

# **La Construcción Democrática Desde Abajo en el Cono Sur**

**Maria do Carmo A. Albuquerque (Org.)**

**Ana Patrícia Sampaio de Almeida**

**Carlos Zagni**

**Christian A. Mirza**

**Clyde Soto**

**Durval Muniz de Albuquerque Jr.**

**Laudicéia Araujo**

**Line Bareiro**

**Mabel Gabarra**

**Maria do Carmo A. Albuquerque**

**Mariem Haiek**

**Mario Garcés**

**Quintín Riquelme**

**Roberto Villalba**

**Zuleika Arashiro**

## CATALOGACIÓN EN LA FUENTE - PÓLIS/CENTRO DE DOCUMENTACIÓN Y INFORMACIÓN

ALBUQUERQUE, Maria do Carmo (Org.)  
La construcción democrática desde abajo en el Cono Sur.  
San Pablo: Instituto Polis, 2004. 264p.

Anales Seminario “La construcción desde abajo en los países del  
Cono Sur: San Pablo, Brasil, 8-10 octubre 2002

1. Participación Ciudadana. 2. Movimientos Sociales. 3. Políticas Públicas.  
4. Ciudadanía Democrática. 5. Cono Sur. 6. Mercosur Social. I. Proyecto  
Mercosur Solidario. II. Título.

Fonte: Vocabulário Pólis/CDI

---

Organizadora: Maria do Carmo Albuquerque  
Revisión general: Janaína Mattos  
Traducción y edición de texto: Marcelo Canossa  
Coordinación editorial: Paula Santoro  
Asistente editorial: Iara Rolnik Xavier  
Diagramación: Silvia Amstalden Franco  
Capa: Andrés Sandoval  
Impresión : Gráfica Peres  
Fotolito: À Jato

Esta edición tuvo el apoyo de:

CCFD (Comité Católico contra el Hambre y por el Desarrollo)

Logolink America Latina

Este libro es parte del Programa “Hacia una ciudadanía más activa para la construcción del Mercosur Social” fruto de un trabajo en conjunto entre el CCFD, la Comisión Europea e las siguientes dieciocho ONGs:

SEPA (Servicio Ecuménico de Promoción Alternativa), Paraguay.

sepa@uninet.com.py

ACCIÓN EDUCATIVA, Argentina.

accioneducativa@ciudad.com.ar

CENTRAC (Centro de Ação Cultural, Brasil.

pmercosulcentrac@terra.com.br

ECO (Educación y Comunicación), Chile.

mfgarcia52@hotmail.com

DECIDAMOS, Paraguay.

direccion@decidamos.org.py

CPP (Centro de Participación Popular), Uruguay.

cpp@chasque.apc.org

CANOA, Argentina.

canoa@ciudad.com.ar

CENEPP (Asociación para la promoción del Desarrollo Rural), Argentina.

sachaioj@arnet.com.ar

CENTRO NUEVA TIERRA, Argentina.

cnt@nuevatierra.org.ar

FEC (Fundación Ecuménica de Cuyo), Argentina.

edupofec@infovia.com.ar

IDEP (Instituto de Estudios sobre Estado e Participación), Argentina.

ate@rcc.com.ar

INCUPPO (Instituto de Cultura Popular de Reconquista), Argentina.

incupo@trcnet.com.ar

INDESO MUJER, Argentina.

indeso@tau.wamani.apc.org

CEDAC (Centro de Ação Comunitária), Brasil.

anagarcia@cedacnet.org.br

PÓLIS (Instituto de Estudos, Formação e Assessoria e Políticas Sociais), Brasil.

mcarro@polis.org.br

PET (Programa de Economía del Trabajo), Chile.

pet@petchile.cl

CDE (Centro de Documentación y Estudios), Paraguay.

cde@sce.cn.una.py

CCU (Centro Cooperativista Uruguayo), Uruguay.

presidencia@ccu.org.uy



# SUMÁRIO

Presentación.....7

Marco teórico: Ciudadanía, participación, movimientos  
sociales y democracia.....9  
Mario Garcez

## **Textos experiencias de los países**

Democracia y exclusión en la Argentina.....43  
Mabel Gabarra, Carlos Zagni y Mariem Haiek.

Movimientos sociales en la construcción de la democracia en Brasil.....82  
Ana Patrícia Sampaio de Almeida y Laudicéia Araujo.

Participación social en Chile: Una visión histórica de la  
participación como conquista social y oferta estatal en Chile.....115  
Mario Garcés y M. Angélica Rodríguez LL.

Sociedad civil y construcción democrática en Paraguay: Experiencias  
de participación e incidencia de los movimientos sociales.....135  
Line Bareiro, Quintín Riquelme, Clyde Soto y Roberto Villalba.

Sistematización de experiencias con incidencia en  
políticas públicas: el caso uruguayo.....194  
A.S. Christian A. Mirza.

## **Consideraciones finales**

De la democracia como sistema a la democracia como fractal.....230  
Durval Muniz de Albuquerque Jr.

Movimientos sociales y sociedad civil en la construcción de  
la democracia en los países del Cono Sur.....236  
Maria do Carmo A. Albuquerque.

Integración y construcción democrática en el Cono Sur:  
realizaciones y desafíos.....257  
Zuleika Arashiro.



# Presentación

Es extraño pensar en la construcción de la democracia “desde abajo” en esta América en que la política siempre se hizo “por arriba”, “por las alturas”, “cosa de blancos” que impusieron su poder y su lógica de gobierno sobre poblaciones autóctonas e “importadas” que siempre fueron subyugadas y mantenidas fuera de los círculos del poder.

Parece extraño mirar la construcción de la democracia “desde abajo”, mirarla a partir de los que siempre parecen estar fuera de la política, como “masa” atomizada o manipulada, que asiste pasivamente y observa “bestializada”<sup>1</sup> la construcción de las instituciones de gobierno, los cambios de los regímenes políticos, la implantación de procedimientos de la democracia liberal.

Somos un grupo de instituciones, ONGs de los cinco países del Cono Sur latinoamericano, que hemos tratado de observar cómo “los de afuera” del poder son sujetos y actores de su propia historia, abriendo espacio en la esfera pública y conquistando, a lo largo de los siglos, nuevos espacios y formas de hacer política.

Somos un grupo de 18 instituciones que buscan fortalecer a estos sujetos y actores sociales que construyen y amplían la democracia en sus países. Estamos juntas desde el año 2000, procurando conocer nuestras trayectorias, intercambiar experiencias que puedan fortalecer los procesos de construcción democrática en nuestros países, y caminar hacia la construcción de un Mercosur social y solidario. Queremos fortalecer las prácticas de movimientos y grupos sociales que integran una sociedad civil democrática en nuestros países, una sociedad civil que busque incidir en las políticas de gobierno de modo de hacerlas públicas, universales e inclusivas.

Creemos que es indispensable la articulación entre los países latinoamericanos, no sólo para favorecer nuestras relaciones comerciales y económicas, posibilitando una mejor inserción de nuestras economías en la economía mundial globalizada, sino también para fortalecer las prácticas democráticas y articular la sociedad civil democrática en nuestros países. Queremos aprender con las experiencias de cada país, en su trayectoria de construcción de la democracia a partir de una sociedad civil que conquista espacios de poder, y que democratiza la gestión pública.

Este libro contiene la sistematización de las trayectorias y experiencias de prácticas sociales de construcción de la democracia en los 5 países del Cono Sur. En cada país, las ONGs participantes del “Programa Mercosur Social y Solidario”<sup>2</sup> estudiaron y escribieron acerca del proceso de construcción de una sociedad civil democrática que interviene en las políticas públicas, en la democratización de la gestión pública, en la transformación en algo público de la política de sus países.

1 José Murilo de Carvalho (1987) escribió un libro importante en Brasil que se llama “Los bestializados: Río de Janeiro y la República que no fue”, en el cual comenta una noticia de diario de 1889 sobre la Proclamación de la República y la rebatida, analizando por qué se veía a la población como pasiva y “bestializada”. São Paulo/SP: Cia. das Letras.

2 Este programa se constituyó oficialmente en noviembre de 2003, pasó a denominarse “Hacia una ciudadanía más activa para la construcción de un Mercosur Social. Apropriarse de lo local para vivir la integración regional” y cuenta con el apoyo del CCFD y de la Comisión Europea.

3 Seminario “la Construcción Democrática desde Abajo en los Países del Cono Sur, realizado en 8/10 octubre de 2002. Promoción: CCFD, Logo-Link América latina, CEAAL-REPROL y Instituto Pólis.

Estos estudios dieron como resultado la realización, en 2002, de un Seminario<sup>3</sup> en el que un grupo ampliado de integrantes de instituciones comprometidas con esta perspectiva en cada país presentó y analizó estas trayectorias. Juntos construimos una “línea del tiempo” con hechos históricos que nos permitieron conocer un poco de la trayectoria de construcción de nuestras democracias, observada “desde abajo”.

Presentamos aquí los 5 estudios de casos y una mirada transversal propiciada por la reconstrucción histórica y por los debates que se dieron durante el seminario, buscando semejanzas y diferencias en la construcción de las posibilidades de participación ciudadana que hoy implementa la sociedad civil para construir y ampliar la democracia en cada uno de nuestros países.



# Marco teórico: Ciudadanía, participación, movimientos sociales y democracia

Mario Garcez

## Introducción

Un grupo de ONGs del espacio regional Mercosur, contrapartes del Comité Católico contra el Hambre y por el Desarrollo (CCFD), se han agrupado para formular iniciativas en común con relación a las prácticas de ciudadanía, participación y profundización de la democracia. Con una cierta regularidad, a partir de 1999, estas organizaciones se han encontrado en seminarios y reuniones de trabajo que les han permitido iniciar un diálogo franco y abierto sobre sus programas de trabajos (propósitos, metodologías, impactos, etc.) en el campo del desarrollo y la democracia local. En este contexto, se vio necesario contar con un marco teórico mínimo relativo a la ciudadanía, la participación y la democracia, que les permitiera, por una parte, unificar sus diversas elaboraciones y concepciones que acompañan y estimulan sus prácticas, y por otra, avanzar en la constitución de presupuestos teóricos compartidos para el desarrollo de un programa común.

Los temas que se proponen y se tratan a continuación forman parte de los más diversos debates y elaboraciones en el campo político, académico y de las organizaciones sociales en la región y más allá de ésta. Estos temas, si bien para algunos pueden representar una cierta novedad, en realidad, como se verá, en muchos casos, se tratan de viejas discusiones que han recorrido cíclicamente a las Ciencias Sociales en los tiempos modernos.

Para la elaboración de este Informe se han tenido en cuenta diversas elaboraciones que circulan en la región, en especial entre las ONGs que participan de este proyecto y en los ámbitos académicos más cercanos. Se trata, finalmente, de una elaboración abierta, sujeta al debate de los participantes de esta iniciativa de integración para la ciudadanía en el Mercosur.

Mario Garcez es doctor en historia y Investigador de ECO, Educación y Comunicaciones.

## Ciudadanía y democracia: una dificultad histórica para América Latina

Plantearnos actualmente la cuestión de la ciudadanía y la democracia implica necesariamente entrar en un campo de debates y disputas conceptuales y políticas, ya que se trata de temas que han ido adquiriendo múltiples

significados a través de la historia, que han implicado a diversos actores e intereses y que, además, han dado cuenta de diversos contextos económicos y sociales. En efecto, por una parte, la ciudadanía y la democracia son problemas propios de la modernidad, es decir que se constituyen en oposición al “antiguo régimen” en la historia de occidente, especialmente a partir de la Declaración de los Derechos del Hombre de la Revolución Francesa, pero aún antes se trata de tópicos que atraviesan el debate filosófico y político en torno a la cuestión de la soberanía y el derecho. Por otra parte, en la actualidad, el cierre del ciclo de los “estados de bienestar”, el derrumbe del campo socialista y el fin de los regímenes autoritarios en América Latina han puesto en el centro de todos los debates políticos la cuestión de la democracia y la ciudadanía.<sup>1</sup>

1 BOBBIO, 1997.

Sin embargo, entre el debate que dividió a antiguos y modernos, desde aproximadamente el siglo XVIII, y el debate actual – entre neoliberales, comunitaristas, marxistas y socialdemócratas- hay que considerar la experiencia concreta, es decir histórica, de democracia y ciudadanía de los pueblos latinoamericanos y en particular, a los afectos de un proyecto Mercosur, la experiencia de los países que integran esta alianza. En este sentido, sostenemos que no es posible construir una microteoría para un proyecto de profundización democrática en el Cono Sur de América Latina sin traer a la vista los alcances y límites de la práctica democrática de nuestros pueblos. Nuestro problema teórico no puede reducirse sólo a valorar los aportes de diversos autores y los debates que se desarrollan en el campo académico – muchas veces distante de la práctica social – sino contrastar estos aportes de carácter más universal con la experiencia de nuestras sociedades.

La historia de América Latina no es precisamente la historia de la profundización de la democracia, sino más bien la de sus dificultades, tanto en su sentido más formal, como democracia representativa, como con relación a formas de democracia participativa desde las bases. Como ha sostenido recientemente un historiador de América Latina:

“Si se examina la evolución del conjunto de países latinoamericanos, se advierte que éstos tienen varias diferencias importantes en cuanto a su nivel de desarrollo, a su composición étnica y a su cultura. Sin embargo, todos tienen algo en común: las enormes dificultades que han experimentado en forjar una sociedad medianamente igualitaria, donde los derechos humanos sean respetados y al mismo tiempo, en construir un sistema político que funcione en base al respeto a las leyes y a la opinión ciudadana”. (DEL POZO, 2002).

Sucintamente, se puede afirmar que los países del Cono Sur comparten un pasado autoritario monárquico (tanto español como portugués), regímenes oligárquicos post-independencia, así como disímiles procesos de democratización en el siglo XX – bajo formas populistas y de sistemas de partidos políticos – jalonados por diversas regresiones autoritarias, la más –extendida de las cuales se verificó en los años 70 y aún avanzados los años 80. La dictadura fue entonces, en estos años, la forma de gobierno en Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y

Uruguay, es decir en todos los países que hoy participan del Mercosur.

Los procesos de democratización de fines del siglo XX son entonces relativamente recientes, se encuentran en pleno desarrollo y, en consecuencia, cualquier lectura de ellos debe navegar en medio de sus propias contradicciones, las que a pesar de su complejidad dan señales más alentadoras con relación a la democracia que en otras épocas. Así, por ejemplo, la Argentina actualmente atraviesa por una profunda crisis económica y social que en otras coyunturas se habría resuelto por la vía autoritaria (los clásicos gobiernos militares de “salvación nacional”); sin embargo, hasta ahora, la crisis se busca resolver por vía política y constitucional. También en tiempos relativamente recientes, en 1999, una crisis en el gobierno paraguayo, como producto del asesinato político del vicepresidente de ese país, amenazó con la posibilidad de un retorno autoritario, el que en parte fue detenido por la presión y el contexto internacional, pero sobre todo por un extendido movimiento social ciudadano.

Los desarrollos de los procesos de democratización son, además, de variado signo, tanto en lo que se refiere a los actores protagónicos de dichos procesos como con relación a sus tradiciones y los modos en que se verificó el retorno a la democracia. De este modo, mientras en Brasil los movimientos populares lograron introducir importantes consideraciones democráticas en la reforma de la Constitución en 1988 y hacer avanzar de este modo diversos procesos de democratización en el Estado, haciendo “que la política dejara de ser una cuestión de blancos” (CARVALHO, 1998) en Chile, la recuperación de la democracia se produjo mediante un pacto político que excluyó a los movimientos sociales y mantuvo en cuestiones fundamentales la vigencia de la Constitución elaborada y hecha aprobar por la dictadura militar de Pinochet en 1980.

Por otra parte, mientras que Uruguay ha logrado mantener el peso de sus tradiciones democráticas – hoy en cierto sentido revaloradas –, lo que les ha permitido organizar movimientos sociales ciudadanos capaces de disputar dirección a la sociedad en temas relevantes (la consulta sobre la impunidad en el campo de los derechos humanos o impedir la privatización de empresas públicas), en Argentina, el retorno a la democracia se produce luego de la derrota de las fuerzas armadas de ese país en la “guerra de las Malvinas” que, si bien debilitó al poder militar en su capacidad para seguir operando como “partido militar”, no ha sido acompañado de un proceso de reforma y legitimidad de sus instituciones políticas; los partidos han tendido a separarse de la ciudadanía y, a pesar de recurrentes y no menores movimientos sociales en los años 90, no se han gestado nuevas agrupaciones capaces de resolver una ayer larvada y hoy manifiesta crisis de representación política.

En Paraguay, finalmente, si bien se cerró a fines de los años 80 el ciclo de Stroessner, que se mantuvo en el poder por más de 30 años, ello no se ha traducido en una modificación sustantiva de un régimen político con tradicionales y extendidas prácticas de “prebendas” y clientelismo político, lo

que ciertamente no es patrimonio paraguayo, sino que cuenta con variados desarrollos en toda la región.

En consecuencia, si bien los países del Cono Sur hoy se organizan bajo sistemas de democracias representativas, presentan desarrollos desiguales, sobre todo en sus capacidades de gobernar para las grandes mayorías, en especial para los sectores más pobres. Este es, por lo demás, el “sino” de América Latina ya que, como habíamos adelantado, su historia política bien puede ser caracterizada como la de sus dificultades para hacer estable y sustantiva la democracia.

Las dificultades con la democracia, sin embargo, no arrancan sólo de las coyunturas recientes de redemocratización sino de procesos históricos de larga data, caracterizados por la desigualdad social y las más diversas formas de exclusión, de dominio y de opresión de las clases populares y grupos étnicos sometidos, primero, por los países coloniales europeos y, con posterioridad, por los propios Estados latinoamericanos independientes a partir del siglo XIX. Bajo el régimen político colonial, castas y razas fueron debidamente separadas para asegurar el predominio de la metrópoli española y portuguesa; bajo los regímenes oligárquicos sólo unos pocos grandes propietarios de tierras y mercaderes de diversos tipo, se hicieron del poder político para establecer control sobre mayorías de mestizos, inmigrantes y clases populares que no participaron -o sólo lo hicieron muy débilmente- de las instituciones políticas. De este modo, fue sólo a partir del siglo XX que avanzaron los procesos de mayor movilidad social y de relativa democratización de los sistemas políticos. Fue en este siglo, pues, que las cuestiones relativas a la igualdad social comenzaron a ser objeto de un debate político más extendido en la sociedad.

La ciudadanía, desde el punto de vista de las mayorías populares, no podía realizarse sin hacer avanzar los procesos de mayor igualdad e integración social, procesos que tomaron diversas formas políticas en la región, y que en la mayoría de los casos tendieron a expandir las clases medias o a integrar a los sectores proletarios más activos y organizados a través la creación de códigos del trabajo o de una legislación relativamente favorable para el desarrollo de un sistema de relaciones industriales. Brasil, con sus matices, probablemente represente el caso de una más débil integración social, con fuertes déficit democráticos (que recién comienza a revertirse en los años 80) y con la desigualdad social más aguda y manifiesta.

Las contradicciones sociales que encierra la historia de América Latina no pueden ser ignoradas en el momento de considerar las cuestiones relativas a la democracia en los tiempos actuales. En efecto, éstas tienden a expresarse en lo que podríamos denominar “proyectos históricos” distintos, que dan cuenta de seculares, o incluso ancestrales, confrontaciones y luchas populares, muchas de las cuales culminaron en profundas fisuras sociales y regresiones autoritarias, luego de haber sido reprimidas rebeliones y los más diversos movimientos democráticos populares. Las dictaduras de los años se-

tenta y ochenta se inscriben en esta historia de confrontación social y débil desarrollo de las democracias políticas en la región.

Ahora bien, aun a riesgo de un excesivo esquematismo, desde el punto de vista de los “proyectos históricos” en disputa, en el contexto regional actual podríamos reconocer, por una parte, un proyecto neoliberal débilmente democrático, que tiende a ser hegemónico en la región, y por otra, un proyecto social-popular, de raíz democrática y de carácter más difuso y contestatario. Mientras el primero, desde los Estados y los organismos económicos de gobierno mundial, busca nuevas formas de inserción de las economías latinoamericanas en el actual sistema capitalista globalizado (mediante ajustes fiscales, reducción del gasto social, privatización de empresas públicas, flexibilización del mercado laboral, facilidades para la inversión extranjera, etc.), el segundo resiste al crecimiento del desempleo, la reducción de las tareas sociales del Estado y la creciente desigualdad que generan las nuevas formas del capitalismo globalizado en los países de la región. Por otra parte, en tanto el neoliberalismo apuesta en la región al desarrollo democrático concebido como “gobernabilidad democrática” (es decir, vigencia del estado de derecho, elección periódica de las autoridades políticas y políticas sociales compensatorias para paliar las desigualdades y sus efectos sobre el orden social), el segundo reclama formas de “democracia participativa”, que suponen no sólo la vigencia del estado de derecho y formas de democracia representativa, sino también formas de democracia directa en el ámbito local, nuevas formas de relación entre la sociedad y el Estado, así como una mayor inclusión y cogestión en la función pública, tanto local como nacional.

## **Ciudadanía y democracia: los problemas conceptuales y de prácticas diversas en la región**

### **Algunos problemas conceptuales**

Que no existe un concepto único de ciudadanía parece ser el mayor problema teórico que enfrentamos cuando tratamos de tomar posición frente a la ciudadanía y la democracia. No existe un concepto único, porque hay distintas visiones y concepciones de la ciudadanía, pero además porque no ha existido, como afirma Sinesio López, un solo tipo de ésta en la historia del mundo moderno (LÓPEZ, 1997). De este modo, el concepto de ciudadanía, como veremos, está atravesado y tensionado por diversas visiones políticas e ideológicas, así como por la forma en que se han configurado históricamente las diversas comunidades políticas. López agrega que además será necesario distinguir entre las comunidades políticas reales y aquellas que se quiere construir o, dicho de otro modo, entre las ciudadanía realmente existentes y las ciudadanía imaginadas.

De acuerdo con este autor peruano, en los tiempos modernos se pueden distinguir al menos tres grandes debates en torno a la ciudadanía:

(a) En los albores de la era moderna, en la que los filósofos ilustrados opusieron una nueva concepción del Estado y de las relaciones individuo-sociedad frente al “antiguo régimen”: en medio de este debate se abrieron paso, primero la concepción liberal de la ciudadanía, y más tarde la concepción socialista de ésta.

(b) Un segundo debate, también paradigmático, fue el que se verificó a mediados del siglo XX y que en términos generales, a la vez de representar una crítica al liberalismo, condujo a la consolidación del “estado de bienestar”. El debate ahora se centró en las tensiones que se generaban entre democracia y capitalismo, lo que en términos generales llevaría a una mayor consideración de los denominados “derechos sociales”, es decir aquellos derechos ya no exclusivamente políticos que debía garantizar el Estado. En medio de este debate, se expandieron nuevas concepciones democrático-liberales, socialdemócratas, neoliberales y comunistas de la ciudadanía.

(c) Finalmente, un debate más contemporáneo, que López sitúa aún en el campo filosófico, es el que ha opuesto las concepciones liberales y neoliberales – ciertamente en expansión en Occidente a fines del siglo XX – con las concepciones comunitaristas de la ciudadanía y, más ampliamente, de la política.

Ciertamente cada debate llamó la atención sobre problemas políticos y sociales relevantes para la convivencia social. Así por ejemplo, en el caso de los clásicos (nos referimos al primer debate), tanto liberales como marxistas tendieron a desvalorizar el Estado y la política, los primeros a favor del individuo y los segundos a favor de lo social. Mientras para los liberales el individuo fue concebido como punto de partida y sujeto del derecho, razón por la cual se debían limitar los poderes del Estado, para los marxistas si bien la ciudadanía era un producto de la modernidad, que representaba un progreso respecto del antiguo régimen, permitía al mismo tiempo “enmascarar la desigualdad económica de la sociedad moderna” (LÓPEZ, *op.cit.*). La ciudadanía fue vista por el marxismo, en efecto, como emancipación e igualdad jurídica ante el Estado y la ley, pero sin afectar las desigualdades en las esferas económica y social, de tal suerte que sus límites sólo podrían ser superados una vez que los hombres se emanciparan de las relaciones de dominio y explotación en el campo de las relaciones sociales de producción.

Por otra parte, en cierto modo con algunos evidentes sentidos de continuidad en el campo teórico, pero habida cuenta también de la experiencia histórica que condujo a la debacle del liberalismo en la primera mitad del siglo XX,<sup>2</sup> los debates de mediados del siglo XX, que encontraron en T.H. Marshall a uno de sus principales exponentes, tuvieron que efectivamente enfrentar la tensión entre los principios de igualdad de la democracia y los principios de desigualdad de la economía capitalista, tensión que buscó resolverse por la vía de ampliar las funciones económico-sociales del Estado y de constituir la noción de “derechos sociales”, todo lo cual llevó al desarro-

2 Nos referimos a la crisis de liberalismo en la primera mitad del siglo XX, que condujo tanto a la Primera como a la Segunda Guerra Mundial, con la crisis del 30 de por medio. Una visión de conjunto de la crisis del liberalismo se puede ver en: HOSBAWN, Eric, 1994.

llo de la concepción social demócrata de la ciudadanía. Para los liberales ello representó una amenaza y un retroceso con relación a la libertad económica, en tanto que desde el marxismo muchos vieron en los estados de bienestar una cierta continuidad con el pensamiento liberal.

