hoy ni siquiera ensayado experimentalmente, a pesar de la aparente influencia de la central sindical.

Por otra parte, es necesario reconocer que la decisión política final sobre las reformas no ha sido tomada, a pesar del respaldo indivi-

dual dado por dirigentes de todos los partidos políticos; y que los sectores interesados en mantener su control centralizado sobre el sistema político podrán desarrollar estrategias para "rodear" las reformas.

De hecho, ya se han manifestado fuertes resistencias en el propio partido de gobierno, especialmente en lo relativo a la democratización de los partidos políticos y los cambios en el sistema electoral<sup>42</sup>.

Aunque la posición oficial de Acción Democrática no ha sido definida, parece perfilarse una diferencia de percepción entre sus representantes en la COPRE y el aparato partidista; los primeros, como el actual presidente de la comisión, Arnoldo J. Gabaldón, consideran:

"como un hecho imprudente el diferir las reformas, cuando éstas son ampliamente demandadas por la población (...) en el país se ha configurado un clima propicio para adelantar esas iniciativas y muy especialmente las de carácter político.

"Es del criterio que los dirigentes que no perciban este fenómeno, seguramente serán rebasados por los acontecimientos. Ya que no es posible seguir 'satisfaciendo' estas demandas en base a pura retórica"<sup>43</sup>.

Sin embargo, los privilegios y el control oligárquico que ejercen las altas direcciones partidistas no son elementos fácilmente desechables, ya que, como hemos visto en la segunda sección de este trabajo, ellos forman parte de una estructura coherente de exclusión que, una vez desequilibrada, puede abrir peligrosas brechas en todo el sistema hegemónico. Por eso no debe extrañar la resistencia de quienes tienen mucho que perder con las reformas.

En el fondo, las posiciones contrapuestas parecen reflejar percepciones diversas acerca del grado en que el actual sistema político es todavía capaz de controlar en forma autoritaria, clientelista y paternalista a la población. Si bien es indudable que esa capacidad está lejos de desaparecer, los sectores más lúcidos de las élites partidistas han percibido el potencial de cuestionamiento y autonomización de los nuevos actores, e intentan reformas que, sin ser en modo alguno "radicales", podrían dar un nuevo aliento a la legitimidad del sistema político, al responder limitadamente a algunas demandas de participación.

En ese sentido, el papel que pueden jugar los movimientos sociales en el actual proceso de reforma del Estado es potencialmente significativo, en el sentido de presionar, desde la sociedad civil y también por medio de sus prolongaciones hacia los partidos, por un cumplimiento del programa de reformas. Es necesario subrayar que la mayoría de los partidos políticos de oposición respaldan en conjunto las reformas electorales y municipales. Sin embargo, la experiencia adquirida hasta ahora permite prever que sólo serán adoptadas las reformas más tímidas entre las propuestas.

Si el aporte de los movimientos sociales se limitara a impulsar

estas reformas, no dejaría de ser valioso, pero no superaría el papel de un grupo de presión. Es por eso que, sin desprestigiar la importancia actual y los efectos hasta ahora logrados por las movilizaciones de estos actores, consideramos que sus contribuciones a la cultura política pueden ser más profundas y duraderas. A ellas dedicaremos las dos siguientes secciones.

#### *d. Los movimientos sociales como agentes de prácticas democráticas*

En su esfuerzo por enfrentar las limitaciones y aberraciones del régimen democrático venezolano, los movimientos sociales han ensayado prácticas y formas de organización dirigidas a evitar la concentración del poder y la consiguiente manipulación de las bases. Algunos de los principios comúnmente enfatizados son: el respeto a la persona sobre las exigencias de los aparatos y las jerarquías; la prioridad de la discusión de fondo sobre las consignas y del pluralismo interno sobre las divisiones partidistas e ideológicas; la responsabilidad, revocabilidad y relevo de los electos; la transparencia de la gestión; la resistencia a la organización burocrática centralizada y la defensa de la autonomía de las unidades de base; la importancia de los mecanismos de educación y ampliación de conciencia.

Estos rasgos, que parecen dibujar una imagen "en negativo" del sistema político dominante, van adquiriendo viabilidad al ser practicados cotidianamente. Se van convirtiendo, al mismo tiempo que en una realidad vivida, en fuentes de reivindicaciones exigibles por todos los actores sociales, dentro y fuera de sus organizaciones, en la medida en que los principios que las inspiran pueden ser generalizables a otros ámbitos de acción. Dos estudios de caso presentan ejemplos de esta dinámica:

"En la práctica, las Asociaciones de Vecinos han venido a conformarse como una vía para la democratización del sistema político. Se puede identificar una relación entre una mayor conciencia política y una mayor exigencia de participación, con la intervención activa en la defensa de sus derechos.

"No hay nada que concientice más y que resalte el valor de la democracia, que la práctica colectiva para lograr objetivos de beneficio común. Un comienzo 'sencillo' y puntual como una acera o un parque, lleva sucesivamente a opiniones e intervenciones más importantes desde el punto de vista político"<sup>44</sup>.

"Los militantes de partidos políticos que han vivido las experiencias participativas en nuestros movimientos democráticos, llevan esa experiencia imborrable, de haber sido respetados por el movimiento, de no haber sido manipulados y se convierten por eso en propugnadores de esas concepciones dentro de sus organizaciones"<sup>45</sup>.

Veamos algunos ejemplos de estas nuevas prácticas y formas organizativas:

La Coordinadora Nacional de Organizaciones no Gubernamentales de Mujeres surge a partir de grupos heterogéneos, donde tienden a enfrentarse los estilos de las militantes de partidos y las organizaciones feministas; sin embargo, esto no les impidió desarrollar sus actividades, y es después de más de un año de existencia que acuerdan un proyecto de estatutos que incluyen como rasgos principales:

"...dirección horizontal, decisiones por consenso, coordinación que rota cada tres meses, posibilidad abierta de sumar tanto a grupos como a mujeres sin grupo"<sup>46</sup>.

Los vecinos han desarrollado un esquema organizativo que trata de dar igual jerarquía a las organizaciones y luchas locales que a las sectoriales y nacionales, permitiendo mantener la conexión de las asociaciones con sus bases, evitando convertirse en vanguardias aisladas<sup>47</sup>. De hecho, hasta ahora no existe una organización nacional centralizada. Algunas corrientes, como la que expresa el autor del estudio de caso, consideran que esto es positivo:

"Desde el punto de vista de las asociaciones de vecinos, éstas tendrán que evitar los peligros de burocratizarse o centralizarse. Es preciso que durante algún tiempo se permita un crecimiento horizontal que promueva la organización y la convierte en una forma cotidiana de organizarse. Se debe evitar la tentación de crear estructuras centrales que pretendan representar intereses de todo el país. Durante algún tiempo el proceso importante es el de crecimiento, un poco desordenado y sin control, pero será lo único que permitirá un movimiento fuerte y generalizado"<sup>48</sup>.

El movimiento cooperativo es el que ha elaborado un esquema organizativo más completo, posiblemente por la complejidad y diversidad de actividades que realiza, y por estar integrado nacionalmente. Algunos de sus principios, como la representación democrática y no patrimonial (conocido como "un hombre, un voto"), la no afiliación política o ideológica institucional, los mecanismos de vigilancia de la gestión por la base, son pautas universales del cooperativismo. Otros son opciones adoptadas como resultado de las experiencias concretas del movimiento venezolano. Examinemos brevemente algunas de sus formas operativas: el principio general que orienta la organización es la integración regional de cooperativas, independientemente de su actividad económica específica. Ello potencia el crecimiento de actividades complementarias (producción, distribución, servicios), permite optimizar recursos al obtener economías de escala, y va constituyendo redes de apoyo organizativo con base local y extensión creciente hasta llegar al nivel nacional.

Desde el punto de vista de la gestión, el principio básico es la participación de todos los involucrados en la actividad: socios, empleados (cuando los hay) y usuarios. Participación que se organiza bajo la modalidad de planificación participativa, basada en el supuesto de que el movimiento es propiedad colectiva. Las asambleas periódicas tienen como principal objetivo la evaluación del cumplimiento de las metas y la discusión de los nuevos planes de trabajo.

Los mecanismos de representación incluyen la elección nominal de los directivos, el carácter colegiado de los cuerpos directivos y la rotación interna de sus cargos, la no reelección sucesiva y la descentralización de las actividades de coordinación<sup>49</sup>.

De la revisión sobre las prácticas organizativas se desprende claramente una tendencia común a salvaguardar la autonomía de las organizaciones de base, y a alejarse de los modelos centralistas.

Pero también se perciben diferencias importantes entre un movimiento como el cooperativismo, que viene practicando un esquema organizativo durante una década, el movimiento vecinal, que duda entre opciones diferentes, y el de mujeres, que apenas ensaya en medio de reservas un modelo de máxima flexibilidad.

Esta diversidad, que expresa las diferencias en los ritmos de constitución y en el tipo de actividad de cada uno, debe servirnos para subrayar lo inapropiado de hablar de "los movimientos sociales" como una realidad homogénea; si a veces sus efectos sobre la sociedad se superponen, impidiendo distinguir el aporte específico de cada uno, ello no debe hacer olvidar que el principio mismo que les da su vitalidad es la defensa de la diferencia, de la irreductibilidad de sus demandas en una "ciudadanía" abstracta. Aunque todos los movimientos que hemos analizado apoyan la idea de la articulación entre sí, en su mayor parte no lo hacen en la perspectiva de una fusión que los subordinaba a un proyecto homogéneo. Así, sus prácticas democratizadoras, bajo una comunidad de principios, generan formas diferenciadas. Esto, tanto como las formas mismas, puede ser uno de sus aportes más importantes a la democratización del sistema político.

Posiblemente donde se ve con más claridad el carácter diferenciado de los movimientos es en la discusión de sus proyectos o, más bien, de la conveniencia o no de tener proyectos definidos, aspecto que examinaremos en la próxima sección.

#### e. *Movimientos sociales y proyectos*

Hemos visto que los movimientos sociales surgen y se desarrollan inicialmente con fines limitados de autodefensa y que progresivamente amplían el campo de su intervención. Esto implica que en la fase inicial la cuestión de la necesidad o no de un proyecto global que oriente su

acción no es una preocupación central. Sin embargo, la misma ampliación de sus actividades y la confrontación con otros actores van impulsando, con diferentes ritmos e intensidades, hacia el diseño de estrategias que permitan influir en la dinámica sociopolítica con alguna eficacia.

Pero de aquí no surge "naturalmente" un proyecto como una progresión lineal, ya que su formulación implica establecer un cierto tipo de identidad para el movimiento, lo cual puede abrir polémicas que permanecían latentes. Pareciera haber tres grandes opciones en la definición de la identidad de los movimientos y sus proyectos:

a) Limitarse a ser grupos que expresan intereses específicos y presionan para impulsarlos en el marco de las "reglas de juego" existentes.

b) Convertirse en agentes de una ampliación de los mecanismos de participación democrática, como una manera de asegurar sus intereses y reforzar su capacidad de presión.

c) Asumirse como gestores o participantes en la construcción de un modelo alternativo de sociedad, sustancialmente distinto del actual.

Esta tensión entre opciones de identidad parece estar presente en los casos estudiados, y ha recibido diferentes respuestas, cuyo análisis puede aportar alguna luz acerca de los aportes de los movimientos sociales a la cultura política.

El estudio de Espina sobre el movimiento de mujeres en Venezuela<sup>50</sup> muestra claramente la tensión entre el modelo de organización feminista, centrado alrededor de los "intereses estratégicos del género"<sup>51</sup>, y el modelo de los "frentes de mujeres", que responde a los "intereses prácticos del género". De hecho, podría agregarse otro modelo, el de las organizaciones de mujeres subordinadas a los intereses de partidos, sindicatos o gremios, que representaría un nivel previo al de defensa de intereses específicos. Estos tres modelos organizativos, derivados de la prioridad dada en sus proyectos implícitos a diferentes intereses, coexisten en la ONG. El dilema que se plantea es que un excesivo énfasis en alguna de las tres direcciones contrapuestas puede, o bien subordinar al movimiento y limitarlo a acciones simplemente paliativas, o bien aislarlo como una vanguardia sin conexión con las masas a las que se dirige.

Es cierto que existe en teoría la posibilidad de que la misma lucha vaya "politizando" los intereses prácticos hasta acceder a los estratégicos. Pero, dado que:

"...los intereses de las mujeres son muchos más que los intereses del género y los intereses prácticos del género se entrecruzan con los de clase, la unidad y cohesión de las mujeres no pueden ser asumidas sobre la base de los intereses estratégicos del género. Sólo serán posibles en base a un programa común que privilegie los intereses prácticos del género"<sup>52</sup>.

La práctica de la ONG y las anteriores experiencias frentistas

han mostrado, como hemos visto, algunos éxitos notables en el logro de "intereses prácticos". Pero se sabe que hay dos tipos de tensiones que pueden romper el frente: por una parte, la presión de los partidos sobre sus militantes, especialmente al acercarse la próxima campaña electoral. En el modelo predominante, no hay duda acerca de quién debe tener la prioridad en caso de conflicto: el partido. Alguna reivindicación que afectara seriamente las perspectivas electorales de los partidos mayoritarios tendría muy pocas probabilidades de ser seguida por las dirigentes de estos partidos, cuyas posiciones son siempre precarias y amenazadas.

Por otra parte, algunos aspectos de los intereses estratégicos, como la libertad para reproducirse y especialmente el derecho al aborto, podrían crear divergencias entre algunas de las organizaciones que conforman la ONG.

A pesar de estas dificultades, lo más importante es que el movimiento de mujeres no se ha paralizado mientras las resuelve; esto podría ser un indicio de que en determinadas etapas, no es el proyecto el que guía la acción, sino la acción la que va dibujando el proyecto gradualmente.

El movimiento vecinal, por su parte, parece contener simultáneamente las tres opciones definidas al inicio; muchas de las asociaciones locales se limitan a una acción puramente reivindicativa, mientras otras se han incorporado a la exigencia de reformas. Y sin duda existen posiciones divergentes en cuanto a la formulación o incorporación a proyectos alternativos de sociedad. El trabajo de Ovalles<sup>53</sup> muestra las conexiones entre algunas asociaciones de vecinos y el movimiento ecológico alrededor de un proyecto alternativo en formación. El de Zambrano<sup>54</sup>, por su parte, destaca y asume las reservas de otros grupos acerca de la necesidad de un proyecto para el movimiento vecinal.

En este sentido es necesario distinguir dos aspectos: por una parte, los intentos de otros actores políticos para instrumentar al movimiento en función de sus proyectos conservadores o transformadores, que son rechazados —aunque quizás no siempre impedidos— por la mayoría de sus miembros. Y por la otra, la posibilidad o legitimidad de que este tipo de organización formule un proyecto propio de transformación. La posición general representada por Zambrano asume que la práctica de las organizaciones sociales será la que gradualmente formule orientaciones que a largo plazo vayan penetrando a las organizaciones partidistas, y no a la inversa. Y en cuanto a la situación actual plantea:

"La base de las Asociaciones, su nivel de movilización y desarrollo, no permitirá por el momento, y quizás por un tiempo bastante largo, la posibilidad que desde su seno pueda plantearse un proyecto político alternativo (...) habría que preguntarse si una organización tan específica como ésta, puede realmente lograr una definición como esa; mi posición muy personal es que no"<sup>55</sup>.

Si ampliamos la comparación incluyendo en el cuadro al movimiento cooperativo, veremos una situación mucho más definida desde el punto de vista de la formulación de un proyecto. En efecto, se plantea que las formas organizativas y las prácticas del movimiento obedecen a la lógica de un proyecto:

"No un proyecto de sociedad intelectual, abstracto, para unas minorías (...) Un proyecto de nueva sociedad que se vaya construyendo y desarrollando en la conciencia colectiva partiendo de una práctica social"<sup>56</sup>.

El contenido del proyecto, entonces, se va constituyendo como una extensión de las prácticas consideradas deseables en el interior del movimiento, a la manera de la propuesta gramsciana del partido como prefiguración de la nueva sociedad. Pero con una corrección importante: para el marxismo, aun gramsciano, las líneas maestras ("estructurales") de la nueva sociedad están predeterminadas "objetivamente", por lo cual el partido lo que hace es tratar de anticipar en el presente la imagen del futuro. En el caso del movimiento cooperativo, el presente se proyecta en el futuro como una expansión de las relaciones y prácticas alternativas que se viven en el ámbito restringido del movimiento hacia la sociedad total. Aunque podría discutirse en términos teóricos y prácticos la viabilidad de esta extensión de principios organizativos desde el nivel micro al macrosocial, ella es un poderoso medio de refuerzo ideológico en tanto identifica la acción cotidiana con la realización del proyecto estratégico<sup>57</sup>.

Así, se definen como elementos centrales del proyecto de nueva sociedad la prioridad a las necesidades colectivas, la planificación participativa con inclusión de productores y consumidores, la coherencia entre lo económico, lo organizativo y lo educativo, la dirección colectiva y ceñida a planes, y el respeto a la libertad junto con la valoración de lo colectivo.

Una mirada retrospectiva a las respuestas aportadas por los movimientos estudiados frente al problema de los proyectos muestra, ante todo, una sorprendente coincidencia: el énfasis en que la práctica misma es la fuente más legítima para la constitución gradual del proyecto a largo plazo. Esta posición representa una inversión respecto a la insistencia de las organizaciones partidistas en el "programa" como guía indispensable para orientar la acción, y puede estar en el origen de algunas de las críticas de militantes políticos acerca de la "falta de claridad" o "indefinición" de los movimientos sociales.

Un rasgo similar es la no referencia a una teoría o visión del mundo privilegiada; esta actitud de exploración guarda correspondencia con una práctica abierta a su propia transformación por un proceso autorreflexivo más que por la comparación con un modelo normativo.

Si pensamos en las tres opciones planteadas inicialmente, puede

verse que la práctica real de los movimientos oscila permanentemente entre una y otra, sin que se pueda establecer una direccionalidad evolutiva desde opciones "inferiores" a "superiores".

Por otra parte, si bien hay elementos comunes en los contenidos proyectuales de los movimientos —especialmente el énfasis en la ampliación de los derechos democráticos— es difícil hablar de un "proyecto de los movimientos sociales", puesto que en el seno de algunos de ellos se discute la validez de su formulación, y en otros compiten concepciones diferentes. En este plano podría repetirse, como se dijo en el plano organizativo, que la contribución de los movimientos sociales a un proyecto democratizador está en su propia diversidad más que en el aporte de un discurso homogéneo, ya que esa diversidad demuestra en la práctica la posibilidad de un pluralismo efectivo y la legitimidad de la existencia de organizaciones sin un proyecto "claro" y "definido".

#### IV. Perspectivas: ¿integración o autonomía?

Las consideraciones anteriores pueden llevar a concluir que los movimientos sociales son un factor de democratización de la sociedad venezolana. Sin embargo, como hemos visto, esta dinámica se enfrenta a resistencias no siempre abiertas de los actores hegemónicos. Por otra parte, la crisis del ingreso petrolero y la deuda externa parecen disminuir el rango de opciones que se le presentan a la sociedad venezolana, abriendo paso a posibles conflictos alrededor de la asignación de recursos cada vez más escasos entre actores internos y externos.

En esta situación, las posibilidades de una ampliación de la democracia social no pueden fundamentarse en la distribución de una abundancia inexistente sino en el establecimiento de prioridades y mecanismos de asignación de recursos que sean percibidos como justos y no discriminatorios. Y ello sólo será posible en la medida en que los afectados tengan participación en las decisiones, no sólo de política económica, sino de orientación global de la acción colectiva. En otras palabras, en la medida en que se practique una democracia política más amplia.

Como se ha repetido en numerosos diagnósticos de la sociedad venezolana, el sistema político actual carece de canales adecuados de participación, y ante la creciente presión pública comienza a proponer aperturas. ¿Hasta qué punto ellas podrán concretarse en una redefinición que mantenga la vigencia de la democracia política y responda a las exigencias de cumplimiento de sus dimensiones sociales?

Los reacomodos dependerán del grado en que los actores sociales y políticos puedan diseñar y poner en práctica proyectos de desarrollo no totalmente impuestos (en este sentido, se destaca el carácter vital del tratamiento que se dé a la deuda externa); en otras palabras, de la creatividad que demuestre la sociedad en enfrentar la situación crítica.

Hay que recordar que en la actual "sociedad programada" (Touraine) no está previsto que las sociedades dependientes produzcan sus propios cambios; ellos están ya diseñados para nosotros. Pero enfrentar ese destino impuesto requiere cierto grado de apertura a la innovación, y no someterse totalmente a la lógica de la sociedad programada. Los movimientos sociales no son hoy una fuerza política en el sentido estricto de organizaciones para obtener y gestionar el poder y quizás nunca lo sean. Por eso no se puede pensar que ellos en sí mismos constituyan una alternativa global de organización social. Pero sí son laboratorios de cultura política, catalizadores de exigencias democráticas y defensores-generadores de identidad y derechos<sup>58</sup>.

Por su parte, el Estado y los actores políticos tradicionales muestran pragmatismo, inercia y poca audacia para introducir reformas significativas. De continuar el alejamiento de lealtades desde los partidos políticos y otras organizaciones tradicionales, los movimientos sociales podrían fortalecerse. Una posibilidad alternativa sería la cooptación de las reivindicaciones y demandas de los movimientos sociales por un proyecto reformista avanzado; ello podría inducir transformaciones hacia la institucionalización de algunos de ellos, cierto grado de integración al Estado, cambios en el contenido de sus demandas y surgimiento de nuevos movimientos con nuevas reivindicaciones específicas.

Pero en ambas hipótesis, permanece el dilema central de los movimientos sociales: ¿deben concentrar sus esfuerzos en lograr el reconocimiento del sistema político, su inclusión como actores "legítimos" como condición para lograr sus fines particulares? ¿O, por el contrario, deben esforzarse en lograr autonomía e identidad, dando la espalda a los poderes establecidos, y participando desde la sociedad civil en la construcción de un modelo de civilización alternativo? Y si no se acepta tal dilema, por considerar que sus términos no son excluyentes, ¿de qué manera combinarlos?

Las experiencias de los casos estudiados parecen mostrar que, hasta ahora, los movimientos han dado gran énfasis a la primera opción, no tanto por una selección consciente, sino por el desproporcionado lugar que en la sociedad venezolana ocupan el Estado y el sistema político. Sin embargo, es posible percibir en los planteamientos más recientes, recogidos también en los casos, una mayor atención hacia el proceso interno: definición de líneas organizativas, de proyectos, de vías de articulación entre organizaciones afines, de identidades.

Paralelamente, se evidencia una lenta y vacilante apertura del Estado para ir al encuentro de las demandas de los nuevos actores; sin embargo, ella sólo se produce en la medida en que las demandas y reivindicaciones específicas o "particularistas" se han generalizado y ya no son de "los vecinos" sino de "los ciudadanos". Se evade así el reconocimiento de nuevas identidades bajo el manto uniformador de la ciudadanía política abstracta. Por otra parte, el cierre del sistema genera un círculo vicioso: son los propios beneficiarios de la exclusión, los par-

tidos políticos, los que tienen en sus manos la decisión sobre sí, cómo y cuándo despojarse de sus privilegios.

Si se preguntara, entonces, cuáles son las posibilidades de generación de campos de confluencia fecundos entre sistema político y movimientos sociales, la respuesta debe necesariamente desglosarse en dos planos: en el inmediato, de corto plazo, se trata de una confluencia incómoda, en la cual ninguno de los participantes reconoce plenamente la legitimidad del otro, y trata de utilizar el discurso ajeno para sus propios fines.

Sólo las mujeres parecen romper este esquema, por medio de un trabajo conjunto que cubre ya seis años y dos gobiernos, articulando iniciativas del Estado y de la sociedad civil, de militantes políticas y feministas, de abogadas y sindicalistas. Pero esto no hace más que subrayar la centralidad de la idea de diferencia cuando se trata de movimientos sociales.