Finalmente, en el debate teórico más actual, en que predominan las concepciones neoliberales, los comunitaristas han señalado como erróneas o falsas las premisas liberales, según las cuales el individuo elige libremente, ya que “la única forma para entender la conducta humana consiste en referirla a sus contextos sociales, culturales e históricos” (López, *op. cit.*). Para los comunitaristas, en consecuencia, los vínculos sociales son determinantes en la constitución del individuo y éstos están constituidos por las comunidades de las que forman parte. Los comunitaristas han indicado, además, que desde una perspectiva normativa las premisas del individualismo tienen consecuencias moralmente insatisfactorias, como la imposibilidad de una comunidad genuina o el abandono de ideas de “vida buena” (o bien común) sustentada por el Estado. El liberalismo ha contraatacado –desde distintas vertientes–, indicando que “lo que hace justa a una sociedad no es el telos o el propósito o el fin que ella persigue, sino precisamente su rechazo a escoger por delante entre propósitos que compiten y fines”, de tal modo que lo propio de una sociedad liberal sería asegurar, a través de la Constitución y las leyes, la previsión de un esquema dentro del cual los ciudadanos puedan perseguir sus propios valores y fines, compatibles con una libertad similar para otros.<sup>3</sup>

3 SANDEL, 1992, citado por LÓPEZ, *op. cit.*.

## La experiencia histórica de la ciudadanía en los países del Mercosur

En América Latina, luego de los procesos de Independencia de España y Portugal, se establecieron regímenes oligárquicos, razón por la cual la ciudadanía siguió los derroteros del liberalismo en oposición a las tradiciones conservadoras, de origen colonial. Un liberalismo, en todo caso *sui generis*, que tomó décadas en desplazar, cuando lo logró, las prácticas aristocráticas o elitistas de los viejos grupos dominantes. Incluso más, en muchos casos el liberalismo fue adoptado como “doctrina económica” y no “ideario político”, de tal suerte que antes de garantizar las libertades políticas, se legalizaban las libertades civiles, relativas por ejemplo, a la propiedad y el comercio.

Más tarde, en el siglo XX, cuando se expandieron las demandas de las clases medias y de los primeros grupos populares organizados políticamente, especialmente de artesanos y obreros, la cuestión de la ciudadanía tendió a referirse más a la relación entre igualdad social y democracia, que históricamente confrontó a liberales y socialistas con diversas variantes en América Latina, del tipo socialdemócratas o, más frecuentemente, nacional populistas. Tampoco en este caso los derechos políticos fueron de la mano de los

derechos sociales, de tal suerte que a pesar de que los Estados asumieron mayores compromisos sociales, ello no significó necesariamente el predominio de formas democráticas en los sistemas políticos.

Finalmente, desplazados los regímenes autoritarios en la última década del siglo XX, la “democracia política representativa” constituye la forma de gobierno de la mayoría de los países latinoamericanos, aunque disociada de una “democracia social”, habida cuenta de las lógicas neoliberales que han venido vaciando a los Estados de sus responsabilidades sociales.

## Argentina

4 Grupo de Organizaciones Sociales Amuyén. *Construyendo un glosario en/para la acción. Aporte para Tercer Encuentro por un Nuevo Pensamiento*. Argentina, sin fecha, p.4.

En Argentina, como indica la Red Amuyén, el concepto de ciudadanía si bien ha comenzado a ser incorporado al discurso de las organizaciones sociales populares, “resuena en el universo de prácticas de políticas liberales que históricamente se opusieron a lo popular”.<sup>4</sup> Por otra parte, en un estudio más sistemático sobre la ciudadanía en Argentina, Alberto Ford nos indica que ya la “ciudadanía civil” fue reconocida en la Constitución de 1853 y en los Códigos Civil y Penal sancionados entre 1860 y 1880. Se trata de los derechos a trabajar, a ejercer industria lícita, navegar y comerciar, etc., es decir de un conjunto de derechos que “corresponde a un ciudadano entendido como persona privada, que debe ser protegida su esfera de acción individual y también frente a las acciones arbitrarias del Estado” (FORD, 2001), es decir la noción liberal de los derechos civiles.

Siguiendo el estudio de Ford, en el caso de la ciudadanía política en Argentina, ésta recién se regula en 1912 a través de la Ley 8.871 “Sáenz Peña”, por la cual se estableció el voto para los varones y con la ley 13.010 de 1947, que extendió este derecho a las mujeres. La ciudadanía política también es de raíz liberal, en el sentido que son derechos de un ciudadano - como persona privada- que tienen una titularidad personal y que implican un deber de abstención del Estado. La diferencia, en todo caso, con los derechos civiles es que mientras éstos implican una preservación de la esfera íntima del sujeto, los políticos apuntan hacia la esfera pública (*Idem*). Una diferencia entre la obtención de los derechos civiles y políticos es que mientras los primeros llegan por obra de las elites, los segundos son el producto de las luchas de las nacientes clases medias y los sectores obreros que ya incluyen un importante componente de inmigrantes. Por otra parte, sostiene Ford para Argentina, la obtención del voto para las mujeres es el producto de un movimiento cultural, que hace avanzar el ideario feminista como del justicialismo gobernante y la importancia de la figura de Eva Perón.

La “ciudadanía política” cobra, sin embargo, una dimensión más completa y explícita con la reforma constitucional de 1994 que abre la ciudadanía más allá de los límites de la política representativa. Se trata de “la consulta popular, pero sobre todo de la iniciativa popular, (que) posibilitan un espacio, hasta ahora no muy aprovechado, de participación que no suceda



necesariamente a través de los partidos políticos” (*Ibidem.*).

Sin embargo, a pesar de que la ciudadanía es vista como “ciudadanía social”, la perspectiva cambia para la Argentina, ya que importantes derechos sociales fueron incorporados en la Constitución de 1949: los derechos del trabajador, la familia, la ancianidad, la educación, la cultura e incluso los relativos a la función social de la propiedad, como también la propiedad nacional de los recursos naturales y de los servicios públicos. Si bien con el derrocamiento del peronismo, en 1955, se derogó la Constitución de 1949, la nueva Carta de 1957 consagró los derechos del trabajador, de los gremios, de la seguridad y de la asistencia social. Por otra parte, la reforma de 1994 integró el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, así como los derechos de los consumidores y usuarios a bienes y servicios.

Este cambio de perspectiva tiene estricta relación con los significados del peronismo en la historia social y política Argentina del siglo XX, un movimiento social y político que ciertamente contribuyó al desarrollo de los derechos sociales y, en consecuencia, al de una ciudadanía social que, sin embargo, no caminó de la mano de los derechos y la ciudadanía política, tanto por los límites democráticos del propio movimiento peronista como por las sucesivas intervenciones militares que le siguieron en los años 60 y más radicalmente en la década del 70. Es interesante entonces constatar, desde la perspectiva argentina, como nos indicaba Sinesio López, que la configuración de una determinada “comunidad política” es también un factor determinante de los modos como se concibe la ciudadanía, así como en sus desarrollos “reales” y no imaginados. Por otra parte, agreguemos aún, la crisis actual que vive la sociedad argentina, como producto tanto de la dictadura como de la “era menemista”, ha tendido a dismantelar el “estado de bienestar”, lo que en términos prácticos ha minimizado, si no destruido, la ciudadanía social históricamente alcanzada. Como contrapartida, esto ha dado origen a una diversidad de movimientos sociales de distinto tipo, que si bien representan un fisura respecto de los partidos y propuestas políticas tradicionales, no logran generar una alternativa que reconstruya la desarticulada sociedad argentina.<sup>5</sup>

Con todo, la sociedad argentina, hasta ahora al menos, y a pesar de las tentaciones (y prácticas) de regresión autoritaria, ha mantenido la democracia política, y la reforma de la Constitución de 1994, al menos formalmente, garantiza derechos democráticos que trascienden las formas liberales clásicas.

5 Para una mirada de conjunto de los movimientos sociales argentinos en los años 90, se puede consultar: LAUFER y SPIGUEL; Scribano. En: LÓPEZ, 1999.

## Brasil

En el caso de Brasil, el país se constituyó dentro de una tradición autoritaria y excluyente, como indica Maria do Carmo Carvalho, a partir de la colonia portuguesa, la esclavitud y el Imperio, todas realidades que se prolongaron hasta fines del siglo XIX. De este modo, “el pueblo fue mantenido como extranjero en su propia tierra, al margen de la política, considerada

por los dichos populares, como ‘cosa de blancos’”. Y agrega la misma investigadora que autores que han estudiado la formación de esta cultura autoritaria y excluyente han recogido la opinión generalizada de que el pueblo asistió “bestializado” a la proclamación de la República (CARVALHO, *op. cit.*). Pero claro, se trata de un discurso que descalifica la cultura popular y las contribuciones negras e indígenas y que no da cuenta de las luchas, movilizaciones y movimientos populares que justamente, habida cuenta de las exclusiones y opresiones, recorren la historia del pueblo brasileño.

Desde esta última perspectiva, es posible reconocer la “participación popular” – que se va a constituir en un fundamento de las luchas por una “democracia participativa” – en diversas fases y también en diversos movimientos sociales que recorren la historia de Brasil: las resistencias indígenas y negras -como la Confederação de Tamoios e os Quilombos; los movimientos campesinos mesiánicos – como Canudos; las luchas abolicionistas y por la independencia; los movimientos de trabajadores de inspiración anarquista y socialista, y los movimientos urbanos y campesinos de la primera mitad del siglo XX, que buscaron ser cooptados por los partidos políticos y el gobierno. Pues bien, fue en este contexto que se desarrolló en Brasil el populismo, caracterizado por sus relaciones clientelísticas, de tutela y concesión de favores como forma de relación predominante entre el Estado y la sociedad.

Si bien estas formas de relación propias del populismo fueron resistidas por diversas agrupaciones populares, no fue sino hacia los años 70, en medio de la dictadura y el desarrollo de un estado burocrático-autoritario, que emergieron nuevos movimientos sociales, los que en el mediano plazo cambiarían sustantivamente las nociones y los alcances de la participación popular. Como indica CARVALHO, en los años 70 y 80 se asiste al desarrollo de los nuevos movimientos sociales “que se organizan como espacios de acción reivindicativa, que rechazan las relaciones de subordinación, de tutela o de cooptación por parte del Estado, los partidos políticos u otras instituciones. Estos nuevos sujetos construyen una vigorosa cultura participativa y autónoma, multiplicándose por todo el país y constituyendo un vasto tejido de organizaciones populares que se movilizan en torno a la conquista, la garantía y la ampliación de los derechos, tanto relativos al trabajo como a la mejoría de la calidad de vida en el medio urbano y rural, ampliando su agenda para la lucha en contra de las más diversas discriminaciones, como las de género y las de raza” (*Idem*, p.4).

En consecuencia, fue el desarrollo de los movimientos sociales del último tercio del siglo XX – siguiendo la perspectiva de análisis de CARVALHO – el que dio lugar al desarrollo de una nueva cultura participativa y autónoma, capaz de plantear nuevos temas y demandas en la agenda pública, así como la conquista de nuevos derechos, algunos de los cuales lograron incluirse en la reforma de la Constitución de 1988. Entre ellos, el más fundamental fue consignado en el artículo 1<sup>a</sup>, que indica que: “Todo poder emana

del pueblo, que lo ejerce indirectamente a través de sus representantes elegidos y directamente, en los términos de esta Constitución”. Esta Constitución, llamada “ciudadana”, prevé la participación directa de los ciudadanos a través de los llamados institutos de democracia directa o semidirecta, como el plebiscito, el referéndum, la iniciativa popular de ley, las tribunas populares, los consejos y otros canales institucionales de participación popular (*Ibidem*, p.5). En suma, en el caso brasileño la historia de la ciudadanía, tanto social como política, se ha venido constituyendo en el último tercio del siglo XX de la mano de los nuevos movimientos sociales.

Ahora bien, desde el punto de vista del desenvolvimiento de la participación y de nuevas nociones y prácticas de ciudadanía como fundamento de la democracia, éstas han tomado forma especialmente en los municipios bajo el control del Partido de los Trabajadores (PT). Entre otras, se pueden indicar: las experiencias de “presupuestos participativos”, los convenios (*parcerias*) entre organizaciones comunitarias, ONGs o instituciones privadas, y el Estado, y los Consejos de Salud, de Niños y Adolescentes y de Previsión Social. Estas nuevas prácticas de ciudadanía, sin embargo, se desenvuelven en medio de lógicas nacionales predominantemente neoliberales, razón por la cual deben disputar espacios con otras nociones de ciudadanía de carácter liberal, que ponen el acento en los derechos individuales, la libertad económica, la democracia representativa y la política social como política compensatoria o basada en la asistencia y la caridad pública.

Como se aprecia, tanto en el caso argentino como brasileño, la ciudadanía política y social siguió cursos propios, aunque en ambos casos cruzada por la tensión entre una concepción liberal de la ciudadanía y concepciones populistas, parcialmente socialdemócratas o de “participación social”. En segundo lugar, la crisis argentina pone en tela de juicio sus logros en cuanto a ciudadanía social, aunque por otra parte la reforma a la Constitución amplía los derechos políticos más allá de las concepciones liberales. En el caso de Brasil, en cambio, la cultura de participación que emerge de los movimientos alcanza logros mayores no sólo en cuanto a incluir parte de sus demandas en la Constitución de 1988, sino también al poner en movimiento y desarrollo prácticas de ciudadanía social al menos en el ámbito local. Sin embargo, se trata de procesos fuertemente tensionados por la hegemonía y la disputa con las lógicas neoliberales.

## Chile

Si consideramos ahora la realidad de Chile, Uruguay y Paraguay, nos vamos a encontrar con otras configuraciones históricas que son claves para comprender los desarrollos de la democracia y la ciudadanía en cada uno de estos países. Así, mientras en Chile y Uruguay la democracia política alcanzó, tal vez, el mayor desarrollo en la región, Paraguay mostró las mayores dificultades.

El caso chileno podríamos considerarlo en cierto modo paradigmático para los tiempos actuales, en el sentido del predominio de las lógicas neoliberales, a pesar de contar los chilenos de pueblo con largas tradiciones democráticas, sólo comparables a las de los uruguayos en el Cono Sur de América Latina. En efecto, en el caso chileno, la ciudadanía política hizo avances en la segunda mitad del siglo XIX, cuando se consagró el derecho a voto para los hombres sin necesidad de acreditar rentas o propiedades, como lo había establecido la Constitución conservadora de 1833. Sin embargo, estas prácticas de ciudadanía política fueron tempranamente acompañadas de prácticas de manipulación y control social, ya que los terratenientes, a través de un sistema conocido como “cohecho”, compraban el voto de los campesinos. Esto no se eliminó prácticamente hasta la reforma de la ley electoral de 1958, que estableció la “cédula electoral” única. En cambio, la ciudadanía social, en el sentido de los derechos sociales, sobre todo de los trabajadores, fueron consignados en las primeras leyes laborales de 1924 y el Código del Trabajo en 1931. Ciertamente, la conquista de estos derechos fue posible gracias al desarrollo del movimiento obrero que desencadenó una variada gama de movimientos de protesta a fines del siglo XIX, pero con particular fuerza y extensión en las primeras décadas del siglo XX.<sup>5</sup> La elite reaccionó primero reprimiendo estos movimientos, con grandes costos en vidas humanas, hasta que en los años 20 la elite vio la “necesidad de ceder” – como indicó un presidente liberal – a efectos de “evitar el desplome y la revolución social”. Se reformó, entonces, la Constitución en 1925 y más tarde se promulgó el Código del Trabajo.

Luego de los duros efectos que tuvo la crisis del 30 en un país pequeño y organizado a partir de una economía de exportación, que colapsó en medio de la crisis, y con evidentes efectos políticos que pusieron en tela de juicio la democracia, vino luego un largo período – entre 1932 y 1973 – de vigencia y desarrollo de la democracia sobre la base del normal desenvolvimiento del sistema de partidos<sup>6</sup>. De este modo, en el caso chileno, más que nacional-populismo lo que se verificó fue el desarrollo de un “Estado de compromiso” sobre la base de un sistema de partidos, que además de ser una forma de representación política fue también un sistema de representación social (la derecha representó a los terratenientes y la burguesía agro-minera y mercantil; el centro político a las clases medias, y la izquierda a los sectores populares, especialmente obreros).

La democratización en Chile fue un engorroso proceso de agregación de tareas y funciones sociales a un Estado organizado sobre la base de una Constitución de raíz liberal, de tal suerte que la ciudadanía social, entendida como “derechos sociales”, siguió en cierto modo los derroteros socialdemócratas, por más que la izquierda se proclamara marxista y en determinadas coyunturas marxista revolucionaria (o marxista-leninista). Con todo, el proyecto político de la Unidad Popular en los años 1970-1973, que llevó a la presidencia a Salvador Allende, dio lugar a un proceso de reformas que en

5 Una visión panorámica de este proceso se puede seguir en: Garcés, 1991.

6 Ciertamente este desarrollo no fue lineal y pasó por una fuerte regresión autoritaria, aunque avalada por la mayoría de la clase política, que excluyó al Partido Comunista del sistema político entre 1948 y 1958.

su curso devino en proceso revolucionario “a la chilena”, es decir, la izquierda chilena buscó por vía institucional democrática iniciar una transición al socialismo. Chile pareció representar entonces la posibilidad del socialismo siguiendo un camino distinto al de Cuba, pero socialismo al fin. Como se sabe, el proceso fue duramente resistido por la derecha criolla, que sumó a importantes sectores medios y contó con el apoyo de los Estados Unidos, hasta que lograron el derrocamiento de Allende instaurando una brutal dictadura por más de 17 años. La ciudadanía política y social fue entonces reemplazada por el “terrorismo de Estado”, que se transformó en la forma normal de gobierno de los militares en el poder. Paralelamente, se comenzaron a ensayar tempranamente, respecto de los otros países de la región, las fórmulas y recetas neoliberales. De este modo, por ejemplo, los derechos laborales que ya habían sido suspendidos por decreto en 1973, fueron completamente eliminados en una “nueva legislación laboral” en 1978, la que no hizo sino adelantar fórmulas de “flexibilización del mercado laboral”. En otros ámbitos también Chile tomó la delantera del cambio neoliberal: a principios de los años 80 se inició la descentralización administrativa, que dotó de nuevas funciones y recursos a los municipios en tanto que paralelamente se privatizaban los servicios públicos (en particular, crecían los sistemas privados de salud y educación), el Estado fue ajustando sus gastos y las fronteras se abrieron para facilitar la inversión extranjera. En suma, la sociedad chilena fue completamente transformada en dictadura, y la transición a la democracia, a fines de los años 80, no hizo sino dar continuidad al modelo de desarrollo neoliberal y pactar con los militares reformas parciales a la Constitución de 1980, que habían hecho aprobar los propios militares en el poder.

De este modo, la democracia chilena actual, organizada a partir de una Constitución de raíz liberal autoritaria, consagró un sistema de representación binominal, que impide el acceso de las minorías al Parlamento, amén de que el Senado incluye un grupo de senadores designados. Prácticamente no existe ningún mecanismo parecido al de la “consulta popular” argentina o a los de participación brasileña. Incluso, la posibilidad de plebiscito sólo es posible con altas mayorías parlamentarias. Como han puesto de manifiesto diversos autores, la democracia chilena actual se organiza sobre la base de un régimen de democracia representativa que convive con “enclaves autoritarios”. La ciudadanía queda de este modo reducida a “ciudadanía electoral” y a su mayor o menor inclusión en las políticas sociales compensatorias promovidas por el Estado neoliberal. Finalmente, los movimientos sociales populares, que contribuyeron significativamente a la recuperación de la democracia, fueron excluidos del pacto político de transición y se debilitaron en los años 90. En este contexto, los grupos populares de base, especialmente en el ámbito local, viven tensionados entre su rechazo a la institucionalidad vigente y débiles formas de inclusión a través de la políticas sociales promovidas por los municipios y el Estado central.

## Uruguay

El caso uruguayo tal vez represente, en la región, la experiencia más lograda de desarrollo de la ciudadanía social y política durante el siglo XX, aunque ambas se vieron también fuertemente golpeadas y debilitadas bajo la experiencia autoritaria de los años 70. La etapa de mayor desarrollo democrático se alcanzó a mediados del siglo XX, cuando, por una parte, el sindicalismo alcanzó mayor grado de unidad y pudo participar de las instancias de negociación que abrió el Estado y, por otra parte, los sectores empresariales uruguayos alcanzaron una mayor incidencia en el Estado, consolidando “un esquema de participación orgánica” dentro de éste<sup>7</sup>. Es decir, en el caso uruguayo la democracia como sistema político se articuló con un “estado social”, capaz de reconocer y ampliar los derechos sociales, que aseguraba diversas instancias de participación y negociación de intereses sectoriales.

<sup>7</sup> Véase MIRZA, en este libro.

Sin embargo, la crisis comenzó a instalarse a mediados de los años 50, cuando se debilita el “funcionamiento del estado social neo-batllista y sus lógicas keynesianas, operándose una creciente corporativización de la política” (*Idem.*), todo ello en el contexto del desarrollo de propuestas económicas de corte liberal. Como indica Mirza, entonces, ni el Estado abandonaba sus áreas de intervención, ni los agentes económicos asumían la transferencia de liderazgo que le ofrecían los nuevos gobiernos, aunque sí hubo un incremento de la representación empresarial en los partidos y en el gobierno en los años 60 (*Ibidem.*).

La dictadura, por su parte, buscó revertir, en los años 70, la crisis y las demandas de los movimientos sociales, prohibiendo y limitando la acción de las organizaciones sociales, persiguiendo a dirigentes sindicales y estudiantiles, muchos de los cuales fueron encarcelados, muertos o exiliados. Sin embargo, aún en un contexto represivo, por cierto poco favorable para la acción social y política, fueron las propias organizaciones sociales las que, “refugiadas en sus estructuras clandestinas o semiclandestinas, resistieron los embates de la represión y sostuvieron opciones democráticas... en plena dictadura” (*Ibidem.*).

En la etapa de la restauración democrática, finalmente, la sociedad civil uruguaya cuenta con una importante experiencia y práctica social acumulada que busca poner al servicio de la participación ciudadana, a efectos de enfrentar las débiles respuestas del Estado frente a acuciantes problemas sociales y “dramas cotidianos” como “el desempleo, la pérdida de ingresos, la creciente emigración de sus jóvenes y no tanto; la infantilización de la pobreza y su expansión en la última década; el deterioro de los sistemas de protección; la degradación de la cobertura de salud; la destrucción del aparato productivo; el abandono a su suerte del sector agropecuario; entre otros tantos problemas sociales que dan cuenta de la recesión y el estancamiento económico” (*Ibidem.*).

El denominado “Tercer Sector”, heterogéneo como rico en sus manifestaciones, juega hoy, según algunos analistas uruguayos, un papel de importancia en la ejecución de políticas sociales, habilitando al Estado y estableciendo vínculos más próximos a la población (*Ibidem.*).

## Paraguay

Desde el punto de vista del desarrollo de la ciudadanía social y política, a Paraguay tal vez hay que situarlo en las antípodas de Uruguay y Chile, en el sentido de que fue éste el país donde la democracia encontró las mayores dificultades para su desarrollo como Estado independiente. En efecto, dos guerras, una en el siglo XIX y otra en el siglo XX, la de la Triple Alianza y la del Chaco, respectivamente, marcaron la construcción del Estado nacional, pero, además, dos emblemáticas dictaduras –la del doctor Francia en el siglo XIX y la de Stroessner en el siglo XX– configuraron prácticas autoritarias y clientelísticas que hicieron del ideal democrático una aspiración que sólo ha comenzado a tomar forma en los dos últimos lustros del siglo XX.

De este modo, como indican diversos autores paraguayos, la primera república liberal se construyó después de la Guerra con la Triple Alianza, “sobre la derrota y en un país ocupado por las fuerzas vencedoras”<sup>8</sup>. Abundando sobre los rasgos de este momento histórico, los referidos autores comentan: “Las grandes declaraciones constitucionales no pudieron tener gran vigencia en un sistema económico basado en la venta masiva de tierras públicas y la explotación de la mano de obra semiesclava en yerbales y quebrachales, generalmente de capitales argentinos y brasileños. El Paraguay democrático no era posible con tal alta tasa de exclusión social y política, con un altísimo control por parte de sus vecinos que dominaron el transporte, la banca, la producción e incluso las leyes... Rigió, primero, un voto público censitario, es decir, de hombre propietarios censados que se reunían en la plaza de los pueblos y expresaban a viva voz sus preferencias”<sup>9</sup>.

Durante la Primera República nunca hubo elecciones competitivas para elegir presidente, salvo en 1928, aunque también era claro que debía ganar el candidato liberal. Sin embargo, fue en esta misma etapa, en las primeras décadas del siglo XX, que se fue constituyendo la moderna sociedad civil paraguaya: partidos políticos, sindicatos, periódicos, las primeras expresiones políticas de mujeres, etc.

En los años 30 sobrevino la Guerra del Chaco, la que junto a sus altos costos humanos, reforzó la “integración nacional masculina”, al tiempo que otorgó a los militares un mayor liderazgo, ciertamente autoritario. Se abrió así, a partir de 1936, un largo período de fuerte presencia política militar, primero como árbitros, luego como protagonistas principales... hasta 1993. Con los militares se inició la estatización, que alcanzó al comercio, la seguridad social y también a la producción. Sin embargo, en este período, se desarrollaron diversas formas de organización autónoma de la sociedad civil

8 Véase BAREIRO *et al.*, neste libro.

9 *Ibidem*, la cursiva es nuestra.

que reclamó derechos y apertura política. Estas demandas alcanzaron un punto culminante en 1946-47, cuando se logró, al menos, la legalización de los partidos políticos. Pero la apertura fue seguida de la “guerra civil” que dividió a las fuerzas armadas, oponiendo a liberales y comunistas en un bando y a colorados en el otro. Triunfaron estos últimos, con los siguientes resultados, según nos indica el estudio del CDE paraguayo: “a) Un cuarto de la población se ve obligada a abandonar el país; b) Se conforma la alianza de poder ANR-militares, que nunca más fue desplazada del poder; c) Se proscriben todos los demás partidos hasta 1962; d) Aumentaron los medios de control y coerción estatal; e) Se aceptó plenamente la dominación norteamericana” (Ibidem.).

Se establece la dictadura del general Stroessner, que se mantuvo en el poder por 35 años, teniendo como soporte fundamental de su poder la “unidad granítica” de los militares con el Partido Colorado. Por una parte, la conspiración, la protesta y la represión fueron prácticas entonces permanentes en la relación entre la sociedad y el Estado. Por otra parte, la liberación económica conquistó y favoreció a los comerciantes, aunque destruyó la débil industria nacional, el programa de ampliación de la frontera agrícola favoreció a los campesinos, y la organización del partido único en cada aldea, pueblo y ciudad le permitió al gobierno el control de la población:

“Nadie podía trabajar en la administración pública -ni como maestra, ni como juez, ni como militar- si no se había afiliado a la ANR, aunque en el partido no se debatiese nada. Toda organización social fue, o destruida, o copada, o cooptada, o se intentó por los menos neutralizarla.

Desde el punto de vista del poder local, la autonomía municipal fue inexistente. Rigió un férreo centralismo de la capital y una absoluta concentración de poderes en el Ejecutivo. Pero sí estableció buenas relaciones internacionales. Por ejemplo, fue parte activa de la Operación Cóndor con las dictaduras de Brasil, Chile, Argentina y Uruguay” (Ibidem.).

A fines de los años setenta se inició una “lenta, difícil y discontinua” reorganización de la sociedad civil paraguaya, que protagonizó diversas iniciativas en contra de la dictadura, adquiriendo además un importante nivel de relacionamiento internacional. El cambio, sin embargo, no se produjo hasta febrero de 1989, en que Stroessner fue destituido por su segundo en el mando, el que dará inicio a una “apertura desde arriba”. Recién entonces los paraguayos han comenzado a vivir un largo período de democracia de, hasta ahora al menos, 13 años.

## **Los problemas teóricos y políticos actuales con relación a la democracia y la ciudadanía**

Hemos puesto el énfasis, hasta aquí, en el análisis histórico de la democracia y la ciudadanía en la región que agrupa a los países del Mercosur. Este tipo de análisis nos enfrenta a una realidad diversa, contradictoria, en que los pro-



cesos históricos concretos pesan más que las doctrinas, de tal suerte que adscribir a una u otra corriente de pensamiento no termina de resolver nuestros problemas teóricos. Por ejemplo, en muchos debates sobre ciudadanía se ha tendido a reactualizar el pensamiento y las propuestas de Marshall, quien avanzó en la distinción de diversos derechos y diversas formas de la ciudadanía (civil, política, social, etc.). También en el derecho internacional se han venido conceptualizando los derechos según generaciones. De este modo, se ha distinguido entre derechos de primera generación: los referidos a los derechos civiles y políticos; derechos de segunda generación: que incluyen los derechos económicos y sociales; y finalmente derechos de tercera generación: que agrupan los derechos de los pueblos (algunos autores agregan también derechos de cuarta generación en que se reconocerían los derechos a un medio ambiente sustentable).

En verdad, estas clasificaciones y tipologías de derechos conforman sistemas teóricos que pueden contribuir a plantear aspiraciones y propuestas en la sociedad, pero no necesariamente hacerse reales en las sociedades de la región, aún cuando incluso los gobiernos hayan firmado tratados y convenios internacionales. Una perspectiva distinta, que sí se debe valorar y que por cierto se relaciona en el largo plazo con la sustentabilidad y la profundización democrática, es que el conjunto de nociones asociadas a “los derechos ciudadanos” puedan ser exigidos por nuestros pueblos, así como ir constituyendo y reforzando una “cultura democrática”. La vigencia y la forma de la democracia se relacionan, en realidad, con un conjunto más complejo de problemas históricos, teóricos y políticos, como hemos visto en el análisis precedente, relativo a la experiencia democrática en los distintos países del Mercosur. Habida cuenta de esta diversidad, lo que se propone en adelante será un conjunto de problemas y sobre todo de debates asociados al desarrollo actual de la democracia, la ciudadanía y los movimientos sociales en la región.

## Democracia y gobernabilidad<sup>10</sup>

Los países de la región, pero más ampliamente las sociedades latinoamericanas en conjunto, exceptuando Cuba, han vivido en las últimas décadas del siglo XX una compleja transición desde economías desarrollistas y relativamente precarios “estados de bienestar” hacia economías abiertas, orientadas al mercado internacional en el contexto de “Estados liberales”. En un sentido gramsciano, como ha indicado Fernando Martínez, estamos en medio de la transición hacia una nueva hegemonía, aunque débil, de las clases dirigentes en América Latina (MARTÍNEZ, 1999.). Esta transición ha sido acompañada y estimulada por una nueva ideología, el neoliberalismo, que es necesario ver no sólo como un modelo económico, sino como una visión totalizante y abarcadora de las dimensiones económicas, políticas y culturales (REBELLATO, 1996).

10 En este apartado se sigue el análisis propuesto por GARCÉS y VALDÉS, 1999.

En el caso chileno, como ya hemos visto, el proceso de cambio en el modelo de desarrollo coincidió con la dictadura militar, mientras que en el resto de los países de la región las medidas de “ajuste económico” se han venido implementando en contextos de transición o de recuperación de la democracia.

Los procesos de ajuste, siguiendo las orientaciones neoliberales, consideraron imprescindible asegurar los equilibrios macroeconómicos, liberalizar los mercados y desregular la actividad económica confiando en la capacidad autorregulatoria del mercado. Según Marcia Rivera, ello implicó realizar recortes significativos en el gasto público, con evidentes costos sociales; contracción de la actividad económica estatal con el consiguiente abandono de las funciones tutelares y ejecutoras en el ámbito económico, para favorecer la privatización de los más diversos servicios públicos; estímulo al ahorro interno a través de reformas tributarias que redujeron en algunos países las tasas impositivas; afianzamiento del principio de propiedad privada como garantía de libertad y de espíritu empresarial con evidente perjuicio, en algunos lugares, para la propiedad comunitaria o ejidal; la instauración de sistema de “flexibilidad laboral”, que trajo aparejada la derogación de viejos sistemas de legislación social y laboral, con efecto sobre el empleo y, por cierto, sobre el debilitamiento del movimiento sindical; exigencia de respeto a las leyes de patentes y propiedad intelectual, con el objeto de favorecer a las grandes empresas transnacionales; reinserción en la economía mundial que obligó a reconocer y reprogramar pagos de la deuda externa previamente acumulada como condición para acceder a nuevos créditos; la apertura de la economía, que debía ahora ser capaz de atraer la inversión extranjera, y, finalmente un requisito de la nueva estrategia sería también la formación de democracias electorales formales que permitieran la legitimación de los respectivos gobiernos.<sup>11</sup>

Los procesos de cambio económico que ha vivido Latinoamérica en los noventa, si bien lograron un mayor equilibrio en los indicadores macroeconómicos, entre ellos tasas de crecimiento auspiciosas a principios de los 90, no han logrado mantenerse en el tiempo e incluso Chile, señalado como ejemplo neoliberal,<sup>12</sup> vio resentida su economía a fines de los 90 como producto de la “crisis asiática”. La tendencia parece ser ahora la del crecimiento moderado y la persistencia de viejos y nuevos problemas sociales. En este último sentido, una ola de inestabilidad e incertidumbre recorre América Latina, al incrementarse en los 90 los niveles de desempleo y la economía informal, con sus economías extranjerizadas, en algunos casos con sus capacidades productivas nacionales habiéndose contraído, y con la brecha entre ricos y pobres profundizada. Si esta apreciación general es válida para América Latina, se ha vuelto aún más crítica en la región al estallar la “crisis argentina” que luego de la década de ajustes, bajo la era “menemista”, ha puesto a este país probablemente en la peor crisis de su historia, con una tasa de desempleo superior al 20% de la fuerza de trabajo, un 40% de la población en situación de pobreza, una crisis global del sistema financiero (que ha generado fuertes movilizacio-

11 RIVERA, 1999. Para una visión panorámica de los efectos del neoliberalismo en el primer lustro de los 90, se puede también consultar: “Poder y Esperanza. Los desafíos políticos y pedagógicos de la Educación Popular en América Latina”. Documento preparado para la IV Asamblea de CEAAL, realizada en Cartagena de Indias, Colombia, 1997. En: *Camino*, Revista Cubana de Pensamiento Socioteológico, n° 9. Local: editor, 1998.

12 Chile es el primer país de América Latina y el Caribe en instalar el modelo neoliberal a inicios de los 80, considerándose el período 1987/1993 la etapa de la primera fase de resultados, con un alto crecimiento económico. (Rosa Bravo, 1999)

nes entre las clases medias), una evidente pérdida de credibilidad de la población en las instituciones y una manifiesta crisis de representación con relación a la clase política (que se ha expresado, entre otros, en la difundida consigna: “que se vayan todos”)<sup>13</sup>.

A pesar de los negativos y contradictorios efectos del neoliberalismo en lo económico y social, en el plano político en América Latina y en la región se redemocratizaron los sistemas políticos, con grados relativos de legitimidad en la ciudadanía, entre otros por los reiterados cuestionamientos a las formas políticas tradicionales y el sistema de partidos, la corrupción, o por la apatía creciente de vastos sectores ciudadanos.

Con todo, la redemocratización no sólo se ha manifestado como ejercicio de la democracia representativa, sino también como la puesta en marcha de procesos de descentralización de los Estados nacionales y la implementación de diversas políticas sociales compensatorias. Y un nuevo concepto se ha popularizado a efectos de garantizar la “estabilidad de los sistemas democráticos” y definir, de paso, los propósitos de los sistemas políticos, tanto en el nivel nacional como local: la gobernabilidad.

En su versión más altruista, algunos analistas han definido la gobernabilidad como “el buen gobierno”; en su versión más instrumental la gobernabilidad se relaciona con los límites de la democracia a efectos de contener o neutralizar los conflictos sociales. Por esta razón, es que también se ha postulado que:

“Poca democracia permite consolidar la gobernabilidad; mucha la desestabiliza”<sup>14</sup>.

La gobernabilidad, en esta última versión, como sostiene Salazar, se relaciona “con mantener disciplinada a una sociedad bajo un estado de derecho”, de tal forma que se transforma “en una función y a la vez una obligación del Gobierno, pero es también algo del máximo interés para los poderes del Mercado”.<sup>15</sup> Rebellato, por su parte, ya a fines de los 90, puso en duda los avances de la democracia en la región, poniendo de manifiesto la incompatibilidad entre “democracia” y “neoliberalismo”. De acuerdo con este pensador uruguayo, estamos asistiendo más bien a una involución de la democracia, que toma forma, justamente, en “la aplicación de un modelo de gobernabilidad conservadora (o gobernabilidad sistémica), según el cual sólo importa mantener el equilibrio institucional, al atender sobre todo a aquellos actores sociales que los gobiernos consideran relevantes en el proceso social, como son los grandes empresarios, el capital extranjero y los sectores militares (...). Situarse desde la perspectiva de este modelo de gobernabilidad exige excluir a los sectores sociales populares, así como a todos los temas y problemas que resultan incompatibles con dicha propuesta estratégica” (REBELLATO, 2000).

Siguiendo una perspectiva de análisis semejante, Gabriel Salazar sostiene que “los gobiernos que gozan de baja legitimidad necesitan manejar con prudencia las políticas de “participación” y por otra parte, que la mejor

13 Desde que fue escrito este texto a la fecha, se han producido importantes cambios, entre otros la recomposición del liderazgo del peronismo en la figura del actual presidente de Argentina, Néstor Kirchner, quien al iniciar su gobierno tomó importantes medidas en orden a reestablecer bases mínimas para el funcionamiento de las instituciones políticas de su país.

14 Citado de S. Huntington por SALAZAR, 1998.

15 *Idem*.

16 *Idem*, en cursiva en el original.

governabilidad “es aquella que, entre el Estado y los ciudadanos, establece un subsistema electoral para elegir a los representantes y un subsistema de negociación para resolver los conflictos públicos y privados” (Salazar, 1998). Según este mismo autor, la “democracia radical” sería aquella que añade a lo anterior un subsistema de participación ciudadana que “limita el subsistema de representantes, sobrepasa el subsistema de negociación y torna *hegemónico* el de la asociación horizontal de la sociedad civil”<sup>16</sup>.

Como se aprecia, las reformas en el Estado que han acompañado al neoliberalismo generan nuevos campos de disputa y de configuración de la sociedad civil, ya que a la noción de gobernabilidad como disciplinamiento social se le puede oponer, desde los movimientos sociales o las comunidades locales, otros modos de concebir “el buen gobierno” a partir de la participación social y ciudadana, que, como sostiene Salazar, hagan *hegemónica* la asociación horizontal de la sociedad civil.

Por su parte, los procesos de descentralización de los Estados han avanzado sin que ello se traduzca necesariamente en procesos sustantivos de democratización en el ámbito local. Existen experiencias relevantes y significativas en cuanto a la participación y acceso a la toma de decisiones, como es el caso de los “presupuestos participativos” en Brasil, pero también están presentes la inercia, las resistencias burocráticas o la aparición de prácticas clientelísticas que han ganado espacio a nivel local. Como anota Marcia Rivera:

“En algunos casos se observa un renacer de los cacicazgos políticos locales y del clientelismo tradicional, llevado a la esfera local (Rivera y Levy, 1997). Saltan a la vista también limitaciones de recursos humanos calificados para llevar adelante labores de manejo de recursos financieros en forma ordenada y transparente. La participación ciudadana institucionalizada, salvo en pocas excepciones, se ha quedado en mero discurso. Lo mismo puede decirse de las expectativas de que las mujeres encontraran en este nivel formas más idóneas de participar. Ciertamente hay en construcción un mayor espacio de interacción ciudadana a nivel local, pero todavía no logra institucionalizarse y hacer una diferencia real en la estructura de poder” RIVERA, *op.cit.*).

## **Algunas afirmaciones mínimas que pueden organizar “orientaciones compartidas”.**

En este contexto, contradictorio y crítico respecto de la democracia, necesitamos hacer algunas afirmaciones básicas que den sustento teórico y político a un proyecto de profundización democrática. Se trata de afirmaciones propositivas mínimas, que pueden tomar formas diversas en cada país de la región, pero que buscan favorecer el desarrollo de algunas “orientaciones” compartidas.

## Con relación a la democracia

La democracia constituye una forma de gobierno: “el gobierno de muchos” (ARENDETT, 1993) o el “de un número elevado de miembros del grupo” (BOBBIO, 1997). Se opone en consecuencia al gobierno de uno (monarquía) y al gobierno de unos pocos (oligarquía).

En la tradición occidental, el origen histórico de la democracia se sitúa entre los griegos, y más en particular en la Atenas de Pericles, del siglo V antes de Cristo. A los filósofos orientados hacia la ciencia política les interesaba saber “cuántas clases de constitución hay, cuáles son los medios más elevados para su mantenimiento y cuáles las causas, internas o externas, por las que cada forma puede ser destruida” (FONTANA, 1982). En este contexto, tanto Platón como Aristóteles, que no eran especialmente favorables a la democracia, propusieron diversas clasificaciones de las formas de gobierno. Así, para Aristóteles, las formas de gobierno podían darse en buenas o malas variantes: el gobierno de uno podía ser considerado bueno, la realeza, y malo, la tiranía; el gobierno de pocos, bueno, la aristocracia, y malo, la oligarquía; el gobierno de los más, finalmente, podía ser una politeia o timocracia – algo así como una combinación de oligarquía y democracia – y su “forma viciosa”, la democracia, situación que se da cuando los pobres no sólo mandan sino que imponen sus intereses (*Idem*).

En una acepción más moderna, Norberto Bobbio, habida cuenta de la carga histórico-conceptual de la democracia, nos propone una definición mínima de ella:

“... la única manera de entenderse cuando se habla de democracia, en cuanto contrapuesta a todas las formas de gobierno autocrático, es considerarla caracterizada por un conjunto de reglas (primarias o fundamentales) que establecen quién está autorizado para tomar decisiones colectivas y bajo qué procedimientos” (BOBBIO, 1997).

Es decir, para Bobbio, el problema fundamental de la democracia se relaciona con la toma de decisiones: quiénes y con qué procedimientos. Con relación al quiénes, indica:

“Ahora bien, por lo que respecta a los sujetos llamados a tomar (o colaborar en la toma de) decisiones colectivas, un régimen democrático se caracteriza por la atribución de este poder (que en tanto autorizado por ley fundamental se vuelve un derecho) a un número muy elevado de miembros del grupo” (*Idem*).

Bobbio reconoce que “un número muy elevado de miembros del grupo” es una expresión muy vaga; sin embargo, tampoco se puede decir “todos”, ya que aun en un sistema democrático muy perfecto no votan todos los individuos que no han alcanzado cierta edad. Finalmente, con relación a la modalidad de la decisión, la regla fundamental de la democracia es la regla de la mayoría, o sea,

“la regla en base a la cual se consideran decisiones colectivas y, por tanto, obligatorias para todo el grupo las decisiones adoptadas al menos por la mayoría de quienes deben tomar la decisión” (*Ibidem*).

Bobbio propone además una tercera condición: junto al quiénes y a las reglas procesales (como la mayoría), “es indispensable que aquellos que están llamados a decidir y a elegir a quienes deberán decidir, se planteen alternativas reales y estén en condiciones de seleccionar entre una y otra” (*Ibidem*).

Esta definición mínima de la democracia, aunque mínima, representa ya una propuesta problemática, en el sentido, primero, de que sean “muchos” o “el mayor número posible” los que puedan decidir; dos, que los procedimientos aseguren transparencia y credibilidad; y tres, que efectivamente los ciudadanos puedan pronunciarse sobre “alternativas reales”. Pero, más aún, el propio Bobbio, inmediatamente después de proponernos esta definición mínima, nos plantea el problema de las distancias que históricamente se han producido entre los “ideales” y la “cruda realidad”, ya que una cosa es lo prometido en los tiempos modernos por la democracia y otra cosa es lo que efectivamente se ha realizado.

Bobbio nos propone tener en cuenta al menos seis falsas promesas de la democracia moderna. En primer lugar, ésta nació de una concepción individualista de la sociedad en oposición a las concepciones orgánicas dominantes en la Antigüedad y en la Edad Media. De este modo, se partía de la idea de que individuos soberanos podían ponerse de acuerdo con otros individuos igualmente soberanos y crear la sociedad política, de tal modo que la doctrina democrática habría ideado un Estado sin cuerpos intermedios. La realidad, sin embargo, es diferente y en los Estados democráticos actuales “los grupos” se han vuelto cada vez más relevantes: las grandes organizaciones, asociaciones de diversa naturaleza, los sindicatos, los partidos, etc., de tal forma que no son los individuos sino los grupos los protagonistas de la vida política en una sociedad democrática.

En segundo lugar, la democracia moderna nació como “democracia representativa”, lo que supone que los representantes, al ser llamados a velar por los intereses de la nación, no pueden ser sometidos a un mandato obligatorio. Sin embargo, en una sociedad compuesta por grupos relativamente autónomos, lo normal es que los representantes de éstos puedan hacer identificar los intereses de grupo con el interés nacional, pero aún más, resulta difícil distinguir un interés general que difiera de un interés particular o de una asociación de intereses particulares. En tercer lugar, en los sistemas democráticos modernos persiste el poder de las oligarquías, que ha sido tratado como la teoría de la “clase política” o de las elites, es decir grupos de poder políticos que pueden “imponer” o “proponer”, pero que siempre existen y definen el campo de las decisiones que se pueden tomar.

En cuarto lugar, si la democracia no ha logrado derrotar totalmente al poder oligárquico, tampoco ha logrado ocupar todos los espacios en que se

ejerce un poder que toma decisiones obligatorias para un grupo completo. En este sentido, indica Bobbio, la democracia que nació para la toma de decisiones relativas al gobierno, considera al individuo en su papel general de ciudadano y no en su multiplicidad de papeles específicos, como feligrés de una iglesia, trabajador, estudiante, soldado, consumidor, etc. Entonces, más allá del sufragio universal, la ampliación del proceso democratizador debería ampliarse a esta diversidad de ámbitos. El problema sería entonces, no tanto el paso de la democracia representativa a la directa o de la democracia política a la social, ni siquiera la respuesta a la pregunta de quién vota, sino “¿dónde vota? El problema no es tanto si aumenta el número de quienes tiene derecho a participar en las decisiones que les atañen, sino los espacios en los que puede ejercer ese derecho. En esta perspectiva, los dos bloques más duros e impermeables a la democratización son probablemente la empresa y el aparato administrativo del Estado.

En quinto lugar, otra falsa promesa de la democracia real con relación a la democracia ideal, ha tenido que ver con la eliminación del “poder invisible” (de las mafias, logias, servicios secretos no controlados, etc.). En un sentido más amplio, sin embargo, el problema no sólo se refiere a la existencia de “suprapoderes” o poderes ocultos, sino también a la transparencia en el propio ejercicio del poder, al “poder sin máscaras”. Finalmente una sexta promesa, a juicio de Bobbio, no cumplida por la democracia tiene que ver con la educación del ciudadano. Existió el supuesto de que la práctica del voto iría de la mano del desarrollo del interés y el amor por lo público (la virtud). Sin embargo, la mayoría de las democracias actuales adolecen de crecientes procesos de apatía política, que implican a grandes sectores con derecho a voto que no lo ejercen. Más todavía, han ganado espacio prácticas modernas del “voto clientelístico”, es decir el voto que se realiza en función de algún beneficio personal.

Que la realización histórica de la democracia ha sido un camino lleno de tensiones y dilemas, no cabe ninguna duda, pero además hay que tener en cuenta que la teoría de la democracia se formuló en estadios de sociedades menos complejas que las actuales, razón por la cual ésta se ha encontrado con diversos obstáculos, como el creciente poder de “los técnicos”, el crecimiento de los aparatos burocráticos, así como los problemas relativos a la “governabilidad”. Aún así, las democracias como forma de gobierno han seguido ganando espacio, y habrá que considerar que existen unas más vulnerables que otras, unas más sólidas que otras, o más lejos o más cerca de los modelos ideales, pero, en cualquier caso, representan una forma de gobierno mejor que el de un régimen autocrático o totalitario.

Bobbio no puede sino concluir apelando a los valores, a algo que no formaba parte de su definición mínima, que enfatizaba más en los procedimientos: la democracia requiere también de ideales o valores compartidos por la sociedad, valores tales como la tolerancia, la no violencia, la renovación gradual, la fraternidad.

Si se considera este conjunto de problemas relativos a la democracia moderna y se lo contrasta con la historia de la democracia en la región del Cono Sur de América Latina, unos cobrarán más fuerza que otros, y algunos sencillamente ni se han constituido, si se tiene en cuenta el débil desarrollo de nuestras democracias. En este contexto, una pista que podría arrojar más luces sobre nuestro desarrollo democrático sería aquella que estudiara las relaciones entre Estado y sociedad y, más específicamente, los modos en que se han constituido nuestros Estados y sus grados de legitimidad ciudadana.

Esta última perspectiva, sin dudas, sobrepasa el objeto de este informe, en el sentido de que requiere de un análisis histórico comparativo, capaz de dar cuenta por qué en unos países fue el nacional-populismo (su versión más desarrollada sería la argentina, y en menor grado, algunas etapas de la historia brasileña), en otros el sistema de partidos como expresión semicorporativa de grupos sociales relevantes (en ciertos sentidos, los casos de Chile y Uruguay); y en el caso de Paraguay, la dictadura como forma recurrente en la constitución del Estado nacional. En la mayoría de los casos, sin embargo, los procesos de transformación de los Estados – al menos en el siglo XX – dieron cuenta de las fisuras y rupturas con el modelo oligárquico predominante en el siglo XIX. El “gobierno de unos pocos”, por su parte, fue siempre expresión política de profundas desigualdades sociales, mientras que los procesos limitados de democratización en el siglo XX fueron siempre propuestas que aspiraban a realizar una mayor igualdad o, al menos, mayores oportunidades de movilidad social. Como contrapartida, las dictaduras de los años 70 implicaron no sólo regresión autoritaria sino también regresión social. La recuperación de la democracia, finalmente, en las postrimerías del siglo XX, se nos presenta como una contradictoria fórmula de democracia política con una débil, si no precaria, democracia social.

Pues bien, en este último sentido, los desafíos democráticos para “actores sociales” (movimientos, asociaciones de base, ONGs, etc.) probablemente hay que situarlos en una doble perspectiva: de democratización de los Estados, pero muy fundamentalmente de democratización de la propia sociedad. Pensar, como sugiere Bobbio, no sólo en las formas democráticas del Estado a partir del ciudadano en general, que decide sobre alternativas de gobierno, sino también en el ciudadano en tanto trabajador, consumidor, estudiante, habitante de un barrio, etc. Dicho de otro modo, ello implica pensar la sociedad no tanto en sentido monocrático (con un solo centro de poder), sino en un sentido “poliárquico” (con varios centros en donde se ejerce el poder). Pero, éste es un debate que implica discutir sobre la denominada “sociedad civil”.

## **Con relación a la sociedad civil**

Diversas circunstancias sociales y políticas, en las dos o tres últimas décadas, pusieron en uso el concepto de “sociedad civil” tanto en las Ciencias



Sociales como en el lenguaje político corriente, en las ONGs y, más ampliamente, entre militantes de las organizaciones sociales. Y si bien el concepto era antiguo, en el sentido de que formó parte del lenguaje filosófico y político de los siglos XVII y XVIII, entre los filósofos contractualistas, como Hobbes, Locke, Rousseau, y que encontró luego también sus propias elaboraciones en Hegel y Marx, fue probablemente el “redescubrimiento” de Antonio Gramsci en los años 60 y 70, lo que llevó, al menos en las Ciencias Sociales, a un uso más masivo del concepto de “sociedad civil”.