Una más larga perspectiva modificaría algo el enfoque. Por una parte, porque puede preverse una lenta pero inevitable intensificación del desgaste sufrido por las instituciones políticas predominantes, a menos que procedieran a una sustancial renovación ideológica y organizativa. Dicha renovación tendría que absorber, aun en formas indirectas, buena parte de la nueva cultura política que hoy se está gestando "en la calle".

Por otra parte, aun reconociendo que la existencia misma de los movimientos sociales es, hoy, un elemento de transformación del sistema político venezolano, los cambios en la cultura política, precisamente porque implican actitudes profundas, necesitan un largo plazo de maduración. Basta con pensar en las dificultades para la penetración de los valores y prácticas de la "modernidad" política en nuestro país.

La combinación de estos procesos, paralelos y a la vez entrelazados por la dinámica de cambios económicos, tecnológicos y socioculturales, tendrá quizás el potencial para definir una nueva relación entre Estado, sistema político y sociedad civil; sólo una larga práctica de nuevas formas de acción social podrá desplazar en las nociones de "democracia" y "política" los viejos —y ya perdidos— sentidos por los nuevos, todavía en parte por crear.

## Notas

<sup>1</sup> Ellos son: Molina, José E., "La democracia en el Derecho Público y la práctica política venezolana"; Espina, Gioconda, "Para la construcción de un movimiento de mujeres en Venezuela"; Delgado B., Luis, "El movimiento cooperativo y los procesos de democratización"; Zambrano, Angel E., "Asociaciones de vecinos y el proceso de democratización". Estos trabajos fueron presentados en el seminario "Movimientos Sociales: Democracia Emergente en el Sistema Político Venezolano", efectuado en Caracas el 6 de junio de 1986. Agradecemos la participación de los comentaristas Luis Salamanca, Ocarina Castillo y Gerardo Cárdenas, así como la generosa colaboración intelectual y logística de Gabriela Uribe.

<sup>2</sup> Calderón, Fernando y dos Santos, Mario, "Lo político y lo social: bifurcación o síntesis en la crisis", CLACSO, Buenos Aires, 1985, pág. 1, trabajo mimeografiado.

<sup>3</sup> *Idem.*, pág. 3.

<sup>4</sup> Flisfisch, Angel, "Problemas de la democracia y de la política democrática en América Latina", Documento presentado en la Reunión de Expertos sobre Crisis y Desarrollo de América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, 29 de abril al 3 de mayo de 1985, 1985, págs. 67-68, trabajo mimeografiado. Es también visible esta dinámica en el modelo de la "pugna distributiva" de Prebisch.

<sup>5</sup> En este sentido, véase, entre otros: Lechner, Norbert, "De la revolución a la democracia. El debate intelectual en América del Sur", en *Opciones*, núm. 6, Santiago de Chile, 1985, págs. 57-62; Portantiero, Juan Carlos, "La democratización del Estado", en *Pensamiento Iberoamericano*, Madrid, núm. 5a, 1984; Cardoso, Fernando Henrique, "La democracia en América Latina", en *Punto de Vista*, núm. 23, Buenos Aires, abril 1985, págs. 1-9. (Originalmente en *Novos Estudos*, CEBRAP, núm. 10, Sao Paulo, octubre 1984).

<sup>6</sup> Esta tensión es claramente expresada por Evers: "Ya no podemos concebir una utopía positiva como una meta histórica fija, que sería alcanzada por medio de mecanismos preestablecidos; debemos imaginarla como un proceso largo y sinuoso de emancipación, cuyo desenlace —si es que existe uno— es desconocido". En Evers, Tilman, "Identidad: la faz oculta de los movimientos sociales", en *Punto de Vista*, núm. 25, Buenos Aires, diciembre 1985, pág. 38.

<sup>7</sup> Flisfisch, Angel, *ob. cit.*, págs. 64-65.

<sup>8</sup> Véase las observaciones que, dentro de una valoración globalmente positiva, hace Eunice Ribeiro para el caso del Brasil, en "Movimentos Sociais, a construção da cidadania", en *Novos Estudos*, CEBRAP, núm. 10, Sao Paulo, octubre 1984, págs. 24-30. Igualmente, desde una perspectiva más teórica, Mario dos Santos y Fernando Calderón se preocupan por la fragmentación y pérdida de centralidad de los movimientos, en: "Movimientos sociales y gestación de cultura política. Pautas de interrogación". Trabajo presentado en el seminario sobre cultura política y democratización del Grupo de Trabajo Teoría del Estado y de la Política, CLACSO, Buenos Aires, 1984.

<sup>9</sup> Véase especialmente Evers, *ob. cit.*, págs. 37-41.

<sup>10</sup> Touraine, Alain, *L'après-socialisme*, Grasset, París, 1983, págs. 101-191.

<sup>11</sup> Gorz, André, *Adieux au prolétariat*, Galilée, París, 1980.

<sup>12</sup> Puede notarse la influencia de estas concepciones en un análisis del caso venezolano: Rafael de la Cruz, "Una esperanza para hoy llamada nuevos movimientos sociales", CENDES, Caracas, 1985, trabajo mimeografiado.

<sup>13</sup> Por razones de espacio no se expondrán en detalle los procesos que conducen a la coyuntura actual. Nuestra interpretación sobre ellos puede encontrarse en: Luis Gómez, "Estado y clases sociales en Venezuela (1958-1980)", en Juan Enrique Vega (comp.), *Teoría y política en América Latina*, CIDE, México, 1983, págs. 251-268. "Los movimientos sociales en Venezuela ante la crisis", documento presentado en el seminario de CLACSO "Los movimientos sociales ante la crisis", Lima, mayo de 1985. López, Margarita y Gómez, Luis, "Desarrollo y hegemonía en la sociedad venezolana, 1958-1985", CENDES, Caracas, 1985, trabajo mimeografiado.

<sup>14</sup> Molina, J. E., *ob. cit.*, págs. 20-23.

<sup>15</sup> Un interesante análisis de los usos legitimadores de la informatización se encuentra en: Judith Sutz, "El problema informático en Venezuela", *Cuadernos del CENDES*, núm. 5, Caracas, enero-abril 1986, págs. 139-188.

<sup>16</sup> Esta interpretación se basa parcialmente en dos estudios recientes del área de desarrollo sociopolítico del CENDES: Maingon, Thais, "La deuda privada externa: un análisis sociopolítico", CENDES, Caracas, 1985, trabajo mimeografiado; López Maya, Margarita, "La intervención del Banco de los Trabajadores de Venezuela: un análisis sociopolítico", CENDES, Caracas, 1986, trabajo mimeografiado.

<sup>17</sup> Para una discusión detallada acerca de la Comisión, véase: López Maya, Margarita y Gómez C., Luis, "Crisis y concertación: dos coyunturas históricas", documento presentado en el seminario "Concertación social en Venezuela", Caracas, 1984, trabajo mimeografiado.

<sup>18</sup> R. R.: "Comisión tripartita de alto nivel está paralizada" (declaraciones del presidente de Fedecámaras, Rafael Marcial Garmendia), *El Nacional*, Caracas, 12 de junio de 1986, pág. D-6. Castellano, Iris, "Fracasó la tripartita por culpa de Fedecámaras" (declaraciones de César Olarte, secretario general de la CTV), *El Nacional*, Caracas, 14 de junio de 1986, pág. D-6.

<sup>19</sup> Molina, J. E., *ob. cit.*, pág. 30.

<sup>20</sup> Espina, G., *ob. cit.*, págs. 7-9 y 17-20.

<sup>21</sup> Zambrano, A., *ob. cit.*, pág. 3.

<sup>22</sup> Delgado, L., *ob. cit.*, págs. 23-26.

<sup>23</sup> López y Werz han demostrado que el movimiento sindical venezolano ha sido muy poco activo en cuanto a la producción de reformas legales que lo favorezcan; ha sido el Estado el que generalmente ha tomado la iniciativa o ha modificado las propuestas sindicales. López Maya, Margarita y Werz, Nikolaus, "El Estado y el movimiento sindical", CENDES, Caracas, 1981, trabajo mimeografiado.

<sup>24</sup> Una historia detallada de la conformación y principales luchas del movimiento vecinal puede encontrarse en Elías Santana, *El poder de los vecinos*, Ecotopía, Caracas, 1983.

<sup>25</sup> Zambrano, A., *ob. cit.*, págs. 14-18.

<sup>26</sup> Información suministrada por Angel E. Zambrano, en entrevista realizada el 3-10-86.

<sup>27</sup> Santana, E., *ob. cit.*, págs. 96-105.

<sup>28</sup> En una entrevista reciente, el presidente de la COPRE se refirió a dos

recientes encuestas de opinión, que mostraron actitudes mayoritariamente favorables a las reformas propuestas, especialmente en lo relativo al sistema electoral, el poder judicial, la elección directa de los gobernadores (86,8 %) y la elección nominal de los concejales (73,6 %). Imperio Rodríguez, "Arnoldo José Gabaldón (COPRE): Las reformas políticas abren paso a conquistas económicas y sociales", *El Nacional*, Caracas, 30 de setiembre de 1986, pág. D-17.

<sup>29</sup> Este apoyo es reconocido por la mayoría de los líderes políticos y de opinión consultados por la COPRE. Véase, Varios, Consultas, *El liderazgo nacional, documentos para la Reforma del Estado*, volumen I, Ediciones de la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado, Caracas, 1986.

<sup>30</sup> Espina, G., *ob. cit.*, págs. 17-19.

<sup>31</sup> *Idem.*, págs. 19-23.

<sup>32</sup> Delgado, L., *ob. cit.*, pág. 26.

<sup>33</sup> En palabras del Secretario Ejecutivo de la Comisión: "Entre nosotros, todos los gobiernos sucedidos después de 1958 impulsaron instituciones empeñadas en acometer las modificaciones administrativas del Estado; sin embargo es ahora, por primera vez, cuando el tema de los cambios rebasa la dimensión administrativa y pretende atacar modificaciones fundamentales al interior del Estado". Carlos Blanco, "Introducción", en Varios, *ob. cit.*, pág. 11.

<sup>34</sup> "Decreto 403", en *idem.*, pág. 19.

<sup>35</sup> República de Venezuela, Comisión Presidencial para la Reforma del Estado, Plan de trabajo de la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado, Caracas, 1985, trabajo mimeografiado.

<sup>36</sup> *Ob. cit.*, pág. 8.

<sup>37</sup> *Idem.*, pág. 37.

<sup>38</sup> Vinogradoff, Ludmila, "Carlos Blanco: En el 88 concluirá el trabajo de la COPRE", *El Nacional*, Caracas, 1º de octubre de 1986, págs. D-2.

<sup>39</sup> Comisión Presidencial para la Reforma del Estado: "Programa de reformas políticas inmediatas", *El Nacional*, Caracas, 23 de mayo de 1986, págs. D-14.

<sup>40</sup> *Idem.*, pág. D-14.

<sup>41</sup> *Ibidem.*

<sup>42</sup> Fueron especialmente notorias las declaraciones del secretario juvenil nacional de Acción Democrática, según el cual el documento de la COPRE es insuficiente, demagógico y casi un panfleto. Leopoldo Linares, "Los adecos al desnudo", sección "Cita en la Dirección", *El Nacional*, Caracas, 26 de setiembre de 1986, pág. C-10.

<sup>43</sup> Rodríguez, Imperio, "Arnoldo José Gabaldón (COPRE): Las reformas políticas...", *ob. cit.*, pág. D-17.

<sup>44</sup> Zambrano, A., *ob. cit.*, pág. 13.

<sup>45</sup> Delgado, L., *ob. cit.*, pág. 37.

<sup>46</sup> Espina, G., *ob. cit.*, pág. 25.

<sup>47</sup> Zambrano, A., *ob. cit.*, págs. 6-7.

<sup>48</sup> *Idem.*, pág. 22.

<sup>49</sup> Delgado, L., *ob. cit.*, págs. 29-33.

<sup>50</sup> Espina, G., *ob. cit.*, *passim*.

<sup>51</sup> La expresión es usada por Maxine Molyneux, "Mobilization without emancipation? Women's interests, the State and Revolution in Nicaragua", *Feminist*



*Studies*, vol. II, núm. 2, verano de 1985, págs. 227-254, citado por Espina, G., *ob. cit.*, pág. 4.

<sup>52</sup> *Idem.*, págs. 6-7.

<sup>53</sup> Ovalles, Omar, "Movimientos de cuadro de vida en la Venezuela actual", trabajo presentado en el Seminario Nacional "Los movimientos sociales ante la crisis" (el caso de Venezuela), Caracas, 17 de mayo de 1985.

<sup>54</sup> Zambrano, A., *ob. cit.*, págs. 22-24.

<sup>55</sup> *Idem.*, págs. 23-24. Con respecto a los alcances de esta afirmación, debe recordarse que su autor es actualmente vicepresidente de FACUR (Federación de Asociaciones de Comunidades Urbanas, que agrupa a las asociaciones de Caracas) y ha sido candidato a la presidencia de esa organización.

<sup>56</sup> Delgado, L., *ob. cit.*, pág. 30.

<sup>57</sup> Esta objeción, basada en la discontinuidad de las prácticas micro y macro-social, ha sido sugerida por Gabriela Uribe. Comunicación personal.

<sup>58</sup> En este sentido, muchas de las observaciones del caso venezolano coinciden con las de Eunice Ribeiro en Brasil (véase nota 8).

## Democracia y actores sociales en Chile: entre la lógica institucional y la lógica del cambio cultural

Guillermo Campero\*

### 1. ¿Habrá democracia en Chile?

Para quien observe Chile no podrá escapársele que es una sociedad en la cual mucha gente está luchando por conseguir un régimen político democrático. Cuando se toma alguna distancia del acontecer diario y se examina los trece años transcurridos desde 1973, son múltiples los hechos de movilización, protesta y organización por la democracia, que surgen a la vista. Ni siquiera en la llamada época del "boom" económico (1978-80).—tal vez el momento en que el régimen autoritario alcanzó una mayor imagen aparente de solidez— cesaron estas luchas.

Se trata, sin duda, de luchas y movilizaciones con flujos y reflujos. A veces más integradoras, otras más aislacionistas.

Se trata, también, de luchas en el mundo social y en el mundo político.

Las primeras surgen desde una red múltiple pero segmentada de organizaciones, que en las zonas marginales pobres de Santiago dan lugar a una agotadora secuencia de "minibogotazos" no consumados y, en el mundo estudiantil universitario, producen luchas que oscilan entre la reconstitución de órganos de representación y la protesta callejera. Al mismo tiempo, los obreros defienden el empleo atrapados en sus empresas por el 20% de desocupación y las mujeres crean organizaciones que apelan a una autonomía de los partidos.

Las luchas políticas se mueven, en cambio, en una suerte de "sistema político informal", que intenta reiteradamente constituir mesas de acuerdo y negociación entre la civilidad, en un esfuerzo por desbloquear desde allí la rigidez de una interlocutor que no negocia: el gobierno militar.

\* Investigador del Instituto Latinoamericano de Estudios Transnacionales (ILET), Santiago, Chile.

Entre ambos escenarios —el social y el político— planea, cada vez más cerca, la presencia internacional, especialmente norteamericana, generando a veces la sensación que lo social y lo político endógeno podrían quedar de espectadores, no de un "proceso" sociopolítico sino, más crudamente, de una "operación bien hecha".

Sin embargo, resulta arriesgado afirmar que todas estas luchas y factores conducen necesariamente en plazos cercanos a la democracia en Chile.

Más allá de las hipótesis científicas que combinan variables estructurales para predecir escenarios posibles, la subjetividad de los actores que luchan por la democracia parece estar dominada por una sensación de "girar sobre sí mismos". Lo que funda esta sensación es que no se está en una lucha donde los actores enfrentados se reconocen unos a otros como tales y como partes de un mismo escenario o "arena" de relaciones.

En efecto, el gobierno militar opera con una lógica de guerra en que los opositores son definidos sobre todo como agentes directos o indirectos de intereses foráneos y por tanto no como representativos de sectores sociales y de motivos nacionales. Al mismo tiempo, segmentos importantes de los opositores se resisten a asumir en la práctica una lógica en la cual las necesarias transformaciones sociales y políticas se asocien —como garantía de su posibilidad— a las exigencias de restauración de una unidad nacional quebrantada. Cuestión, esta última, que implica dramáticamente reconocer un rol, no sólo a sectores de la derecha política sino inevitablemente a las Fuerzas Armadas en los procesos de redemocratización del país.

La consecuencia de esta situación es que los actores parecen operar en tres mundos diferentes sin encontrarse establemente en una lógica común de relaciones: la de la sociedad no termina de unirse con la política y ambas son ajenas a la de la guerra. Por ello esta sensación de "girar sobre sí mismos" de los opositores y esa obsesión del gobernante de considerar a los actores políticos y sociales casi sólo como objetivos de combate.

El resultado es, entonces, un escenario de desarticulación de los espacios y de las pautas colectivas de acción que favorece el rol protagónico de la intervención extranjera, la que se superpone a las luchas endógenas, más que integrarse con ellas.

Esta desintegración es la que puede amenazar el logro de una democracia y hacer hasta cierto punto estériles las luchas por obtenerla, aún si desapareciera el obstáculo del personalismo en el régimen militar. Tal situación es la que puede explicar en parte por qué en una sociedad en que se lucha persistentemente por la democracia ésta no parece aproximarse sino más bien ser una meta incierta.

Si quisiéramos definir el clima social imperante diríamos precisamente que está dominado por la incertidumbre, por la sensación de

imprevisibilidad. Los criterios de análisis de unos actores no dan cuenta de las conductas de los otros, sean estos adversarios o aliados. Más a fondo, habría que decir que las certezas derivadas en el pasado de una imagen más o menos común de la sociedad y de cierta nitidez de los actores y sus propósitos están siendo oscurecidas por la falta de credibilidad. Muy pocos hechos políticos, sociales o de guerra pueden ser atribuidos con precisión a sus autores, y cuando es así no se sabe si tales actos corresponden a objetivos genuinos o diversionistas.

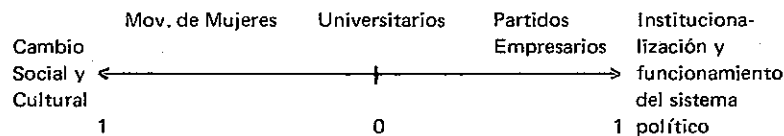
En ese contexto situaremos nuestro intento de síntesis.

## 2. Las lógicas con que operan los actores

Cuatro actores concentraron nuestra atención: los estudiantes universitarios, los movimientos de mujeres, los empresarios y los partidos políticos de oposición.

Las lógicas de acción de estos actores pueden ser descritas por medio de un eje continuo en cuyos extremos se pusiera, de un lado, las lógicas de acción definidas por la noción de cambio social y, específicamente, de cambio cultural y, del otro, las lógicas definidas por la noción de institucionalización y funcionamiento del sistema político<sup>1</sup>. En el primer extremo habría que situar a los movimientos de mujeres y en el otro a los empresarios y los partidos. En una situación intermedia a los estudiantes universitarios.

Estas posiciones sobre el eje no son rígidas sino que están en movimiento, pero manteniendo una orientación predominante.



### a. Los movimientos de mujeres

Los movimientos de mujeres aunque representan una variedad de grupos con diversas orientaciones que van desde feministas (más bien de clase media y con importante presencia intelectual) hasta las que se organizan en términos de sobrevivencia económica (sobre todo en los sectores populares urbanos), muestran una matriz común. Esta se caracteriza por la centralidad otorgada al problema de definir una *identidad* propia de la mujer en la sociedad y en los procesos que pueden conducir a ésta a la democratización<sup>2</sup>. Así, su preocupación no se concentra tanto en la "forma" o diseño institucional de un régimen democrático, sino

más bien en las orientaciones de fondo que garanticen un cambio en las pautas culturales de dominación a que están sometidas las mujeres. Así, la pregunta que ordena su razonamiento es ¿qué puede ofrecerle la democracia a las mujeres?. Su respuesta parece ser que un régimen político democrático, si es concebido sólo como una recuperación de las instituciones clásicas propias de este sistema, no podrá sino "ofrecer espacios más abiertos para la reivindicación femenina", pero no podrá asegurar su emancipación. El tema crucial es por tanto el de la *emancipación* de la mujer, cuestión que no tiene que ver directamente con un tipo particular de institucionalidad política sino más bien con un proceso en la esfera de los valores y las costumbres de relacionamiento social, en particular la familia.

Si bien el tema de la emancipación pertenece más al lenguaje de las feministas, en su origen, de hecho ha permeado en general a los movimientos de mujeres. La manifestación más recurrente de esto se expresa en la reivindicación de que la democracia política para pasar de ser sólo un "espacio de oportunidades" a un modo más sustantivo de participación para la mujer, debería reconocer como lugares legítimos de su ejercicio también, y quizás sobre todo, a las llamadas *esferas privadas o esferas de lo cotidiano*. La importancia de esta afirmación estaría en que en esas esferas más que en las llamadas "públicas" se realiza la dominación de género sobre la mujer. Si la democracia es reconstituida puramente como un espacio de instituciones relativas a lo público (el sistema político y el Estado) sólo se habrán recuperado los roles ciudadanos de hombres y mujeres. Esto roles y su igualdad formal —se afirma— ya fueron conquistados por los movimientos sufragistas y de derechos civiles por lo que el desafío futuro es avanzar hacia otros espacios.

Lo cotidiano y lo privado son lugares eminentemente culturales y simbólicos. Así, se trataría de extender la idea de la democracia a estos ámbitos de valores y sentidos, en los cuales se encontraría la experiencia de la mujer de manera histórica y permanente.

Pero, no se trata sólo de hacer más democráticos esos espacios, sino de convertirlos en temas centrales de la democracia misma. Es decir, Estado, partidos, estrategias, compromisos, distribución de los excedentes, regulación de los conflictos, participación de ciudadanos, etc. —los temas de la democracia antigua— deberían ser temas compartidos con aquellos de la cotidianeidad y la esfera de lo privado (sexualidad, familia, reproducción, relaciones comunitarias, etc.) haciendo de estos últimos problemas políticos, en el sentido de públicos.

Para los movimientos de mujeres esta puesta en escena pública de los temas del mundo de la cotidianeidad se denomina "una nueva forma de hacer política". Hay que notar que designan con ello menos a nuevos métodos de representación, es decir a mecanismos formales, y más a dotar al debate sobre lo que es político (y por consiguiente inherente a la democracia) de nuevos temas que habrían permanecido —según su análisis— fuera de este campo. Se trata entonces de una

intención de tipo sustantivo, que apela a una dimensión de cambio social y cultural. Esto explica que estos movimientos no presionen a los partidos para que ellos tengan departamentos o "frentes" de mujeres, al estilo clásico en que las formaciones políticas chilenas las incorporaron después de 1947, cuando las mujeres lograron el derecho a voto. Más bien lo que ocurre es la constitución de organizaciones de mujeres que tratan de funcionar de manera autónoma de los partidos —sin oponerse a ellos— y privilegiando una acción orientada a difundir y permear a la sociedad con sus propuestas de transformación de la condición de la mujer y de búsqueda de su identidad específica en los procesos de superación del autoritarismo y de reconstitución de la democracia.

Con todo, esta matriz común que enfatiza una lógica de cambio social y cultural para referirse a la democracia aparece también sometida a ciertas tensiones. Si bien es reconocible este núcleo que privilegia lo sustantivo respecto de lo formal —institucional, no siempre existe consenso en las mediaciones necesarias para que los valores se realicen en la práctica y generen una legalidad que los exprese. Esta tensión es la que Julieta Kirkwood, una de las intelectuales más ligadas a los movimientos de mujeres, denominaba el conflicto entre "feministas y políticas". Este conflicto se refiere, entre otras cosas, al hecho que los movimientos de mujeres surgen en el período autoritario, hacia 1982. Es decir están marcadas por una situación específica, aquella de ser, al mismo tiempo, movilizaciones de oposición. Esta condición hace que necesariamente sus acciones formen parte de los esfuerzos por desarticular al régimen autoritario, lo que implica admitir, en Chile, el rol de los partidos políticos. Estos últimos se mueven mayoritariamente —como veremos más adelante— en la óptica de la reconstitución de las instituciones formales de la democracia política, denominando a ello "proceso de transición" a la democracia sustantiva. La consecuencia de esta articulación necesaria con los partidos plantea a los movimientos de mujeres la exigencia de participar en sus estrategias, sus modos de representación (cuoteo político) y en sus criterios de movilización. Tratándose de movimientos frágiles y formados en una proporción no despreciable por ex militantes de partidos, las mujeres están arriesgando siempre la cooptación por aquellos.

La pregunta que se les plantea entonces es si acaso la mediación partidaria —tal como ella opera hoy día— terminará por anular sus propósitos de cambio cultural, diluyéndolos en un esfuerzo de pura reconstitución institucional o si éste es un requisito inevitable para asegurar espacios propicios para impulsar ese cambio.

Feministas y políticas —usando el primer término en una acepción lo más amplia posible— se distinguen en este punto. Las primeras —que no son sólo, en este caso, las mujeres de clase media intelectuales— tienden a privilegiar la idea de movimiento social que gana autonomía y donde su carácter de opositor, con todo el peso que ello tiene, no define sino una situación temporal particular: la del autoritarismo

político, pero sin concentrar en él todas las dimensiones de las opresiones del género. Ello lleva a no subordinar su acción a la estrategia política partidaria y a mantener una cierta distancia e iniciativa autónomas. En el segundo caso, se tiende a considerar la lucha por tal cambio de régimen como una condición definitiva para la realización de los procesos de cambio cultural. Si bien se concuerda en que el autoritarismo político no agota la dominación de género, se considera que éste impide cualquier desarrollo sustantivo de los temas de la mujer, precisamente porque reduce los espacios políticos y confirma la esfera de lo privado a una dimensión permanente individual, manteniendo, además, en una condición de exclusión a la mujer popular. La derivación de este análisis es una mayor insistencia en asociarse a las estrategias partidarias y particularmente a considerar las organizaciones de mujeres no sólo como núcleos de una lucha "de género" sino también como espacios de reclutamiento de aquellas que, sin ser feministas —en un sentido amplio— sí son opositoras. Se argumenta, además, que esta asociación entre movimiento de mujeres y movimiento político de oposición proporciona un horizonte concreto a las mujeres que resienten su exclusión del mercado de trabajo y de las oportunidades de progreso resultantes del modelo económico imperante, factores estos últimos, que están operando para remover la ideología clásicamente conservadora de las mujeres en Chile.

En cualquier caso, pese a estas tensiones entre la mediación política y la autonomía social, los movimientos de mujeres se sitúan claramente en una lógica diacrónica y de transformación sustantiva de la sociedad, lo que expresa una superación de su rol básicamente electoral después de fines de la década del cuarenta. El largo período que va desde 1947 hasta 1982 se caracteriza por el silencio de los movimientos de mujeres luego de difuirse la acción de las sufragistas al serles otorgado el derecho a voto. El resurgimiento de estos movimientos parece abarcar un proceso que irá más allá del régimen autoritario, aún cuando no todas sus expresiones actuales le sobrevivan. De hecho, parece claro que los temas de la mujer son uno de los pocos que han logrado diseminarse en estratos muy diferentes de la sociedad chilena e incluso concitar la atención de los partidos. En cierto sentido la crisis de la democracia en el 73 abrió un campo de cuestionamientos donde todo fue reexaminado, desde los paradigmas teóricos de las ciencias sociales en uso hasta los modos de hacer política. Surgidos de esa crisis, estos movimientos parecen disponer de capacidades para ir más allá de su superación política. Ellos están sin embargo lejos de ser portadores de modelos institucionales claros y de demandas de legalidad específicas. Insertos en una dimensión de valores y sentidos culturales profundos, probablemente no puedan estar contenidos y representados en una lógica de instituciones, aún cuando éstas sean democráticas. Más bien las instituciones y las formas de legalidad, en este caso, operarán como mediaciones y arenas de conflicto para el progreso de una lucha que es, como hemos ya repetido, sobre todo cultural.

#### *b. El movimiento estudiantil universitario*

A diferencia del movimiento de mujeres, los estudiantes universitarios son portadores de una más larga tradición iniciada en la década del veinte. Según el análisis de Eduardo Valenzuela (autor del trabajo sobre éstos) existen hoy día indicaciones de una profunda transformación en sus pautas de acción<sup>3</sup>. Para Valenzuela, la década del setenta marca la crisis de lo que denomina la "tradición iluminista" del movimiento estudiantil. Esta tradición se definió por generar ideologías que apelaban a valores abstractos, considerados racionales y universales y capaces de realizarse en la sociedad produciendo su transformación. Pero estos valores, salvo en la experiencia del Frente Popular en la década del cuarenta, nunca eran encarnados por el propio movimiento estudiantil sino que éste requería encontrar un sujeto genuino capaz de ser su portador. El resultado de ello fue, desde los cincuenta, la búsqueda permanente de las alianzas obrero-estudiantiles, primero, y después de estudiantes y sectores marginales urbanos. Estas alianzas fueron a veces de tipo populista, en las que el movimiento estudiantil actuaba como élite ilustrada o como élite culposa según fuera de origen católico o no. Elite que "iba" al pueblo a educar y adoctrinar para su liberación. A veces también las alianzas se establecían en un sentido revolucionario del tipo de la tradición marxista y, entonces, surgían los roles de vanguardias, retaguardias, intelectuales orgánicos u otros.

En el mundo propiamente universitario lo anterior se asocia con una defensa del universalismo del saber frente al profesionalismo, con la crítica a la neutralidad de la ciencia y con la autonomía universitaria como una manera de preservar la universalidad de determinaciones sociales específicas en una sociedad todavía más oligárquica que liberal y capitalista.

La década del setenta es el momento de crisis de esta tradición iluminista en sus versiones revolucionaria o populista. Dos son las fuentes de esta crisis.

La primera, paradójicamente, encuentra su origen en los propios procesos de modernización y democratización impulsados por la reforma universitaria de los sesenta. En efecto, la educación superior se masificó y diferenció, produciendo una descomposición de la cultura universitaria de tipo universalista y su reemplazo por una instrucción técnico-profesional. El mercado aumentó su importancia como distribuidor de roles sociales. Los universitarios comenzaron a dejar de ser una élite ilustrada. Entre 1964 y 1984 la población con matrícula en la educación superior pasó de 20.000 a 180.000 personas (de éstos, 110.000 eran universitarios).

La segunda fuente de crisis está más directamente ligada al proceso que inicia el golpe militar. Por una parte, el mundo popular fue más indiferente que lo esperado a la caída de la democracia —pese a su resistencia y a sus luchas—. Ello impactó la conciencia del movimiento estu-

diantil en los setenta con la dramática sensación de que su sacralización del pueblo había sido una idea ilusoria y quizás también sus alianzas. Por otra, los estudiantes "chocaron de frente" contra una clase media —de la cual provenían mayoritariamente— que era más sólidamente conservadora de lo que creían.

Así, el movimiento estudiantil de tradición iluminista se encontró con que la alianza entre una élite y un pueblo marginado se disolvía en su momento de mayor prueba, al mismo tiempo que percibía, con sorpresa, que para muchos la lucha estudiantil había pasado a ser un asunto generacional y no había marcado a las clases medias que mayoritariamente estaban a favor del golpe.

Entre la masificación y la profesionalización de la educación superior y las crisis ideológicas derivadas del desplome de la democracia y del Estado de Compromiso se disolvió el movimiento estudiantil histórico pero comenzó a surgir uno nuevo. Este, que se forma bajo la situación de dictadura, asume con fuerza las luchas por la democracia y es, en ese campo, probablemente uno de los movimientos más exitosos, pues ha logrado remover autoridades, imponer a sus dirigentes, en definitiva generar hechos con resultados de poder en el sistema universitario.

Sin embargo, no es un movimiento estudiantil revolucionario, ni iluminista. Más bien se ha estado convirtiendo —según Valenzuela— en un "sindicato de estudiantes" dejando de autorepresentarse como una élite en búsqueda de un sujeto revolucionario. En este movimiento se van imponiendo las demandas sociales específicas (costo de las matrículas, status de las carreras, disminución de presupuestos, incertidumbre de las salidas profesionales, políticas de bienestar, etc.) por sobre los grandes proyectos de transformación propios de la Reforma Universitaria, con excepción de la autonomía y la libertad de cátedra.

Es desde estas reivindicaciones (donde la que tiene una cobertura política global más nítida es la lucha por defenestrar a los Rectores-Delegados del gobierno) que se articulan los estudiantes con las movilizaciones por la democracia. Se trata de un movimiento constituido por juventudes políticas opositoras, no por "gremialistas" al estilo de los neo-conservadores católicos de la Universidad Católica de Santiago, los cuales, además, ya fueron derrotados por estos otros estudiantes. Juventudes políticas en las cuales se observa un distanciamiento de las ideologías populistas y de las vanguardias militantes disciplinadas e intolerantes, al mismo tiempo que una reconciliación con una política secularizada en la cual caben las nociones de concertación social y otras expresiones contractualistas antes combatidas. En gran medida —dice Valenzuela— el movimiento estudiantil se construye como un actor de clase media con capacidades múltiples de alianza, en las cuales caben, por cierto, los sindicatos obreros como otros sectores.

Estas características que asume el movimiento estudiantil apuntan, entonces, a que éste adquiera —como en la fase del Frente Popular

del 38— una fuerte tendencia a identificar la democratización con su re-institucionalización en el sistema universitario y político. Esta re-institucionalización se verificaría a través de tres procesos: consolidación de una relación orgánica entre las dirigencias estudiantiles y el sistema político (reconocimiento y legitimidad); mecanismos claros de representación y acción institucional dentro de la universidad, y diseño de políticas de concertación con fuerzas sociales que actúen dentro de un consenso democrático pactado.

Sus demandas democráticas son pues básicamente institucionales antes que culturales, alejadas de apelar a los estudiantes para una misión de transformación histórica de largo alcance.

Resulta interesante señalar que esta lógica de acción ha resultado también en un proceso de mayor consolidación de la presencia política comunista y al mismo tiempo del centro político.

En el primer caso, el P.C. ha representado con éxito a los estudiantes de la clase media baja que acceden a las universidades públicas y se concentran en los institutos pedagógicos y tecnológicos. Esta franja estudiantil, señala Valenzuela, es muy sensible a las demandas sindicales y provee al P.C. de una militancia más definida por su carácter social que por su ideología. Así, la protesta estudiantil comunista ha sido defensora "del acceso del pueblo a las universidades" en condiciones en las cuales la pauperización de la baja clase media ha comenzado a retrotraer lo avanzado desde los sesenta hacia una re-oligarquización de la educación superior.

En el caso del centro político, menos que el acceso a la universidad influye el proceso de elitización que generaron las reformas neoliberales, el que segmenta el producto profesional de las universidades entre una cúspide de pocas profesiones sofisticadas y tecnocráticas, que acceden a buenas rentas en el área privada y un otro conjunto de profesiones y títulos que se degradan, pierden prestigio social y son inseguros como salidas profesionales.

Ambos procesos, la limitación del acceso, como la estratificación de las carreras, son los componentes centrales del radicalismo estudiantil, el cual se agudiza cuando la respuesta a sus demandas es la represión.

No se trata pues, ni en su versión comunista ni en la demócrata-cristiana, de un vanguardismo político, sino de una lucha contra la exclusión y sobre todo contra el deterioro de las posiciones educacionales de los jóvenes. Es un movimiento de resistencia social, de búsqueda de recomposición de las alianzas democráticas y cultural, en el sentido de oposición a la élite tecnocrática y modernizadora creada por el mercantilismo neoliberal.

Pero, este perfil del movimiento estudiantil que lo aproxima a la lógica institucional y corporativista, como la línea dominante de su autorepresentación de la democracia a construir, no puede oscurecer otro hecho de importancia: el mundo estudiantil no se reconoce exclu-

sivamente en estas juventudes políticas que luchan contra los Rectores-Delegados y a favor de la recomposición de las instituciones democráticas clásicas y de las alianzas del tipo frente-popular del 38. En efecto, junto a estas manifestaciones (y no "frente" a ellas) hay que reconocer la existencia de otro proceso emergente que también responde a la crisis del iluminismo estudiantil en que insiste Eduardo Valenzuela. Se trata del "new-wave" que se presenta como "el anverso de la tradición iluminista": es el escepticismo, e incluso el nihilismo cultural. Su rasgo central es la crítica de la razón; una revuelta contra el pasado (nada que ver con el 38) y sobre todo "contra el futuro y su promesa de realización histórica de los valores..."

En su revuelta contra el pasado enfatiza la ruptura con el paradigma populista, con la matriz de la poesía nerudiana de épica política, con la novela social de los treinta y con el neo-folklore de Violeta Parra que nació contestando el rock de los sesenta.

El *new-wave* quiere ignorar el "retorno a las raíces" de comienzo de los setenta que produce el auge del folklore andino y chilote, el culto a la artesanía y las peregrinaciones a Chiloé y a Machu-Pichu. Estas manifestaciones son rechazadas por el *new-wave* como expresiones anti-modernas que se oponen a su propia visión, la que intenta ser universal y no particularista, cosmopolita y no autóctona.

Las representaciones del futuro oscilan entre el vacío y el misterio, nos señala Valenzuela, lo que explicaría el renovado interés de los *new-wave* por la ciencia ficción y las filosofías herméticas. Su tono es, sin embargo, agresivamente anti-intelectual y deliberadamente apolítico, pero sobre todo contrario a las élites, que ante ellos han perdido credibilidad, porque, "en nombre de la razón utópica produjeron resultados irracionales: el sacrificio ilusorio por la revolución y la violencia estatal". A partir de aquí, el *new-wave* no es ni solidario, ni pacifista. Es más bien individualista, ajeno a la política y opuesto a que los jóvenes sean las víctimas propiciatorias de las protestas sociales.

Aún cuando no es un movimiento con sentido colectivo expresa un proceso que tiene raíces culturales, que proviene del mundo de los valores y los sentidos. Proceso que ocurre alejado de los temas de la institucionalidad y el corporatismo que preocupa a las juventudes políticas que constituyen lo que se llama "el movimiento estudiantil". Por esto, la situación de los jóvenes universitarios es multidimensional, tensionada entre las luchas políticas, que obedecen a las nociones de estrategia, cálculo, negociación, movilización de masas, defenestramiento del Rector-Delegado y rebaja de matrículas, y estas otras, que indican resistencias culturales, crítica de valores, refugio en lo individual, reconciliación con el modernismo occidental.

Ambas, sin embargo, convergen en sensibilidades proclives a la democracia. Los *new-wave* cuando votan, lo hacen por la oposición.

Tal vez sea aquí, entre los estudiantes, donde la tensión entre cambio cultural y recreación de instituciones tenga su manifestación más

nítida, y quizás también, sus mayores efectos sobre el futuro de nuestras capas dirigentes en la democracia.

### c. *Empresarios, democracia*

El texto de Mario Alburquerque<sup>4</sup> y el debate con empresarios y analistas dejó flotando el interrogante de hasta dónde y con qué carácter era posible unir los dos términos del subtítulo que encabeza este párrafo en el futuro inmediato de Chile.

Esta pregunta no sólo se refiere a si los empresarios chilenos están a favor de una democracia política, sino a si están también dispuestos a ser un motor para su profundización.

Es posible contestar afirmativamente al primer término de la cuestión. No queda tan claro, sin embargo, que ellos estén convencidos de jugar un rol protagónico en un proceso de hacer más sustantivas las instituciones formales del régimen político democrático.

¿Qué parece ser la democracia para el empresariado?

En el contexto actual de Chile, hablar de democracia significa hablar acerca de lo que vendrá después del autoritarismo y muy especialmente después de que no esté quien encabeza tal régimen. En ese marco, para los empresarios el régimen democrático es representado, ante todo, como un sistema de instituciones y regulaciones que debe ser capaz de ofrecer *garantías* de control sobre los procesos sociales. Garantías que serán el fruto de algo como un pacto constitucional entre cuyas materias principales figure la inviolabilidad del derecho de propiedad, el libre ejercicio de la iniciativa privada y diversos mecanismos de tutela sobre el poder del Estado. De este modo, el sistema democrático es pensado sobre todo en función de su dimensión de capacidad de control sobre las tensiones sociales que eventualmente sobrevendrían después del régimen militar. Se trata de un control pactado, por lo que la idea de la democracia como un sistema contractual corresponde también a la imagen empresarial.

Esta visión de tipo regulador y contractualista difiere de la que tienen los sindicatos y otros sectores que probablemente estarían en el pacto. En el primer caso la noción de democracia tiene más bien un componente de *recuperación de derechos*, de sistema de representación de intereses cuyos conflictos se resuelven en el mismo juego democrático más que en un pacto previo. Esto no quiere decir que los sindicatos no sean favorables a un pacto social, pues sí lo son. Pero ello no es lo mismo que la visión casi esencialmente contractualista y de control social de las demandas que tiene predominio entre el empresariado.

Esta distinción entre sistema de garantías y sistema de derechos y representación, para designar los énfasis sobre la democracia concreta post-Pinochet, marca la frontera entre la disposición a pasar desde el régimen militar a la democracia y el avanzar desde allí a su profundi-

zación. Este segundo aspecto, que será sin duda sobre el cual se presionará desde los sectores populares, puede constituir la arena de conflicto entre éstos y el empresariado. Por ello, la hipótesis que surge de los debates es que no nos encontramos frente a un empresariado reacio a cruzar la línea hacia un régimen de instituciones democráticas, pero sí reactivo a comprometerse en una liberalización de éstas de modo que puedan ir definiéndose por una competencia abierta de fuerzas capaces de representarse en la arena política. Más bien su tendencia es a garantizar, por un plazo largo, un programa de funcionamiento del régimen democrático.

Con todo, el tránsito hacia un régimen de democracia institucional está sujeto a la viabilidad de constitución de una coalición gobernante capaz de asegurar el pacto social que oriente al funcionamiento de esa democracia. En otras palabras, para salir del gobierno militar e ingresar a una transición hacia la democracia el empresariado requiere la formación de un instrumento político apropiado a sus expectativas. Este instrumento político no es ninguno de los frentes políticos opuestos hoy existentes, pues en todos ellos la presencia de la derecha política es aún muy frágil y dispersa. En consecuencia, el sentido común empresarial es mantenerse cerca del actual régimen militar mientras no surja una coalición como la esperada. Nada hace pensar que puedan dar un paso importante hacia la democracia si ese requisito no está garantizado.

Después de todo, la economía empresarial no está en la misma crisis de 1981-83. El gobierno la protegió de la quiebra y está regresándole sus activos. Hay sectores que se expanden como la agricultura de exportación, ciertos rubros de mercado interno como el textil y la construcción y dentro de las restricciones impuestas por el FMI, se observa un cierto orden en el funcionamiento financiero y una tasa decreciente de inflación. Por cierto los empresarios saben que todos estos son equilibrios precarios en una economía sobreendeudada en el exterior y no confiable para los inversionistas y extranjeros, además de amenazada por el gobierno de los Estados Unidos. Saben también que los efectos estructurales del huracán neo-liberal de 1975 al 81 y el desplome posterior de ese modelo no han sido superados y que ello hace muy frágil a un país sin infraestructura industrial y básica apropiada. Por ello se manifiestan favorables a pensar en un paso a la democracia que desbloquee las tensiones internas y externas y garantice opciones de desarrollo en el largo plazo. Pero, entre la imagen coyuntural de recuperación de estos dos años y la incertidumbre de los instrumentos políticos de transición, la masa empresarial, históricamente cortoplacista y desprovista casi de líderes con visión de estrategia global, opta por permanecer neutral y aprovechar el momento.

Sin embargo, más allá de los razonamientos políticos sobre la democracia, hay otros factores que influyen en la imagen que el empresariado se forma de ella. El debate del seminario enfatizó particular-

mente uno: aquel de la legitimidad de la función empresarial privada en la sociedad.

La percepción de los empresarios es que su función nunca fue considerada plenamente legítima en la democracia. Sólo el régimen militar le otorgó en su discurso un rol de protagonista y lo colmó de elogios. Esta percepción está asociada en el empresariado a la idea que la democracia, cuando es de masas, evoluciona fatalmente en un sentido socializante y expropiatorio. Por eso también la idea histórica de la democracia tiene un recuerdo de obstáculo e intervencionismo.

Según muchos empresarios, hacer dinero con los negocios, en la cultura populista, de raigambre católica y en sociedades tan desiguales como la chilena, no era un signo de prestigio, sino que generaba desconfianza. La influencia de esta cultura parece haber sido tan extensa que, a nivel público, casi nunca los empresarios se atrevieron a proclamar sus convicciones sobre la riqueza y su sentido privado de ella. Hoy eso parece superado y su extremo opuesto ha sido en algunos círculos, la orientación y el consumo sofisticado.

Pero lo importante es señalar que estos factores de legitimidad y de adhesión a valores antes bloqueados parecen influir también para fortalecer una concepción estrictamente institucional y regulada de la democracia política. En efecto, si el régimen político democrático se identifica con una noción excesivamente amplia de participación política y constantemente creciente, esto termina generando que el sistema político deje de ser un lugar de articulación de la sociedad y el Estado y pase a copar todas las esferas de la vida social. Esto sería el populismo de la democracia chilena posterior a los años cuarenta, según el pensamiento empresarial. En consecuencia, la democracia debe limitarse a instituciones de gobierno y regulación social bien definidas, con formas de representación y campos de acción delimitados por un pacto o contrato para etapas precisas, como la transición post-militar. Más allá de esto, la participación, la promoción social, la educación, la inversión, etc., deberían ser cada vez menos materias políticas y cada vez más materias de contratos privados entre partes privadas. Así, la democracia es para los empresarios una cuestión política y mucho menos una cuestión social. En el eje cambio cultural-instituciones, para ellos, lo primero no tiene que ver con el debate sobre la democracia. Este último es sólo un debate sobre el funcionamiento institucional de un pacto de garantías.

#### *d. Partidos políticos y democracia*

• ¿Qué imagen están elaborando los partidos de la democracia a que aspiran?

Responder a esta pregunta no resulta fácil. De hecho los partidos

no escapan a esa lógica general que transita por los actores sociales, la que enfatiza el "cómo salir" de la dictadura más que el cómo va a ser la democracia.

Para obtener una respuesta vale la pena detenerse sobre las transformaciones de la cultura política de las formaciones partidarias. Parece ser que es por allí donde están las indicaciones más sustantivas.

En su historia previa, para la derecha, como señala Juan Gabriel Valdés<sup>5</sup> (uno de los comentaristas) el Estado y la democracia tenían que ser sinónimo de orden. Para la izquierda y también para el centro ambos debían ser sobre todo organizadores sociales, económicos y políticos que permitieran el acceso de nuevos grupos sociales a la participación sociopolítica.

Para cumplir estos fines, los instrumentos privilegiados eran dos: la posición de una doctrina más o menos totalizante y el partido. Tal vez la derecha escapó a estos patrones, sobre todo después de los sesenta en que perdió relevancia de masas y se deterioró su discurso.

En cierto modo la cultura política chilena, doctrinal y de aparatos partidarios, llevó a considerar —como señala Valdés— que la sociedad estaba conformada por militancias partidarias, pese a que las evidencias empíricas de algunos estudios afirmaban lo contrario. De todas formas, la tendencia fue a operar como si así fuera y los partidos hablaron a los ciudadanos dirigiéndose a ellos como militantes.

El carácter populista y clientelístico del sistema político y el Estado se asociaba bien con esa cultura política haciendo de uno y otro y de la relación de ambos con la sociedad un engranaje poco diferenciado.