Según Felipe Viveros, si se toma como punto de partida a los filósofos contractualistas, habría que indicar que éstos oponían sociedad civil a estado de naturaleza; la sociedad civil sería entonces el arreglo que surge del “contrato social”, de tal forma que “sociedad civil y Estado serían coextensivos, aludirían al mismo espacio de sociabilidad política nacional y voluntariamente construido por los ciudadanos” (VIVEROS, 1998). En Hegel, el concepto alcanza una nueva elaboración, en cuanto éste opone la “sociedad civil” al Estado, ya que se trataría de ámbitos diferentes y separados: “el ámbito de la sociedad civil comprendería a una red compleja constituida por diversos componentes y relaciones: individuos, grupos y clases sociales, corporaciones, mercado, ciertas instituciones...” (Idem). Hegel ve en la sociedad una realidad compleja, expresiva de la particularidad que requiere ser puesta en referencia al Estado, instancia suprema de la Razón.

En Marx y Engels, se invierte la lógica hegeliana idealista, de tal modo que la sociedad civil coincide con la base material de la sociedad sobre la que se levanta la superestructura política e ideológica. Para el marxismo clásico, “la anatomía de la sociedad civil hay que buscarla en la economía política” que condiciona o determina la superestructura jurídica (el Estado) y la ideología de las clases dominantes en la sociedad.

Pero, como adelantáramos, fue Antonio Gramsci el que complejizó el debate y el concepto mismo de sociedad civil al referirlo a la superestructura, ampliando el concepto del Estado. Para Gramsci, el Estado había que verlo no sólo en su dimensión dictatorial o coercitiva, sino también en su relación con los “aparatos ideológicos” o “aparatos de la hegemonía” (la Iglesia, la escuela, los partidos, los sindicatos, las asociaciones, los medios de comunicación). Desde esta perspectiva, la supremacía de la clase dominante no se podía explicar sólo por la fuerza, sino por su capacidad de generar consenso y de imprimir dirección ético-política a la sociedad. En el Estado, de este modo, habría que distinguir, metodológicamente al menos, “el momento de la fuerza” y el “momento del consenso”, la función de dominio y la función de dirección, o, más precisamente aun, los aparatos del Estado en sentido estricto o “sociedad política” y los aparatos hegemónicos o “sociedad civil”<sup>17</sup>.

La sociedad civil, en perspectiva gramsciana, en cierto modo “prolonga” la acción del Estado, favorece el autogobierno, organiza culturalmente las relaciones de dominio, difumina las “ideas dominantes” y constituye el “sentido común”. Las instituciones, en estos sentidos, contribuyen a la organiza-

17 HUIDOBRE, 1983. También se puede consultar, PORTELLI, H. *Gramsci y el bloque histórico*.

18 Manuel Castells, a propósito del debate sobre los modos en que se constituyen las identidades sociales sostiene que ésta siempre tiene lugar en un contexto marcado por relaciones de poder. Distingue, entre diversos modos de constitución de identidades, la que denomina “identidad legitimadora”, que sería aquella introducida por las instituciones dominantes para extender y racionalizar su dominación frente a los actores sociales. Y sostiene, al mismo tiempo, que: “Las identidades legitimadoras generan una sociedad civil, es decir, un conjunto de organizaciones e instituciones, así como una serie de actores sociales estructurados y organizados, que reproducen, si bien a veces de modo conflictivo, la identidad que racionaliza las fuentes de la dominación estructural”. CASTELLS, 1997.

ción y estructuración de los “actores sociales”, aunque no sin conflictos<sup>18</sup> porque la sociedad civil es también un campo de disputa, esencial de ganar para provocar procesos de cambio social. En su versión más clásica, Gramsci llegó a sostener, desde la teoría de la hegemonía, que “un grupo social puede y hasta tiene que ser dirigente ya antes de conquistar el poder gubernativo” (PORTELLI, 1982).

Siguiendo con las distinciones establecidas por Viveros, para el pensamiento democrático-liberal actual, revitalizado en medio de los debates más contemporáneos acerca de la democracia y sus posibilidades, así como producto de las transiciones, o “procesos de democratización” de la Europa del Este y de América Latina, el concepto de sociedad civil ha adquirido nuevas connotaciones. Una de ellas ha sido pasar del binomio que oponía sociedad civil al Estado a la tríada “sociedad civil, mercado y Estado”, en donde la sociedad civil es definida “como el espacio en que los individuos, grupos y asociaciones voluntarias proliferan y se relacionan, se comunican y expresan libre y autónomamente en cumplimiento de sus propios fines específicos. La sociedad civil sería aquí el espacio de los llamados actores sociales, cuyo campo de acción no se agota en las mutuas relaciones que establecen, sino que, a través de la participación, trasciende su influencia hacia el Estado, cristalización de la organización política” (VIVEROS, 1998). La sociedad civil, presupone en este contexto, la existencia del Estado (y el mercado, aunque ello no siempre se declare), así como la democracia supone también la existencia de una sociedad civil, la cual fortalecida puede garantizar el desarrollo de una democracia real y efectiva.

Ciertamente esta nueva acepción de sociedad civil, probablemente la más difundida en la actualidad, se aleja de la concepción gramsciana para cubrirse de “ropaje liberal”, en el sentido que lo que en Gramsci era un campo de disputa con la dominación económica, política y cultural, ahora toma la forma de un campo específico, “el de la constitución de actores sociales”; sin que se precisen las relaciones de este campo con la economía y con las formas que adquiere el Estado, para justamente realizar y legitimar nuevas formas de dominio en la sociedad. La tríada “Sociedad Civil, Mercado y Estado”, en cierto modo disuelve los conceptos de hegemonía y dominación para proponernos más bien la existencia de tres campos preestablecidos que se requiere poner en relación y equilibrio para asegurar la efectiva democracia.

Esquemmatizando un poco, se podría afirmar que, en su versión más liberal, le corresponde a la sociedad civil ejercer acciones correctivas sobre el Estado a efectos de que éste expanda las libertades, mientras que en una versión socialdemócrata le corresponde a la sociedad civil luchar por expandir los derechos no sólo políticos sino sociales frente al Estado, con el propósito de morigerar las tendencias a la desigualdad que genera el mercado (en realidad, más precisamente, el sistema capitalista mundializado o globalizado).

Matizando un poco las cosas, un concepto más dinámico de la sociedad civil es aquel que la define como “la esfera de relaciones entre individuos,

entre grupos y entre clases sociales que se desarrollan fuera de las relaciones de poder que caracterizan a las instituciones estatales” (BOBBIO, 1999). Esta acepción de sociedad civil se aproxima más al concepto gramsciano en tanto “campo de disputa”, de relaciones de poder, aunque tampoco insiste suficientemente en la noción de hegemonía con la que trabajó A. Gramsci.

La propia conceptualización de sociedad civil es compleja, y su debate en torno al concepto algo indica sobre su carácter dinámico. Pero, más allá de las sucesivas precisiones y alcances de la sociedad civil, nos parece que desde el punto de vista del trabajo social o la acción de los movimientos sociales, parece poco realista (o ingenuo) pensar la sociedad civil como un campo neutral, no colonizado por la dominación económico-social, o no influido por el Estado.

En el caso concreto de la sociedad chilena, y más ampliamente el de otras sociedades latinoamericanas, el asunto es relevante, sobre todo si se tiene en cuenta el dinamismo que recorre a los Estados que buscan recrear la sociedad civil en el contexto neoliberal. En efecto, luego de las fases de ajuste estructural se ha venido imponiendo una “lógica social” nueva que se expresa a través de la aplicación de nuevas políticas sociales y de procesos de descentralización<sup>19</sup> que recrean discutibles formas de participación social, sentidos de justicia e integración social, así como también formas de colaboración entre los gobiernos locales y las comunidades de base. Esta es, por ejemplo, la “lógica social” que actualmente está informando el Banco Mundial, el que no sólo incorpora a su lenguaje nociones relativas a la participación social, a efectos de “movilizar el potencial de los pobres” (el progreso se logra potenciando a los pobres para convertirlos en productores de su propio bienestar), sino que al mismo tiempo promueve “la reorganización del vínculo entre Estado y Sociedad” desde la acción privada del mercado (fundaciones de diverso tipo) y de agencias estatales (fondos sociales concursables) que colaboran con el desarrollo social (SALAZER, 1998.). Ciertamente, para el Banco Mundial, la participación es menos una práctica política y más una práctica técnica y de empresariedad.

En suma, y más allá de las políticas del Banco Mundial, es evidente que la sociedad civil hace referencia a un conjunto complejo de asociaciones y actores sociales con grados relativos de autonomía tanto del Estado como del Mercado. Desde el punto de vista de la historia social latinoamericana, ella ha tomado forma en una diversidad de movimientos sociales (¿sociedad civil popular?) que han sido un forma privilegiada de acción colectiva de los sectores populares, de modo tal que no es posible pensar la democracia sin tener en cuenta la práctica de los movimientos sociales como los más activos constructores de “ciudadanía social”.

19 Descentralización es el proceso que implica transferencia de facultades o atribuciones de decisión y de funciones de un órgano central o nacional a unidades locales independientes o con un alto grado de autonomía, pero que actúan bajo los mismos lineamientos y políticas generales fijadas por la autoridad central. La descentralización es, por tanto, funcional a la vez que generalmente territorial. En: WAISS-BLUTH, 1994

## Con relación a los movimientos sociales

Así como se ha discutido y teorizado con relación a la sociedad civil, la cuestión de los movimientos sociales ha ocupado un lugar mucho más impor-

tante en las Ciencias Sociales en las últimas décadas del siglo XX. Para América Latina, y en particular en la región del Mercosur, la década del 70 marcó, en cierto modo, el fin de una noción clásica de movimientos sociales, que los relacionaba con la teoría de las clases, es decir los movimientos sociales guardaban estrecha relación con los proyectos históricos de las clases fundamentales. De este modo, los principales movimientos sociales populares latinoamericanos eran el movimiento obrero y el movimiento campesino.

Como han sostenido CALDERÓN y JELIN:

“La caída del presidente Allende simboliza, quizás con mayor fuerza que otros procesos políticos de la región, la pérdida de proyección histórica de los movimientos sociales de orientación industrial totalizante. Si revisamos las perspectivas y la fuerza real de los movimientos sociales en Latinoamérica que pretendían modelos nacionales independientes o transformaciones clasistas acabadas (sea de la burguesía nacional, sea del proletariado y sus aliados), probablemente concluyamos (...) que estas orientaciones y prácticas han ido perdiendo progresivamente su impulso vital. Paralelamente, es posible distinguir en los últimos quince años la emergencia de nuevos actores sociales y nuevas prácticas colectivas, tanto en el seno de los movimientos sociales clásicos (obrero-campesino), como en el desarrollo de nuevos movimientos de género, generacionales, urbanos, étnicos, de derechos humanos, etc., que no llegan a plantearse metas ni acciones holísticas.

En el plano de las interpretaciones, en los primeros años de la década de los 70 se comenzó a dar el pasaje de una conceptualización estructural totalizante de las clases sociales al estudio de actores específicos y problemáticas sectoriales” (CALDERÓN y JELIN, 1987 *op cit.*).

Desde el punto de vista histórico, este tránsito de las visiones clasistas de los movimientos tradicionales a la de los denominados “nuevos movimientos sociales” (¿identitarios?) da cuenta, en realidad, de la derrota de los proyectos populares de orientación antiimperialista y socialista de los años 60. Pero, por otra parte, la época de las dictaduras se caracterizó por la emergencia de nuevos movimientos, muy diversos, que desplegaron una acción fundamental para la recuperación de la democracia (los movimientos de derechos humanos, de comunidades cristianas de base, de mujeres, de jóvenes, etnias, etc.). En consecuencia, en el último tercio del siglo XX, cambiaron los actores sociales en movimiento, pero no así el recurso a la “acción colectiva” como forma de participación y movilización popular. Esta consideración es muy importante para efectos del análisis histórico y político en la región, ya que estaría demostrando que recurrir a la “acción colectiva” ha sido una manera privilegiada de los grupos y clases populares para intervenir en la política, expandir la democracia y alcanzar nuevos estadios de ciudadanía social.

Desde el punto de vista teórico, este tránsito de los viejos a los nuevos movimientos ha estimulado el desarrollo de nuevos enfoques explicativos de la “acción colectiva”, que han transitado desde “la determinación o el condicionamiento económico clasista... hacia una visión más diversa y mul-

ticausal de la acción colectiva” (GARCÉS, 1999). Para el primer caso, sin lugar a dudas la matriz teórica provino del marxismo; para el segundo, probablemente había más tradición en la sociología norteamericana, de raíz funcionalista, que había centrado sus estudios en las conductas colectivas (*collective behavior*), las que podían ir desde el pánico a las modas, los comportamientos de multitudes hasta los movimientos revolucionarios (MELLUCI, 1976). Sin embargo, ni el marxismo clásico ni el funcionalismo se han demostrado capaces de explicar y comprender adecuadamente el recurso a la acción colectiva de los grupos populares latinoamericanos.

Para Touraine, el problema es que en América latina, habida cuenta de la dependencia y de las formas que ha tomado el Estado, no se constituyen actores sociales puros (ni movimientos sociales en sentido estricto), lo que además explica la fragilidad de la democracia representativa (TOURAINÉ, 1987). Para definir un movimiento social, Touraine sugiere dejar de lado la idea de movimiento social como toda clase de acción colectiva –*collective behavior*– ya que no define nada al referirse a realidades muy diversas. Entonces, las opciones son las siguientes:

a) Movimiento social “como defensa colectiva de intereses personales. Concepto económico, que supone que los actores sean definidos por su situación en el mercado. Hipótesis muy lejos de la realidad en países donde la intervención del Estado y los caminos políticos de acción son más visibles y tienen más influencia que las relaciones propiamente económicas”.

b) Movimientos sociales como efectos de una crisis de las instituciones que se vuelven incapaces de contestar demandas sociales. Esta sería una situación muy frecuente en América Latina, que da origen a conductas heterónomas, ya que corresponde a la crisis institucional más que al movimiento propiamente tal. Sería el caso de los clásicos y frecuentes “desbordes populares”.

c) Movimiento social como acción colectiva que opone a actores sociales entre sí “por el control de los recursos más importantes de la sociedad” o “por el control del proceso histórico de transformación de esa sociedad”. En ambos casos, se trata de conflictos entre grupos sociales, que va más allá de una lucha de intereses y que pone en tela de juicio el sistema de poder (TOURAINÉ, 1997).

De acuerdo con esta última definición, Touraine señala que América Latina es un continente que se caracteriza por un déficit de movimientos sociales y más ampliamente de actores sociales. Sin embargo, a pesar de la debilidad de los movimientos estructurales, existen, según Touraine, “movimientos históricos” que se vinculan con el proceso de desarrollo de nuestras sociedades, pero que son muy poco autónomos. La visión de Touraine es entonces crítica respecto de la noción más pura de los movimientos sociales, aunque debe reconocer que socialmente siempre “algo se mueve” en América Latina.

Más allá de la mirada crítica de Touraine, si volvemos sobre el análisis de CALDERÓN y JELIN, estos sociólogos, además de reconocer la existencia de “nuevos movimientos sociales” (que por cierto están lejos de la noción pura

de movimientos sociales), admitieron que lo nuevo no sólo se refería a los tipos de actores implicados en la acción social y política, sino también al alcance y al sentido de sus prácticas, todo lo cual comprometía, por cierto, la manera como las Ciencias Sociales habían visto y analizado los movimientos sociales. Desde esta perspectiva, había que apreciar no sólo el hecho de que los nuevos movimientos refirieran o no sus acciones a un proyecto histórico global de transformación de la sociedad, sino un conjunto de características que éstos presentaban, tales como sus interrogaciones y cuestionamientos a las formas políticas tradicionales, el sentido de sus prácticas de asociación horizontal, sus críticas a las formas clásicas de representación y al vanguardismo, las nuevas formas de participación y de politización que desarrollaban, etc. En este contexto, a mediados de los años 80, más de un analista debió interrogarse si no estaban surgiendo, a partir de los nuevos movimientos sociales, nuevas formas de hacer política.

Sin embargo, en esta pregunta por las nuevas formas de hacer política el tema del “poder político” seguía siendo el ordenador del pensamiento interpretativo, frente a lo cual Tilman Evers sugirió, en los años 80, ver los movimientos desde otra perspectiva, planteamiento que recogen Calderón y Jelin:

“... quizás sea la hora de repensar los movimientos sociales desde otra perspectiva: no se trataría solamente de nuevas formas de hacer política, sino de nuevas formas de relaciones y de organización social; lo que se estaría transformando o engendrando es una sociedad, más que una política nueva.

El significado e interés analítico de los movimientos sociales reside en buscar 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. Pero más profundamente, lo que se intuye es una nueva manera de relacionar lo político y lo social, el mundo público y la vida privada, en la cual las prácticas sociales cotidianas se incluyen junto a, y en directa interacción con, lo ideológico y lo político institucional. La pregunta que surge de inmediato, imposible de responder a ciencia cierta, es si se trata de una “nueva realidad” o si la vida social siempre fue así, y sólo nosotros, ciegos por el peso de los paradigmas dominantes, no lo estábamos viendo” (CALDERÓN y JELIN, 1987 *op cit.*).

Llegado a este punto, efectivamente hay que intentar responder a este último interrogante sobre los diversos significados de los movimientos sociales, que se multiplicaron en la región, en el último tercio del siglo XX. Desde esta perspectiva, podemos proponer la siguiente hipótesis general con relación a los movimientos sociales en la región: estos constituyen un conjunto diverso de asociaciones e iniciativas de base que tienen en común: a) Aspiraciones y propuestas de cambio social y político que buscan incidir sobre los sistemas políticos vigentes; pero al mismo tiempo, b) prácticas y discursos de transformación socio-cultural que están produciendo permanentemente cambios en los valores, conductas y relaciones sociales en el campo de la sobrevivencia, el poblamiento, la vida comunitaria, las relacio-

nes de género, la fe religiosa y más ampliamente en la solidaridad social.

Esta doble perspectiva de la práctica y los discursos de los movimientos sociales, vertical, en el sentido de sus relaciones con el poder político, y horizontal, en el sentido de las relaciones pueblo a pueblo, parecen organizar orientaciones fundamentales de los movimientos sociales. Los ejemplos en esta dirección abundan, así como también las dificultades. Tal es el caso del Movimiento de los Sin Tierra en Brasil, que por una parte deben luchar con el Estado y el gobierno –movilizándose permanentemente– a efectos de lograr la realización efectiva de la reforma agraria (la lucha popular en un sentido más o menos clásico), pero al mismo tiempo el MST constituye campamentos y da vida a nuevas unidades productivas, en las que se hacen cargo no sólo de la formación política de los militantes sino también de la creación de escuelas, programas de salud, organización cooperativa, y también del “cultivo limpio” (mostrando de paso que se puede avanzar en lógicas de desarrollo sustentable).

También se puede reconocer esta doble perspectiva en la dinámica de los movimientos sociales argentinos en la década del 90, en que se incrementaron las demandas sobre un Estado que limitaba e inhibía sus funciones sociales. Cortes de ruta, pero también “puebladas”, es decir, movilizaciones masivas con un alto contenido democrático, que no sólo se expresan como demandas a las autoridades (cortes de ruta y petitorios), sino también como un ejercicio de formas de democracia directa (asambleas y diversas formas de participación social, que pueden llegar a transformarse en una “pueblada”). En el tiempo, por otra parte, diversos movimientos han tenido que incorporar prácticas de solidaridad social para enfrentar la sobrevivencia, lo que los lleva a poner en funcionamiento comedores populares, formar cooperativas, etc. Estas prácticas, no se puede desconocer, conviven también con planes y prácticas asistencialistas del Estado o fundaciones privadas.

Es verdad también, y ésta sí es una debilidad más general de los movimientos sociales, que en etapas de crisis y de fuertes movilizaciones los movimientos no siempre logran generar propuestas, así como alianzas o agrupaciones políticas que hagan visibles sus demandas, y más que eso, sus proposiciones de un nuevo orden social y político. Con todo, lo más importante tiene que ver con reconocer, valorar y proyectar la doble perspectiva de la experiencia de los movimientos sociales (vertical y horizontal), ya que ella nos permite visualizar los procesos de democratización como procesos encaminados, por una parte a la reforma del Estado (para hacerlo más democrático) pero, por otra, a favorecer los procesos de democratización de la propia sociedad. De este modo, el mayor potencial de los movimientos sociales no estaría sólo en sus capacidades para incidir sobre los sistemas políticos de la región, débilmente democráticos, sino en sus capacidades para producir cambios en la sociedad desde las propias bases.

Finalmente, desde esta perspectiva, no se puede desconocer que, históricamente, los mayores avances en la ciudadanía social se han producido jus-

tamente cuando se han desarrollado importantes movimientos sociales en la región. En consecuencia, tenemos que ser capaces de ver los movimientos - tanto en el pasado como en el presente- como sujetos colectivos que intervienen activa y creativamente en los procesos de democratización de nuestras sociedades.

## Bibliografía

ARENDDT, Hanna. *La condición humana*. España: Editorial Paidós, 1993.

BOBBIO, Norberto. *El futuro de la democracia*. Colombia: Fondo de Cultura Económica, 2ª edición español, 1997. La 1ª edición en español: Mexico: FCE, 1986.

\_\_\_\_\_. “Sociedad Civil”. En: BOBBIO et all. *Diccionario de Política*. México: 1991, 6ª edic.

CALDERÓN, Fernando y JELIN, Elizabeth. “Clases sociales y movimientos sociales en América Latina. Perspectivas y realidades”. En *Proposiciones*, n° 14. Santiago: Ediciones Sur, 1987.

CARVALHO, Maria do Carmo Albuquerque. *Participação social no Brasil hoje*. São Paulo: Instituto Pólis, agosto, 1998. Documento de trabajo.

CASTELLS, Manuel. *La era de la información, El poder de la identidad*, vol. 2. Barcelona: Alianza editorial, 1997.

DEL POZZO, José. *Historia de América Latina y del Caribe*. Santiago de Chile: LOM ediciones, 2002.

FONTANA, Josep. *Historial. Análisis del pasado y proyecto social*. Barcelona: Editorial Crítica, 1982.

FORD, Alberto. *Ciudadanía en Argentina*. Santa Fé: Acción Educativa, 2001. Documento de trabajo.

GARCÉS, Mario. *Crisis social y motines populares en el 1900*. Santiago de Chile: Documentas, 1991.

\_\_\_\_\_. *La lucha por el casa propia y una nueva posición en la ciudad. El movimiento de pobladores de Santiago, 1957-1970*. Tesis para optar al grado de doctor en Historia. Pontificia Universidad Católica de Chile. Santiago de Chile: 1999.

GARCÉS, Mario y VALDÉS, Alejandra. *Estado del arte de la participación ciudadana en Chile*. Santiago de Chile: OXFAM, 1999. Documento de trabajo.

Grupo de Organizaciones Sociales Amuyén. *Construyendo un glosario en/ para la acción. Aporte para Tercer Encuentro por un Nuevo Pensamiento*. Argentina, sin fecha.



- HOBBSAWN, Eric. Historia del siglo XX. España: Ediciones Grijalbo, 1994.
- HUIDOBRE, García y E., Juan. "Algunos conceptos de análisis político". En: Orientaciones políticas de la Educación Popular. Santiago de Chile: ECO, 1983. Documento de trabajo, n° 5.
- MARTINEZ, Fernando. Ponencia presentada en el II Encuentro de Educadores Populares de América Latina e Caribe. Recife: 17-22 de noviembre de 1999.
- MELLUCI, Alberto. "Las teorías de los movimientos sociales". En: Movimento di rivolta. Teorie e forme dell azione collettiva". Milano: Etas Libri, 1976. (traducción de Luis Alberto de la Garza).
- LÓPEZ, J. Sinesio. Ciudadanos reales e imaginarios. Concepciones, desarrollo y mapas de ciudadanía en el Perú. Lima: Ediciones Instituto de Diálogos y Propuestas, 1997.
- LAUFER, Rubén y SPIGUEL, Claudio. "Las puebladas argentinas a partir del santiagueño de 1993. Tradión histórica y nuevas formas de lucha". En: LÓPEZ, Margarita (ed.). Lucha popular, democracia, neoliberalismo: protesta popular em América Latina em los años de ajuste. Venezuela: Nueva Sociedad, 1999.
- LÓPEZ, Margarita (ed.). Lucha popular, democracia, neoliberalismo: protesta popular em América Latina em los años de ajuste. Venezuela: Nueva Sociedad, 1999.
- "Poder y Esperanza. Los desafíos políticos y pedagógicos de la Educación Popular en América Latina". Documento preparado para la IV Asamblea de CEAAL, realizada en Cartagena de Indias, Colombia, 1997. En: Caminos, Revista Cubana de Pensamiento Socioteológico, n° 9. Havana: CMLK, 1998, pp. 32-48.
- PORTELLI, H. Gramsci y el bloque histórico. México: Ed. Siglo XXI, 1982, Pp. 65.
- REBELLATO, José L. "El aporte de lãs educación popular a los procesos de construcción de poder local". En: Multidiversidad, n° 6. Montevideo, 1996, pp. 23-39.
- REBELLATO, José L. "La globalización y su impacto educativo cultural. El nuevo horizonte posible". En: Multidiversidad, n° 8. Montevideo, 1998. En: REBELLATO, José L. Antología Mínima. La Habana: Editorial Caminos, 2000, pp. 60-61.
- RIVERA, Marcia. Economía y estado en Latinoamérica y el Caribe frente a la creciente mundialización. Rio de Janeiro: Taller DAWN, 22-24 e outubro de 1999.

SANDEL, 1992. En: Ciudadanos reales e imaginarios. Concepciones, desarrollo y mapas de ciudadanía en el Perú. Lima: Ediciones Instituto de Diálogos y Propuestas, 1997

SALAZAR, Gabriel. “De la participación ciudadana: caopital social constante y capital social variable (Explorando senderos trans-liberales)”. En: Propositiones, n° 28. Santiago de Chile: Ediciones Sur, 1998, p.175.