Así, la democracia fue esencialmente el espacio de los partidos y estos tendieron a desconfiar de las iniciativas foráneas del sistema o a considerarlas inútiles. De alguna manera ello fue también un factor para que la clase media privada se distanciara de la política refugiándose en los gremios y en otros lugares corporativos. De todas formas, estos partidos hicieron también de la democracia un sistema de participación ampliado, aunque no necesariamente un sistema de representación genuino. Por ello, ésta era en realidad, a la vez, un campo dominado por la partidocracia pero también un espacio de integración social.

La experiencia del autoritarismo, que desarticuló durante largo tiempo la vida partidaria parece haber influido en el cambio de algunas de estas pautas de la cultura política. Cambios que obedecen al conjunto de la dramática experiencia post-golpe, incluyendo las crisis de las certezas ideológicas y el choque de frente con la sociedad que sufrieron los militantes. Cambios que sugieren también visiones de la democracia a que se aspira.

Tal vez son dos los ámbitos que pueden ser distinguidos más nítidamente:

Uno de ellos se refiere a la secularización de las ideologías<sup>6</sup>. Aludimos con esto a que las formaciones políticas se han acercado a un perfil más programático. Parecen hoy día menos doctrinales y más flexibles, aún cuando este es un proceso sólo emergente y tiene flujos y reflujos. No cabe duda, con todo, que permanecen y permanecerán focos puramente "ideológicos" en todos los partidos, pero ellos no definen hoy el perfil global de los partidos.

El otro, es la tendencia a diseñar el espacio de los partidos diferenciándolo del Estado y de la sociedad civil. Esta diferenciación entre unos y otros puede contribuir a que se fortalezca cada instancia, superando la situación de un Estado que era permanentemente espacio de luchas políticas y de una sociedad civil cuya debilidad provenía de su dependencia excesiva de la estructura partidaria.

Ambos factores, secularización de las ideologías y diferenciación entre Estado, sistema político y sociedad civil pueden ser elementos influyentes para fortalecer un régimen político democrático más transparente, menos clientelístico y más representativo.

Pero si estos son factores de renovación que emergen en la cultura política de los partidos, también hay que mencionar que persisten otros que generan anclajes para una transformación integral de los partidos y su relación con la democracia.

Tal vez el más importante (que surgió de los debates del seminario) es aquél que se refiere al dominio de una lógica (todavía persistentemente) alejada de los aspectos simbólicos y culturales de las luchas sociales. Los partidos chilenos son aún demasiado racionalistas y no combinan suficientemente el "programa" con el "carisma". Por ello tal vez el surgimiento de tantas expresiones que se denominan "movimientos sociales", los cuales expresan sobre todo la dimensión cultural y carismática más que la dimensión institucional de la política.

Más allá de sus posiciones en el arco ideológico, las formaciones partidarias piensan la transición a la democracia como un pacto de gobernabilidad que se asegure en una Constitución y en ciertas formas de legalidad. Conclusión sin duda clave en un país donde la unidad nacional está amenazada tan gravemente.

Pero, ¿hasta dónde, estos notables esfuerzos por ofrecer una estrategia política de salida, si no consideran las dimensiones simbólico-culturales, tienen o tendrán el vigor suficiente para enfrentar la eventualidad de un caudillo populista al estilo del general Ibañez en 1924 o en 1952? Señalamos esto porque no es una hipótesis completamente alejada de la realidad, que surja, desde el propio régimen militar, una alternativa de ese tipo. Un populismo militar que podría obstaculizar severamente el sistema de representación democrática vía partidos.

En otras palabras, pensar la democracia en Chile hoy, desde los partidos, como un ejercicio de concertación política o incluso sociopolítica, sin hacer de tales partidos, además, lugares accesibles para los



debates culturales de la sociedad, ¿no será repetir la ilusión pese a los cambios— que los ciudadanos siguen siendo militantes?

Lo anterior nos remite al recurrente tema de las relaciones entre partidos y sociedad. En el caso de Chile, la emergente secularización de las ideologías y los esfuerzos por distinguir sistema político de sociedad civil y Estado no parecen ser completamente suficientes para asegurar un rol articulador, por los partidos, del conjunto de los contenidos de las demandas democráticas.

Aunque la coalición de centro-izquierda Alianza Democrática aparece más institucionalista y concertacionista que el izquierdista Movimiento Democrático Popular y éste apela más a menudo a los símbolos identificatorios de la "cultura política popular", nuestra impresión es que ambos conglomerados rescatan de todas maneras limitadamente los procesos simbólico-expresivos de los llamados movimientos sociales.

El punto no está en que los partidos se apropien de los signos y las demandas de cambio cultural de los movimientos sociales, sino en que desarrollen una sensibilidad suficiente para que se pueda transitar entre lo social y lo político sin rupturas o bloqueos.

Un ejemplo de lo anterior se manifiesta en el debate acerca de las nociones de democracia política y democratización social<sup>7</sup>. Respecto de la primera noción para los partidos (sus dirigentes) aparece relativamente claro que ella será el resultado de algún tipo de acuerdo negociado, sobre todo en la fase denominada de transición. Acuerdo negociado sobre reglas del juego democrático y por tanto de un sistema de equilibrios pactados. Se trata en consecuencia de un consenso sobre el tipo de funcionamiento de un régimen político. Para los movimientos sociales la cuestión del régimen político y su funcionamiento aparece importante pero menos decisiva que aquella de la participación social, pues ven en esta última dimensión las posibilidades más sustantivas del cambio social. Así, mientras las formaciones políticas se concentran sobre todo en el tema del régimen político democrático y los mecanismos de transición hacia éste, los movimientos sociales privilegian los requisitos participatorios que hagan posible la extensión de la idea de democracia, más allá de las instituciones, al conjunto de la vida social.

Aún cuando una y otra cuestión no tienen porque ser contradictorias en sí mismas, el problema surge en el momento de decidir sobre los tiempos y ritmos en que ambas pueden coincidir. En efecto, desde los partidos, la transición pareciera ser definida sobre todo como el momento de consolidar un tipo de régimen, sugiriendo que los procesos participativos más sustantivos serán posibles a partir del logro de esa condición. En cambio, desde los movimientos sociales la tendencia parece ser a no asociar tan claramente "transición" a consolidación del régimen político democrático y a demandar, por tanto, un mayor grado de simultaneidad entre consolidación de instituciones democráticas y sus

reglas de funcionamiento con la apertura de procesos participatorios amplios de la sociedad civil.

Esta demanda de participación sustantiva puede adquirir el carácter de una presión particularmente fuerte desde los sectores populares urbano-marginales, los movimientos de mujeres, aquellos de los Derechos Humanos y desde algunos segmentos de la juventud. Probablemente tal demanda sea menos dura desde el sindicalismo, las juventudes políticas de las universidades y el empresariado, sectores, estos últimos, más fácilmente reintegrables al sistema político.

Los partidos están así desafiados a examinar su lógica contractualista predominante frente a este tipo de presiones que hacen hincapié en valores, sobre todo de tipo comunitario, los cuales orientan a menudo comportamientos reacios a racionalidades de pacto o concertación como núcleo ordenador de la acción política.

Precisamente desde este complejo universo de la lógica comunitarista es de donde pueden resurgir, eventualmente, ciertas tendencias populistas, aún fuertemente arraigadas en la cultura social de algunos sectores populares. Tendencias populistas que se rebelen contra la racionalidad partidaria, y que deriven hacia representaciones puramente ideológicas, en la izquierda, o incluso hacia caudillismos autoritarios —en la derecha— que surjan apelando "al pueblo" contra las "superestructuras" de los partidos.

Con todo, los partidos han mostrado una notable capacidad no sólo de persistencia frente al embate del autoritarismo sino también de ofertar iniciativas, como la formación de la "Asamblea de la Civilidad" en 1986<sup>8</sup>, que abren espacios a la participación de los sectores sociales. Estas capacidades de oferta de espacios contrarrestan en parte las limitaciones antes anotadas pues generan puentes entre lo político y lo social. No es claro, sin embargo, que estas iniciativas otorguen toda la autonomía que requieren los movimientos y organizaciones sociales pues permanece siempre un lazo de control desde los partidos. Este lazo se produce tanto porque las formaciones políticas consideran que, en último término, la dirección de las movilizaciones debe permanecer en sus esferas de conducción, como porque las propias organizaciones sociales son relativamente débiles y no están seguras de sus propias autonomías.

En síntesis, el cuadro de perspectivas que puede hacerse a partir de los antecedentes anteriormente expuestos muestra que los partidos están experimentando algunos procesos de renovación en lo que se refiere a la especificación de su rol en relación al Estado y a la sociedad civil. Hoy son formaciones políticas más secularizadas y programáticas que antes. Pero, al mismo tiempo, viven una tensión entre su capacidad para elaborar proyectos de recuperación de las instituciones del régimen político democrático y su ambigüedad para asumir políticamente las demandas de cambio cultural que provienen de los actores sociales. Así, lo que puede esperarse en el futuro próximo es un complejo proceso de definición de fronteras y articulaciones entre lo político y lo social.

La resolución de esta cuestión sin duda será un factor clave para asegurar un proceso de transición hacia la democracia en que partidos y movimientos sociales puedan converger y evitar así polarizaciones que pongan en riesgo la consolidación de tal transición. Con ello se quiere llamar la atención sobre el hecho que la vulnerabilidad del tránsito a la democracia no proviene sólo de los obstáculos que surjan del régimen autoritario, sino también del nivel precario de las concurrencias entre las orientaciones políticas que privilegian la restitución del régimen político y las orientaciones que privilegian los cambios en el orden social y cultural como núcleos centrales de tal transición.

## Notas

<sup>1</sup> Estas ideas fueron ya sugeridas de manera inicial en el primer seminario de CLACSO-UNU en Chile en enero de 1985 y fueron expuestas en la introducción al libro de síntesis: *Los movimientos sociales y la lucha democrática en Chile*, CLACSO-ILET, junio de 1986. Ellas fueron también recogidas de una formulación más elaborada que, de manera independiente, ha venido elaborando Manuel Antonio Garretón, en particular en su trabajo: *Exigencias para un proceso de democratización*, V.P.O., 1986, trabajo mimeografiado.

<sup>2</sup> Las ideas que siguen están sugeridas en el texto de Natacha Molina, "Movimiento de Mujeres en Chile (1983-1986): desafíos y problemas en la constitución de una nueva identidad femenina". Trabajo presentado al seminario 'Democracias Emergentes', CLACSO-UNU-ILET, Santiago, julio de 1986.

<sup>3</sup> Valenzuela, Eduardo, "Estudiantes y democracia", Documento presentado al seminario 'Democracias Emergentes', CLACSO-UNU-ILET, julio de 1986.

<sup>4</sup> Alburquerque, Mario, "El empresariado chileno en la transición democrática". Texto presentado al seminario 'Democracias Emergentes', CLACSO-UNU-ILET, julio de 1986.

<sup>5</sup> Valdés, Juan Gabriel, "Los partidos y las ideas: algunos rasgos esenciales de la cultura política chilena", documento de trabajo ILET.

<sup>6</sup> Valdés, Juan Gabriel, *ob. cit.* Estas ideas también fueron expuestas por Valdés en el Seminario 'Democracias Emergentes' como comentario del tema Partidos y Democracia, julio de 1986.

<sup>7</sup> Las ideas sobre este tema siguen en parte el razonamiento presentado por Manuel Antonio Garretón en su texto ya citado *Exigencias para un proceso de democratización*, Vicaría de Pastoral Obrera, junio de 1986, trabajo mimeografiado.

<sup>8</sup> La Asamblea de la Cívica es un conglomerado de organizaciones sociales (sindicatos, colegios profesionales, movimientos sociales) que asumieron la representación de los sectores democráticos y su conducción en las movilizaciones de protesta en el primer semestre de 1986. La Asamblea surgió impulsada por los partidos políticos a fin de generar una amplia coalición opositora que fuera más amplia que los frentes partidarios antes constituidos (A.D. y M.D.P.).

## Alternativas de una transición democrática: el caso paraguayo

Domingo M. Rivarola\*

### I. Crisis, partidos y transición política

#### 1. El Estado y la sociedad civil bajo el patrón autoritario

En años recientes, cada vez con mayor insistencia, se ha resaltado la situación de fuerte primacía que ha alcanzado el Estado en relación con la sociedad civil. Aun cuando este desequilibrio responde a una tendencia que arranca desde varias décadas atrás, lo que hoy se enfatiza es la intensidad con que la misma se ha acentuado y como resultado, la fuerte subalternización a la que está expuesta en el presente la sociedad civil. Para muchos, la profunda crisis que atraviesa el país en la actualidad, estaría en gran parte determinada por este crítico desbalance.

Mirado desde una perspectiva más general, la tendencia de expansión del Estado se dio en la mayoría de los países latinoamericanos como efecto de un proceso histórico, de alcance mundial. Considerado en este amplio panorama, sus causas son bien conocidas. En cambio, en lo relativo a sus efectos y modalidades de desarrollo, se dieron diferencias importantes entre los países latinoamericanos, sea por el momento de su inicio, por la intensidad del proceso o por los factores estructurales que le sirvieron de condicionamiento.

Precisamente, en el Paraguay caben resaltar dos características singulares: una, su tardía manifestación en comparación al período de inicio de este proceso en los demás países y —en el plano de los resultados— la profundidad de la escisión entre el Estado y la sociedad civil.

Para explicar esta relación entre el Estado y la sociedad civil algunos esgrimen razones de carácter histórico, basados en el argumento de la pervivencia de una tradición marcadamente paternalista, orientación a la que se debería en gran parte la paulatina consolidación de este patrón de poder en el curso del último medio siglo<sup>1</sup>.

\* Director del Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos (CPES), Asunción, Paraguay.

Sobre el mismo eje explicativo se ubican quienes suponen que este desequilibrio entre el Estado y la sociedad civil se inicia con el desmoronamiento del modelo de Estado liberal con posterioridad a la terminación de la guerra con Bolivia. Para quienes comparten esta idea, inclusive se cuenta con un hito histórico que marca ese radical cambio de orientación: la Constitución de 1940<sup>2</sup>.

En el plano ideológico, el rápido debilitamiento de la concepción "lezzeferista" del Estado que había inspirado por más de medio siglo su orientación, dio paso a un modelo cuyos atributos centrales eran el intervencionismo y la centralización. En lo político, el cambio representó la propensión al uso de los mecanismos compulsivos para estabilizar el nuevo Estado y, en lo económico, la afirmación de una voluntad de cambio que permitiera conseguir un reordenamiento económico-social.

En la Constitución citada, esta expectativa quedó plasmada en el siguiente párrafo: "...se busca un Poder Ejecutivo fuerte pero no despótico; a mayor responsabilidad debe corresponder más amplias posibilidades para afrontarla. Al fortalecer las atribuciones jurídicas estatales, no se trata de crear un sistema dictatorial, puesto que la dictadura consiste esencialmente en el ejercicio discrecional de funciones, sino de defender mejor nuestra sociedad y ampliar el radio de acción del Estado en lo que se refiere a su intervención en la vida social y económica, con lo cual se abandona el concepto caduco del Estado neutral e indiferente. El Estado moderno no puede ser un simple gendarme (...) En los países de rudimentario desarrollo, en que la iniciativa privada es débil y en que existen problemas superiores a la capacidad del particular, el Estado no puede practicar, sin comprometer el progreso, la doctrina del dejar hacer"<sup>3</sup>.

Existen razones muy válidas para reconocer el peso que tiene lo histórico en la explicación de la expansión y creciente predominio del Estado sobre la sociedad civil. Con ello se ratifica una apreciación histórica bastante extendida, en el sentido de aceptar que el nuevo Estado que se consolida durante el último cuarto de siglo responde a lejanos antecedentes. Sin embargo, dicho reconocimiento no excluye poner de manifiesto la incidencia de ciertos factores estructurales y externos en la conformación y fortalecimiento del nuevo Estado, así como también en su estabilidad.

Como factores fundamentales que han contribuido de manera sobresaliente a este proceso en la etapa contemporánea cabe mencionar las siguientes: a) el fuerte debilitamiento de la sociedad civil como resultado de la profunda crisis que experimentan las organizaciones políticas y comunitarias a raíz de la Revolución de 1947; b) la consolidación del sistema político autoritario; c) la disponibilidad de un margen excepcional de recursos que permite al Estado un nivel y ritmo de crecimiento sin precedentes en base a su manifiesta orientación *clientelista*, y d) la

pervivencia de una estructura social agraria con débil estructuración organizativa y autonomía<sup>4</sup>.

En el plano económico, el proceso de expansión del Estado es claramente visible hacia comienzos de la década del cincuenta. Sus manifestaciones más notorias fueron, por un lado, el rápido avance del proceso de intervención del Estado en las actividades productivas y de servicios y, por otro, la intensificación de su orientación *clientelística/prebendaria*.

En este tramo, se crearon un sinnúmero de empresas públicas, algunas de las cuales alcanzaron en el presente —como la Administración Nacional de Electricidad (ANDE) y la Administración Nacional de Telecomunicaciones (ANTELCO)— una gravitación excepcional en cuanto a la magnitud de sus operaciones.

A la vez, la política agraria fue un instrumento importante en el manejo de los recursos económicos de parte del Estado, dada la gran disponibilidad de tierras, aún existente hacia la década del cincuenta, y el significativo apoyo internacional que se canalizó para ese menester, tanto en el campo financiero como técnico. Se estima que entre 1950 y 1980, la cantidad de lotes adjudicados fue de aproximadamente 102.309 que representaban en conjunto alrededor de 2.523.725 hectáreas. En términos de familias campesinas beneficiadas, el número aproximado fue de cien mil. Este vasto programa fue factible en razón a dos circunstancias; una, la disponibilidad de grandes extensiones de tierras fiscales e improductivos latifundios y su bajo costo, y otra, el aporte financiero internacional activo en ese campo. Esta dinámica de distribución de tierras permitió a la vez consolidar y expandir a niveles sin precedentes el Instituto de Bienestar Rural (IBR), tanto en su aspecto burocrático como en su influencia social y política dentro del campesinado.

La incidencia política de la distribución de tierras debe interpretarse por la fuerza que dio a la orientación *clientelística* del Estado. El hecho es que, al jugar el partido de gobierno una función central en la intermediación entre el Estado y la sociedad civil, la canalización de los recursos —en términos reales y simbólicos— por vía del partido, permitió acrecentar su predicamento, poder y capacidad de gestión comunitaria.

Este dinámico proceso culminó con la construcción de la central hidroeléctrica de Itaipú, que se constituyó en un elemento clave para alcanzar el alto nivel de crecimiento que se dio en el país durante gran parte de la década del setenta.

Como es conocido, la influencia de Itaipú se dio en varios planos, y de manera decisiva. En el ámbito laboral, su incidencia —directa e indirecta— fue determinante en el ostensible mejoramiento del perfil ocupacional, tanto a nivel regional como nacional. En particular, su impacto en el área de influencia de la Capital fue de gran importancia

así como también en el mejoramiento general de la estructura del ingreso<sup>5</sup>. La propia economía nacional mantuvo durante la década del setenta un valor promedio del PIB de 600 U\$S. En cuanto a lo ideológico, el efecto más notorio —además del flujo de recursos que pasó por la administración del Estado y de los círculos articulados al mismo—, fue el afianzamiento que experimentó la *legitimidad* del modelo estatal, al que se atribuye el impactante auge económico.

La expansiva presencia del Estado en la economía nacional con la consiguiente ampliación de su capacidad *clientelística/prebendaria* y el fortalecimiento del aparato administrativo y de control social, lleva a un extremo límite el desbalance entre el Estado y la sociedad civil. El Estado se "privatiza" en términos de acotar intereses y prioridades que competen a su propio funcionamiento y estabilidad, integrando al mismo cada vez menos los que corresponden estrictamente a la sociedad civil. De esa forma el Estado acentúa su carácter *privado*, particularista, y su praxis acentuadamente coactiva.

En ese marco de grave asincronía en las relaciones entre Estado y sociedad civil, los recursos controlados se constituyeron en medios de suma importancia para el acrecentamiento del poder de manipulación de la cúpula dominante. Dada la disposición marcadamente totalitaria del patrón de autoritarismo vigente para su aplicación, estos recursos tuvieron una finalidad prioritaria: servir de base para afianzar y expandir el aparato de poder y, con relación a la figura presidencial y al partido, profundizar la lealtad y subordinación en ese orden de prelación.

La preocupación por dar a estos recursos una utilización acorde con una racionalidad económica dentro de un modelo específico de desarrollo fue —y continúa siendo— una cuestión secundaria. Lo normal es que el interés político prevalezca sobre lo económico o social, enfoque que se ha reiterado con consecuencias extremas en el actual manejo de la crisis económica<sup>6</sup>.

Sobre este lineamiento *clientelístico/prebentario* fue acentuándose la subalternización de la sociedad civil. El Estado, en la medida en que acumula recursos que fortalecen su aparato de poder va debilitando y suprimiendo toda capacidad de resistencia y, más aún, de respuesta, emergiendo así una sociedad civil con débil articulación interna y, sobre todo, desmovilizada. En gran medida, el fenómeno real que se oculta tras el concepto de "estabilidad" y de "paz" —centrales en la legitimación y el discurso político del estamento dominante— alude, en sentido estricto, a su llamativo nivel de desmovilización y esclerosamiento institucional.

## 2. Orden autoritario y monopolio de los medios de comunicación

El control de los medios de comunicación de masas constituye una característica resaltante del sistema autoritario dominante, al punto

que puede ser considerado como uno de los indicadores más elocuentes del grado de dominación alcanzado por el autoritarismo. En principio, lo que representa este dominio, es de naturaleza instrumental. Se busca mantener la *exclusividad* sobre medios que permiten alcanzar un monopolio del discurso político y de la capacidad de información de la sociedad, con un objetivo final bien claro: el fortalecimiento de la legitimidad del orden social autoritario.

En el contexto que señalamos, la acentuación del monopolio de los medios de comunicación ha sido lograda por el aparato del Estado utilizando mecanismos de carácter *preventivo* como diferentes *modalidades* de represión.

En lo primero, el sistema ha conformado una serie de disposiciones que reglamentan la organización, manejo o simple acceso a los medios de comunicación. Ese nivel de control, aparentemente demarcado en la "legalidad", representa una barrera infranqueable cuyo resultado directo es el silenciamiento de la sociedad civil y una parte significativa del sistema político, además de su subalternización a los medios puestos al servicio del Estado y el estamento político dominante<sup>7</sup>. Por ejemplo, el uso de la televisión y la radio, por los sectores políticos *excluidos* es de extrema restricción y los intentos de ampliar este espacio han sido cortados drásticamente<sup>8</sup>. En el periodismo, el margen ha sido mayor que en los medios anteriormente citados aunque sin sobrepasar una medida que retacea y mantiene su influencia a niveles mínimos. Múltiples esfuerzos por aprovechar estos canales, han tenido una respuesta *preventiva* o *represiva*, según el caso.

En otro plano, este desequilibrio en la capacidad de control y uso de los medios de comunicación, entre la esfera de poder y la sociedad civil y la parte excluida del sistema político, no se ha sustentado exclusivamente en los mecanismos *preventivo-represivos* del aparato del poder. No sólo el control de los recursos políticos y represivos explican el extremo desequilibrio indicado. La disponibilidad de los recursos organizativos y económicos del Estado, y los que coactivamente se obtienen de la misma sociedad civil, permiten que el grupo dominante pueda expandir considerablemente el control, e intensidad de usufructo, de los medios de comunicación. Contrariamente, los actores sociales que se mueven en el ámbito del sector *excluido* del sistema político y la sociedad civil en general, además de no disponer de los recursos del Estado, deben soportar las limitaciones prevalecientes en las esferas mencionadas<sup>9</sup>.

No cabe duda que el monopolio de los medios de comunicación por el régimen autoritario apunta al mantenimiento de su hegemonía, tal como se trasluce a través del análisis de los mecanismos utilizados para ese efecto. Uno de ellos es el de minimizar el *peso social* de las agrupaciones definidas como alternativas. En otros términos, fijar la idea de que un determinado grupo político representa *poco* o *nada*, sea por su exiguo número o su anacronismo ideológico-programático.

En ese orden, es conocido el estereotipo en que ha insistido el aparato de propaganda del régimen autoritario con respecto al presunto exiguo caudal de adherentes del Partido Revolucionario Febrerista. La jocosa imagen del "partido que cabe en un tranvía" es, en tal sentido, una manera de restarle legitimidad y, a la vez, un medio para evadir la consideración de las ideas, juicios y reclamos sostenidos por esta agrupación cuya validez resulta totalmente ajena al tamaño de su membresía.

Otro objetivo a cuyo logro compromete el autoritarismo los medios de comunicación bajo su control, es el de restar o anular la vigencia de los "líderes alternativos" que emergen en el sistema político o la sociedad civil. En este intento, es llamativa la bifurcación del mensaje a dos destinatarios principales: uno, localizado en la misma esfera partidaria y otro, en la sociedad en general. En un caso, se trata de conseguir —por vía de la reiteración— una imagen de deterioro de los líderes y dirigentes alternativos. Para conseguir ese resultado se utiliza toda la gama imaginable de medios, desde la omisión hasta el uso del discurso denigrativo o de descalificación, sea de carácter personal, ideológico o político<sup>10</sup>.

Una operación inversa se da con quienes forman parte del estamento dominante. Sus integrantes son "preservados" en lo máximo de posibles tachas, aun en aquellas situaciones en que están coprometidos en hechos descalificables de cualquier naturaleza. La mecánica que actúa se manifiesta en doble sentido: la de proporcionar información espúrea, la de omitir información y, primordialmente, fijar criterios acordes con los intereses del sistema, para interpretar hechos que, desde la perspectiva contrapuesta, les resultarían desfavorables.

Delich se ha referido al tema de la desinformación señalando que "desinformar no es un acto de omisión simple, sino una estrategia deliberada que incluye la omisión como la diseminación de información parcial o falsa, o verdadera pero llena de elementos capaces de generar suspicacias"<sup>11</sup>. De todas formas, el monopolio de la comunicación implica una condición que es eminentemente represiva y que no busca otro propósito que intentar restringir —y si fuera posible, destruir— toda forma de comunicación alternativa que la sociedad civil trata de conformar para contrapesar la imposición desde el Estado autoritario, de una corriente unilateral y de orientación absolutamente vertical.

A la luz de este esquema debe entenderse el comportamiento que ha tenido el aparato de poder en relación a su manejo de los medios de comunicación. Por una parte, sustraerlo del alcance de los sectores *excluidos* y por otra, por diferentes mecanismos represivos y de control social, impedir o restringir al máximo el surgimiento de cualquier *medio alternativo* de comunicación a nivel del sector político excluido y de la sociedad civil.

El consentimiento de ciertos márgenes mínimos de utilización de los medios de comunicación por aquellos actores sociales abiertamente

disidentes, ha respondido a una estrategia política que no invalida la disposición de control absoluto que ha sido la característica resaltante de esta etapa del autoritarismo. En ciertas circunstancias, representó una concesión a ciertos grupos políticos opositores para obtener de los mismos, compromisos que se ajustaban a sus intereses y estrategias políticas. Tal fue el caso de la aparición de *Tribuna Liberal* en 1962, bajo patrocinio de una fracción del Partido Liberal. Posteriormente, *El Radical*, publicación del entonces legítimo Partido Liberal, y *El Pueblo* editado por el Partido Revolucionario Febrerista. Cuando estas publicaciones representaron factores de cierta desestabilización, fueron hostigados o simplemente clausurados. La misma actitud ha primado respecto al uso de las audiciones radiales. En un plano no partidario, fue igual el caso de *ABC Color*.

Como puede apreciarse, la aparición y permanencia de estas *excepciones* no puede interpretarse —como algunos lo creyeron en su momento— como un avance hacia la democratización. Hasta hoy no ha sido un espacio ganado al autoritarismo, sino una concesión estratégica del mismo, en el afán de no deteriorar lo que ha cedido, con el fin de ser visualizado como una democracia en la que basa su legitimidad y, en el mismo sentido, configurar una imagen de debilidad e inoperancia de las organizaciones que utilizan estas concesiones. Lo evidente es, cabe reiterar, que las restricciones —o clausuras— se han dado en el instante en que un *medio* se convierte en un elemento de movilización política o social. Lo ilustran los dos últimos casos: Radio Cháritas y Radio Ñandutí<sup>12</sup>.

No se desconoce que el campo de la comunicación es vital en la distinción entre un orden autoritario y la democracia. Más aún, que constituye un importante indicador de la distancia que media entre ambos sistemas. Si se quiere expresarlo de otra manera, una medida de cuál es la intensidad de un régimen autoritario o, a la inversa, cuál es su grado de debilitamiento y, por consiguiente, el sentido de sus concesiones. Constituye un error plantear que puede darse un "avance democrático" en el marco de un orden autoritario. Sólo representan concesiones dentro de un contexto controlado. Si dicho control se pierde, simplemente se cancela la concesión o si ya no está en condiciones de implementar esa decisión, es que ha llegado el instante de su desmoronamiento. No rige el "sistema del dominó" en el interior de un orden político autoritario como estrategia de democratización.

En el Paraguay contemporáneo, la principal preocupación del estamento dominante es la de "corregir" dos aspectos fundamentales de discordancia que se dan en la conciencia colectiva. En primer lugar, la que surge de la contradicción entre la naturaleza inequívocamente autoritaria del régimen y su intento de legitimación como una democracia; en segundo lugar, la que se manifiesta por la discordancia entre una realidad social y económica altamente deficitaria en relación a la versión exitista que se sustenta como principal base de legitimación.

Los medios de comunicación —por sus posibilidades de “estructurar” imágenes sociales— constituyen un instrumental fundamental para esta tarea. Su monopolio, una supuesta garantía de eficacia para afianzar la versión, que ofrece el poder, sobre la realidad.

La operación consiste en insertar la imagen adecuada como para que, a nivel societal, la misma sustituya a aquellos aspectos de la realidad que pueden constituirse en elementos de descalificación. En la medida en que una situación agudiza la discordancia entre la *realidad* efectiva y la que es presentada como tal por el sistema, la necesidad de atenuar o esconder tal desfase resulta crucial. Durante el período de auge, en la década del setenta, la crítica de ABC no fue, por tal circunstancia, una presencia incómoda como para no soportarla. En la medida en que se acrecentó la crisis —y los medios de comunicación controlados se volvían insuficientes para sostener artificiosamente una imagen exitista del desarrollo nacional— la necesidad de su supresión se tornó imperativa.

Otro objetivo, igualmente fundamental, que el autoritarismo busca con el monopolio de los medios de comunicación es el mantenimiento del *mito del enemigo presente*<sup>13</sup>, elemento central en la legitimación de su *praxis* represiva.

Este mito se basa en las siguientes ideas: el desenvolvimiento socio-histórico del Paraguay ha respondido a una dinámica dialéctica entre dos fuerzas: una, inspiradora del más auténtico nacionalismo y del progreso; otra, reflejo de intereses espúreos, anti-nacionales, responsable del caos y la decadencia. Esta detestable fuerza en permanente acecho, experimenta las más imprevistas “encarnaciones” en su intención destructora: una ideología, un actor social (partido, grupo, líderes, etc.), un movimiento social, etc. Por consiguiente, la sociedad debe estar alerta y dispuesta para defenderse aplastando esa demoníaca fuerza. Es misión patriótica identificarla y destruirla.

Si se examina el contenido del discurso político y la propaganda canalizada por los medios de comunicación, resulta fácil identificar este tipo de mensaje que es de alerta y, básicamente, de estímulo y justificación de las actividades represivas. Por su intermedio, el sistema autoritario ha convertido una proporción importante de las organizaciones partidarias de base en un recurso político con una capacidad potencial represiva muy alta y, consiguientemente, de eficaz función disuasiva y de inmovilización del sector político *excluido* y de la sociedad civil.

La cuestión del monopolio de los medios de comunicación está muy directamente relacionada con dos puntos: el de sus efectos y la existencia de los medios alternativos.

En cuanto a sus *efectos*, caben cuatro observaciones en lo que hace al contexto histórico que se examina. En primer lugar, el carácter fluctuante de tales efectos; en segundo lugar, la selectividad de su incidencia; en tercer lugar, la irregularidad de su impacto, y finalmente, las negativas secuelas de lo que podría denominarse como el “efecto boomerang”<sup>14</sup>.

Con referencia a los *medios alternativos*, cabe igualmente hacer algunas puntualizaciones. Por un lado, la existencia de fluctuaciones igualmente marcadas en el tiempo, como una consecuencia de la discontinuidad; por otro, la desproporción que se da entre sus limitados recursos y los resultados logrados.

Como resumen final, cabría señalar que —en lo que al momento actual se refiere— el monopolio de los medios de comunicación, por parte de la cúpula dominante, tiene una vigencia decreciente y limitada, con un área de influencia en el propio interior del aparato de poder; además, que tal monopolio pierde fuerza —a pesar de su gran alcance en cuanto a cobertura— debido primordialmente a la desubicación, anacronismo y estilo de su contenido<sup>15</sup>. También cabe notar que en ciertos niveles, el monopolio de los medios ha sido insuficiente para “monopolizar” la información en vista a la sustentación de “imágenes sociales” fundamentales para la legitimidad del sistema, tanto por el fortalecimiento de ciertos medios alternativos, como por la fuerza con que se evidencia la propia realidad en una situación como la del Paraguay actual, de profunda crisis.

Esto lleva a pensar que cabría esperar que en el futuro se dé en el país un incremento de la *conciencia de movilización*<sup>16</sup> que —para expresarse como movimiento social— sólo afrontará como obstáculo la fuerza disuasiva del aparato de control social.

## II. Proyectos políticos y modelos societales

Durante el último cuarto de siglo, lo más llamativo del desenvolvimiento político paraguayo ha sido la persistencia de una situación de verdadera estagnación. En este lapso, amplios sectores de la población paraguaya experimentaron una drástica restricción en sus posibilidades de participación política y social. De esa manera, y en la medida en que se iba acrecentando el sentimiento de impotencia para revertir tal situación, fue extendiéndose una actitud de desinterés hacia la actividad política. Frente a tal realidad, la *política*, cada vez más, fue reduciéndose al ámbito controlado por la cúpula de poder dominante, quedando sólo un exiguo espacio para aquellos actores que no estaban sometidos a su dominio y control.

No resulta pues extraño que una de las características de la presente crisis constituya el acelerado resquebrajamiento de la “ideología inmovilista” que arraigó en la conciencia colectiva, de tal forma que uno de los puntos centrales que hoy acapara la atención de políticos, analistas sociales y ciudadanos en general, tiene que ver con el tema del cambio político. De una manera imprevista y acelerada, el *desencanto* que prevalecía en un amplio sector como resultado de la compartida percepción respecto a la “imperturbable estabilidad” del sistema político dominante comenzó a ceder ante una actitud crecientemente crí-

tica, contestataria y de rechazo del statu quo. Así, luego de décadas de pasiva aceptación del ordenamiento social consolidado durante más de un cuarto de siglo, renació una vigorosa corriente de interés hacia el curso actual del proceso político.

Diferentes factores y circunstancias contribuyeron al debilitamiento de esa situación de *quietismo* que aprisionó férreamente la vida política paraguaya, dejando entrever nuevos rumbos en el sentido que ha predominado en estos últimos decenios. Dicha vivencia se refleja con claridad en la forma que, día tras día, se acrecienta la inquietud respecto a las implicaciones y alcance de la presente crisis. El mismo significado tiene la aparición de propuestas concretas tendientes a orientar e influir de una u otra manera sobre este incierto devenir de la política paraguaya, uno de cuyos rasgos trascendentes es que —por primera vez desde la crisis de 1947— involucra una profunda conmoción en el interior del Partido Colorado.

La circunstancia referida ha llevado a la introducción del tema de la *transición política* en el debate nacional sobre la crisis, lo cual supone una perspectiva radicalmente diferente a la que prevaleciera en situaciones similares, dadas en el pasado<sup>17</sup>. Por consiguiente, es comprensible que dos preocupaciones conciten la máxima atención en esta coyuntura: el modelo societal hacia el cual debería orientarse la *transición* y la *praxis* que involucra uno u otro modelo para aquellos actores sociales decididos a jugar un papel activo en tal proceso<sup>18</sup>.

Una señal que hizo perceptible este cambio en la manera de visualizar el curso de la política paraguaya, se torna evidente cuando por vez primera comienza a ser planteada la necesidad de “debatir” el problema de una futura transición política. A nivel periodístico, se acuña el término “post-stronismo” como una clara referencia a dos cuestiones críticas en el marco de “quietismo” político imperante: una, las expectativas encontradas respecto a la decisión de continuidad presidencial y otra, el esquema sustitutivo en el caso de prevalecer la opción no continuista<sup>19</sup>.

El término “post-stronismo”, que en sus comienzos pareciera responder a un ejercicio intelectual meramente especulativo o contestatario en algunos contextos de formulación, termina por develar —y en cierta medida incentivar— una preocupación latente pero ya inocultable. La interrogación sobre un “después” que cada vez más se presentaba como un paso inevitable, tocó un punto álgido en el interior de la esfera dominante de poder. En este ámbito, la aparición de semejante planteamiento —y la fuerte resonancia que asume en razón a las especiales características del momento histórico— representaba el final de un exitoso esfuerzo de sucesivas postergaciones consentidas o impuestas. Tanto a nivel individual, como de los agrupamientos internos del Partido Colorado constituyó una crucial señal de alerta. Cada cual, con mayor o menor premura y preocupación según los casos, empezó

a indagar sobre el grado de firmeza de su sustentación política y, de acuerdo a las respectivas apreciaciones, a empeñar su esfuerzo por consolidar una posición o en caso contrario, iniciar la búsqueda de mecanismos de protección o seguridad.

¿Cuál era el sentido de esta nueva perspectiva que debía afrontar *institucionalmente* el Partido Colorado? Había una realidad profundamente internalizada en la conciencia partidaria: todo el modelo político se apoyaba en un único y personalizado centro articulador de poder al que, además, se reconocía como el factor de unidad partidaria y de continuidad de la hegemonía política del coloradismo. La disyuntiva de encarar una recomposición y reordenamiento del sistema político, introducía difíciles problemas en el horizonte —hasta el momento— partidario. ¿Quiénes controlarían el *poder* interno partidario? ¿Quiénes serían los interlocutores válidos para la gestación de las nuevas alianzas que requiere una transición de esta naturaleza? ¿Quiénes representarían legítimamente al partido? ¿Cuáles serían las nuevas bases de dicha legitimidad? ¿Cuáles serían las relaciones del partido con las diferentes esferas del poder?

Diversos hechos mostraron con prontitud la existencia de líneas profundas de diferenciación respecto a la manera de afrontar estos problemas, y también respecto a la configuración de “posiciones” ya con algún grado de identidad y, en ciertos casos, con una voluntad definida para bregar por su supervivencia y/o hegemonía.

En el marco de las organizaciones políticas delimitadas en una línea definida de oposición al sistema político dominante, este debate inicial fue punto de partida de agudas controversias y desconciertos, en la medida en que cobraba intensidad y extensión. Por ejemplo, para el Partido Liberal, con una fracción integrante del Parlamento y con una seria fragmentación de su dirigencia, la adopción de una postura unificada era remota. Tal circunstancia debilitaba, por lo demás, el camino para una eventual concertación de más amplio espectro de las fuerzas políticas de oposición. Como resultado, en este incipiente y trascendental debate, el avance atribuible a este tipo de organizaciones fue débil, vacilante y contradictorio.

En la ciudadanía, en general no comprometida de una manera militante con una agrupación política, se dieron diferentes reacciones. Para un amplio segmento de la sociedad que se incluye en esta categoría, el planteo de la *transición* suscitó en esta primera fase una extendida reacción de temor y desconfianza. Quizás por la simple aversión a lo desconocido, la incertidumbre frente a las limitaciones para escoger sobre alternativas confiables que fueran viables y también por algunas negativas experiencias del pasado que aún perviven en la memoria colectiva<sup>20</sup>.

Actitudes más decididas y favorables tendientes a forzar un proceso que llevara a la *transición política*, se fortalecieron en ciertos sectores de la sociedad permitiendo el surgimiento de movimientos sociales

que se proyectaron rápidamente en el ámbito político. Entre los más notorios, cabe mencionar a los movimientos campesinos y de los estudiantes.

Todas estas apreciaciones nos conducen a subrayar que ya hacia fines de la década del setenta —de manera abierta o solapada— el tema de la *transición política* se convirtió en el centro de atención de la cúpula dominante, de las distintas instancias políticas subalternas que componen tal entorno político-burocrático, de los sectores políticos organizados, de la Iglesia y de otros influyentes sectores de la sociedad civil. De esa manera, lo que por largo tiempo pareció una sociedad férreamente inmovilizada en una trama de poder sin fisuras y con una cúpula dominante aparentemente compacta, comenzó a develar sus grietas, debilidades, y el efímero basamento en que se sustentaba su *legitimidad*.

A esta altura resulta conveniente resaltar la complejidad de la situación que permitió que los primeros atisbos de reflexión sobre el "post-stroonismo" comenzara a conseguir una creciente resonancia política y social. Algunos hechos que se mencionaron como puntos de iniciación de esta primera gran conmoción política —tal como la prematura proclamación de la reelección presidencial en Villarrica— no hicieron sino mostrar la existencia de un proceso subterráneo donde se empezaban a conformar peligrosas tormentas. Con toda nitidez se pudo avizorar la posibilidad de un tembladeral en un escenario donde por casi dos décadas primó la inmovilidad política, el acatamiento social y el amodorramiento ideológico.

El Partido Colorado comenzó a percibir en su interior las presiones de contrastantes fuerzas que, al emerger y manifestarse, no hacían sino insinuar la apertura de profundas brechas en lo que hasta entonces parecía una monolítica organización. ¿Cuáles eran los factores determinantes de este proceso de polarización y rápida radicalización? ¿Qué intereses u objetivos representaban estas corrientes que insinuaban la presencia de irreconciliables pugnas?

Con relación a las demás fuerzas políticas y sociales, la percepción de esta crisis se vio fundamentalmente de dos maneras: una, como un efecto *debilitamiento* del régimen político dominante y otra, como un *fortalecimiento* de las corrientes de democratización, que naturalmente indujo a un mayor compromiso político y voluntad de movilización.

La comprensión de esta coyuntura de crisis y la nueva dinámica política que de la misma emergió, tanto a nivel partidario como de los movimientos sociales y de la sociedad en general, requiere la consideración de algunos hechos acaecidos a nivel nacional como internacional.

En primer lugar, el surgimiento de claras evidencias respecto a la pretensión presidencial de continuidad que disipó abruptamente la expectativa de una transición política, que permitiera a la dirigencia del Partido Colorado un mayor grado de responsabilidad y margen de decisión, tanto a nivel político como burocrático. Es decir, una *recuperación* de su influencia en la estructura de poder.

En segundo lugar, la creciente frustración de la dirigencia partidaria tradicional en el mando del Partido Colorado, provocado por la convicción de que, en lo que transcurre de la última década, se ha venido dando una continuada pérdida de poder de dicha cúpula y del "partido", simultáneamente en favor del centro unipersonal de poder y su entorno político-burocrático.

En tercer lugar, el *encono* que fue alimentándose en el seno de esta dirigencia tradicional por la creciente consolidación, agresividad y planes de hegemonía de ciertas capas partidarias, incorporadas por vía de la *cooptación* a las más altas esferas de la estructura directiva, y cada vez con mayor participación en el poderoso entorno presidencial.

En cuarto lugar, el efecto movilizador que tuvo la crisis de los sistemas autoritarios en varios países de América Latina y el Caribe, al generar expectativas en diferentes sectores políticos y sociales en cuanto a las posibilidades reales de una transición hacia la democracia.

En quinto lugar, la continuidad y agravamiento de la aguda crisis económica y social que se inició en el bienio 1981/1982, y la falta de respuesta del sistema político para responder a las crecientes demandas de la sociedad, tanto en el plano económico, social y político.

En sexto lugar, el franco y creciente apoyo proveniente de países de gran influencia internacional, a los esfuerzos de democratización, e igualmente, a la descalificación y aislamiento de los regímenes autoritarios<sup>21</sup>.

### 1. El proyecto autoritario

En esencia, el proyecto autoritario responde a tres objetivos principales: primero, la continuidad del modelo político autoritario; segundo, el mantenimiento de la cúpula dirigente identificada con la estructura dominante de poder, y tercero, el mantenimiento de un estado de desmovilización social. Por consiguiente, lo que busca es la continuidad de sus actuales bases de sustentación y legitimación, así como las principales características de su *praxis*. Uno de los elementos centrales de esta *praxis*, en lo que atañe a su concepción de la dinámica política, es la de constreñir a su mínima expresión toda tentativa de movilización política y social, a excepción de aquellos movimientos que son inducidos desde la propia esfera de poder, de manera controlada, en apoyo de sus intereses o para reforzar su legitimidad en los momentos en que la misma es más fuertemente cuestionada. En dicha tónica, uno de los principios primordiales asumidos en el marco del proyecto autoritario, es el de consentir exclusivamente el libre accionar de aquellas organizaciones —políticas, económicas, sociales, etc.— que se articulan con la esfera del poder dominante, procediendo, por múltiples mecanismos de exclusión, coacción o represión, a inmovilizarlas, reducirlas a una mínima actividad o en ciertas oportunidades desarticularlas completamente.



En su expresión más simplista, estas aspiraciones se justifican en la aceptación absoluta de la legitimidad del dominio que ejerce la cúpula gobernante, y en la no existencia de razones válidas para cambiar la presente situación y "poner un nuevo orden en la vida nacional".

Es posible reconocer dos ejes bien diferenciados entre quienes comparten la pretensión de mantener el *modelo autoritario*: por un lado, el que corresponde al centro unipersonal de poder y su exclusivo entorno y, por otro, ciertos sectores de la dirigencia superior y de base que buscan desempeñar un papel dominante en el esfuerzo de subalternización del Partido Colorado al mencionado centro de poder y su esfera de gravitación directa.

En el primer caso, lo que resalta es la intención de una continuidad de la actual figura presidencial o, si se diera una situación de *sucesión*, a través de una variante familiar<sup>22</sup>. Tal planteamiento no resulta más extraño en el contexto del desenvolvimiento político paraguayo, todavía muy cercano al modelo *autoritario caudillista tradicional*, que a los casos de autoritarismo más recientes que se observaron en el Cono Sur. En ese sentido, resulta bastante claro que la *pauta de sucesión* subyacente en el modelo autoritario vigente en el país guarda una estrecha semejanza con los que prevalecieron en regímenes como el de Trujillo en República Dominicana, Somoza en Nicaragua o Duvalier en Haití. Esto es, límites irrestrictos al plazo del ejercicio del poder para el *caudillo* y, en circunstancias inevitables, la sucesión nepótica.

Si se examina el curso del desenvolvimiento político paraguayo, es un hecho resaltante que hasta 1980 aproximadamente, luego de un cuarto de siglo de ejercicio de la presidencia y mediando cuatro períodos presidenciales sin alternabilidad, la cuestión de una *apertura* o *sucesión* permanecía prácticamente ausente como tema del debate político en el interior de la cúpula dominante.

Otras dos cuestiones muy ligadas al concepto de estructuración del poder, prevaleciente en la esfera presidencial, son: el distanciamiento absoluto de las FF.AA. de los ámbitos políticos, y el mantenimiento del Partido Colorado en una situación subalterna, objetivo que, por lo demás, fue acrecentándose ostensiblemente durante la última década a través de diferentes mecanismos como el control de sus recursos económicos, el apaciguamiento de sus órganos de gobierno y la cooptación de un margen apreciable de sus organismos de base.