SALAZAR, Gabriel e PINTO, J. Historia contemporánea de Chile I Estado, legitimidad y ciudadanía. Santiago de Chile: LOM edic., 1999.

SCRIBANO, Adrián. “Argentina cortada: cortes de ruta y visibilidad social en el contexto del ajuste”. En LÓPEZ, Margarita (ed.). Lucha popular, democracia, neoliberalismo: protesta popular en América Latina em los años de ajuste. Venezuela: Nueva Sociedad, 1999.

TOURAINÉ, Alain. Actores sociales y sistemas políticos en América Latina. Santiago de Chile: Preal, 1987.

\_\_\_\_\_ “De la mañana de los regímenes nacional populares a la víspera de los movimientos sociales”. LASA Forum, XX Congreso Internacional. Guadalajara, México: 1997. Passim.

VIVEROS, Felipe. “La participación de la sociedad civil en acciones de interés público”. En: Cuadernos de Análisis Jurídico, n° 8. Santiago de Chile: 1998, p.161 y ss.

WAISSBLUTH, Mario. “Modernización del Estado y Políticas Sociales”. Ponencia presentada en Seminario FLACSO. Santiago de Chile: noviembre 1994.

# Democracia y exclusión en la Argentina

Mabel Gabarra

Carlos Zagni

Mariem Haiek

## Democracia y Estado

Respecto de la democracia, distinguimos dos conceptos indispensables para intentar comprender el “caso argentino”: uno es el concepto de democracia como el tipo de régimen político que se ocupa de las mediaciones institucionales entre Estado y sociedad, es decir el problema de la ciudadanía; el otro es la democratización, que se refiere al proceso creciente de inclusión e incorporación a la vida social y sus beneficios, igualdad de oportunidades y participación en las diversas esferas que afectan la vida individual y colectiva, a todos los sectores de la sociedad.

El origen de las exclusiones se encuentra en la necesidad de justificar y legitimar una participación limitada de ciertos sectores para defender un sistema socioeconómico y cultural determinado, en el cual el prototipo de la “normalidad” sería el varón, blanco, occidental, cuerdo, “sano”, heterosexual, rico. Así, la exclusión remite a la no aceptación de las diferencias, y a la no constitución en sujetos de los pobres, los trabajadores, los ancianos, los jóvenes y niños, los inmigrantes, los negros, los indígenas, las mujeres, los enfermos, los portadores de VIH/SIDA, los homosexuales, las lesbianas, las personas con capacidades diferentes, etc., es decir de todos aquellos sectores que, luego de ser constituidos socialmente como “anormales”, son segregados y/o marginados.

## Primeros excluidos

La primera exclusión en este país ha sido indudablemente la vivida por los pueblos que habitaban estas tierras antes de la conquista y los/las indígenas que lograron sobrevivir al genocidio todavía siguen sufriendo exclusión económica, social y cultural.

La Constitución de 1853, que rige en la actualidad con sus reformas, en el art. 67, inc. 15, fijaba como atribución del Congreso Nacional: “proveer a la seguridad de las fronteras, conservar el trato pacífico con los indios, y proveer a la conversión de ellos al catolicismo”. Por lo tanto, consideraba a los indígenas ciudadanos de segunda, extranjeros en su propia tierra, al establecer que se debía mantener

Mabel Gabarra es Abogada, miembro de la ONG Indeso Mujer.

Carlos Zagni es Arquitecto, miembro de la Coordinación Regional del Programa MERCOSUR Social y Solidario en representación de Argentina y por la ONG Acción Educativa.

Mariem Haiek es Prof. de Historia y Comunicadora Social, miembro de Acción Educativa.

1 FRIGERIO, 1989.

con ellos un trato pacífico y convertirlos al catolicismo. Contradictoriamente, cualquier extranjero gozaba de todos los derechos civiles del ciudadano, trabajar libremente, poseer bienes y profesar cualquier culto religioso<sup>1</sup>.

La última reforma constitucional, sancionada en 1994, da un paso adelante, estableciendo en el art. 75, inc. 17: “Reconocer la preexistencia étnica y cultural de los pueblos indígenas argentinos. Garantizar el respeto a su identidad y el derecho a una educación bilingüe e intercultural; reconocer la personería jurídica de sus comunidades, y la posesión y propiedad comunitarias de las tierras que tradicionalmente ocupan; y regular la entrega de otras aptas y suficientes para el desarrollo humano; ninguna de ellas será enajenable, transmisible ni susceptible de gravámenes o embargos. Asegurar su participación en la gestión referida a sus recursos naturales y a los demás intereses que los afecten. Las provincias pueden ejercer concurrentemente estas atribuciones.”

Sin embargo, la declaración formal y la realidad que viven los pueblos originarios que habitan actualmente el suelo argentino están separadas por un largo camino que tendremos que recorrer para eliminar las injusticias que atentan en contra de una verdadera democracia.

## La Revolución de Mayo de 1810

En 1808, la invasión lanzada por Napoleón sobre la Península Ibérica pone en crisis a la monarquía española y desata cuestionamientos sobre su autoridad en América.

A partir de ese año se producen los primeros movimientos emancipadores en las principales ciudades hispanoamericanas: Montevideo, Chuquisaca, La Paz, Quito, Bogotá, Caracas, México y Buenos Aires. Más allá del complejo desarrollo de estos procesos en el tiempo, lo cierto es que constituyen expresiones de ruptura de la legalidad colonial.

La crisis imperial española parece definitiva en mayo de 1810. En Buenos Aires, vecinos pertenecientes a distintos sectores consideran que ha llegado el momento de retomar la soberanía del rey ausente y reunidos en Cabildo Abierto el 22 de mayo declaran cesante al Virrey Cisneros.

El 25 de mayo de 1810, presionado por los criollos, algunos comandantes de milicias y vecinos, el Cabildo designó a la llamada Primera Junta de Gobierno para gobernar hasta que fuera restablecido el orden monárquico en España. Años después, el 9 de julio de 1816, el Congreso reunido en Tucumán (con representación de la mayoría de las provincias) declara a las Provincias Unidas del Río de la Plata libres e independientes de los reyes de España.

En este proceso, los diferentes actores del conflicto, sus intereses, propuestas, resoluciones y generación de nuevos conflictos van marcando nuestra construcción como nación.

2 LUNA, 1993.

La Revolución de Mayo de 1810 trae cambios en la conciencia colectiva<sup>2</sup>. La normativa jurídica española tenía en el “bien común” una de las concep-

ciones fundamentales y significaba que las medidas que se tomaran por parte del Estado, el poder, la corona, el virrey, el gobernador, tenían que ser dirigidas al bien de todos. Pero el “todos” incluía exclusivamente a blancos, españoles, hombres, personas alfabetizadas, propietarios. Quedaban excluidos: negros, indígenas, mujeres, analfabetos y pobres.

La Revolución apela también a la idea de igualdad, no debe haber privilegios, cada ciudadano es igual a otro y con los mismos derechos. Sin embargo, en las elecciones del Cabildo, por ejemplo, sólo participaba “la parte más sana y principal” de la ciudad: los vecinos que tenían casa puesta, familia y trabajo respetable. No era el pueblo en general. No votaban los esclavos ni los mestizos, tampoco los blancos, españoles o criollos que no desempeñaban un oficio honorable ni las mujeres. El sufragio quedaba reservado a una elite<sup>3</sup>.

3 *Idem*.

El lenguaje político de este período registra un uso frecuente del término ciudadano, pero su significado no es el mismo que en el régimen representativo liberal moderno, ya que implica formas distintas de participación política.<sup>4</sup>

4 CHIARAMONTE, 1999.

5 *Idem*.

6 5 VARELA SUANZES-CARPEGNA, 1983.

7 José Luis, *op. cit.*

Estamos ante una concepción de la sociedad según la cual sólo se es alguien si se participa de una condición privilegiada. Esta concepción, que no ve a la sociedad como integrada por individuos sino por conjuntos definidos según su status, era propia del derecho natural y de gentes.<sup>5</sup>

En la teoría moderna del Estado se genera un dualismo de relieve: el de la sociedad política y el de la sociedad civil; dualismo inconcebible en la doctrina tradicional, en la que la subordinación jurídico-política iba acompañada de una subordinación económico-social<sup>6</sup>. De esta manera, cuando parte de los líderes de la independencia iberoamericana intentaron imponer una soberanía única en el Río de la Plata y una supuesta igualdad ante la ley de una proyectada ciudadanía, estaban desligando los derechos políticos de la condición social – “estado” – y, por eso mismo, dando lugar a la aparición del llamado “espacio político” o “esfera pública” moderna.<sup>7</sup>

## Desaparecidos

George Andrews, citado por Jorge Lanata<sup>8</sup>, escribió un libro sobre los afroargentinos en Buenos Aires y señala que el proceso de su desaparición fue bastante repentino y comenzó a tener efecto en la década de 1850. El censo de 1778 mostró que los negros y mulatos eran un 30% de la población. La proporción se mantenía en 1810, pero en 1838 – tomando en cuenta cifras relativas – había bajado a un 25%. En 1887, menos del 2% de la población total era negra.

8 LANATA, 2002.

La situación de marginación de los negros en Buenos Aires era total: no podían trabajar en el mismo ámbito físico que los blancos ni ejercer ciertas tareas de atención al público, no eran admitidos en los centros de enseñanza

y vivían bajo una legislación similar a la de los indígenas.

El censo de artesanos de 1778, muestra el diseño de una pirámide racista en la distribución de los oficios: casi todos los negros eran jornaleros y aprendices. En el marco urbano se desempeñaban en profesiones menores. También era común que los amos alquilaran sus esclavos para incrementar sus ingresos.

En 1813, se reúne la primera Asamblea General Constituyente del Río de la Plata que, aunque no aprueba ningún proyecto de constitución ni declara la independencia (objetivos prioritarios por los que había sido convocada), sí establece la “libertad de vientres”. Es decir, a partir de esa fecha los hijos/as de esclavas nacían libres, pero esa libertad la conseguían con la mayoría de edad.

En el ejército, los negros sólo sirvieron en la infantería y artillería – la caballería marcaba una distinción social para sectores pudientes. A partir de 1816, por decisión del general José de San Martín, comenzaron a ocupar cargos en la oficialidad de los ejércitos patriotas<sup>9</sup>.

Fue la Constitución Nacional de 1853 la que proclamó definitivamente que en la Nación Argentina “no hay esclavos (...) y los pocos que hoy existen quedan libres desde la jura de esta Constitución”

9 FRIGERIO, 1989.

## La Constitución de 1853 y sus exclusiones

La Constitución de 1853 define la estructura jurídica del Estado argentino. Allí quedan plasmados los principios dogmáticos – eminentemente liberales – que regulan nuestro sistema político y la organización institucional de los poderes del Estado – sistema republicano y federal. Las sucesivas reformas introducen especificaciones en esa matriz originaria pero sin cambiar su sentido fundamental, salvo en el caso de la reforma de 1949, que posteriormente fue derogada<sup>10</sup>.

Juan Bautista Alberdi<sup>11</sup> tuvo una decisiva gravitación en la elaboración de la Constitución Nacional con su libro “Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina”. En él afirma: “[...] tengamos una Constitución donde se dé toda clase de garantías a las personas que quieran venir aquí a trabajar, a ejercer sus industrias, a educar y a educarse, a transmitir su decir”, y agrega: “[...] no seamos tan liberales en materia política. No existe un electorado o una ciudadanía. La Argentina no tiene todavía ciudadanos. Los argentinos nativos no tienen un hábito de trabajo, respeto por la autoridad. No tienen nada de lo que hace posible un gobierno regular. ¿Qué tenemos que hacer? Fomentar la inmigración. Que vengan muchos extranjeros, si es posible anglosajones, que se vayan mezclando con la población nativa y entonces cuando fragüe un nuevo tipo de hombre, un nuevo tipo de argentino con los hijos o los nietos de esos inmigrantes será el momento de darles no solamente las libertades civiles sino también las políticas. Mientras tanto que gobiernen los más aptos, los mejores -nosotros- llevando las cosas de tal modo que con inversión extranjera, con tendido de ferrocarriles, con la explotación racional de la pampa, poco a poco se

10 FORD, s/ data.

11 ALBERDI, 1887-8.

vayan creando condiciones que harán posibles formas republicanas con un contenido republicano. Mientras tanto mantengamos la forma de la república pero nada más”<sup>12</sup>.

12 LUNA, 1993.

Con la Constitución de 1853, reglamentada a través de los Códigos Civil y Comercial de Vélez Sarsfield y del Código Penal –que se sancionaron entre 1860 y 1880– se consagran los derechos civiles, reconocidos por igual a los extranjeros pero no a las mujeres, que sólo accederían a ellos en forma parcial en 1926

## Un proyecto de Estado nacional

La Argentina organiza en el siglo XIX una economía capitalista agraria, exportadora, acorde con la especialización en la división internacional del trabajo. Simultáneamente, comienzan a generarse las condiciones materiales que harán posible la estructuración de un Estado nacional<sup>13</sup>.

13 QUIROGA, 1983.

Para ello, entre 1862 y 1880, se logra: 1) La federalización de Buenos Aires y de su Aduana; 2) La formación del mercado nacional con la integración de algunas economías regionales; 3) La conformación del Ejército nacional que termina con los ejércitos de los caudillos; 4) Se completa la estructura jurídico-institucional de acuerdo a la Constitución de 1853, la sanción de los Códigos Nacionales y de la Ley de Emisión de Voto; 5) El gobierno nacional aniquila a los indígenas y se apropia de sus tierras; 6) La consolidación en 1880 de un proyecto hegemónico nacional que pone en marcha definitivamente el orden liberal-conservador.

En esta etapa se suceden tres presidencias: Bartolomé Mitre (1862-1868), Domingo F. Sarmiento (1868-1874) y Nicolás Avellaneda (1874-1880). El cumplimiento de los mandatos de seis años cada uno implica que hubo continuidad constitucional, a pesar de que los procesos electorales estuvieron teñidos por el fraude y la violencia.

Los partidos políticos eran: el Liberal – presidido por Mitre-, el Autonomista – desprendimiento del primero – y el Federal. No eran partidos políticos en el sentido moderno del término, sino corrientes en las que algunos dirigentes políticos se enrolaban y hacían sus alianzas, sus rupturas, sus enfrentamientos.

En las vísperas de elecciones, surgían los llamados “clubes” – antecedentes del comité. La población era convocada para reunirse en un determinado lugar y allí votaban a los candidatos. Eran elecciones fraudulentas, sin padrones oficiales ni documentos de identidad.

Este sistema político, que prefiguraba el sistema de partidos, se completaba con el debate público generalizado a través de los diarios. El denominado “diarismo” fue propio de esa época, por la cantidad de diarios y revistas que transmitían opiniones y daban marco a debates sobre diversos problemas, en los que cualquiera podía participar<sup>14</sup>.

14 LUNA, 1993.

15 SABATO, 1998.

Hilda Sabato, en su libro *La política en las calles*<sup>15</sup>, investiga la relación de la política con la gente en la ciudad de Buenos Aires, entre 1862 y 1880, ana-

lizando cuáles eran las formas de participación política, más allá de las rebeliones armadas y de los incipientes partidos: “Por entonces fue cobrando cuerpo una sociedad civil cada vez más compleja, que se organizaba de manera relativamente autónoma del Estado, también él en construcción. El surgimiento cada vez más grande y variado de instituciones asociativas era la expresión más visible de ese proceso: sociedades de ayuda mutua, clubes sociales y deportivos, logias masónicas, asociaciones de inmigrantes, círculos culturales, comités y comisiones organizadas para promover la construcción de un hospital...”.

La legitimidad de estos nucleamientos estaba dada por la voluntad de los asociados, entendidos como individuos libres e iguales entre sí, que se reunían para perseguir un fin. Después de mediados del siglo, esas nuevas formas de sociabilidad se expandieron aceleradamente, creando una red institucional densa y visible<sup>16</sup>.

16 QUIROGA, 1983.

Sábato también explica que: “Los porteños se organizaban con frecuencia para manifestar sus opiniones, defender alguna causa, protestar o reclamar ante el poder público. Era habitual la presencia masiva de gente en los teatros, las plazas y las calles, donde se desplegaban los motivos de la movilización y se buscaba mostrar cuánta adhesión lograba concitar esa causa.(...) En ocasiones, miles de personas intervenían de manera directa en la vida pública de Buenos Aires (...), definiendo un espacio de interacción entre gobernantes y gobernados”.

“La elite porteña era consciente de la importancia de la esfera pública en formación (...) Mientras la sociedad era cada vez más heterogénea social y culturalmente y permanecía dividida en el terreno político, alcanzaba su unidad en la opinión pública. Más allá de las diferencias (...), lo cierto es que se la invocaba desde adentro y desde afuera del poder como instancia suprema para la legitimación política.(...) En consecuencia, para la población porteña la esfera pública constituyó un espacio de participación y de relación con el Estado y el poder político.”, aclara Hilda Sábato.

## Principios del siglo XX. El voto “universal”

Entre 1880 y 1930 la Argentina se estructura en torno a las necesidades del mercado capitalista mundial como país exportador de materias primas. El Estado, liberal- oligárquico, es el de una clase: la oligarquía agroexportadora. Pero el liberalismo se da en el plano económico, ya que en la esfera política un sistema elitista y restrictivo reduce la participación de la mayoría, limitando las libertades políticas<sup>17</sup>.

17 QUIROGA, 1983

La reforma electoral de 1912 – Ley Sáenz Peña – produce un profundo cambio político al establecer el voto secreto, universal y obligatorio, que abre las puertas a una mayor participación. Vale aclarar que “universal” se refiere al universo restringido de los hombres – y no de todos, ya que la masa de inmigrantes siguió sin naturalizarse. Las mujeres, por su parte, sólo accederán al sufragio en 1947.

Aunque los resultados de esta reforma electoral no se visualizan inmediatamente, posibilitan ampliar la ciudadanía, garantizar su expresión y asegurar el control de gestión.

Concedida antes que conseguida, la ciudadanía se constituyó de manera



muy lenta en la sociedad. Las diversas asociaciones con fines específicos – desde las fomentistas urbanas hasta las cooperativas rurales – contribuyeron a la gestación de experiencias primarias de participación directa y al desarrollo de habilidades que la política requería: hablar y escuchar, convencer, ser convencido y sobre todo acordar. También, aportaron en la gestión ante las autoridades. Funciones similares cumplieron los comités o centros creados por los partidos políticos, que fueron cubriendo densamente la sociedad a medida que la práctica electoral se afianzaba.

El crecimiento de los partidos da la idea del arraigo de la nueva democracia. La Unión Cívica Radical (UCR) fue el único que alcanzó la dimensión del moderno partido nacional y de masas. Los otros partidos, Socialista, Demócrata Progresista, y los de derecha, también tenían organización formal, cuerpos orgánicos y programas pero carecían de dimensión nacional.

## **El Radicalismo en el gobierno (1916-1930)**

Las elecciones de 1916, que llevan a la presidencia de la Nación a Hipólito Irigoyen, fueron las primeras con una participación importante de la población masculina.

Los 14 años de régimen radical significaron un paréntesis en el orden conservador. En tanto expresión de las clases medias urbanas produce cierta ruptura en el sistema oligárquico al ampliar las bases de la participación política, incorporando nuevos actores sociales a la vida política nacional. En el terreno económico, sin embargo, no modifica la estructura agraria latifundista y tampoco el modelo de desarrollo.

Durante las gestiones radicales (1916-1930), el movimiento obrero fue duramente reprimido. Se destacan, especialmente, la “Semana Trágica” (1919), cuando en la huelga en los Talleres Vasena de Buenos Aires la represión ocasiona cientos de muertos y deportados; también, en 1921, durante la rebelión de los peones rurales en el Sur, en reclamo de mejores salarios y condiciones de trabajo, fueron asesinados diecinueve peones rurales, suceso conocido en la historia como la “Patagonia Trágica”.

En esta etapa, la participación se arraigó, canalizándose a través de los partidos políticos. En 1928, cuando Yrigoyen es elegido presidente por segunda vez, participa el 60% de los ciudadanos habilitados. Finalmente, la sociedad estaba haciendo uso de la democracia, aunque el delicado mecanismo institucional no llegara a constituirse plenamente. Esto, sumado a la importancia que las Fuerzas Armadas –particularmente el ejército– venían adquiriendo hacia el interior del Estado como actores políticos, abrió la oportunidad para la interrupción del sistema democrático en 1930, inaugurando una tendencia que se prolongaría durante varias décadas en la historia argentina.

## **“Década Infame” y origen del peronismo (1930-1943)**

Con la caída de Hipólito Yrigoyen, los sectores más privilegiados de la oligarquía terrateniente se afianzan en el poder político y en el control de la economía. Los altos niveles de corrupción, negociados, fraude electoral y represión hacen que esta etapa sea conocida como la “Década Infame”.

En 1930 la movilización social era escasa, la depresión económica paralizaba las acciones contestatarias y los sindicatos estaban poco identificados con la institucionalidad democrática.

En lo económico, los cambios generados por la Gran Depresión del 29 repercuten internamente y favorecen el proceso de industrialización – liderado por las capas conservadoras – vía la sustitución de importaciones. En lo social, el gobierno frena las movilizaciones aplicando un esquema autoritario y represivo.

El régimen presidido por Agustín P. Justo era ilegítimo, fraudulento, corrupto y ajeno a los intereses nacionales. A partir de 1935, comienzan las movilizaciones sociales y políticas encabezadas por diferentes partidos, estudiantes – enrolados en la Federación Universitaria Argentina – y sindicatos, reclamando la vigencia de la soberanía popular.

Además, la Guerra Civil Española incide a nivel nacional y divide el arco político en dos bloques: uno, el de las derechas, integrado por conservadores autoritarios, nacionalistas, filofascistas y católicos integristas; el otro, consolida el bloque de solidaridad que incluye desde el radicalismo hasta el comunismo, pasando por socialistas, demoprogresistas, estudiantes de la FUA, los dirigentes sindicales agrupados en la CGT y un vasto sector de opinión independiente y progresista.

En 1930, se constituye la Confederación General del Trabajo (CGT), a partir de la unión de grupos sindicalistas revolucionarios y socialistas, hasta entonces separados. Sus primeros años fueron azarosos y sin gran capacidad de movilización. Pero, a mediados de la década, la reactivación económica y un proceso de migración interna del campo a las ciudades la coloca en otra situación.

Hacia los años 40, el debate político sobre las distintas concepciones de democracia están influenciados por el desmoronamiento de los intentos democratizadores y la derechización de la propuesta oficialista, condicionados por las derrotas de los frentes populares en España y Francia y el avance imparable del nazismo en los inicios de la Segunda Guerra Mundial.

Quizás los partidos no supieron canalizar y dar forma a la movilización democrática para consolidar una oposición sólida. Simultáneamente, el Estado contribuyó a la descalificación de los partidos políticos y del sistema representativo.

Además, los militares fueron encadenando preocupaciones estratégicas derivadas del contexto internacional con las institucionales y políticas. La guerra demandaba movilización industrial y ésta, a su vez, un Estado activo y eficiente, capaz de unificar la voluntad popular.

## El peronismo y los trabajadores (1945-1955)

El 4 de junio de 1943, el Ejército depuso al presidente Ramón Castillo e interrumpió por segunda vez el orden constitucional.

El gobierno proscribió a los comunistas, persiguió a los sindicatos, intervino la CGT y las universidades y disolvió los partidos políticos. No obstante, la posición con relación a la guerra y a las relaciones con EEUU dividió a las Fuerzas Armadas, y al año del golpe la situación gubernamental era insostenible.

En ese clima surge con fuerza la figura del coronel Juan Domingo Perón, quien al ser designado al frente del Departamento de Trabajo pone en marcha una política social innovadora que transformó la suerte del régimen militar y el rumbo de la política argentina.

Perón enuncia la necesidad de que el Estado actúe como mediador entre el capital y el trabajo. Para ello, convoca a los dirigentes sindicales – excepto a los comunistas –, promueve su organización y otorga beneficios laborales y sociales que eran reclamados desde principios de siglo por los sindicatos.

Así, va construyendo su poder con una cuidadosa política hacia los diferentes sectores, proponiendo una fórmula de conciliación de clases – trabajadores, capitalistas, políticos, fuerzas armadas e iglesia – para gobernar la Argentina de la posguerra.

Pero, con el transcurrir de los meses, las organizaciones obreras se identifican cada vez más con esa propuesta que se define como anticapitalista y desarrolla los principios de la justicia social, mientras que las asociaciones patronales van distanciándose del proyecto peronista.

Los acontecimientos internacionales y la presión de EEUU fortalecen a la oposición que se organiza en la llamada Unión Democrática. Esta incluye a partidos disímiles como la Unión Cívica Radical, Partido Comunista, Partido Socialista, Partido Demócrata Progresista, los conservadores (todos identificados por un anti-peronismo a ultranza y por su adhesión incondicional a los vencedores de la guerra). El abierto apoyo del embajador de los Estados Unidos, Spruille Braden, termina de definir los campos.

Paralelamente, un sector del ejército molesto por el accionar y el poder acumulado del «coronel sindicalista» (así lo llamaban irónicamente a Perón) forzó su renuncia provocando, sin imaginarlo, el hecho histórico fundante del peronismo. El 17 de octubre de 1945, una multitud se congrega en Plaza de Mayo para exigir la libertad de su líder y la restitución a los cargos.

Lo novedoso de este acontecimiento se debe a la masividad de la convocatoria y su composición definidamente obrera. Su emergencia corona un proceso silencioso de crecimiento, organización y politización de la clase trabajadora; inaugura una nueva forma de participación a través de la movilización, consolida su ciudadanía política y define su identidad, sellando con Perón un acuerdo que ya no se romperá.