Como era de esperar, la cohesión del sector político del Partido Colorado identificado por su adhesión directa e incondicional a la figura presidencial, responde igualmente a intereses muy particulares. Sin duda, el postulado central que los aglutina, es la permanencia del actual Presidente de la República, al que atribuyen el liderazgo *absoluto* e *insustituible*, tanto a nivel partidario como nacional<sup>23</sup>.

El *proyecto autoritario* se conforma, como es natural, en la esfera del sistema político dominante y, como tal, representa una postura *continuista* cuya base de apoyo descansa fundamentalmente en ciertas

fracciones del aparato político-burocrático<sup>24</sup>. Tal fenómeno se explica teniendo en cuenta que el acceso a los niveles superiores de la burocracia del Estado y el usufructo de los privilegios del sistema prebendario han estado cada vez más directamente ligados al núcleo presidencial, de donde *parten* --o *convergen*, según la perspectiva de observación-- los múltiples conductos de cooptación. Como es de suponer, al primar esta condición para obtener una cuota de participación en los privilegios del poder, o la simple inserción en el aparato político-administrativo, la pervivencia de esta modalidad verticalista de autoridad y la legitimación de este centro de poder, son reconocidos como requisitos esenciales para lograr la continuidad de esta capa dirigente. Cualquier alternativa de *apertura* que implique un margen siquiera ínfimo de *disenso* o *movilización*, es considerada como riesgosa para el mantenimiento del modelo político al cual están adscriptos.

Un aspecto decisivo en cuanto a la naturaleza de la representatividad de este sector, es el hecho de que su inserción en el aparato de poder y en la burocracia político-administrativa se da fundamentalmente por vía de la cooptación. De esta manera, su legitimación se apoya en la figura del líder y no en un *consenso* de las bases. Además, este mismo *consenso* se fragua, por lo común, a partir de los *mandatos* de la cúpula dominante. Todo atributo personal o el margen de recursos prebendarios de que dispongan estas capas de intermediación, pueden tornar menos *coactivas* y, en cierta medida, *consensuales* las consignas e imposiciones, pero no anulan ni modifican el carácter rígidamente verticalista e imperativo que prima en la relación entre esta cúpula y los mecanismos políticos de intermediación.

En cuanto a la estructuración del poder, lo que este sector postula es la vigencia irrestricta de los lineamientos esenciales que se instituyeron a partir de Mayo de 1954<sup>25</sup>: autoridad centrada sobre una base eminentemente personalista, mantenimiento de un sistema institucional concebido como amalgama entre las Fuerzas Armadas, el Partido Colorado y el aparato burocrático estatal; inmovilización y aislamiento de los partidos y movimientos sociales *disidentes*; fuerte identificación del Estado con los intereses de la cúpula dominante; vigencia de una versión "populista" como práctica del Estado pero con una marcada connotación prebendaria y autoritaria, etc.

En lo referente al *proyecto autoritario* que aquí se examina, es notorio que, a pesar del amplio margen de coincidencias, cada vez más se perfila la existencia de dos variantes en cuanto a la forma de continuidad del actual modelo político. Una, que puede identificarse como la *línea ortodoxa*, cuyo postulado central es la necesidad de una rígida posición tendiente a preservar la estructura de poder dominante, manteniendo su carácter *personalista*, inclusive por la vía de la *sucesión* familiar en una situación de *transición*<sup>26</sup>. La otra variante, que apunta igualmente al mantenimiento del modelo político dentro del enfoque de un liderazgo *unipersonal* inamovible, acepta, sin embargo --en una situación en que

el líder desaparezca— que aquel emerja por medio de una *selección* más institucionalizada. En suma, lo que se reconoce dentro de esta *línea autoritaria institucionalista* es que el sistema dominante —aún con su impregnación actual marcadamente personalista— representa una *construcción política* con atributos y representatividad suficientes como para perdurar aun sin contar con la figura presidencial. Como se puede apreciar, lo que marca la divergencia entre la *posición ortodoxa e institucionalista* del *proyecto autoritario*, es la forma de encarar el *cambio de liderazgo* en una eventual situación de *transición* política.

¿Cuál es la viabilidad futura del *proyecto autoritario* en el contexto de la crisis actual y de una obligada pérdida de su principal eje de articulación? ¿A través de qué mecanismos podrá ser reproducido el actual sistema socio-político, preservando sus características esenciales?

Las posibilidades para este proyecto, aparentemente, son inciertas en la situación actual y en parte dependerá del curso futuro de otros procesos, como ser los de naturaleza económica, así como la actitud que asuman algunos de los componentes actuales del pacto. Sin embargo, la pieza clave sigue siendo el término con que podrá seguir contando con la figura presidencial<sup>27</sup>.

Mientras disponga de este factor, es evidente que gran parte de los recursos del Estado —prebendarios y coactivos— estará disponible para los propósitos de quienes sustentan este proyecto político. A esto debe agregarse el gran poder de imposición que aún retiene la figura presidencial y que —abierta o subrepticamente— ya está siendo puesta como apoyo directo de este sector. En la otra disyuntiva, en cambio, este esquema deberá afrontar extremas restricciones para sobrevivir, tanto más, si antes no logra alcanzar un grado significativo de consolidación.

En cualquiera de las dos circunstancias, de todas maneras, las dificultades y limitaciones que afronta este modelo político, para asegurar su continuidad, son mayores con el correr del tiempo. A nivel partidario, podrían enumerarse las siguientes: a) el exiguo margen de maniobra de que dispone para establecer alianzas, debido a su extrema dependencia de la figura presidencial; b) la crisis del Estado, que le priva de los recursos prebendarios que han sido una base importante de su dinamismo de adhesión y crecimiento; c) la carencia de una figura relevante que cohesione y ofrezca capacidad de atracción al sector; d) las visibles insuficiencias de la dirigencia comprometida con esta posición, y e) el surgimiento, en el seno del partido, de una línea decidida abiertamente a abogar por un proceso de democratización tanto en el ámbito partidario como nacional y que viene suscitando una fuerte corriente de aceptación y apoyo. A la vez, en un contexto más global, el *proyecto autoritario* deberá remontar una serie de importantes escollos, tales como: a) el reagrupamiento y creciente presión de las fuerzas que abogan en el país por una democratización, que incluye a la poderosa Iglesia Católica puesta en una decidida disposición de dar firmeza y continuidad a dicho proceso; b) el creciente deterioro del sistema autoritario impe-

rante y el continuo debilitamiento de sus bases históricas de legitimidad; c) la inoperancia del aparato de poder para afrontar la aguda crisis económica que soporta el país; d) la creciente hostilidad hacia los regímenes autoritarios todavía vigentes en América Latina en el ámbito internacional, y e) el viraje de ciertos países de gran influencia internacional, en cuanto a seguir brindando un apoyo irrestricto al régimen paraguayo.

## 2. El proyecto neo-autoritario

Como en el caso anterior, este proyecto constituye una corriente que se manifiesta en el interior del Partido Colorado, que se sustenta en figuras, movimientos y grupos con firmes antecedentes partidarios. Se trata de un sector con marcada heterogeneidad, tanto por sus orígenes, antecedentes e intereses de más largo plazo. En rigor, en esta línea coexisten posiciones que sostienen puntos de vista en abierta contraposición. Las coincidencias se establecen en base a ciertas ideas respecto a los límites de responsabilidad del Partido Colorado en la orientación y práctica política que se ha implementado en su nombre durante las tres últimas décadas, el deseo de su rectificación y, por consiguiente, el retomar el papel histórico que legítimamente le corresponde. En consecuencia, esta línea supone una profunda revisión de la vida partidaria y una redefinición de su ubicación y papel en el panorama político nacional.

Un elemento entrante de caracterización de esta *línea* es el reconocimiento de que al Partido Colorado no puede ser adjudicada la plena responsabilidad de la presente realidad socio-política paraguaya. Tal posición supone, por lo tanto, un *juicio de rechazo* de los *resultados y praxis* del sistema político dominante que integra el partido y, también, la existencia de una *voluntad política* para enmendar lo que es considerado como una *desviación histórica*.

¿Por qué *exculpar* al Partido Colorado? Los argumentos más reiterados coinciden en su énfasis sobre dos aspectos fundamentales: uno, la objeción en cuanto a la *representatividad* de la dirigencia dominante y, otro, la distorsión del proyecto histórico del Coloradismo al ser marginados sus genuinos conductores.

En cuanto al primer argumento, la razón para aceptar este descargo parte del criterio de que quienes son los responsables efectivos de la capa política dominante no representan a plenitud al partido, o simplemente constituyen una expresión *espúrea* que poco tiene que ver con la dirigencia tradicional a la que le correspondería el legítimo *liderazgo*.

Según esta *línea*, el auténtico partido no ha perdido su legitimidad histórica, y es a su genuina dirigencia a la que efectivamente le corresponde su conducción y, por su intermedio, la realización de dicho proyecto histórico.

Como puede apreciarse, estos argumentos contrastan de manera abierta con los sustentados por quienes lideran y apoyan el proyecto autoritario que, por una parte, exaltan la figura presidencial, su *praxis* política y lineamientos ideológicos como la expresión cabal de los objetivos y tradición del coloradismo y por otra, exaltan el logro de una realidad social y política de excelencia que brinda al partido un margen incontestable de legitimidad. En esencia, tales discrepancias suponen la conformación de dos sectores bien diferenciados en las filas del Partido Colorado: el que corresponde al coloradismo histórico, cuya hegemonía y realización ha sido trunca y lucha por su recuperación, y un coloradismo de carácter más oportunista y advenedizo, cuya preocupación principal sería la de su continuidad a través de la preservación del *statu quo* actual. Esta diferencia de enfoques supone la aceptación de dinámicas políticas muy contrapuestas dado que, mientras los líderes del *coloradismo histórico* abogan por un cambio de la realidad socio-política actual —en especial en lo atinente al plano partidario—, los que se han consubstanciado con el régimen dominante deben aferrarse a un extremo conservadurismo. Esta situación no ha dejado de tener interesantes resultados en el plano de la política nacional, puesto que ha permitido un cierto acercamiento de parte de la dirigencia que sustenta la *línea tradicional*, a otros grupos políticos que hoy día confrontan al *establishment* en demanda de una democratización del país; a la vez, se está dando una mayor compactación entre quienes se aferran al *proyecto autoritario*.

La postura del coloradismo tradicional guarda estrecha relación con el contenido *mesianico* que aún mantiene su vigor y profunda raigambre en el Partido Colorado. En esta vivencia, es posible distinguir dos características, con fuertes connotaciones en la *praxis* política individual y colectiva del coloradismo: por una parte, su férrea certidumbre respecto a esta fuente histórica de legitimidad y por otra, la indeclinable voluntad de poder.

Allí radican dos elementos definitorios del coloradismo tradicional: en primer lugar, la convicción de que la "construcción" de una nación con la plenitud de sus atributos históricos constituye una tarea aún inconclusa y, en segundo lugar, que el Partido Colorado es el *actor histórico* que deberá consumir tal realización, plena y exclusivamente.

La emergencia y paulatina afirmación de esta línea política, de acuerdo a lo que se evidencia en sus expresiones más visibles, constituye una directa respuesta a la grave crisis interna que viene arrastrando el Partido Colorado. Por lo demás, el agrietamiento se ha venido acentuando en la medida en que se comenzó a evidenciar el *faccionalismo* y en la medida en que aumentaron las presiones provenientes de la sociedad nacional. Lo efectivo es que la crisis partidaria se proyecta cada vez con mayor intensidad en el espacio político extra-partidario y en la propia sociedad civil. Por consiguiente, no resulta extraño que el Partido reciba los embates, como directo responsable de la presente situa-

ción, sin excusas dado que no ha dejado de proclamar su consubstanciación con el sistema de poder dominante.

En cierta forma, resulta paradójico que en tal circunstancia se afiance la convicción de que el partido ha ido perdiendo gravitación en el ejercicio del poder. De hecho, no se trata de una mera presunción. Evidentemente, se ha venido dando un proceso de concentración de poder en la cúpula gobernante y se aprecia con nitidez que la capacidad de decisión se ha densificado alrededor del núcleo presidencial y su entorno, antes que en la esfera de la Junta de Gobierno y su área de influencia.

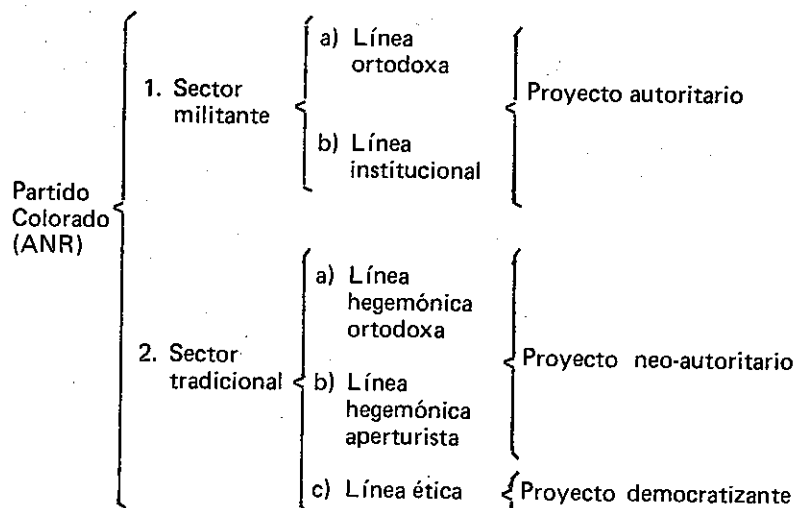
No resulta extraño que para muchos de los que comparten esta línea, el papel del partido sea visto como de mero acompañamiento y apoyo a este centro de poder. ¿A cambio de qué? Hay quienes sostienen —sobre todo en el ámbito extra-partidario— que ya no se trata de una posición de principios sino de una decisión oportunista para seguir usufructuando los beneficios y privilegios de un Estado de carácter esencialmente prebendario. Otros lo interpretan como una medida *táctica* tendiente a mantener al partido —en una situación de evidente desequilibrio de poder— cercano, o en lo posible "dentro", a los engranajes de la cúpula dominante. Además, poniendo énfasis en que esta cesión de "terreno" en la arena política siempre fue concebida como una etapa transitoria, una tregua que ofreciera al partido un grado aceptable de unidad y estabilidad interna, condiciones éstas necesarias para el mantenimiento de una posición de hegemonía en el escenario político paraguayo. En otros términos, el partido corrió el riesgo de su subalternización, sea esperando su *recuperación* política o simplemente aceptando jugar un papel instrumental en la intermediación entre el Estado y la sociedad civil. No resulta desconcertante que, al alejarse cada vez más las posibilidades de una recuperación plena del poder partidario, la conciencia de una *marginación* se extienda en el seno de la dirigencia tradicional. Y por idéntica razón, la decisión de explicitar una actitud de *oposición* y la voluntad de resistir a nuevos desplazamientos de las instancias decisivas de poder.

Lo resaltante de la actual crisis del Partido Colorado es la rotura del *consenso* sobre el cual se sustentó la alianza entre el poder representado por el Presidente de la República y la cúpula dirigente partidaria tradicional, que se considera como la dirigencia genuina.

¿Cuáles han sido los factores determinantes del ahondamiento de esta rotura? A nuestro entender, el hecho desencadenante ha sido, por un lado, la voluntad continuista del Presidente y, ligado con tal disposición, la decisión presidencial de apoyar la conformación y consolidación de un sector dirigente directamente ligado a su entorno, con la pretensión de adjudicarse el gobierno y legitimar la representatividad partidaria.

En términos del funcionamiento partidario, tal pretensión implicaría la marginación de un sector importante de la dirigencia tradicional,

Sectores internos y proyectos políticos  
en el Partido Colorado



actualmente incorporada al sistema de poder dominante. Y, de acuerdo a la visión de esta dirigencia, un ahondamiento del proceso de subalternización del Partido Colorado.

### 3. El proyecto democrático

El insistente reclamo de la sustitución del régimen autoritario imperante por un modelo democrático, es un compromiso que —a excepción del Partido Colorado, integrante del aparato de poder dominante— mantiene férreamente la totalidad de las agrupaciones políticas<sup>28</sup>. Asimismo, es una posición compartida por la gran mayoría de los intelectuales independientes, movimientos sociales y, en alguna medida en los últimos años, por la Iglesia Católica. En ese sentido, la exigencia de una democratización política se presenta como una opción —unánimemente compartida— tendiente a encontrar una salida a la grave crisis nacional.

En un reciente ensayo, Delich hacía notar el hecho de que, con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial, la legitimidad de los principios democráticos no eran puestos en entredicho en el mundo occidental. La referencia servía de punto de apoyo para entender la necesidad de los mismos regímenes autoritarios —cualquiera fuese su naturaleza— de legitimar su vigencia y gestión en términos de auto-consi-

derarse como representativos de la “democracia auténtica” o como instrumento político para su preservación.

El proyecto democrático tiene, en el caso paraguayo, una resonancia muy singular teniendo en cuenta que por más de medio siglo su desenvolvimiento político ha venido transcurriendo en el marco de un rígido autoritarismo. Ello no solamente explica la debilidad de los grupos que sustentan un genuino proyecto democrático, sino también el limitado alcance de las propuestas políticas destinadas a la estructuración de un proceso de democratización. Tanto en el discurso como en los programas, prevalece una orientación marcadamente ideológica y doctrinaria, con muy poca base para encarar los problemas a nivel de la *praxis* política.

Es notorio que el elemento unificador y principal incentivo de quienes apoyan el proyecto democratizante, es la posición de *exclusión* que comparten, aunque debe tenerse presente que no todos los grupos políticos “excluidos” de la estructura política dominante orientan sus expectativas hacia la democracia en sentido pleno. Es el caso, por ejemplo, del sector neo-autoritario ortodoxo<sup>29</sup>.

¿Cuáles son los requerimientos fundamentales contenidos en el proyecto democrático? Las exigencias convergen en torno a cuatro puntos: 1) la anulación de las leyes y normas consideradas como represivas; 2) la restauración plena de derechos fundamentales como los de reunión y prensa; 3) elecciones libres, y 4) vigencia del pluripartidismo.

Mientras el modelo autoritario se afirmó en el ámbito del Estado y subalternizó áreas importantes de la sociedad civil, el proyecto democrático se proyecta como la única salida para tentar un fortalecimiento de aquella. En esa línea, la arista más visible del Estado ha sido su exacerbada orientación centralizadora y coactiva. En cuanto a la sociedad civil, su característica más visible sigue siendo la extrema segmentación y debilidad frente al Estado, lo que se trasluce en la baja capacidad de movilización y participación social.

En el Paraguay actúan cuatro organizaciones partidarias, dos de ellas fundadas en el siglo pasado (el Partido Colorado y el Partido Liberal), otra que emergió con la Revolución de 1936 (el Partido Revolucionario Febrerista) y el Partido Demócrata Cristiano fundado en 1960. A pesar de contar con una base institucional como para conformar un sistema político pluripartidario, la historia política paraguaya en el último medio siglo se caracterizó por una dinámica marcadamente unipartidista<sup>30</sup>.

Uno de los aspectos llamativos de la crisis actual es el cambio que ha experimentado el contexto en el que se plantea el *proyecto democrático*. Una nueva configuración de factores internos y externos, ha permitido que el esfuerzo democratizante cuente en el presente con un mayor margen de apoyo. Indirectamente, la crisis del modelo autoritario y el incontrastable debilitamiento de su capacidad operativa y de su

legitimidad, ha constituido igualmente un factor de repunte para la demanda de democratización.

El proyecto democrático afronta limitaciones muy serias en su intento de avance y consolidación. Un obstáculo es la rigidez y capacidad coactiva que mantiene el aparato de poder y la irreductible orientación autoritaria que conserva quien lo inspira, a costa de la agudización de la crisis. Esa voluntad política se puso de manifiesto, sin ocultamientos, durante los acontecimientos de mayo y junio últimos<sup>31</sup>.

Otro aspecto limitativo importante es el grave debilitamiento que han experimentado los partidos políticos y grupos partidarios que sustentan esta línea de transición. Dicha debilidad cabe atribuir fundamentalmente a las siguientes causas: a) el considerable desgaste que los mismos han tenido en el curso de la confrontación con el sistema autoritario; b) la extremada limitación de recursos, que ha restringido la capacidad de estas organizaciones para mantener su estabilidad frente a las duras presiones del aparato de poder; c) la tendencia al faccionalismo que ha retardado la constitución de una base amplia de concertación que pudiera brindar mayor fuerza y legitimidad al proyecto democrático; d) el electoralismo y faccionalismo en el interior de los propios partidos que ha mermado la capacidad de convocatoria de sus respectivas dirigencias, y e) el persistente esfuerzo del aparato de poder por segmentar, debilitar y restringir el espacio de actividad de estas agrupaciones<sup>32</sup>.

Un hecho de excepcional significación en este panorama partidario, es la aparición de una corriente democratizante en el propio ámbito de la estructura de poder dominante. Su aparición en superficie se da en un acto organizado por la seccional colorada de Coronel Oviedo en setiembre de 1986. Identificada como la "corriente ética", representa la primera fisura significativa en el interior de la cúpula dominante de poder. Su trascendencia obedece a varias razones. En primer lugar, la de representar una posición crítica del *autoritarismo*, rechazo del personalismo y una oposición a la línea continuista hecha por un conspicuo grupo de la propia esfera directiva dominante. En segundo lugar, la postulación de la democratización del Partido Colorado como requisito indispensable para avanzar hacia la realización de la democracia a nivel nacional.

Aún es difícil determinar la fuerza efectiva y posibilidades de avance de este proyecto. El mismo afronta un panorama partidario sumamente crítico, a más del abierto hostigamiento del aparato que apuntala el autoritarismo. En tal sentido, carece de una perspectiva inmediata de movilización que pueda fortalecer su posición partidaria y, por consiguiente, un afianzamiento de su *legitimidad* por esa vía. En cambio, el margen de adhesión que parece estar suscitando --sobre todo en los estamentos de la juventud del partido-- lo sindicamos como una de las corrientes con más alta *capacidad potencial* de movilización y predicamento para tentar un esfuerzo de alianzas políticas de mayor amplitud a nivel nacional.

### III. La transición: formas, propuestas y alternativas

#### 1. Crisis y debilitamiento del modelo autoritario

Una de las preocupaciones centrales en cuanto al desenvolvimiento político paraguayo tiene que ver con la inminencia de profundos cambios a un corto o mediano plazo. Tales expectativas se sustentan en el supuesto de que en el campo político --hasta no hace mucho tiempo visualizado como una realidad sumida en la estagnación-- comienzan a vislumbrarse señales de un efectivo proceso de transformación.

Ante esta creciente certidumbre, se abren dos grandes interrogantes en torno al proceso sociopolítico paraguayo: ¿existe efectivamente una crisis política? De ser la respuesta afirmativa, ¿cuál es su naturaleza y alcance? ¿Cómo incidirá en el desenvolvimiento específico de los sectores hasta ahora *excluidos* del proceso político y de la misma sociedad civil?

Este trabajo no pretende explicar las condiciones que permitieron la estructuración, y paulatina afirmación, de lo que llegaría a constituirse como uno de los más fuertes, compactos y estables sistemas de poder establecidos en el país en lo que va del siglo. Lo que interesa más específicamente es centrar el análisis en aquellos elementos y situaciones que permitan dilucidar si se está dando un proceso de descomposición y, por consiguiente, que efectivamente se está abriendo una posibilidad de transición<sup>33</sup>.

Visto desde una perspectiva histórica, es evidente que el sistema sustentó su legitimidad sobre dos aspectos básicos: uno, de carácter político y otro, de naturaleza económica. Además, dando una inequívoca y explícita prioridad y supremacía a lo político. La meta fue consolidar una estructura de poder, de tal forma que lo económico siempre representó para el sistema un producto y, a la vez, el instrumento para su afirmación política.

En lo político, el énfasis para su legitimación fue puesto en la capacidad que demostraba el sistema de poder, instaurado en 1954, de garantizar una estabilidad institucional y un control de las tensiones y conflictos sociales. Este orden pacífico --*la paz*, en términos de la verbalización oficial-- fue convirtiéndose en la principal argumentación del discurso político y en el punto de apoyo para justificar la modalidad de su *praxis* en ese ámbito.

En su primera fase (1954/1967), lo *político* concentró la atención de la cúpula gobernante y de quien ejercía su liderazgo. En ese entonces, el Partido Colorado, pieza fundamental del proyecto de *nuevo Estado*, experimentaba serios resquebrajamientos a nivel interno, y a nivel nacional, a pesar del contraste de 1947 y de los sucesivos movimientos por desplazar al sistema político que emergió de tal contienda, las presiones seguían presentando un nivel preocupante de conflictos. El mismo Ejército sufría los efectos de la profunda politización y de las divisiones a

las que lo arrastró la revolución y el curso posterior de sus relaciones con el Partido Colorado. De esta circunstancia nacieron las líneas fundamentales de orientación que asumiría el *líder* de este *nuevo Estado*: en primer lugar, el control de la oposición político-militar externa; en segundo lugar, el ordenamiento interno y la estabilización del Partido Colorado y, en tercer lugar, la normalización interna del Ejército y su aislamiento de la sociedad civil.

En el primer aspecto, la confrontación fue larga, a veces de extrema dureza y violencia. En ella se desgastaron inexorablemente los dos partidos derrotados en 1947 --el Partido Liberal y el Partido Revolucionario Febrerista--, una parte importante de la antigua oficialidad del ejército del Chaco, y varias corrientes generacionales de recambio directivo que tempranamente quedaron comprometidos en esta desigual y azarosa lucha. El final de esta confrontación fue la drástica *exclusión* de estas fuerzas del sistema político paraguayo, y en lo nacional, el más serio debilitamiento de la sociedad civil. O si se quiere verlo desde su reverso, el primer paso significativo del sustantivo fortalecimiento del *nuevo Estado autoritario* conformado en este período histórico.

En el segundo aspecto, la *praxis* política se orientó hacia una idea central: la *unidad* partidaria. Dicha propuesta política, implicó los siguientes aspectos: a) el reconocimiento de la figura presidencial como eje único y absoluto de la *unidad*; b) el "desarme" y tregua de las facciones en pugna en el partido, y c) la drástica exclusión de aquellos sectores que no participaran de la naturaleza e implementación de este *consenso*.

El esfuerzo presidencial por alcanzar estos objetivos en un proceso que no perdiera su control, tuvo innumerables contratiempos y altibajos, pero contó con un final aplastantemente exitoso. Históricamente el hecho representó el paso del poder del partido al centro de hegemonía presidencial.

En el tercer aspecto, el esfuerzo presidencial apuntó a un objetivo clave: su *despartidización*. Aparentemente en esa iniciativa coincidieron dos intereses esenciales del Presidente que respondían a su doble condición de militar y de político: primero, su aversión al "partidismo" y más sobradamente en filas del ejército, y segundo, la necesidad de contar con este poder para encarar la subalternización del Partido Colorado, ámbito que en ese entonces aún afrontaba con serias resistencias y numerosos obstáculos.

El curso favorable que tuvo el esfuerzo del Presidente en este campo, le permitió, de hecho, construir un *nuevo ejército*, en la medida en que quedaba fuera del estamento militar activo, la oficialidad de reserva incorporada con motivo de la Revolución y cuya lealtad básica era para el Partido Colorado. La *profesionalización* del ejército permitió así al Presidente disponer de una organización renovada casi totalmente, y cuyas ideas girarían en el futuro hacia motivaciones tales como: el *desarrollismo*, la *seguridad nacional*, la *adhesión a la figura presidencial*,

el sostenimiento del pacto entre el partido, las fuerzas armadas y el aparato gubernativo y, por último, su autonomía corporativa.

Sobre la base de la articulación de estas dos esferas de poder ya plenamente controladas, y del Estado con su expansivo aparato político-burocrático, el Presidente pudo consolidar una firme y compacta estructura de poder.

La segunda fase (1968/1980), se caracterizó por un ordenamiento político plenamente controlado que mantuvo, y aún acentuó, su orientación autoritaria, personalista y rígidamente centralizada. Sin embargo, su base de legitimación se deslizó marcadamente al ámbito económico, en la medida en que el país comenzó a experimentar --durante la década del setenta-- los efectos de un ritmo de crecimiento económico excepcional.

Un sinnúmero de circunstancias y emprendimientos --en particular el de Itaipú-- permitieron un auge económico, de hecho sin precedentes en cuanto a sus dimensiones y efectos. A nivel del Estado, tal circunstancia no solamente fortaleció la legitimidad del sistema --que lo presentó como el directo resultado de la *paz*--, sino que contribuyó a expandir ampliamente sus recursos prebendarios y su capacidad de control social. La sociedad civil, a su vez, no pudo evitar su fuerte despolitización y el acrecentamiento del margen de su subalternización al Estado.

La etapa de crisis se inició repentinamente en 1980. Como es sabido, la abrupta declinación del influjo económico de Itaipú --indiscutiblemente el hecho más decisivo--, la agudización de la crisis económica mundial y las situaciones adversas en la producción agrícola, conformaron los factores principales que fueron desmoronando la ficticia sustentación en la que se venía apoyando el crecimiento económico paraguayo, dejando traslucir de esta manera sus limitaciones estructurales, su dinámica marcadamente dependiente de la actividad del Estado, y su extrema vulnerabilidad externa. En menos de dos años, la crisis se encargó de disipar la ilusión de avance con que el "milagro de Itaipú" consiguió impregnar a una parte muy importante del país.

Las circunstancias escuetamente presentadas antes, comenzaron a determinar el surgimiento de fuertes tensiones sociales y, por consiguiente, las demandas hacia el sistema político dominante se acrecentaron aceleradamente. La política resurgió como una esfera central de la compleja *crisis*, cuya profundidad y persistencia comenzaron a erosionar seriamente la legitimidad de todo el ordenamiento del poder dominante. Lo cierto es que con suma rapidez fueron incorporándose otros elementos que ampliaban la base de cuestionamiento. De todas maneras, lo resalante es que aun cuando el factor desencadenante --y hasta ahora de mantenimiento-- de la crisis es lo económico, el rechazo de la presente situación se da primordialmente en el plano político. Y más concretamente: en la insuficiencia y descalificación del modelo de autoritarismo totalitario de canalizar positivamente el esfuerzo nacional para superar la crisis.

Así, esta creciente *ilegitimidad* del modelo político dominante se ha venido dando por la convergencia de tres grandes líneas de influencia: una, derivada del "efecto demostrativo" producido por los países que soportaron rígidos "modelos autoritarios" y que demostraron absoluta incapacidad para resolver las dificultades económico-sociales y la emergencia de modelos democráticos con fuertes corrientes de apoyo popular en la mayoría de los países en los que entró en colapso el modelo autoritario. También cabe mencionar la incidencia del agudo estrechamiento de la asistencia financiera internacional que fue limitando el flujo de recursos que servía al modelo prebendario implementado por el Estado como soporte para la estructuración de su aparato de poder; y por último, la descalificación categórica sufrida por los regímenes autoritarios de parte de países de gran influencia internacional y local, virviendo su línea de apoyo tradicional.

En la presente coyuntura, a excepción del estamento dominante, muy pocos analistas sociales y políticos dudan de que se estén operando cambios irreversibles en el país, tanto a nivel del sistema político, del propio Estado y de la sociedad civil. Por lo demás, tal opinión es compartida por un número cada vez más creciente de la población.

Sin embargo, lo interesante de resaltar es que tal situación de cambio no constituye simplemente un *juicio de realidad* sino que se manifiesta de manera franca como una vivencia cargada de *voluntarismo*. En otros términos, se acepta como un hecho la existencia de un proceso de esa índole, pero también se reconoce que su curso y resultado dependen indefectiblemente del esfuerzo de quienes disienten con la situación imperante.

En esa apreciación se apoyan varios esfuerzos, que se han dado recientemente con la finalidad de encontrar el rumbo y los mecanismos que deban conducir la *transición* hacia el objetivo unánimemente compartido por quienes no están adheridos al modelo dominante: la democratización de la sociedad paraguaya.

Como esquema de orientación, se pueden agrupar las propuestas sobre la *transición* según el mecanismo recomendado para su implementación. Con ese criterio, se tendrían en el caso paraguayo tres alternativas diferentes que serían las siguientes: I) la *transición concertada*; II) la *transición compulsiva*, y III) la *transición anómica*.

Gran parte de las propuestas asumen el modelo de una *transición concertada*. Se diría que es la que recibe la espontánea preferencia de quienes esperan el cambio. Un ejemplo de ese tipo de propuesta es el presentado por Fernando Levi Rufinelli, de larga trayectoria en la arena política nacional. En esencia, este proyecto adjudica a los partidos políticos "de oposición" la potestad de designar un candidato único a la Presidencia de la República, para presidir un *gobierno de transición*, con una duración de dos años. Su función principal es la de convocar a *nuevas elecciones generales*, previo proceso de sustitución de las leyes que sustentaron el modelo político en vigencia por otras que permitan la realización de elecciones democráticas<sup>34</sup>.

La propuesta hecha por Augusto Roa Bastos, renombrado novelista y acérrimo crítico del actual sistema dominante, en general se demarca dentro de los mismos delineamientos de la anterior. Una diferencia significativa es, sin embargo, el hecho de que Roa Bastos extiende el horizonte del consenso a una gama más amplia de actores sociales, aunque su formulación no resulta muy clara al respecto. El párrafo que dedica a ese punto, en el texto de su propuesta, dice: "Sólo a través del consenso público en su plenitud de libertad y soberanía podrá llegarse a negociaciones de buena fe que logren arbitrar el pasaje a la necesaria reconciliación de todos los paraguayos en un proceso de transición hacia la democracia pluralista. En las coyunturas actuales no resta otro camino. Pero este camino no es utópico sino posible, a condición de que las fuerzas auténticamente democráticas, tanto de la oposición como del oficialismo, puedan arbitrar y ampliar de común acuerdo el espacio político para que un proyecto viable y aceptable para todos, de unión nacional se realice gradualmente"<sup>35</sup>.

Ambas propuestas coinciden en un aspecto esencial para la viabilidad de las medidas sugeridas: la necesidad del *alejamiento voluntario* del jefe del Ejecutivo. Al respecto, Levi Rufinelli acota lo siguiente sobre lo que denomina la "Gran dación": "Los momentos críticos por los que atraviesa nuestra patria, caracterizada por la discordancia pronunciadísima en los enfoques para encontrar salida a esas discordancias que cada día más se presentan con los graves caracteres de enconadas y ardientes disputas, requieren *grandeza*. Los renunciamientos o ambiciones personales, por más legítimas que sean, por un período tan breve, es la Gran Dación que nos pide la Patria". Obviamente, a pesar del zigzag del párrafo, el exclusivo destinatario de la apelación es el Jefe del Ejecutivo. En cuanto a Roa Bastos, su sugerencia es la siguiente: "En el campo oficial, corresponde al jefe del Ejecutivo del gobierno actual cerrar su actuación de más de 32 años de mando autoritario con una renuncia de inspiración verdaderamente patriótica. Renuncia acaso difícil, por el coraje y el desinterés que ella le exigiría tras largas décadas de poder omnímodo, aun cuando este renunciamiento surja en él como un acto de su más íntima soberanía, revistiéndola sobre sí después de haberla ejercido sin apelación sobre la totalidad del cuerpo social y nacional. Como principal y único responsable de este régimen unipersonal, el jefe de Gobierno es quien tiene la suma de facultades para producir este acto de renuncia y transferencia de poderes a un gobierno provisorio de concertación nacional. Un acto, el más trascendente de todos los de su vida y gobierno que podría, por sí sólo, reivindicar su nombre para la posteridad"<sup>36</sup>.

Aún cuando resulta más comprensible en Roa Bastos, que registra una experiencia mínima en el campo de la política, es sí sorprendente el gran margen de *ingenuidad* que muestra Levi Rufinelli, conocido por su larga militancia partidaria y parlamentaria. El caso es que la idea de la "Gran dación" implica varias apreciaciones erróneas. En primer lugar,

una incorrecta visión histórica, en el sentido de que el retiro voluntario de un jerarca autoritario es un tipo de comportamiento muy pocas veces registrado, salvo que la descomposición de su base de poder le haya *obligado* a asumir esa decisión; en segundo lugar, ambas propuestas parten del supuesto de que se da una conciencia compartida de la crisis por el jefe del Ejecutivo. Existen claras evidencias, tal como lo demostró el mismo en su Mensaje al Congreso del 1º de abril del presente año, de que su visión de la situación nacional y de la legitimidad de su papel dominante se delinea en un sentido muy contrastante al que ofrecen las fuerzas de oposición, atribuyendo la visión apocalíptica de la crisis a un simple contubernio de minorías sin representación ni legitimidad<sup>37</sup>; en tercer lugar, aun suponiendo que fuera receptivo a aceptar tal visión de la crisis y del sistema político del cual es absoluto responsable, lo que cabría esperar más bien es un esfuerzo de recomposición del mismo en base a nuevas alianzas, y no precisamente una retirada que le dejaría al descubierto y vulnerable a los ataques de toda laya; por último, otra cuestión central es que el entorno de la figura presidencial representa intereses no únicamente políticos sino también económicos, por lo tanto, no se juega sólo la suerte del jefe del Ejecutivo sino de un vasto sector cuya sobrevivencia depende de la continuidad del régimen dominante. La "gran dación" no es pues una cuestión que involucre a una única persona, por más decisiva y poderosa que ella sea.

### Mecanismos de la transición

#### I. Transición concertada:

- a) *En base al espontáneo retiro del jefe del Ejecutivo:*
  - Propuesta de A. Roa Bastos
  - Propuesta de F. Levi Rufinelli
  - Propuesta de D. Laíno
- b) *En base a un consenso general negociado sin condiciones previas:*
  - Propuesta del Diálogo Nacional de la Iglesia Católica.

#### II. Transición no concertada:

- a) Propuesta de acción de las dos fracciones del PLRA.
- b) Planes de acción de algunos movimientos sociales.

#### III. Transición anómica.

Una reflexión que resulta fundamental para encuadrar el posible sentido de la transición política en el Paraguay consiste en determinar qué alteración posible podría darse en el conjunto y cada una de las partes que integran el esquema de poder vigente. Es decir, qué cambios podrían darse en la actual modalidad de articulación entre el Partido Colorado, las Fuerzas Armadas y el Estado.

Una hipótesis, contenida implícitamente en varias de las propuestas de transición, es el alejamiento del Partido Colorado de la esfera de poder, sea como una actitud concertada con las demás fuerzas políticas como base del pacto o sea por la decisión del jefe del Ejecutivo en vista a implementar otro patrón institucional de poder. Otra alternativa de separación es que —en base igualmente a un replanteo de su postura en las últimas dos décadas— el ejército asuma con exclusividad la responsabilidad del poder, a fin de lograr: a) conducir el proceso de transición hacia una democratización; b) recomponer y reafirmar el modelo autoritario con una nueva estructuración, o c) actuar como *garantía* para el armónico desarrollo de una transición cuyo manejo estará en manos de las organizaciones políticas con exclusividad.

Un hecho fundamental a considerar es que existe muy poca probabilidad de una disensión grave entre el Partido Colorado y las Fuerzas Armadas, en la medida en que se considere como una vía de salida a la inevitable *transición* que —a corto o mediano plazo— representará el alejamiento del jefe del Ejecutivo. Además, en lo que toca a la situación presente, no cabe pensar que en el seno de la institución castrense se experimente en estos momentos la crisis con la gravedad que requeriría una participación más comprometida en el proceso político. Lo que resalta es que la legitimidad de la figura presidencial como intermediador entre la misma, el Partido Colorado y el aparato del Estado cuenta aún con suficiente base de legitimidad.

Además de estos aspectos, el mantenimiento del Partido Colorado como una instancia clave y decisiva en cualquier situación de cambio político y para lo cual contaría con el aval militar, supone la influencia de otros factores de similar relevancia. A continuación se enumeran algunos de ellos:

- a) La fuerte afinidad de los miembros de las fuerzas armadas con el Partido Colorado, ámbito político, ideológico y social que ha sido —desde 1947— el campo privilegiado de reclutamiento de la oficialidad;
- b) la importancia del Partido Colorado como estructura político-burocrática para mantener el complejo y extendido aparato de gobierno;
- c) el escaso margen de legitimación que las "fuerzas de oposición" suscitan a las fuerzas armadas dada la óptica peculiar de éstas sobre el ordenamiento político y, por consiguiente, la *distancia* aún apreciable que los separa como para que sean



consideradas --en las actuales condiciones-- en un pie de igualdad con el Partido Colorado.

Otro elemento esencial relativo al encuadre de la *transición* es que un eventual intento de imponer un modelo autoritario de base estrictamente militar no contaría sino con un precario apoyo interno e internacional, lo que dificultaría sobremedida su margen de operatividad, crucial para superar la actual crisis socio-económica. Además, las deplorables experiencias que se dieron en la región por consolidar gobiernos inspirados en un patrón de poder con sustentación predominantemente militar, suscita en la actualidad una muy exigua credibilidad.

Para la misma cúpula dominante, y en particular para quien aún mantiene la potestad casi absoluta de articulación del esquema de poder, la necesidad del apoyo del Partido Colorado continúa siendo vital, en la medida en que no existe indicio alguno de apertura para concertar alianzas en el marco de un horizonte político más amplio.

Si bien la iniciativa del *diálogo nacional*, llevada adelante por la Iglesia Católica a sugerencia del Acuerdo Nacional, no se plantea como una propuesta de *transición*, en la práctica se ha constituido en un factor de movilización que involucra la idea de un cambio del actual orden social y del patrón de poder.

Como es de esperar, el *liderazgo* de la Iglesia Católica brindó a la iniciativa una consistencia y representatividad que al *Acuerdo Nacional* le fue difícil ofrecer por la situación de *exclusión* efectiva del sistema político de la mayoría de los partidos que lo integran. Además, la Iglesia aportó su mayor margen de convocatoria, lo cual permitió una ampliación de su base social y, por lo tanto, elementos firmes para ir afirmando su legitimidad.

Luego de un inicio cargado de indecisiones, aparentemente la iniciativa experimentó un evidente fortalecimiento, constituyéndose en el punto más importante de presión sobre el estamento dominante en lo que respecta a la necesidad de un cambio de la naturaleza anotada. Hasta ahora, ese ha sido el principal aporte de dicha iniciativa.

La posición de una *transición no concertada* se sustenta en una idea muy simple: sólo es posible cambiar el sistema político a través de una movilización efectiva de la ciudadanía. Es decir, ganando espacios para el ejercicio de la *praxis democrática*. Aun cuando es la menos formalizada de las propuestas, tal principio subyace en algunos grupos políticos y movimientos sociales. Durante los últimos meses, se dieron varios intentos por convalidar este tipo de presiones, causando un serio impacto en la legitimidad e imagen del sistema autoritario dominante.

Resulta notorio que los actos callejeros y las concentraciones en poblaciones rurales respondieron a un objetivo práctico concreto: provocar el debilitamiento del autoritarismo, y es evidente que en cierta forma esa meta fue conseguida. Sin embargo, la experiencia permitió, a la vez, constatar dos hechos de valor inestimable para quienes propugnan esta

vía de transición: por una parte, la alta capacidad represiva real y potencial que sigue conservando el sistema y, por otra, la endeble organización y precariedad de recursos de las cuales adolecen estos movimientos que propugnan la rotura del continuismo autoritario, a pesar de la firmeza de convicción y el acompañamiento de amplios sectores sociales. Este esfuerzo no ha podido mantener su continuidad, máxime ante la contundente aplicación de los medios de control social y coacción por parte del aparato del Estado.

Es difícil prever en la coyuntura actual las posibilidades de esta vía de transición, por cuanto, en parte, depende muy directamente del grado de debilitamiento de su legitimidad política, del que dependerán los márgenes de aplicación irrestricta de sus recursos represivos. En las condiciones actuales, este mecanismo ha servido fundamentalmente para erosionar la legitimidad del modelo autoritario e, indirectamente, para acrecentar los apoyos a las fuerzas sociales que buscan una transición democrática.

Lo que aquí se presenta como la *transición anómica* es más una aprehensión social que la propuesta de una *praxis* para el cambio democrático. El punto tiene que ver con el extendido rechazo de una transición que incluya la violencia extrema. En gran medida, este rechazo se explica por la nítida presencia que aún se tiene en la memoria del trágico y desafortunado acontecimiento por el que tuvo que pasar la sociedad paraguaya: la revolución de 1947.

Es notable cómo este evento actúa en cierta medida como un elemento desmovilizador, que ha sido insistentemente utilizado e incentivado por la cúpula dominante como un factor de disuasión.

Visto desde otra perspectiva, la desconfianza en cuanto a que las fuerzas de oposición puedan controlar y manejar ordenadamente un proceso de transición hacia la democracia, luego de más de tres décadas de rígido autoritarismo, resulta uno de los más serios impedimentos en el esfuerzo de politización a que estas corrientes están abocadas. Y a la inversa, el peligro de caída en un desorden social es presentado como una argumentación más para mantener el orden socio-político vigente.

Roto el consenso de unidad de manera irreversible, las opciones en el interior del Partido Colorado --tal como se vio anteriormente-- están cada vez más nítidamente delineadas. Lo mismo parece ser la intención del jefe del Ejecutivo que aparentemente ha optado por sostener el patrón autoritario cualquiera sea su costo.

De todas maneras, lo que cabría esperar es que si la situación actual de *crisis* se agudiza, lo que se estaría forzando no es precisamente una desarticulación de la alianza entre el Partido Colorado, las Fuerzas Armadas y el aparato de poder del Estado, sino una reorientación de las bases en las que se sustenta tal articulación, y los hombres y grupos que la deben representar. Ello implicaría, por lo demás, una profunda recomposición de las cúpulas dirigentes en el interior de estas esferas de poder,

una redefinición a fondo del proyecto político y las metas sociales más globales y, obviamente, de su base de legitimidad.

Es visible que la transición hacia un sistema democrático —o siquiera sea hacia una sociedad más abierta y participativa— dependerá, en las condiciones presentes, del grado de convicción y firmeza que logre la tendencia democratizante en el seno del Partido Colorado.

De todas formas, otro elemento gravitante de primer orden es la decisión que asumirá en definitiva el jefe del Ejecutivo. La razón es que hasta ahora no surgen dudas sobre el amplio margen de poder que aún retiene y que lo puede utilizar por designio de su propia voluntad, y no como expresión de simple intermediador entre el cuerpo político y las Fuerzas Armadas. La incógnita es *cómo* y *en qué* aplicará su poder cuando lo deba hacer en circunstancias todavía más críticas y ante exigencias que ya no pueda dejar de considerar.

## Notas

<sup>1</sup> Rivarola, Domingo M., *Estado y sociedad civil: raíces y formas del autoritarismo en el Paraguay*, Imprenta Nacional, Asunción, 1986.

<sup>2</sup> *Constitución de la República del Paraguay*, Imprenta Nacional, Asunción, 1940.

<sup>3</sup> Véase "Exposición de motivos de la Nueva Constitución de la República", Imprenta Nacional, Asunción, 1940.

<sup>4</sup> Véase *Estado, campesinos y modernización agrícola*, Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos, Asunción, 1982.

<sup>5</sup> Véanse los siguientes trabajos: Luis A. Galeano, "La política urbana del Estado y la inmigración a Asunción" en *Revista Paraguaya de Sociología*, Año 16, núm. 45, mayo-agosto 1979, Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos; Domingo M. Rivarola, "Modernización agraria y diferenciación campesina", en *Revista Paraguaya de Sociología*, Año 18, núm. 52, setiembre-diciembre de 1981, Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos y Jerry W. Cooney, "Paraguay e Itaipú: Las repercusiones de la energía hidroeléctrica", en *Revista Occidental*, Año 1, núm. 3, mayo-agosto de 1984.