De la movilización de octubre surge un movimiento obrero fortalecido que se traduce en la conformación del Partido Laborista. Su programa reco-

ge aportes del socialismo, con propuestas que combinan dirigismo económico y estado de bienestar; el discurso de la democracia real con justicia social y un marcado sentimiento antinorteamericano constituyen las bases del nacionalismo popular y de la «Tercera Posición» (distanciada tanto del comunismo como del capitalismo). El Partido Laborista gana las elecciones en 1946 y consagra presidente de la Nación a Juan D. Perón.

La concepción peronista del Estado se distancia de la tradición política liberal: la identificación del partido con la nación, la marginación del Congreso, la identificación entre el jefe de Estado y el jefe del partido oficial, cuya autoridad derivaba más del plebiscito popular que de las instituciones, son algunas de sus características.

El peronismo impulsó una legislación laboral protectora de los derechos de los trabajadores, proclamados en 10 puntos: derecho a trabajar, a una distribución justa, a la capacitación, a condiciones dignas de trabajo, a la preservación de la salud, al bienestar, a la seguridad social, a la protección de la familia, al mejoramiento económico y a la defensa de los intereses profesionales.

En 1949, la Constitución Nacional fue reformada para adecuarla a las nuevas necesidades sociales. Además de lo enunciado, se incluyeron el derecho a la educación y a la cultura.

Con este marco jurídico, se aprobó la normativa que hizo efectivo el salario mínimo vital y móvil, salario familiar, aguinaldo y vacaciones pagas, descanso semanal y días feriados obligatorios con goce de sueldo, jornadas de trabajo de acuerdo al sexo, la edad y naturaleza de las tareas, protección contra el despido, la suspensión y los accidentes de trabajo. También, se reglamentó el trabajo de menores y se crearon escuelas de aprendizaje y orientación profesional; se organizaron las asociaciones profesionales y los tribunales de trabajo. El sistema de jubilaciones y pensiones y el seguro de vida colectivo fueron obligatorios para los agentes del Estado.

En estos años, se modifica el patrón de distribución social y se funda una nueva relación entre Estado y sociedad. El Estado aumenta su participación en la actividad económica, decide políticas proteccionistas y crediticias, nacionaliza sectores claves de la economía, crea empresas públicas para la explotación de recursos, redistribuye el ingreso a favor de los asalariados elevando su participación en la renta nacional al 60,9% en 1950.<sup>18</sup>

A partir de 1952, este modelo de acumulación comienza a agotarse; la disminución de la tasa de ganancia incide para que la burguesía industrial busque asociarse al capital extranjero y una nueva inserción de Argentina en el mercado mundial.

Paralelamente, la definición de un marco autoritario y el enfrentamiento con la Iglesia terminan de sellar la caída del gobierno. La fundación del Partido Demócrata Cristiano – sólido opositor –, la supresión de la enseñanza religiosa en las escuelas (establecida en 1943), los intentos de separar la Iglesia del Estado y de legislar sobre el divorcio vincular, colocan al gobierno en un enfrentamiento sin retorno.

18 GOLBERT y RAPO-  
PORT, 1973.

En 1955, el peronismo es derrocado por un nuevo golpe de Estado, la “Revolución Libertadora”, denominada por los sectores populares como la “Revolución Fusiladora”.

## **Liberalismos y proscripciones políticas (1955-1966)**

En 1955 se inaugura un período de proscripción del peronismo que se extiende hasta 1973, pese a lo cual su fuerza no menguó.

Con el peronismo proscripto, se define una escena política ficticia, ilegítima y constitutivamente inestable, que abre camino a la puja entre las grandes fuerzas corporativas.

Esta tendencia se verifica en el creciente poder político de una dirigencia sindical burocrática, en el aprovechamiento que hacen los demás partidos políticos beneficiados por las proscripciones del peronismo y en la debilidad de los sucesivos gobiernos elegidos por el voto.

En esta etapa se produce la división del movimiento sindical, la instauración de la Doctrina de Seguridad Nacional (1965) que ubicaba a los militares como garantes de los valores supremos de la nacionalidad frente al peligro comunista, la consolidación de una nueva marginalidad, las “villas”, originadas por un fuerte proceso de migración interna y la llegada de bolivianos, paraguayos y chilenos en busca de trabajo.

La radicalización de los sectores progresistas y la formación de una nueva izquierda tiene en las universidades un ámbito privilegiado. En éstas, los intelectuales construyen y reconstruyen sus interpretaciones y discursos que después se encauzarán en diversas opciones políticas con nuevas miradas sobre el fenómeno peronista e influenciadas por la Revolución Cubana. Son tiempos de antiimperialismo, de países del Tercer Mundo, de revisionismo histórico.

En este período se produjeron dos golpes de Estado: en 1962 fue destituido Arturo Frondizi y en 1966, Arturo Illia. Estas democracias débiles y con escasa legitimación fueron derrocadas sin dificultades.

## **La “Revolución Argentina” y el tercer gobierno peronista (1966-1976)**

Un amplio consenso acompañó al golpe militar de 1966 encabezado por el general Juan Carlos Onganía. Los sectores empresarios -grandes, medianos y pequeños-, la mayoría de los partidos políticos (excepto radicales, socialistas y comunistas) y hasta grupos de extrema izquierda satisfechos por el fin de la democracia “burguesa”, generaron ese consenso que acompañó el inicio de la autodenominada “Revolución Argentina”.

Durante esta etapa, se ve beneficiado el sector más concentrado de la economía, predominantemente extranjero, en tanto se perjudican los sec-

tores rurales, los empresarios nacionales enrolados en la Confederación General Económica (CGE), las economías provinciales, los sectores medios y los trabajadores.

Dos años después de instalado el nuevo gobierno, triunfa el ala más combativa de la CGT, denominada “CGT de los Argentinos” (CGTA), provocando su división. Esta nueva central sindical encabeza un fuerte movimiento de protesta, del que se autoexcluyen los sectores “participacionistas” y “colaboracionistas”.

En mayo del 69, la ciudad de Córdoba estalla. Una multitud, compuesta por obreros, estudiantes y otros sectores medios, controla el casco céntrico de la ciudad y se enfrenta con el Ejército. El “Cordobazo”, como acción de masas, sólo es comparable con la “Semana Trágica” de 1919 y con el 17 de octubre del 1945, y es el acontecimiento fundante de una etapa que se prolonga hasta 1975.

La movilización social se expresó de diversas formas. El activismo sindical de obreros calificados y relativamente bien pagos conjugó sus reivindicaciones tradicionales con el cuestionamiento de las relaciones sociales. Además, incluyó ocupaciones de fábricas, toma de rehenes y gran capacidad para movilizar a otros sectores (trabajadores ocasionales, organizaciones barriales y “villeras”, estudiantes y sectores medios). En las zonas rurales, arrendatarios y colonos se organizaron en las Ligas Agrarias.

Se trataba de un coro múltiple y heterogéneo, pero a la vez unitario, regido por una lógica de agregación, a la que se sumaban otros intereses como los de los grandes productores rurales o el sector empresario nacional, en una legitimación recíproca.

En el mundo, los aires del Mayo Francés clamaban en contra del autoritarismo y por “la imaginación al poder”. En América Latina, la única alternativa posible para terminar con la dependencia era la revolución que conduciría a la liberación.

En 1967, los obispos del Tercer Mundo proclaman su compromiso activo con el cambio social y la Teología de la Liberación. Los sacerdotes tercermundistas facilitaron la incorporación a la política de vastos contingentes de jóvenes educados en los colegios religiosos y formados inicialmente en el nacionalismo católico, que asumieron no sólo su compromiso con los pobres sino también con el peronismo. El compromiso no reconocía límites, y allí estaban las figuras de Camilo Torres y el Che para atestiguarlo.

Las primeras organizaciones guerrilleras surgen en los años 60. Desde las izquierdas o desde el peronismo se constituyen distintos grupos: las Fuerzas Armadas Peronistas (FAP), Descamisados, las Fuerzas Armadas Revolucionarias (FAR) y, hacia 1970, las dos de mayor trascendencia: Montoneros y el Ejército Revolucionario del Pueblo (ERP). Si bien entre las organizaciones había profundas diferencias teóricas y políticas, todas aspiraban – desde una posición vanguardista – a transformar la movilización social en alzamiento revolucionario.

El peronismo de la resistencia resultó permeable a los múltiples discursos provenientes del catolicismo, del nacionalismo, del revisionismo histórico y también de sectores de la izquierda que aceptaron fusionarse con el “pueblo peronista”.

El surgimiento del sindicalismo organizado y de los partidos políticos se debía a la apertura del juego por un gobierno que buscaba salida y, fundamentalmente, a la emergencia social que, en forma indirecta, los revitalizaba y a su vez los convertía en potenciales mediadores. No obstante, se visualizaba una dicotomía – sintetizada en el lema “*Campora al gobierno, Perón al poder*” –, entre el carácter ficticio de la representación política alcanzada por la vía electoral, con el triunfo de Héctor Campora, y quienes la desdeñaban como método válido para alcanzar la liberación nacional.

Entre 1973 y 1976, ya en el gobierno, el peronismo intentó disciplinar a los diferentes actores, combinando persuasión y autoridad (pacto social). Hubo concertaciones sectoriales: la mayor de ellas, suscripta entre la CGT y la CGE, reveló el carácter corporativo (de improbable resolución) de la propuesta, que se fue acentuando durante el transcurso del gobierno.

El caos económico, la crisis de autoridad, las luchas facciosas, el terror sembrado por la Alianza Anticomunista Argentina (Triple A) y la inconveniencia de un Estado democrático para la puesta en marcha de un programa decididamente antipopular, fueron los motivos que desembocaron en el golpe del 76.

## **La dictadura y el terrorismo de Estado (1976-1983)**

El golpe militar de 1976 constituyó el momento culminante de una largo proceso histórico en que militarismo y golphismo se conjugaron para atentar contra la democracia, pero nunca antes se había llegado al “Terrorismo de Estado”.

La dictadura militar llevó al paroxismo la persecución política, la cárcel, la tortura y la desaparición de personas. Su principal objetivo era exterminar a la oposición y sembrar el terror como disciplinador social para la aplicación de un modelo antipopular y excluyente. El Estado se desdobló: una parte, clandestina y terrorista, practicó una represión eximida de responder a reclamos; la otra, pública, apoyada en un orden jurídico que ella misma había establecido, silenciaba cualquier voz.

Desaparecieron las instituciones republicanas, fueron clausuradas autoritariamente la expresión y confrontación pública de opiniones. Los partidos y la actividad política quedaron prohibidos, así como los sindicatos y la actividad gremial; se sometió a los medios de prensa y a las manifestaciones culturales a una explícita censura. El terror cubrió a toda la sociedad.

Clausurados los espacios donde los individuos podían identificarse en colectivos más amplios, cada uno quedó solo e indefenso frente al Estado Terrorista; en una sociedad inmovilizada y sin reacción se impuso la cultura del miedo.

De acuerdo a los lineamientos internacionales y bajo el pretexto de modernización y eficiencia del aparato productivo, se implementa un proceso de apertura económica y de inversiones extranjeras que se tradujo en fábricas cerradas, miles de desocupados y una deuda externa que creció de 7 mil millones a 45 mil millones de dólares.<sup>19</sup>

Los sindicalistas se agruparon, de manera cambiante, en dos tendencias: los dialoguistas y los combativos; estos últimos realizan ya en 1979 un paro general que concluyó con una fuerte represión y la cárcel para la mayoría de sus dirigentes. Hechos similares se produjeron a lo largo de los años 80. El 30 de marzo de 1982, la CGT convoca por primera vez – desde 1975 – a una movilización a la Plaza de Mayo que fue duramente reprimida.

La Iglesia fue complaciente con el régimen militar, y éste estableció una asociación muy estrecha con los obispos, asegurándoles importantes ventajas personales.

El hecho más notable es, sin duda, la construcción del movimiento por los derechos humanos. En medio de la más terrible represión, un grupo de madres de desaparecidos inicia el reclamo por sus hijos. En una novedosa combinación de dolor testimonial y planteamiento ético, atacan el centro mismo del discurso represivo y empiezan a conmovir la indiferencia social.

Las Madres de Plaza de Mayo, también víctimas de la represión, se convierten en la referencia de un movimiento cada vez más amplio e instalan una discusión pública que trascendió los límites nacionales.

En 1981 se da el fin de la prohibición política. Las derechas son convocadas para constituir una fuerza oficialista, mientras radicales y peronistas -junto con otras fuerzas menores- constituyen la Multipartidaria, con el compromiso de no colaborar con el gobierno en una salida electoral condicionada ni aceptar una democracia bajo tutela militar. Junto a sindicalistas, empresarios, estudiantes, religiosos, intelectuales y organismos defensores de los derechos humanos (DDHH) fueron definiendo una fuerza social importante.

La Guerra de Malvinas (1982), y el descalabro financiero, ponen en jaque a la dictadura.

En esta etapa, surgen actores renovados, tanto en la forma de expresarse como en los contenidos, cuyo su protagonismo continuará en la nueva democracia.

Las organizaciones de DDHH colocaron la cuestión de los desaparecidos en el centro del debate, imponiendo a toda práctica política una dimensión ética, sentido del compromiso y valoración de los acuerdos básicos de la sociedad por encima de las filiaciones partidarias que, en el contexto de las experiencias anteriores, eran verdaderamente originales.

La crisis económica generó reclamos legítimos y movilizadores que permitieron la emergencia de protagonismos sociales, algunos nuevos y otros que habían logrado sobrevivir. Los escenarios de lucha eran diversos: un pueblo, un barrio, recitales de rock, experiencias de Teatro Abierto, luchas universitarias y tantos otros que se organizaban sobre bases solidarias.



## La democracia (1983-2001)

Desde 1983 al 2001, durante los gobiernos de Raúl Alfonsín, Carlos Menem y Fernando de la Rúa, se producen y consolidan, como plantea CERRUTTI<sup>20</sup>, cambios en la estructura económica, con concentración del poder, desarticulación de la capacidad de intervención estatal, mayor dependencia respecto de los centros financieros internacionales, destrucción de la industria, aumento de la desocupación y caída de salarios, atomización y debilitamiento del movimiento obrero, fraccionamiento y exclusión de los sectores populares.

20 CERRUTI, 2002.

En el plano político, la aprobación de las leyes de Obediencia Debida y Punto Final, sumado al indulto de Menem para los máximos responsables del genocidio opacan el histórico juicio a las Juntas Militares; los avances del Poder Ejecutivo sobre el Legislativo, el desprestigio del Congreso y el Poder Judicial, la corrupción generalizada, van minando la democracia y haciéndola más restringida.

### Presidencia de Raúl Alfonsín (1983-1989)

La sociedad adhirió a una democracia que entendió como la primacía de la civilidad. En el nuevo discurso democrático, el pluralismo, los acuerdos sobre formas y una subordinación de la práctica política a la ética, pusieron de manifiesto la valoración del instrumento.

Para cuidarlo se puso sobre todo el acento en el consenso alrededor de las reglas y en la defensa conjunta del sistema. Quizá por eso se postergó una dimensión esencial de la práctica política: la discusión de programas y opciones, que necesariamente implicaban conflictos, y se confió en el poder de la civilidad unida para solucionar cualquier tipo de problema.

El gobierno no pudo estabilizar la economía, pero avanzó con relativa facilidad en el terreno cultural y en el de las relaciones exteriores. Con relación a la corporación militar, el levantamiento “carapintada” de Semana Santa (1987) marcó el fin de la ilusión democrática y el fracaso gubernamental para resolver dignamente el conflicto entre los militares y la sociedad

La relación con los sindicatos también fue problemática y, frente a la agudización de la conflictividad social, el gobierno decidió recostarse en los grupos corporativos que antes había intentado combatir

El fin del período se desarrolla en un clima de extrema inestabilidad. El deterioro de la imagen afectó la gobernabilidad; los saqueos y la hiperinflación tuvieron mucho de golpe económico.

## **La década menemista (1989-1999) y el derrumbe de la Alianza (1999-2001)**

La crisis de 1989 allanó el camino a los partidarios de la receta neoliberal. El presidente electo, Carlos Menem, que había ganado las elecciones prometiendo “revolución productiva y salarizado”, fue uno de los más fervientes conversos.

En poco más de un año, se privatizaron los teléfonos, la red vial, los canales de televisión, buena parte de los ferrocarriles y de las áreas petroleras. El ingreso de divisas y la convertibilidad alimentaron el espejismo del ingreso al Primer Mundo.

Además de la aplicación muy prolija de las recetas del FMI, “las relaciones carnales” de Argentina con los Estados Unidos y de la corrupción sin precedentes que caracterizaron la década, se destacan otros aspectos que aparecen como novedosos.

Uno tiene que ver con la transformación del peronismo, ahora convertido en un partido de tipo más convencional por el abandono progresivo de sus características movimientistas y por el debilitamiento de la relación entre éste y los sindicatos.

El otro aspecto se refiere a la visión generalizada en cuanto a la pasividad social o la indiferencia de la sociedad ante tan brutal transformación. Es verdad que la política neoliberal utilizó el miedo como disciplinador social -miedo a la hiperinflación, miedo al desempleo- pero también lo es que la reacción social en contra del modelo excluyente se hizo empleando canales no tradicionales de participación, incorporando nuevas formas.

La deslegitimación progresiva de todos los partidos políticos, incluidos el radicalismo y el justicialismo, fue instalando en la sensibilidad social una visión corporativa de la “clase política”. Esta deslegitimación penetró profundamente todas las instituciones de la democracia y, en gran medida, en los actores que habían sido referentes de las demandas sociales.

Algunos datos son esclarecedores: entre 1989 y 1996, se realizaron 1.734 protestas, de las cuales 877 fueron de matriz sindical, 345 de matriz económica no sindical y 512 de matriz ciudadana.

Las formas que adoptaron estas protestas incluyen puebladas, cacerolazos, apagones, bocinazos, manifestaciones con expresiones artísticas, cortes de ruta, “carpa blanca” docente, marchas del silencio, entre otras. Además, se abordaron nuevos temas tradicionalmente relacionados con hechos privados (caso María Soledad, caso Carrasco, gatillo fácil, etc.).

Todo esto tiene que ver, de manera directa, con la existencia de redes de conflicto previas y a la importancia de calibrar las identidades transitorias de los grupos que protestan. Frente a la supuesta fase terminal de cualquier identidad colectiva, en tanto resultado del quiebre del movimiento obrero, se encuentran nuevas prácticas que señalan un tipo diferente de identidad.

Las protestas y estallidos se van influenciando unos a los otros, en un proceso de aprendizaje social multifacético, que incorpora prácticas y representaciones históricas del movimiento popular argentino.

En este contexto, se incluyen las luchas de los gremios estatales, los movimientos de desocupados, el movimiento piquetero, la conformación de la CTA, la toma de tierras por parte de campesinos pobres y movimientos de aborígenes.

La presidencia de Fernando de la Rúa, a partir del triunfo de la Alianza (1999), fue un breve período con expectativas, no tanto en lo referente a un cambio profundo del modelo económico, sino en el patrón distributivo, terminar con la corrupción instalada en el gobierno y renovar el Poder Judicial. Muy pronto quedó claro que nada de esto se concretaría.

La crisis se fue profundizando a tal punto que cristaliza en los hechos de diciembre del 2001 y se expresa en el “*que se vayan todos*”. Precisamente, en los hechos ocurridos el 19 y 20 de diciembre confluyen actores, activándose y potenciándose formas de protesta que de alguna manera ya estaban instaladas en la sociedad.

## **Democracia y movimientos sociales**

### **La conquista de la esfera pública por los actores sociales excluidos de la política**

#### **La irrupción de la cuestión social**

El modelo agroexportador que se consolidó en 1880 fue acompañado por dos procesos relacionados: la inmigración y el crecimiento urbano<sup>21</sup>.

La inmigración, uno de los pilares en el proyecto de construcción del Estado-nación, facilitó el desarrollo capitalista (mayor oferta de mano de obra), pero también generó nuevos problemas.

La mayoría de los inmigrantes se concentró en las principales ciudades que no estaban preparadas para alojarlos. En consecuencia, surgieron problemas de hacinamiento, falta de atención médica y enfermedades, algunas de las cuales se transformaron en epidemias.

Ante este panorama, las elites –además de percibir los cambios que perturbaban el orden urbano – comenzaron a temer la pérdida del control sobre los sectores populares.

En este sentido, hubo un conjunto de intervenciones desde dos planos: las iniciativas privadas y las medidas estatales (tanto nacionales como municipales). Desde estos ámbitos se registraron tres cuestiones centrales a resolver: uso del espacio, criminalidad y comportamiento popular, que fueron

21 SEMINARA y LOMBARDO, 2002.

atendidas desde el Estado a partir de tres pilares: Departamento de Higiene, Policía y Educación.

En 1890 surgen los primeros conflictos laborales y cuestionamientos al sistema político, que se van agudizando entre 1900 y 1902. Juan Suriano<sup>22</sup> sostiene que se hacen visibles a la clase dominante “una serie de transformaciones que habían permanecido en cierta manera ocultas y veladas a su mirada”.

En este sentido, el autor percibe la Ley de Residencia y el estado de sitio, aplicado éste en 1902, como medidas propias de un modelo de dominación para no permitir la articulación de los conflictos sociales.

Suriano pone en evidencia que al interior de los sectores dirigentes se fue conformando un grupo que “descubrió” el conflicto social y “reconoció” la existencia de la clase obrera, remarcando la necesidad de un giro en la política estatal con respecto a los trabajadores. El autor describe esta política como dual: por un lado, se pretendía erradicar los elementos más contestatarios del movimiento obrero mediante la represión y, por el otro, prevenir y reducir la posibilidad de conflicto, asimilando al conjunto de los trabajadores al sistema.

Según Castel<sup>23</sup>, la cuestión social aparece como el hiato surgido del divorcio entre un orden jurídico-político y un orden económico. Es decir, la “cuestión social” sería la óptica desde la cual los sectores hegemónicos, enquistados en el aparato estatal, ven una amenaza al status quo. En consecuencia, se implementan políticas desde el Estado tendientes a impedir que se produzcan rupturas profundas del orden liberal. El Estado “aparece como el garante de una más justa organización del mundo del trabajo y regulador de la circulación de la mano de obra”.

## La inmigración

Entre 1870 y 1914 llegaron a la Argentina alrededor de seis millones de personas, de las cuales aproximadamente la mitad se asentó en forma permanente. En 1914 casi un tercio de la población del país (29,8%) había nacido en el extranjero y el 80% de ellos eran españoles e italianos.<sup>24</sup>

Un estudio comparativo entre Argentina y Estados Unidos, desde 1880 hasta 1930 realizado por Torcuato Di Tella muestra que nuestro país tuvo un alto porcentaje de inmigrantes, que llegó a constituir entre el 25 y el 30% de la población total, mientras que en Estados Unidos y Canadá no superó el 15%. Además, cuando aquí se nacionalizaba entre el 2 y el 3%, en los Estados Unidos lo hacía el 70%<sup>25</sup>.

La mayoría de los inmigrantes no podía integrar partidos políticos ni participar de las elecciones, ya que la legislación de la época no preveía un régimen de naturalización del ciudadano extranjero. La preocupación de la oligarquía era incorporarlos a la actividad económica pero no a la política. A pesar de esto, los extranjeros participaban de la actividad política real en actividades culturales y de resistencia, ya que muchos integraron asociacio-

22 SURIANO, Juan. *El estado argentino frente a los trabajadores urbanos: política social y represión, 1880-1916*. Buenos Aires: Ed. De la Colmena, 2002. Citado por SEMINARA y LOMBARDO, 2002.

23 CASTEL, R. *La metamorfosis de la cuestión social*. Buenos Aires: Paidós, 1997. Citado por SEMINARA y LOMBARDO, 2002.

24 ZIMMERMANN, sin fecha.

25 RONDINO, 1999.

nes anarquistas o socialistas y fueron los impulsores de la organización del movimiento obrero.

## El movimiento obrero

La expansión económica iniciada en 1880 multiplicó el número de trabajadores. Junto con las actividades más tradicionales vinculadas a la vestimenta y a la alimentación, se instalaron nuevas fábricas, se desarrolló la construcción, los frigoríficos, el transporte de mercaderías en los ferrocarriles y los puertos. También en el interior surgieron nuevos sectores: los obreros del surco en Tucumán, los hacheros del Norte chaqueño, los esquiladores de ovejas en el Sur.

La mano de obra femenina se insertaba preferentemente en el comercio, en las tareas domésticas, de servicio y en la industria textil. Una gran parte no trabajaba en las fábricas sino a domicilio, con salarios inferiores a las obreras de plantas. El promedio de edad oscilaba entre los 16 y 22 años<sup>26</sup>.

El trabajo infantil era muy explotado. Los niños y jóvenes – entre los 10 y los 20 años de edad – se congregaban en las mensajerías y en la venta callejera. En 1873 se instaló la primera fábrica de camisas, donde la mayoría de los obreros eran menores de edad<sup>27</sup>.

La inestabilidad laboral, las malas condiciones laborales y los bajos salarios llevaron a los trabajadores a organizarse en asociaciones gremiales y a realizar huelgas y protestas reivindicativas.

A mediados del siglo XIX, las sociedades mutualistas fueron las primeras formas de organización obrera. De su seno se van diferenciando las “sociedades de resistencia” – nombre adoptado por los primeros sindicatos.

En 1878 los tipógrafos crean su sindicato y protagonizan la primera huelga; en la década del 80 se conformaron varias sociedades obreras: carpinteros y ebanistas, panaderos, maquinistas y fogoneros. Ya en 1895 había más de cincuenta sindicatos, no todos reconocidos por los patrones o el Estado<sup>28</sup>.

La hegemonía del movimiento obrero era disputada fundamentalmente por distintas tendencias: el anarquismo, el socialismo y el sindicalismo revolucionario, variando según las etapas.

En 1901, anarquistas y socialistas confluyeron en la creación de la Federación Obrera Argentina (FOA). Ese año el malestar obrero desembocó en una fuerte huelga general. En 1902, la gran huelga portuaria paralizó el comercio exterior y llevó al gobierno a decretar el estado de sitio, aunque los paros siguieron aumentando. En 1909, se llegó al punto máximo de conflictividad durante la llamada “Semana Roja”, que movilizó a más de 200.000 obreros sobre un total de 400 mil en Buenos Aires.

La oligarquía gobernante comienza a reconocer la presencia de estos nuevos actores, duros cuestionadores del orden existente. La primera reacción estatal fue reprimir: se aprueba la Ley de Residencia, que permitía la expulsión del país de todo extranjero “peligroso”, y se instaura el estado de sitio.

26 NARI, 1993.

27 SURIANO, 1991.

28 CERRUTTI, 2002.

La otra estrategia llevada adelante fue legislar sobre cuestiones laborales. En 1904, Joaquín V. González, ministro del Interior durante la presidencia de Julio A. Roca, encomienda al médico y jurisconsulto Juan Bialeto Massé la preparación de un informe sobre las clases obreras en las provincias.

29 BIALET MASSÉ, 1986.

Bialeto Massé<sup>29</sup>, luego de describir la situación de explotación de los trabajadores rurales, se refiere a la clase obrera urbana diciendo: “... estas cuestiones del trabajo no levantan presión sino encerradas aquí, dentro del círculo de hierro de nuestros centros urbanos, donde únicamente necesitan la tarea del legislador que les dé válvulas de escape para evitar violentos estallidos...”

Este informe estuvo en la base de los primeros proyectos de legislación laboral impulsados por el diputado socialista Alfredo Palacios y constituyó la base del Proyecto de Ley Nacional del Trabajo presentado por González.

La primera ley laboral referida al trabajo femenino, aprobada en 1907, sólo regía para Capital y Buenos Aires y regulaba la situación de las trabajadoras de la industria y del comercio. Estas, según el Censo de la ciudad de Buenos Aires de 1904, constituían respectivamente el 11 y el 15% del total de mujeres que trabajaban, por lo que dejaba afuera a la mayoría de las trabajadoras a domicilio, servicio doméstico y rurales.

Los resultados de esta legislación fueron muy pobres, pero el proceso tiene el valor simbólico de haber comenzado el largo camino de reconocimiento de los derechos sociales de los trabajadores.

## El surgimiento de la CGT

Desde 1935 se incrementa notoriamente el número de asalariados. La clase obrera deja de ser fundamentalmente de origen inmigrante para pasar a estar compuesta por trabajadores migrantes del interior de país, quienes llegan a Buenos Aires en busca de trabajo (posteriormente serán la base social del peronismo).

30 GOLBERT y RAPO-  
PORT, 1973.

A fines de 1930 se crea la Confederación General del Trabajo (CGT)<sup>30</sup>, como resultado de la fusión de la Confederación Obrera Argentina (COA) – socialista – y la Unión Sindical Argentina (USA) – de sindicatos independientes. La Federación Obrera Regional Argentina – (FORA), anarquista –, se niega a participar aduciendo cuestiones de principios. En la base de unificación de la CGT se señala el principio de prescindencia del organismo con respecto a los partidos políticos. Este punto es el eje de la discusión sindical y provocará continuas divisiones, agravadas por la posición conciliadora que la CGT mantiene con el gobierno.

Hasta 1935, la dirección de la CGT no era elegida democráticamente sino por el acuerdo entre las dos tendencias. En ese año, un grupo de sindicatos socialistas y comunistas deponen a la conducción cegetista y proponen llamar a un congreso confederal. Otros, disconformes, se separan y constituyen una CGT paralela – luego pasa a ser la USA (1937)–, que mantiene la prescindencia del accionar sindical respecto de la acción partidaria.

En julio de 1939 la CGT llama a su primer Congreso. El temario, además de abarcar la defensa de la ley 11.729 (indemnización por despido), trabajo de la mujer y de los jóvenes, derogación de la Ley de Residencia, se pronuncia en contra del racismo y del antisemitismo, a la vez que reafirman su adhesión a la democracia contra cualquier gobierno totalitario. En 1942, una nueva división generada, fundamentalmente, por el debate sobre la prescindencia partidaria, da lugar a la CGT N° 1 y a la CGT N°2.

La clase obrera dividida había sufrido enormes fracasos, tanto por la debilidad e inconsecuencia de los dirigentes como por la política represiva de las clases dominantes. Sin embargo, a medida en que fue creciendo numéricamente y adquiriendo importancia en la producción, el sector trabajador adquiere mayor conciencia de su postergación y reclama participar como clase en la toma de decisiones políticas y económicas.

En ese contexto, el entonces coronel Juan Perón se hace cargo del Departamento Nacional de Trabajo (1943). Su accionar y las masas que va nucleando posibilitan concretar objetivos que venían siendo reclamados por el movimiento obrero desde el comienzo de la organización sindical.<sup>31</sup>

31 *Ibidem*

## **El sindicalismo peronista**

El sindicalismo peronista guarda una gran similitud estructural con el modelo impuesto en los países del socialismo real. Aquella idea del partido de la clase obrera en el poder, con el destino de dar solución de todas las demandas, negaba la posibilidad de organizaciones autónomas que las reivindicara. En consecuencia, el sindicato era la correa de transmisión de las políticas del partido hacia los trabajadores

El peronismo encarnó en la Argentina la reivindicación de los derechos de la clase trabajadora y la CGT fue su correa de transmisión, tanto en el gobierno como en la resistencia.

El sindicato como parte del funcionamiento del Estado en la administración de la salud de los trabajadores, de la gestión de la previsión social, fue generando un vaciamiento en la conciencia de apropiación de la clase trabajadora de esa herramienta de lucha contra la patronal y el propio Estado.

Para los trabajadores de la época, la característica principal del gobierno de Perón fue su carácter reivindicatorio. Las principales medidas de protección del trabajador -tanto en lo social como en sus relaciones laborales- se asentaron en una concepción de conquista de derechos negados. Esos logros fueron asumidos en la conciencia colectiva no como resultado de luchas concretas sino como legados de un gobierno que los representaba.

La contrapartida de esa concepción fue la “lealtad”, regla de oro del sindicalismo hacia el gobierno.

Si bien esta etapa del primer gobierno peronista reconoce conflictos y luchas del movimiento trabajador, la tónica dominante fueron las movilizaciones de apoyo al gobierno, particularmente a la figura de Eva Perón.

Evita, consagrada como “abanderada de los humildes”, desarrolló una política de asistencia social personal y directa, enfrentada en muchas ocasiones con la “burocracia sindical”.

Este quiebre profundo entre una historia de más de setenta años de un sindicalismo de lucha, no reconocido, ilegalizado y perseguido por el poder y un presente de pleno reconocimiento y de distribución del ingreso nacional, marcó definitivamente el comportamiento del sindicalismo argentino hasta el presente.

### Las primeras luchas feministas

Desde las guerras por la independencia, las mujeres desarrollaron un importante papel: Juana Azurduy, Manuela Pedraza, Macacha Güemes y tantas otras que quedaron invisibilizadas en las historias oficiales.

32 FEIJ00, 1988.

La primera referencia a las luchas laborales femeninas aparece en 1888<sup>32</sup>, cuando se realiza una huelga de empleadas domésticas, en protesta por la imposición de la “libreta de conchabo” (libreta de trabajo)

Las pésimas condiciones reservadas a la mano de obra femenina que, según el censo de 1914, se elevaba al 22% de la población trabajadora, hizo que la punta de lanza de las reivindicaciones feministas partiera del análisis económico, facilitado primero por el anarquismo y luego por el socialismo.

Ya en 1890, el Manifiesto del Club Vorwaerts, de trabajadores socialistas, transcribiendo las resoluciones del Congreso Obrero de París de 1889, además de solicitar leyes protectoras del trabajo y el control de las mismas por la clase obrera de todos los países del mundo, propone apoyar la consigna “Lo mismo por la misma actividad”, es decir “igual salario por igual trabajo”. Son las primeras consignas feministas en el mundo del trabajo.

A mediados de abril de 1902, el periódico *La Vanguardia* hace un llamamiento para la celebración del 1º de mayo dirigido, por primera vez, específicamente a las mujeres. El Centro Socialista Femenino, por su parte, le brinda apoyo al proyecto de ley de protección al trabajo de mujeres y de niños en la fábrica, presentado en 1903 y sancionado en 1907 (ley 5.291).

Los primeros proyectos de ley presentados para transformar el status jurídico de las mujeres se referían al divorcio y a los derechos civiles. Luis María Drago en 1902, Alfredo Palacios en 1907 y 1915, del Valle Iberlucea en 1919 y Mario Bravo en 1926, presentaron proyectos que fueron aprobados en 1926, cuando se promulga la ley 11.357 de Derechos Civiles de la Mujer. Un año después, en 1927, se promulga en San Juan el voto femenino, convirtiéndose en la primera provincia argentina donde las mujeres podían ejercer ese derecho.

El movimiento feminista se divide, desde su nacimiento, en una tendencia que podría llamarse “femenina y de mejoramiento”, y otra, “sufragista y clasista”, de malas relaciones entre ambas. Los propagandistas de la época lo llamaban, “feminismo de salón”, “sportivo” o de “diletantes”, opuesto a un



“feminismo de clase”. Decía Carolina Muzzili, obrera, estudiosa de las cuestiones referidas al trabajo de mujeres y niños: “Yo llamo feminismo de diletantes a aquel que solo se preocupa por la emancipación de las mujeres intelectuales. Es hora de que el feminismo sportivo deje paso a aquel verdadero feminismo que debe encuadrarse en la lucha de clases. De lo contrario el movimiento feminista sólo será un movimiento elitista...”<sup>33</sup>

33 COSENTINO, 1884.

Estas dos tendencias se manifiestan en las distintas agrupaciones y centros, perfilándose una doble circulación: la que toma a la mujer como integrante de la fuerza de trabajo y busca mejorar su situación, y la otra que pone su acento en el logro de los derechos políticos.

En 1910 se organiza el Primer Congreso Feminista Internacional de la República Argentina, donde se piden modificaciones legales como el divorcio, la igualdad de salarios, la ley de silla y el voto femenino.

Además, desde 1906 numerosas revistas, hojas sueltas, folletos, artículos en diarios y periódicos dan cuenta de la gran actividad que desarrollaban las mujeres.

Esta extraordinaria movilización comienza a decaer a mediados de 1920, aunque toma fuerza la reivindicación del sufragio. La Asociación Argentina del Sufragio Femenino logra 100 mil adhesiones a su programa.

### **El sufragio femenino y el peronismo: entre la conquista y la oferta**

En 1936 surgen dos nuevas organizaciones que se suman a las reivindicaciones por el voto femenino: la Federación Argentina de Mujeres Universitarias y, principalmente, la Unión de Mujeres Argentinas (UMA), presidida por Victoria Ocampo, considerada casi unánimemente el paradigma del feminismo de los años 30.

En 1944, con Perón en la Secretaría de Trabajo, comienza a diseñarse una política dirigida a las mujeres<sup>34</sup>. Se crea la División de Trabajo y Asistencia a la Mujer, primer organismo de este tipo en la historia institucional argentina. Poco después, se forma la Comisión pro derecho al sufragio, facilitando desde el gobierno la incorporación femenina a la práctica política. El 17 de octubre del 45, las mujeres que comienzan a adherir al peronismo se lanzan a la calle y se convierten en agentes de movilización. Por su parte, la UMA – integrada a la Unión Democrática – es absolutamente hostil al gobierno.

34 SANCHIS y BIANCHI, sin fecha.

Apenas asume la presidencia, Perón se pronuncia a favor del sufragio femenino y Evita se transforma en emisora privilegiada del discurso dirigido a las mujeres.

### **El Partido Peronista Femenino**

En 1949 se crea el Partido Peronista Femenino (PPF)<sup>35</sup>. Así, las mujeres son incorporadas al cuerpo social y adquieren visibilidad pública; en 1951 alcanzan representación parlamentaria al ser elegidas veinticuatro diputadas y siete senadoras para el Congreso Nacional.

35 SANCHIS y BIANCHI, sin fecha.

La visibilidad en el ámbito público se alcanza por dos vertientes: por un lado, a través de la política de promoción de los sectores populares que permite a las mujeres canalizar las aspiraciones ligadas a su situación social de marginamiento y postergación. Por el otro, adquieren identidad de género que les permite cuestionar la subordinación a la autoridad masculina y que se apoya en el ejercicio de la maternidad en lo público.

La movilización, promovida desde el Estado, tiene como principal objetivo canalizar las políticas gubernamentales hacia las mujeres, más que recoger las propuestas desde ellas hacia el gobierno. Esto se ve favorecido por la falta de autonomía del sector al que apela el PPF, en su mayoría carentes de experiencia política previa, amas de casa distantes y ajenas al ámbito público. La muerte de Eva Perón y la posterior caída del gobierno peronista implican la pérdida de legitimidad para la acción pública de las mujeres.

Pero el límite mayor de esta experiencia radica en la particular identidad de género sobre la que se asienta la participación femenina a través del PPF. Ni la inserción parlamentaria de una alta proporción de mujeres, ni la expresión institucional a través de un partido político, facilitan el acceso al nivel del poder formal, en tanto existe una desvinculación entre estos espacios: más que vínculos de las mujeres con la política – y en ese sentido expresiones representativas de un nuevo sujeto político –, son vistas como resultantes del poder informal de Eva Perón.

## **Avances y recursos en la construcción de una esfera pública democrática**

La construcción de una esfera pública democrática forma parte de un proceso de democratización que intenta hacerse en la Argentina desde el retorno a la democracia en 1983. Este proceso está minado de quiebres; lo público es todavía el lugar del conflicto y de la confrontación, del reclamo, de la resistencia y de la defensa, sin que se pueda consolidar un proceso de democratización real.

Según Garreton<sup>36</sup>, la consolidación democrática está ligada a tres aspectos fundamentales:

1) La redefinición de un modelo de desarrollo que reparta los costos de la crisis, es decir, abordar el problema de la justicia social y la equidad.

2) El establecimiento de un nuevo modelo de relaciones entre el Estado y la sociedad civil, que se haga cargo de la necesaria distinción entre Estado, régimen político y sociedad civil. Esto supone, por un lado, el fortalecimiento de la capacidad de gestión del Estado como agente de desarrollo y democratización y, por el otro, el fortalecimiento de la sociedad civil. También incluye mayor autonomía de las organizaciones y movimientos sociales, creando espacios reales de poder y participación en los niveles locales, con el

36 GARRETON, sin fecha.

traslado efectivo de poderes estatales concentrados y la generación de instancias de decisión que democratizen la gestión del Estado.

3) La constitución de un sistema fuerte de partidos que asegure la democracia política y la democratización global.

Ninguno de estos aspectos se han concretado en la Argentina de los 80 y 90, por lo que no se puede hablar de consolidación democrática y, menos aún, de construcción de una esfera pública democrática.

La situación de “catástrofe social” – consecuencia del modelo neoliberal – dificulta el tránsito hacia una mayor democratización. A pesar de todo, se pueden reconocer algunos caminos abiertos y ciertas conquistas que remiten a la construcción de ciudadanía, entendida como “un espacio conflictivo vinculado al poder que refleja las luchas acerca de quienes podrán decir qué” (Van Gusteren<sup>37</sup>).

37 VAN GUSTEREN, 1994.

Los nuevos movimientos y organizaciones sociales, las ONGs, nacidos en los años 80, se caracterizan por su heterogeneidad, horizontalidad, por no plantearse la toma del poder sino la afirmación de identidades – como un primer paso de resistencia –, la defensa de sectores determinados, la construcción de ciudadanía, constituyendo avances importantes en el camino de consolidación de la democracia.

La politización de todos los espacios convierte a estos movimientos y asociaciones en lugares de democracia participativa, que no significa otra cosa que la transformación, en cada uno, de las relaciones de poder en relaciones de autoridad compartida.

## **El movimiento de derechos humanos**

La dictadura militar que se instaura con el golpe del 24 de marzo de 1976, pone en marcha un sistema represivo nunca antes conocido. La aplicación del terrorismo desde el Estado trajo aparejado prisión, tortura, exilio, miles de muertos y 30 mil desaparecidos.

En este contexto, se conforman múltiples organismos de derechos humanos que, en plena dictadura y pese a la represión, fueron los primeros en producir hechos que quebraron el silencio y la impunidad. Así, el movimiento de DDHH supo articular un espacio de participación que operó –en tanto reformulaba sus demandas y lograba condensar los nudos de conflicto–, como eje de oposición al gobierno militar y de ruptura frente a la dominación autoritaria<sup>38</sup>. De ese modo, se constituyó en un nuevo actor social que nucleó adhesiones a partir de principios de valor indiscutibles como la defensa de la vida, la verdad y la justicia y una exigencia ética insoslayable: el castigo de los responsables.

38 SONDEREGUER, 1985.

Este nuevo actor social establece una práctica novedosa y abre el espacio a la reflexión. Al asumir la defensa y reivindicación de los derechos humanos se coloca en un lugar que despeja la naturaleza del régimen político y revela que su demanda es motor de democratización. Los derechos humanos ya no son sólo aquello que está antes y hay que respetar, sino

aquello que está después y que hay que construir. Se presenta como horizonte, como utopía<sup>39</sup>.

Las Madres de Plaza de Mayo, las Abuelas, la Asamblea Permanente por los Derechos Humanos, el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), Familiares de Detenidos y Desaparecidos por Razones Políticas, el Movimiento Ecuménico por los Derechos Humanos y, más recientemente, HIJOS y Hermanos, son parte de ese inmenso movimiento, que empezó durante la dictadura y que hoy sigue siendo un ejemplo de reclamo contra el olvido y la impunidad.

Sus logros son importantes: el reconocimiento legal de la situación de los desaparecidos, la integración a nuestro sistema legal de la figura de la desaparición forzada, la incorporación de los convenios y pactos internacionales de Derechos Humanos a nuestra Constitución, la recuperación de la identidad a un gran número de hijos e hijas de secuestrados. En tanto, el justo juicio y el castigo de los responsables todavía sigue siendo una reivindicación no lograda.

Los “escraches” (repudios públicos frente a los domicilios) iniciados por HIJOS, contra quienes estuvieron comprometidos con la represión, para dar a conocer sus antecedentes, ha permitido la condena social ante la imposibilidad de lograr que el Estado administre justicia. La condena social no es indultable y seguirá produciéndose hasta que los responsables del terrorismo de Estado sean castigados.

## Las mujeres

Beatriz Schmukler<sup>40</sup> afirma que la participación del movimiento de mujeres en el Cono Sur durante la década de los 80, tuvo su eje de acción en el plano de la democratización social. Este camino implicó una participación fuera de la política partidaria mediante la defensa de la igualdad entre los géneros en las instituciones sociales y de la afirmación de una nueva feminidad como fenómeno colectivo, por medio de la cual se planteó el respeto a los derechos humanos y sociales.

Schmukler considera que la desaparición o el esclarecimiento de los prejuicios de género contribuye a la reducción de mecanismos que facilitan la desigualdad social. Así, se proponen cambios en los mecanismos de la interacción institucional que modifican viejas modalidades autoritarias, tales como: 1) cambio en las vías de acceso para la elección de autoridades, con el fin de que dejen de ser clientelísticas; 2) cambios en los valores que sustentan y delimitan a ciertos sujetos elegibles según su sexo, raza o nivel socioeconómico; 3) eliminación de los prejuicios que impiden a determinados sujetos pertenecer o integrarse socialmente a las instituciones por razones étnicas, de clase o género; 4) cambios en los estilos de comunicación institucionales que promueven sanciones disciplinarias y otros modos de control social, que dificultan conocer la arbitrariedad de las normas y su

parcialidad, como por ejemplo cuando se dice “esto se hace así” o “uno debe comportarse así”.

Entre las organizaciones de mujeres más importantes de esa etapa se encuentran, además de las Madres de Plaza de Mayo, las mujeres de sectores más pobres y amas de casa que se agrupan para defender la subsistencia de su familia, por el mejoramiento de sus barrios, para tener terreno y casa propios, por la defensa del consumo. Se organizan en asociaciones de vecinos, clubes de madres, comedores y ollas populares. La participación nace de la inserción en el ámbito barrial y del papel de ama de casa.

Este activismo revolucionó la vida y la práctica de miles de mujeres, aunque no se logra todavía incluir con total legitimidad dentro de los grandes problemas socio-políticos del país.

Uno de las acciones más importantes que produjo el movimiento de mujeres en Argentina son los Encuentros Nacionales de Mujeres, nacidos por la iniciativa de un grupo que había participado de la Conferencia de Naciones Unidas realizada en Nairobi, Kenya (1985), y que estuvo en el origen del Primer Encuentro de Buenos Aires (1986).

El movimiento de mujeres es un movimiento político-social. Se propone cambiar la sociedad pero, a diferencia de los partidos políticos, no plantea tomar el poder del Estado. Cuestiona lo existente, crea nuevas formas de organización y desarrolla una potencialidad de transformación que no es posible evaluar en el presente. Tanto el movimiento como sus integrantes son una mezcla de lo viejo y de lo nuevo, reflejo también de la lucha interna de cada una de las mujeres que se “mueven” para desembarazarse del rol impuesto desde hace siglos.

El movimiento feminista, por otra parte, participa de los encuentros nacionales pero con algunas variantes. En los últimos años, organizan los encuentros nacionales feministas, a los que asisten mujeres de todos los sectores y todas las regiones.

La confluencia del movimiento de mujeres y del feminismo, así como la articulación entre las diversas organizaciones, son complejas, pues se trata de construir nuevos modos de reconocimiento mutuo que no son los tradicionales del sistema de partidos. La horizontalidad, la democracia interna, el debate, necesitan todavía de la creación de nuevas formas de hacer política, más allá de las construidas en el orden patriarcal que ha excluido a las mujeres como sujeto<sup>41</sup>.

41 DI MARCO, Graciela, 1997.

## **Ofertas de participación femenina desde el Estado**

Las primeras ofertas de participación femenina se dieron durante el gobierno peronista.

Con la recuperación de la democracia, en los años 80, se concedieron pequeñas porciones de la estructura del Estado <sup>42</sup>.

42 *Idem.*

Durante el gobierno de Alfonsín, se creó la Subsecretaría de la Mujer. Con

Menem en la presidencia se organiza el Consejo de la Mujer (1991), para dar cumplimiento a la Convención sobre la Eliminación de Todas Formas de Discriminación contra la Mujer -ratificado por ley en 1985 e incorporado a la Constitución Nacional en 1994.

Las acciones y programas desarrollados están sintetizados en el Plan de Igualdad de Oportunidades y Trato para las Mujeres, que significó el compromiso del gobierno nacional para sus políticas en el bienio 1993-1994.

También el Consejo de la Mujer recogió todas las iniciativas construidas desde el movimiento de mujeres<sup>43</sup>, constituyendo un ejemplo de cómo se pueden elaborar políticas públicas, aunque duró muy poco en el país menemista. A partir de allí el Consejo dejó de tener atribuciones, y así siguió en todos estos años, con pequeños variantes.

43 *Ibidem.*

### **El surgimiento de una nueva Central de Trabajadores (CTA)**

La historia contradictoria del sindicalismo argentino de la segunda mitad del siglo XX se encuentra en el origen de la actual crisis de representación de los trabajadores formales en la Argentina. Su agotamiento histórico está ligado a un modelo de país inviable en las actuales circunstancias históricas y su falta de comprensión del escenario actual, en que el capitalismo destruye las fuerzas productivas y excluye masivamente a la mitad de la población.

A principios de los años 90, aparece la Central de los Trabajadores Argentinos, como experiencia alternativa a la vieja CGT; se trata de una construcción de sectores trabajadores con elevada conciencia sindical y una larga historia de lucha y de resistencia<sup>44</sup>.

44 PAULÓN, 2002.

El peronismo encarnó en la Argentina la reivindicación de los derechos de la clase trabajadora y la CGT fue su correa de transmisión, tanto en el gobierno como en la resistencia. Esto funcionó hasta el menemismo, cuando la CGT se “suicida” apoyando la consolidación del modelo neoliberal.

La CTA es heredera de las viejas luchas anarquistas y socialistas de fines del siglo XIX y principios del siglo XX. Es necesario recordarlo, porque el viejo sindicalismo peronista intentó negar la historia al considerar que el sindicalismo se funda en 1945, con el modelo creado por Perón, “olvidando” lo anterior. El “unicato” sindical encierra una verdadera concepción ideológica que excluye cualquier otra concepción. No admite competencia, ni siquiera en la existencia histórica.

Los excluidos del sistema fueron los que abonaron el crecimiento de la CTA. Primero, los excluidos de la geografía excluida: la CTA se hizo fuerte en el Sur y en el Norte del país. Posteriormente, se expandió hacia los cordones de pobreza de las grandes ciudades, y desde allí fue legitimando su acción hacia los trabajadores formales y los sectores medios.

La CTA aporta desde el espacio sindical un avance notable en los reclamos de democratización, articulándose con el movimiento de derechos huma-

nos y con el de desocupados. También cuestiona severamente el verticalismo, el autoritarismo, tanto en el espacio propio como en el estatal, constituyéndose en articuladora de propuestas de reclamo en la esfera pública.

Las marchas, las caminatas y los grandes actos en las plazas, junto a las demás organizaciones, cuestionan permanentemente todas las políticas – las educacionales, las sociales, las económicas y las culturales –, que atentan contra la democracia y los derechos humanos. La afiliación y el voto directos son dos herramientas metodológicas esenciales para constituirse en una central alternativa y construir un sindicalismo distinto.