<sup>6</sup> La mayoría de los analistas políticos y económicos han coincidido en que la reticencia del gobierno para encarar a través de nuevos delineamientos la actual crisis económica responde a la preocupación de agudizar aun más el creciente deterioro social prevaliente. Sobre el punto, resultan ilustrativas las opiniones que se transcriben y que se refieren a esta posición gubernativa: "Esa es una situación que se repite permanentemente, y en la medida en que el Estado no tome soluciones de fondo, radicales, nosotros vamos a experimentar una sensación de estrangulamientos, reclamos, de los sectores económicos. Y es cierto, parece que uno está hablando con un sordo; y no hay una decisión a nivel político, ese es el problema (...) los planteamientos económicos de orden coyuntural fracasan en Paraguay en la instancia política, de forma tal que nosotros nos convertimos en predicadores en el desierto, porque estamos todos de acuerdo que determinado tipo de medidas

deben tomarse (...) todo al final gira en torno del factor político. Mientras el factor político, que es el poder de decisión determinante, no se avanza a ser una especie de canal para las inquietudes colectivas de intereses legítimos de los sectores económicos, esto va a seguir siendo una especie de monólogo que no va a tener una solución a corto plazo". (Véase "Mesa redonda sobre la economía del 85 y sus perspectivas", en *Economía Paraguaya 85*, Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos/Foro de Economía, Asunción, 1986).

<sup>7</sup> El Partido Colorado mantiene un espacio radial, transmitido por la cadena de emisoras privadas y la utilización de este medio, así como el de la televisión no tiene restricciones para esta agrupación. Contrariamente, los partidos de oposición requieren de una autorización especial del Ministerio del Interior, aun en el caso de los grupos políticos que integran el parlamento y están reconocidos por la Junta Electoral Central.

<sup>8</sup> Uno de los mecanismos de exclusión utilizado para ejercer el control sobre el acceso a la radio es el requerimiento de una habilitación proporcionada por la Administración Nacional de Telecomunicaciones para ejercer como locutor o dirigir los programas radiales.

<sup>9</sup> Las agrupaciones que comparten la situación de "excluido" son: el Partido Liberal Radical Auténtico, el Partido Demócrata Cristiano, el factor disidente del Partido Colorado (Movimiento Popular Colorado, MPOCO) y el Partido Revolucionario Febrerista. Este último, aun contando con el reconocimiento de la Junta Electoral Central, ha adoptado una posición abstencionista como muestra de rechazo de la forma de funcionamiento de las instituciones políticas. Las cuatro agrupaciones conforman el *Acuerdo Nacional*, que sustenta como su objetivo central la democratización del país.

<sup>10</sup> En este orden, la emisión radial propalada con auspicios de la misma Junta de Gobierno del Partido Colorado ha sido seriamente cuestionada en el mismo ámbito partidario; a la vez, a nivel de la oposición, el rechazo es unánime y categórico, disposición bastante compartida por gran parte de la opinión pública.

<sup>11</sup> Según Francisco J. Delich, "la apropiación de los instrumentos pasa por la apropiación estatal de los medios de comunicación masiva tales como la televisión y las radioemisoras. Pero como ya se indicó, en la medida en que lo público (Estado) fue privatizado por minorías, la propiedad estatal de los medios sólo conduce a una completa monopolización privada de los canales de comunicación social. El discurso público deviene entonces forzosamente privado en los dos polos: el que proviene del Estado porque corresponde a intereses privados y el que no puede escucharse, el que corresponde a intereses públicos, deviene también privado porque su ámbito no puede ser otro que el no público (Delich, Francisco J., "Teoría y práctica política en situaciones de dictadura", en *Crítica y Utopía*, núm. 8, Buenos Aires, noviembre de 1982, pág. 19).

<sup>12</sup> Radio Ñandutí se convirtió en los últimos años en uno de los más altos exponentes del periodismo de opinión, conquistando un margen de audiencia sin precedentes en la radiofonía paraguaya. Aunque en menor medida, Radio Charitas —perteneciente a la Orden Católica Franciscana— fue afirmándose en la misma línea en los dos últimos años alcanzando una creciente consideración de la opinión pública. En el caso de Radio Ñandutí, la presión de los organismos de control social han sido creciente al punto de ser sometida a una sistemática interferencia inclusive destrucción de parte de sus instalaciones, durante los graves desórdenes acaecidos con motivo de las protestas callejeras en mayo y junio últimos. Radio Charitas fue sometida a diversas presiones hasta culminar recientemente en la expulsión de su director el padre franciscano Javier Arancón.

<sup>13</sup> El mito del enemigo presente constituye una de las expresiones más directas del fuerte maniqueísmo que ha sido una constante en la vida política paraguaya, tanto a nivel de la interpretación histórica del desarrollo político como en la *praxis* de los partidos. En ese sentido, son ilustrativas cuestiones tales como el "legionarismo" y ciertas expresiones del nacionalismo que se dieron desde las vísperas de la Guerra del Chaco y que —con ciertos altibajos— se mantiene hasta el presente.

<sup>14</sup> Este efecto consiste en que el mensaje que se dirige a un sector amplio de la sociedad civil no traspasa la estrecha frontera de los límites partidarios —y aún con nuevas restricciones en este mismo ámbito— con lo cual su contenido termina por ser recibido y, por consiguiente, de influir, en una esfera donde termina por adquirir una connotación muy diferente.

<sup>15</sup> Ante la fuerte presión que ejerce el régimen político dominante a través del monopolio de los medios de comunicación se percibe claramente tres diferentes formas de reacción: una, la de *receptividad*, y finalmente, la de *evasión*. A pesar de haber expandido considerablemente su capacidad de manipulación de los medios de comunicación tanto en extensión como intensidad, el margen de audiencia del discurso oficial ha venido experimentando una fuerte declinación. Esta declinante tendencia es factible de ponderar a través de los dos principales canales de comunicación partidaria que dispone el Partido Colorado; el diario *Patria* y la *Voz del Coloradismo*, transmitido diariamente a través de una cadena de emisoras privadas. En el caso del *Diario Patria*, el mismo ha tenido que recurrir repetidas veces a publicar sus editoriales y artículos de interés para sus orientadores en los periódicos independientes. En cuanto a la audición radial, su limitación ha llegado al extremo de ser discutido por la misma cúpula del partido en su carácter de vocero oficial del Partido.

<sup>16</sup> Véase Domingo M. Rívarola y otros, "Los movimientos sociales en el Paraguay", Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos, Asunción, 1986.

<sup>17</sup> Véase Angel Roberto Seifart, *Coloradismo histórico y doctrinario*, Loma Grande-Caballero, 8 de marzo de 1986 y Carlos Romero Pereira, *Ética política*, Cnel. Oviedo, 29 de setiembre de 1985, Editorial El Foro, octubre de 1985, Asunción.

<sup>18</sup> A nivel de la formulación de una *praxis* política, las principales dificultades derivan del faccionalismo que es cada vez más pronunciado en las diferentes organizaciones políticas. Inclusive a nivel del propio Partido Colorado se observan crecientes esfuerzos por consolidar menos agrupamientos o a revivir estructuras pre-existentes, de manera de ejercer una mayor presión para un cambio, tanto a nivel interno partidario como nacional.

<sup>19</sup> Hacia 1982, algunos columnistas del clausurado *Diario ABC Color*, al hacer referencia a la futura etapa del proceso socio-político paraguayo acuñan el término "post-stroonismo".

<sup>20</sup> Se entiende aquí como la "minoría colectiva", el fenómeno por el que una sociedad registra y mantiene vivos ciertos hechos sociales que de esa manera se constituyen en elementos determinantes del comportamiento social. La persistencia de un hecho en la conciencia colectiva responde a factores tales como: a) la relevancia que tal hecho alcanzó en la vida de una sociedad; b) la existencia de una voluntad de mantenerlo presente con algún determinado objetivo. Con respecto a la Revolución de 1947 se dan estas dos circunstancias precisamente. Es decir, la de representar uno de los acontecimientos más trágicos acaecidos en la vida política paraguaya y la persistente utilización que se sigue haciendo de la

misma en el plano de la lucha política. Su manipulación se ha dado primordialmente como una parte de la estrategia *disuasiva* del aparato de poder que alerta cualquier llamado o intento para un cambio como un camino similar al que condujo al país a esa trágica contienda civil. El tema es de permanente reavivación tanto en *Patria* como la *Voz del Coloradismo*.

<sup>21</sup> Luego de un período de frías relaciones con los EE.UU. durante la administración del Presidente Jimmy Carter, el acceso al poder de Ronald Reagan suscitó en la cúpula del régimen dominante una reacción llena de entusiasmo. La presunción fue de que el nuevo gobierno norteamericano que invocaba una posición más drástica y consecuente con el bloque comunista, daría un trato más acorde a un Estado que invocaba este tipo de política como una parte sustancial de su ideología. Sin embargo, en poco tiempo esta firme expectativa fue disipándose en medio de la sorpresa y cada vez más abierta recriminación. El primer indicio lo dio el propio Presidente Ronald Reagan en un discurso donde expresó el interés de su administración norteamericana de que "la democratización de las dos últimas dictaduras que subsistían en América Latina se puede dar a un cierto plazo". Por su parte, en reiteradas ocasiones, el Subsecretario para asuntos latinoamericanos del Departamento de Estado Eliot Abrams, reiteró la expectativa del gobierno norteamericano de una pronta democratización del Paraguay. Este firme posición de esta administración, tuvo su más firme expresión en la reciente visita del enviado especial de Reagan, Gebard quien de manera tajante y clara requirió al gobierno paraguayo medidas concretas conducentes a una transición democrática. Sobre el punto, en momentos de su partida, el 24 de julio de 1986, expresó lo siguiente: "Pensamos que en este momento, también, cuando hay problemas distintos con extremismos en varios países del hemisferio, que la verdadera democracia es la mejor defensa contra el extremismo de cualquier forma (...) en este sentido, como es bien conocido, estamos preocupados en este momento por los problemas de derechos humanos en este país. Nosotros pensamos que para construir una sociedad verdaderamente democrática, hay que construir instituciones y estructuras también verdaderamente democráticas. Eso incluye libertades básicas, como libertad de expresión, libertad de prensa, libertad de reunión. Y eso nos preocupa muchas veces en este país, porque hace falta. Durante los últimos años hemos visto con preocupación problemas como el cierre de *ABC Color*, el hostigamiento y presiones sobre Radio Nandutí, como así también la expulsión del Director de Radio Charitas (...) Estos hechos son verdaderamente (...) no solamente contrarios a nuestros principios sino a los principios globales de derechos humanos y libertades fundamentales en sociedades libres (...) la opinión del Gobierno americano, del Presidente Reagan, es que para construir un Paraguay verdaderamente democrático esas son las cosas verdaderamente necesarias para mejorar la sociedad (...) A los Estados Unidos les gustaría seguir viendo el Paraguay libre de la violencia que ha caracterizado a otros países de la región. Por este motivo deseáramos ver un verdadero diálogo que tenga lugar entre todos los sectores democráticos de la sociedad que podría producir un nuevo consenso nacional" (Véase *El Diario*, 24 de julio de 1986, pág. 13).

<sup>22</sup> Con cierta intermitencia, la posibilidad de una alternativa de sucesión por vía familiar ha formado parte de los "rumores" políticos aunque no se dieron indicios ciertos sobre un esfuerzo decidido de la presidencia para imponer o preparar el camino hacia esa salida. Sin embargo, durante el último año, a nivel de ciertos voceros del sector militante del Partido Colorado se ha sugerido dicha posibilidad sin lograr suscitar un apoyo destacable, tanto de quienes podrían beneficiarse directamente con dicho planteamiento como aquellos que están promoviendo la alternativa continuista.

<sup>23</sup> Refiriéndose a las elecciones de las seccionales coloradas, organismos de bases, pertenecientes a la Capital, prominentes figuras del sector militante expresaron de la manera siguiente: "El pueblo Colorado acudió a las urnas con una consigna de hierro: que Stroessner debe seguir al frente de los destinos del país en el próximo período presidencial" (*La Tarde*, 28 de julio de 1986). "Los resultados de la consulta electoral, también constituían un respaldo más al presidente de la República, General Alfredo Stroessner, por cuya continuidad al frente de los destinos de la nación ya se había pronunciado el pueblo colorado de todo el país, a través de sendos documentos que obran en poder de la junta de Gobierno" (*La Tarde*, 28 de julio de 1986, pág. 10).

<sup>24</sup> De hecho, el sector identificado como "militante" y que proclama el apoyo absoluto a la figura presidencial emerge entre quienes conforman su entorno y allí radica su principal fuerza política, dado que tal posición le permite una utilización irrestricta de los recursos de poder.

<sup>25</sup> El 4 de mayo de 1954, el actual Jefe del Ejecutivo protagonizó un golpe de Estado desplazando del poder al entonces Presidente Don Federico Chávez. En base al control de la situación, impone un pacto que permite al Partido Colorado evitar su desplazamiento de la esfera de poder a condición de su apoyo al nuevo régimen. Con fecha 9 de mayo, la Junta de Gobierno del Partido Colorado proclama la candidatura presidencial de dicho jefe militar. En la misma línea se expresó otro exponente de la corriente militante. El Acta de la sesión de la Junta de Gobierno consigna como principales resoluciones las siguientes: a) Designar un Presidente Provisional, miembro de la Junta de Gobierno, con un Gabinete integrado con siete miembros civiles y tres representantes de las Fuerzas Armadas; b) Propiciar la candidatura del Gral. Alfredo Stroessner para Presidente Constitucional de la República ante la próxima Convención Partidaria por el resto del período. Esta Convención será convocada a los treinta días a contar desde la fecha de juramento del Presidente Provisional; c) La asunción del cargo para Presidente Constitucional deberá realizarse el 15 de Agosto del corriente año; d) Los miembros de la Junta de Gobierno visitarán las unidades militares para explicar a los señores Jefes y Oficiales la trascendencia patriótica y política de esta Resolución; e) La Junta de Gobierno lanzará un manifiesto dirigido al pueblo de la República informando sobre los últimos acontecimientos (Ver *nota de la H. de Gobierno del Partido Colorado al Jefe Militar triunfante que pide instrucciones a ese organismo*, Folleto-N-A.1, Imprenta Nacional, Asunción, 1954, págs. 7-8).

<sup>26</sup> En la medida en que fue acentuándose la discrepancia respecto a la estructuración del próximo período presidencial (1988/1996), la línea autoritaria ortodoxa ha ido explicitando de una forma más decidida su condición marcadamente personalista. Una clara expresión de esta disposición se aprecia en la siguiente declaración de un diputado nacional integrante de la bancada del Partido Colorado: "Yo creo que el pueblo colorado en sí tiene bien dentro de su mente: primero, que la Junta de Gobierno es su autoridad máxima; segundo, que el Presidente Stroessner es candidato del partido y es el presidente para todos los paraguayos. Entonces, profesan una lealtad al Presidente de la República y a la Junta de Gobierno como autoridad" (Ver *Ultima Hora*, 16 de julio de 1986. "El Partido Colorado es alternativa válida").

<sup>27</sup> En rigor, en la *militante* el reconocimiento de la "imprescindibilidad" del actual Jefe del Ejecutivo es un punto de total consenso. Es solo la preocupación de su eventual desaparición física el principal estímulo para prever un nuevo patrón de poder para que este sector —que cuenta como principal eje de identificación este carácter personalista— pueda retener su privilegiada posición de poder tanto en el ámbito partidario como nacional.

<sup>28</sup> Una quiebra en esta posición ha sido la aparición del movimiento "ético" que proclama como principios básicos de su acción política la democratización interna del Partido Colorado como paso imprescindible para lograr la democratización del país. En una alocución partidaria que concitó un fuerte debate en el Partido Colorado y la esfera de poder, uno de los líderes de este movimiento expresó: "Mucho ha construido y realizado con afán patriótico el Partido Colorado, en el campo político institucional y de la acción económica y social, pero estamos comenzando apenas a transitar el sendero de grandeza que soñamos todos los paraguayos, y tremendas son las rémoras que superar, los errores a suprimir y las desviaciones que corregir, para ser capaces de erigir el futuro de la nación sobre las realizaciones positivas del presidente, en base a un modelo político genuinamente democrático, en que nuestro proyecto partidario siga constituyendo una legítima y justa alternativa de poder para el pueblo paraguayo" (Ver Angel Roberto Seifart, *Coloradismo histórico y doctrinario*, Loma Grande - Caballero, 8 de marzo de 1986, Asunción, 1986, pág. 20).

<sup>29</sup> La expresión más visible y compacta del sector neo-autoritario es el antiguo movimiento denominado "guión" que surgió bajo el liderazgo e inspiración del ex presidente J. Natalicio González. Este grupo ha estado marginado de la vida partidaria oficial y recientemente —en una nota dirigida a la Junta de Gobierno del Partido Colorado conocida como "la nota de los 34" en alusión al número de firmantes— requirió un "reencuentro" partidario de manera a permitir la participación de los sectores que han sido obligados a permanecer al margen de las actividades políticas del partido. Con relación a su postura, el siguiente testimonio es sumamente ilustrativo: "El guionismo rojo no ha muerto y depende de los hombres convencidos de sus principios doctrinarios su revitalización dentro del espectro político partidario del coloradismo". En cuanto a su definición, lee lo siguiente: "...es un conjunto de principios y es un doctrinario concepto de conducción política enunciado por Natalio Gonzáles, pese a que muchos lo han criticado como una corriente paraparlítica y exclusivamente de tendencia de represión" (*La Tarde*, 24 de julio de 1986). Otra referencia puede encontrarse en el Diario *La Tarde*, del 18 de julio del mismo año. Los párrafos pertinentes son los siguientes: "Se ha tomado conciencia de que la crisis económica, social y política que experimenta el país, trasunta el fracaso de la conducción doctrinaria de la co-administración del Estado, por parte de un grupo "gerontocrático", empeñado en imponer sistemáticamente desde 1949 hasta la fecha, pautas de conducción claramente liberalizantes, contrapuestas a la doctrina y el programa específicamente colorado y nacionalista, reivindicados por los máximos próceres de la revolución Colorada de 1945 en adelante como lo fueron Mallorquín, Natalicio González, Víctor Morinigo, Juan Manuel Frutos, Talavera y demás responsables de la política que posibilitó el acceso del Partido Colorado al poder con el nacionalismo-guionismo al frente (...) consideramos que lo históricamente coherente sería el lanzamiento de la candidatura de un dirigente Guión, habida cuenta que las grandes mayorías campesinas del coloradismo auténtico responden a la línea nacionalista del natalicismo-guionismo, que fue capaz de llevar al partido desde la llanura al poder".

<sup>30</sup> El Partido Liberal, que desde su salida del poder había experimentado una firme unidad partidaria experimentó su primer resquebrajamiento institucional hacia comienzos de la década del sesenta. Esta escisión se produce a raíz de un pacto entre una fracción que con el principio de "impulsar la lucha cívica activa", se adviene a participar en las elecciones que serían convocadas por el gobierno, y comprometer su presencia como minoría del parlamento. La implementación de este pacto se atribuye al entonces influyente Ministro del Interior, Dr. Edgar

L. Insfran, quien brinda a éste un amplio apoyo. El margen de garantías incluyó principalmente la autorización para la realización con el nombre de *Tribuna Liberal*. Este grupo participó en las elecciones generales de 1963 presentando un candidato a presidente, Don Ernesto Gavilán. Dado que la responsabilidad de este pacto y el manejo del grupo estuvo en manos de los hermanos Levi Rufinelli, el grupo fue comúnmente mencionado como "Levivel". Esta situación llevó a la dirigencia del Partido Liberal consustanciada con una posición de irreductible confrontación al régimen político vigente a asumir la denominación de *Partido Liberal Radical*. Con posterioridad, nuevas escisiones llevaron al surgimientos de diversas fracciones que se arrogaron la legítima representabilidad del liberalismo paraguayo. En la actualidad, están activas. El Partido Liberal Radical, ubicado en la línea participacionista, el Partido Liberal Teeté, casi inactivo y que representa a la antigua fracción liderada por los hermanos Levi Rufinelli; el *Partido Radical Auténtico*, de férrea oposición al sistema actual de poder y de creciente fuerza en las bases del liberalismo paraguayo.

<sup>31</sup> Las jornadas de protesta y reclamo de apertura política se inició en dos concentraciones convocadas por el Partido Liberal Radical Auténtico en Alfonso Loma y San José de los Arroyos y que fueron fuertemente reprimidos por el gobierno. Poco después, a raíz de protestas salariales de parte del personal médico y de servicio del Hospital Universitario se realizaron una serie de manifestaciones callejeras que recibieron idéntico trato. Lo mismo pasó con la concentración convocada por el Movimiento Intersindical de Trabajadores (MIT) el 1º de mayo.

<sup>32</sup> Es evidente que existe un esfuerzo deliberado del gobierno de debilitamiento y segmentación de los partidos de oposición, en particular dirigido hacia el Partido Liberal, el de más amplia gravitación popular. El principal mecanismo ha sido el de incentivar la "participación" política en el sistema en base a la cooptación de un grupo de dirigentes advenidos a desarrollar un comportamiento relativamente complaciente en la actividad parlamentaria en tanto se mantiene inmovilizada con la mayor dureza a los sectores no subalternizados.

<sup>33</sup> La cuestión está en pleno debate a nivel nacional aunque los argumentos y formulaciones carecen todavía de suficiente claridad. En esencia, la idea que subyace en el esfuerzo de la Iglesia por impulsar el denominado "Diálogo nacional" apunta al reconocimiento de la necesidad de establecer una amplia concertación en el seno de la sociedad paraguaya para afrontar las críticas circunstancias que impondrá una *transición* que, por la naturaleza de la actual estructura de poder, se presenta como inevitable. No es ajena a esta motivación por lo demás, la creciente movilización que se observa en el interior del Partido Colorado.

<sup>34</sup> Véase Fernando Levi Rufinelli, *Nuevo planteamiento de lucha cívica activa. Coalición electoral de la oposición*, Asunción, 1º de marzo de 1986.

<sup>35</sup> Véase Augusto Roa Bastos, *Carta abierta al pueblo paraguayo*.

<sup>36</sup> Idem.

<sup>37</sup> Véase Mensaje presidencial del 1º de marzo de 1986.

## Índice general

Presentación.	
<b>Fernando Calderón Gutiérrez</b>	7
Movimientos sociales y democracia. Los conflictos por la constitución de un nuevo orden.	
<b>Fernando Calderón Gutiérrez y Mario R. dos Santos</b>	11
<b>Argentina, Brasil y Uruguay</b>	
Los ausentes: movimientos sociales y participación democrática restringida.	
<b>Elizabeth Jelin</b>	33
Tipos de capitalismo, instituciones y acción social: notas para una sociología política del Brasil contemporáneo.	
<b>Edson de Oliveira Nunes</b>	57
El carácter de los nuevos movimientos sociales.	
<b>Ilse Scherer-Warren</b>	85
Estado, política y movimientos sociales en el nuevo orden democrático	
<b>Carlos H. Filgueira</b>	99
<b>Bolivia, Ecuador y Perú</b>	
Democracias emergentes en Bolivia.	
<b>Roberto Laserna</b>	123
Los actores sociales de la política: democracias emergentes en el Ecuador, 1984-1986.	
<b>Luis Verdesoto Custode</b>	149
Movimientos sociales y democracia emergente: el caso peruano.	
<b>Eduardo Ballón</b>	179

## **Colombia y Venezuela**

Movimientos sociales y políticos en los años ochenta: en busca de una alternativa.

**Camilo González Posso** 199

Los movimientos sociales: democracia emergente en el sistema político venezolano.

**Luis Gómez Calcaño** 245

## **Chile y Paraguay**

Democracia y actores sociales en Chile: entre la lógica institucional y la lógica del cambio cultural.

**Guillermo Campero** 273

Alternativas de una transición democrática: el caso paraguayo.

**Domingo Rivarola** 291