## Las ONGs y las organizaciones sociales

El movimiento de ONGs y organizaciones sociales ha tenido un fuerte crecimiento desde los años 80, y el debate en torno a su rol sigue vigente. Las críticas provenientes de distintos sectores en cuanto al posible rol de “colchón del ajuste” en un sistema excluyente tienen, en algunos aspectos, sentido cuando se trata de instituciones o asociaciones que, vinculadas a fuertes financiamientos empresariales o del FMI, tendiendo más a desarrollar tareas que suplantando los servicios que el Estado deja de atender, que al fortalecimiento, la defensa, la promoción y el apoyo a las luchas de los sectores excluidos.

Dada la imposibilidad de analizar en profundidad estos debates y a la diversidad de ONGs y asociaciones existentes, nos limitaremos a dar cuenta de una articulación denominada Amuyen, que a su vez lleva adelante la dinámica del Mercosur, origen de este trabajo.

Amuyen<sup>45</sup>, que en idioma mapuche significa “construyendo juntos”, es un espacio de organizaciones sociales que se constituye en Argentina en 1998, a partir de ciertas definiciones y coincidencias y con un rasgo común: todas son *partenaires* del Comité Católico contra el Hambre y por el Desarrollo (CCFD).

45 AMUYEN, 2001a.

Las organizaciones que componen Amuyen son: Acción Educativa, CENEPP, CANOA, FEC, Incupo, Centro Nueva Tierra, Indeso Mujer, IDEP; trabajan en distintos territorios y con diferentes sectores sociales.

Los documentos de Amuyen <sup>46</sup>, explicitan el rol de las ONGs en la actual coyuntura:

46 AMUYEN, 2001b.

- Reconocerse y consolidarse como sujetos políticos, individuales y colectivos;
- Priorizar la identificación, construcción y consolidación de los actores sociales/políticos con los que trabajan, para reforzar el tejido social de la sociedad civil mediante la incorporación activa de actores sociales excluidos y/o postergados a las tareas de construcción social de una sociedad distinta;
- Desde el trabajo, por la vigencia de sus derechos (al trabajo, a la alimentación, a una vivienda digna, a la salud) aportar al contenido de la

sociedad civil, permitiendo que los actores sociales puedan llegar a tener protagonismo en el campo político;

- Promover la organización y el fortalecimiento de la mayor cantidad de actores sociales/políticos genuinos que participen en la elaboración y administración de soluciones a sus problemas. Trabajar en el empoderamiento de las organizaciones;
- Apoyar procesos de búsqueda de un desarrollo justo, integrado, sostenible, que posibilite a todos el acceso y ejercicio de una ciudadanía plena fundada en valores que tengan como centro al ser humano;
- Procurar alianzas y concertaciones con otros actores sociales/políticos con los cuales puedan compartir objetivos fundamentales y estrategias de acción;
- Trabajar permanentemente en la articulación de actores sociales y organizaciones como parte de la construcción de un nuevo y alternativo consenso social y político, para así ocupar en forma activa y protagónica los espacios de confrontación y concertación para la definición política, que abre esta democracia;
- Participar de los debates en los espacios públicos, expresando pensamientos, experiencias, ideas y propuestas, para sensibilizar y crear opinión sobre los problemas de la pobreza, incentivando el diálogo y la búsqueda de soluciones compartidas;
- Aportar y tratar de incidir en la calidad de la elaboración y ejecución de las políticas sociales;
- Contribuir a la consolidación de un Estado que garantice los derechos humanos, que sea regulador de lo público, con distintos modelos de gestión (delegación, descentralización, consolidación de los gobiernos locales), articulando con otros actores. La construcción del Estado es una cuestión de todos los sujetos sociales/políticos”<sup>47</sup>.

47 *Idem.*

Desde el año 2001, las Redes Amuyén, Confluencia, Encuentro e Intercambio Hábitat comenzamos un proceso de vinculación e intercambio dirigido a reflexionar y diseñar estrategias de acción conjuntas orientadas a la construcción de articulaciones desde la sociedad civil que permitan elaborar tanto discursos y acciones alternativas a las de la hegemonía neoliberal dominante como también colaborar con la edificación de una sociedad justa e igualitaria.

En un documento conjunto referido a este espacio, las redes definen como el objetivo de esta articulación: “el de actuar conjuntamente a partir de las transformaciones ocurridas en la Argentina, para construir un nuevo posicionamiento como ONG’s y organizaciones sociales. Desde esta perspectiva, se procura delimitar líneas de acción prioritarias para promover un reposicionamiento conjunto en este escenario que favorezca la democracia, la distribución de la riqueza y la soberanía en nuestro país y en la región”<sup>48</sup>.

48 *Ibidem.*

En este marco, a las ONG’s nos cabe un rol político de aporte a la construcción de poder popular, a la constitución de sujetos políticos; de trabajo con y para los sectores populares, de aporte educativo cultural, de acompañamiento a los movimientos sociales en sus luchas estratégicas, hoy más



que nunca activas a través de los movimientos de piqueteros, de pueblos originarios, de campesinos/as, fábricas recuperadas, asambleas, CTA, etc.

## El contexto actual

### Crecimiento de la pobreza y la exclusión social

La consolidación del modelo neoliberal ha llevado al país a una situación calificada como de “catástrofe social”<sup>49</sup>. En junio de 2002, el PBI per cápita era un 23% inferior al de 1975.

49 Marco Institucional de las Redes, 2004.

Actualmente, la Argentina tiene el 51,4% de la población (18.219.000 personas) bajo la línea de pobreza y el 21,9% (7.777.000 personas) en situación de indigencia<sup>50</sup>.

50 LOZANO, 2002.

El 66,6% de los menores de 18 años (8.319.000) se hallan bajo la línea de pobreza. Se trata de un país en que la mayor parte de los pobres son niños y en el cual la mayor parte de los niños son pobres. En valores absolutos, la mayor parte de la población pobre vive en los centros urbanos más importantes. En términos relativos, el Nordeste y el Noroeste revelan porcentajes de la población en situación de pobreza e indigencia que son un 40% y un 78% superiores a los promedios nacionales.

Considerando el período recesivo iniciado en 1998, la desocupación ha trepado un 74,2%, la pobreza un 67% y la indigencia un 180%.

El ingreso promedio de los asalariados, a fines de 2002, fue un 66,7% inferior al vigente en 1974 y equivale hoy a menos de la mitad del de aquella época.

La Argentina consume valores equivalentes a los necesarios para que 300 millones de personas estén por encima de la situación de indigencia. La Argentina consume valores equivalentes a los necesarios para que 128 millones de personas estén por encima de la línea de pobreza. Redistribuyendo el 2,5% del consumo total de los hogares no habría indigencia en la Argentina. Redistribuyendo el 14,8% del consumo total de los hogares no habría pobres en nuestro país.

### El proceso de descuidanización y debilitamiento democrático

La profundización de la desigualdad y la decisión de mantener políticas que la promuevan destruye el sistema democrático y requiere un orden que cercene libertades y acreciente el autoritarismo<sup>51</sup>.

51 AMUYEN, 2001.

Cuando se desnaturaliza la idea de derechos sociales y ciudadanos y el acceso a un trabajo digno, a la educación y a la salud dejan de ser derechos que el Estado debe garantizar, se abre una brecha en la que son factibles todo tipo de distorsiones: desde la represión a los «pobres malos» que cortan rutas e impiden el libre tránsito de los ciudadanos hasta el asistencialismo como mecanismo de control social en el caso de los «pobres buenos».

El proceso social actual produce, simultáneamente, la vigencia de regímenes democráticos de gobierno y la aplicación de políticas económicas y sociales sustentadas en el libre-mercadismo más salvaje, que expulsan a grandes sectores de la sociedad de los mínimos vectores de inclusión social. Es por ello que la exclusión social implica un proceso de “desciudadanización” de la población y de debilitamiento democrático. La pérdida de ciudadanía ha reducido el ejercicio de los derechos, especialmente de aquellos vinculados al voto y a la renovación democrática.

Otro aspecto importante es la crisis del modelo de representación política ligado, entre otras cosas, al tema de la corrupción y la implementación de procedimientos corporativos dentro de la esfera del Estado.

### **Fragmentación y desintegración social**

“La diversidad de identidades se transforma, en un punto, en un problema de construcción de lo colectivo, allí donde la identidad común no puede desconocer estas particularidades, ya que el repertorio simbólico y el imaginario de pertenencia no proveen ‘denominadores comunes’ para la identidad. Esto supone no sólo una carencia de simbolismo y elementos culturales para nombrar a un conjunto disperso de grupos que no se reconocen entre sí, sino también la ausencia de mediaciones institucionales que proveían a las personas de un ‘lugar’ desde el cual entender a la sociedad y las trayectorias y perspectivas posibles para su vida personal y comunitaria”<sup>52</sup>.

52 AMUYEN, 2000.

La Argentina tiene una larga historia acumulada por organizaciones con trayectorias políticas y sociales desarrolladas, y una conciencia cultural muy fuerte en torno a los derechos sociales y políticos, hoy fuertemente jaqueados.

El proceso vivido desde 1976 en adelante fue fragmentando a la sociedad a medida que se profundizaba el repliegue de las organizaciones populares y entraban en crisis las estructuras tradicionales de representación.

Además, la globalización de la economía y de las comunicaciones, el impacto de los medios masivos en la vida cotidiana, el consumo como patrón de comportamiento societal, juntamente con el crecimiento de la pobreza y de la exclusión social, profundizaron la fragmentación social.

Esta creciente exclusión genera un proceso sostenido de índole cultural que se arraiga en los sectores más desprotegidos, con la consiguiente pérdida de la conciencia de ser “sujetos de derechos”. Es decir, se va imposibilitando la simbolización de los derechos como recursos movilizados de la acción individual y colectiva.

Se produce así una fuerte contradicción: si bien “todos los ciudadanos son iguales” por su titularidad de derechos, hay simultáneamente una profunda desigualdad en la provisión de derechos, es decir en la posibilidad material y simbólica de ejercer los derechos de cuya titularidad supuestamente se goza.

## Nuevas organizaciones y nuevos actores

A partir del 19 de diciembre de 2001 el pueblo argentino no ha cesado de reclamar por la corrupción de los dirigentes, por el “corralito” que le impide disponer de su dinero, por la Corte Suprema corrupta y aliada al poder, por la comida, por la vivienda, por la salud, por la educación; es decir, por todo lo que le fueron privando en estos años.

Se trata de un nuevo fenómeno social forjado en la última década y que incluye a los trabajadores, desocupados, (piqueteros) y a sectores de la clase media cuyos ahorros fueron expropiados (caceroleros).

### Movimiento piquetero

Es un nuevo fenómeno que tiene como antecedentes:

- El “santiagueñazo”: Santiago del Estero, es una provincia con altos niveles de pobreza y con relaciones casi feudales. En 1993 se produjo una explosión violenta que trajo aparejado el incendio de la Casa de Gobierno, el Palacio de Justicia y la Legislatura – los tres poderes del gobierno provincial.
- La lucha de los trabajadores estatales y municipales de todo el país que debieron salir a la calle para cobrar sus salarios.
- La huelga metalúrgica de Tierra del Fuego de mayo/abril de 1995 contra los despidos y los cierres de plantas, donde fue asesinado el primer trabajador en esta etapa: el metalúrgico Víctor Choque<sup>53</sup>.

53 OVIEDO, 2001.

El movimiento piquetero comienza a tener entidad en la ciudad de Neuquén, en el sur del país – a fines del 94 y comienzos del 95 –, y se va profundizando con los movimientos de Cutral-Có y Plaza Huincul, Tartagal (Salta) y Jujuy .

Los cortes de rutas y calles alcanzan efectividad como forma de lucha de los trabajadores, obreros de distintas ramas, asalariados, estatales, estudiantes. Permiten canalizar orgánicamente a núcleos de resistencia, movimientos sociales y políticos, de derechos humanos y fundamentalmente a los desocupados.

A diferencia de los saqueos, los cortes definen un oponente más claro, ya que se dirigen contra los gobiernos municipales, provinciales y nacionales, justicialistas, radicales o de partidos provinciales.

Existen movimientos piqueteros de diferente composición, estando integrados por hombres y mujeres, jóvenes y personas de la tercera edad o trabajadores desocupados; tienen distintas metodologías organizativas, más o menos democráticas. Algunos de ellos son: Coordinadora Aníbal Verón, Movimiento Teresa Rodríguez (MTR), Polo Obrero, Bloque Piquetero Nacional, Asamblea Nacional Piquetera, Federación de Trabajadores Combativos (FTC), Movimiento de Trabajadores por la Liberación (MTL), Federación de Tierra y Vivienda (adherido a la CTA), Corriente Clasista y Combativa (CCC), y Movimiento Independiente de Jubilados y Desocupados. Estos no son los

únicos, ya que crecen y se multiplican en tanto aumenta la desocupación y la miseria. Poseen una dinámica particular, que es discutir por cuestiones concretas: cómo sobrevivir, cómo obtener alimentos o vestimentas. Pero también debaten sobre el poder y las formas de organización. Desconfían de los políticos tradicionales, incluidos los de izquierda. En algunos es importante la presencia de sacerdotes católicos que adhieren a la Teología de la Liberación y pastores evangélicos.

Estos movimientos, a los que el Estado, algunos medios de comunicación y los grupos económicos, acusan de violentos, son los que han sufrido la muerte de más de cincuenta militantes a manos de las fuerzas de seguridad.

### **Asambleas y cacerolas**

Son formas organizativas surgidas a partir de la iniciativa de todos aquellos que decidieron encontrarse más allá de los ámbitos de la política tradicional. Son lugares de investigación, de elaboración, de discusión y debate, que tienen un asentamiento territorial: el barrio donde se vive, y un protagonismo: el de vecino.

54 VIGLIECA, 2002.

Olga Viglieca<sup>54</sup> explica que es “... una reivindicación de la clase media, de la clase media urbana, que el 19 de diciembre cerró filas con los saqueadores de hipermercados y salió a las calles a decirle a De la Rúa que no se responde con balas y con el estado de sitio a los hambrientos...”

Las asambleas barriales plantean aspectos interesantes para repensar la práctica política del momento, dejando de lado los análisis desde las categorías clásicas.

55 FERNÁNDEZ, 2002.

Una investigación, realizada por Ana M. Fernández<sup>55</sup>, las caracteriza:

- Las asambleas que perduran son aquellas que encuentran alguna acción concreta. En muchas de ellas la cuestión cultural es tan prioritaria como resolver el problema del hambre.
- Si bien en las asambleas no hay discurso, hay un decir en los hechos que es muy interesante. Por ejemplo: la apropiación de algo estatal (hacer una huerta orgánica en las vías del FFCC) y si lo que se ocupa no es del Estado – como el banco Mayo – puede ser un espacio que represente un vaciamiento, de un acto corrupto.
- La dimensión comunitaria de las asambleas va cambiando ciertas lógicas de lo privado y lo estatal. No funcionan con una lógica institucional que arman partidos, sindicatos, sino que arman una lógica situacional.
- No piensan tomar el Estado, no se enfrentan a él, sino que construyen algo que no es ni privado ni estatal, en una idea de estrategia sin tiempo, de acumulación diferente, porque lo situacional implica otro criterio del poder, no es el poder de tomar el Estado al estilo insurreccional ni el de acumular poder para dominar a otro, sino el de “potencia activa”.
- Si bien el tema de género no aparece como tal, hay un empoderami-

ento de las mujeres en los hechos. Aparece un modo de igualitarism en las tareas y en los debates que es promisorio.

Estas micro-experiencias, desde una perspectiva política clásica, son inexistentes. Sin embargo, si las asambleas son pensadas desde la micro-política, representan fenómenos muy ricos. Si se les quita la exigencia de que de allí salga el futuro presidente o un partido político, es una experiencia enriquecedora, en la que hay producción de subjetividad.

### **Cuota mínima de participación de mujeres**

En 1989, la senadora nacional por Mendoza, Margarita Malharro de Torres (UCR), presentó un proyecto de ley para reformar del Código Nacional Electoral, referido a establecer -en forma imperativa-, en todos los partidos políticos, un mínimo de 30 % de mujeres en las listas de candidatos a elegir y en proporciones con posibilidad de resultar electas<sup>56</sup>.

56 LUBERTINO, 1992.

Se conjugaron varias circunstancias para que esta ley fuera promulgada, pero lo más importante fue el protagonismo de las mujeres políticas como sujeto colectivo, más allá del partido en el que estuviesen participando.

Las mujeres militantes de partidos políticos tuvieron una fuerte presencia en los Encuentros Nacionales de Mujeres. Allí comenzaron a conocerse y a organizarse hasta constituir el Foro de Mujeres Políticas, nucleamiento multipartidario para trabajar “...en los partidos políticos sobre la conciencia de género y las ideas feministas, crear comisiones de mujeres para la reflexión y la acción hacia las bases y hacia la superestructura política, y especialmente hacia las mujeres que detentan poder e impulsar un lobby para apoyar la sanción de los proyectos legislativos que acababan de presentarse...”<sup>57</sup>.

57 *Idem*

El debate en la sociedad fue muy duro: desde críticas que la consideraban discriminatoria para las mujeres -dicho por mujeres-, hasta hombres que la calificaban como una prueba de la inferioridad de las mujeres. A partir de su aprobación, numerosas provincias adoptaron el mismo modelo ante la presión femenina.

También las organizaciones sindicales establecieron el cupo para todos sus cargos directivos, la CTA en su reforma estatutaria del año 2000 y la Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina (CTERA), que incluyó una forma novedosa: no puede haber más de 70% de personas del mismo sexo en una lista, a pesar de que en sus filas más del 80% son mujeres.

### **Consulta popular-FRENAPO**

El alto grado de desocupación existente, el retroceso económico de los sectores medios con pérdida de la movilidad social ascendiente, la crisis de ciudadanía social por la pérdida de las coberturas sanitarias y previsionales, el colapso en la educación y la salud, entre otras causas, conforman el marco en el que surge la propuesta de la Consulta Popular por un Seguro de Empleo y Formación.

En primera instancia es impulsada por la CTA, que convoca a diversos sectores sociales y termina siendo el aglutinador de un frente denominado Frente Nacional contra la Pobreza, por el Trabajo y la Producción (FRENAPO). El seguro propuesto le correspondería a cada jefe o jefa de hogar desocupados una asignación universal por hijo de hasta 18 años para todos los trabajadores y la extensión de una cobertura mínima para los mayores de 65 años.

El lema convocante se resumía en “Ningún hogar argentino por debajo de la línea de pobreza”. Se adopta la consulta popular como instrumento de democracia directa, instrumento que fue incorporado a la Constitución Nacional en la reforma de 1994, junto al referéndum y la iniciativa popular. En ese momento la Convención Constituyente se hizo eco de la demanda de la ciudadanía de formalizar canales de participación ciudadana que posibilitaran la intervención en el proceso de toma de decisiones del gobierno, pero su reglamentación se efectivizó recién a fines de 2001.

El FRENAPO decide convocarla por sus propios medios y fue una formidable muestra de trabajo militante de todas las asociaciones que participaron. Los resultados superaron lo previsto, ya que 3,1 millones de personas votaron por el “sí”, demostrando la necesidad de la ciudadanía de ser consultada y el rechazo a toda expresión partidaria que pudiera capitalizar esta participación.

Esta experiencia permitió el surgimiento de nuevos actores, nuevos liderazgos y nuevas expresiones de protesta, y constituyó uno de los más serios proyectos de participación para incidir en las políticas públicas, especialmente aquella dirigida a una más justa distribución de la riqueza.

## **El presente y sus desafíos**

El gran desafío del momento actual es generar algo más que el reclamo, la protesta, la movilización en la plaza y cantar juntos el himno.

Se hace urgente construir proyectos colectivos sustentados en valores de justicia y solidaridad, que permitan la consolidación de la democracia y avanzar en el proceso de democratización, con el ser humano como centro de las preocupaciones, las estrategias y las políticas.

Para ello, es necesario la confluencia de todos los sujetos sociales, para convertirse en actores públicos con capacidad para disputar y democratizar el poder en los distintos ámbitos, tanto públicos como privados, en donde se desarrolla la vida y se materializan las diversas exclusiones: doméstico, laboral, cultural, educativo, político, social, económico.

En ese proceso, rescatamos la importancia de la democracia como construcción política basada en los acuerdos, pero también como espacio de conflictos, de lucha; es un proceso que está en construcción permanente, es una realidad viva, factible de ser interrogada, cuestionada y recreada

En este sentido, el desafío está puesto en ampliar la manera de pensar la política, recuperando aportes hechos desde distintas vertientes. Son mu-

chos los sectores que, desde una posición crítica, intentan aportar a un cambio cada vez más perentorio, incipientes algunos, con mayor trayectoria otros, con necesidad de ser fortalecidos y articulados, todos<sup>59</sup>.

58 AMUYEN, 2001b.

En definitiva, tenemos un gran desafío: construir una sociedad que acepte la diferencia, el derecho social a la existencia digna del otro –sea pobre, mujer, indígena, joven o viejo, blanco o negro–, y que respete subculturas, migrantes u orígenes diversos, donde se haga efectivo un modelo de desarrollo humano capaz de garantizar el ejercicio concreto y real de los derechos económicos, políticos, sociales, culturales.

El 25 de mayo de 2003 asumió la presidencia de la Nación Néstor Kirchner. Los primeros actos de gobierno han generado expectativas y la esperanza de generar y profundizar espacios para la participación ciudadana.

El filósofo José Pablo Feinmann afirma: “Digámoslo así: el señor K. es un emergente externo de diciembre del 2001. Sé que es excesivamente paradójico hablar de un emergente externo. Pero no. Porque aunque el señor K. no ‘emerge’ de ahí, actúa, no obstante, como un emergente, ya que se asume como intérprete de lo que la sociedad expresó en ese momento.(...) . La democracia directa no dio un liderazgo, acaso por esencia no pudiera darlo.(...) Surge, entonces, el ‘emergente externo’. Viene de ‘afuera’. Pero hace lo que pedían los de ‘adentro’. Y sabe que su poder –su único verdadero poder– es ése. En serio, no podemos verlo: si hoy el señor K. tiene el 80% en las encuestas es porque se largó a hacer lo que la sociedad pidió a partir de diciembre de 2001.(...) Muchos de los que forman ese 80% ya andan diciendo: ‘Si este gobierno sigue así y lo empiezan a querer joder, salimos todos a la calle, eh’. Frase que revela –inapelablemente– que la multitud se está constituyendo en sujeto<sup>59</sup>.”

59 FEINMANN, 2003.

No obstante, cabe preguntarnos por los límites de un proceso de democratización, cuando sus márgenes parecen estar definidos por fuertes condicionamientos externos y un modelo económico que aún no ha sido revisado en sus aspectos fundamentales. Y en este sentido, aunque nuevos aires se respiran en esta Argentina ultrajada, la mirada popular está puesta en los conflictos que van apareciendo en este intento por construir un país digno y más equitativo, que sólo será posible fortaleciendo una ciudadanía activa.

## Bibliografía

AMUYEN. “Construyendo un Glosario en/para la Acción”. Argentina: 2000.

\_\_\_\_\_ “Espacio de Organizaciones sociales”. En: Boletín nº 1. Rosario: 2002a.

\_\_\_\_\_ “Análisis de los retos y desafíos del desarrollo en nuestro país”. Mendoza: 2001b. Mimeo.

ALBERTI, Juan Bautista. “Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina”. En: Obras Completas. Buenos Aires: 1886.

- BIALET MASSÉ, Juan. Informe sobre el estado de la clase obrera. Tomo I y II. Buenos Aires: Hispamérica Ediciones, 1986.
- CASTEL, R. La metamorfosis de la cuestión social. Buenos Aires: Paidós, 1997
- CERRUTI, Leonidas. Historia Del 1° de Mayo en Rosario – 1890-2000. Rosario: Ediciones La Comuna, 2002.
- CHIARAMONTE, José Carlos. “Ciudadanía, soberanía y representación en la génesis del Estado Argentino”. En: *Ciudadanía política y formación de las naciones, Fideicomiso Historia de las Americas*. México: Colegio de México, 1999.
- COSENTINO, José. Carolina Muzilli. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina, 1884.
- DI MARCO, Graciela y SCHMUKLER, Beatriz. *Madres y Democratización de la familia argentina*. Buenos Aires: Editorial Biblos, 1997.
- FEIJOO, María del Carmen. *500 años de Historia Argentina: Las luchas feministas – Las mujeres y sus luchas*. Buenos Aires: Editorial Abril, 1988.
- FEINMANN, J. P. El Señor K., la multitud y el Estado. Buenos Aires: Pagina 12, 27/07/2003.
- FERNÁNDEZ, Ana María. *Revista Campo Grupal*. Buenos Aires: 2002.
- FORD, Alberto. *Ciudadanía en Argentina*. Documento institucional. Santa Fe: Ação Educativa.
- FRIGERIO, José Oscar. “Con sangre de negros se edificó nuestra independencia”. En: *Todo es Historia*, n° 261. Buenos Aires: 1989.
- GOLBERT, Laura y RAPOPORT, Hugo. *Historia del Movimiento Obrero*, n° 49. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina, 1973.
- LANATA, Jorge. *Argentinos*. Buenos Aires: B. Argentina, 2002.
- LOZANO, Claudio. *Catástrofe social en Argentina*. Buenos Aires: Instituto de Estudios y Formación de la CTA, 2002.
- LUBERTINO, María José. *Historia de la ley de Cuotas*. Buenos Aires: Fundación Friedrich Ebert, 1992.
- LUNA, Félix. *La Argentina se hizo así*. Buenos Aires: ADISA, 1993.
- Marco Institucional de las Redes, 2004.
- NARI, Ma. Alejandra. “La división sexual del trabajo al interior del sector industrial a principios de siglo en la ciudad de Buenos Aires”. *Centro de Estudios de Historia Obrera, Boletín n° 5*. Rosario: Universidad Nacional de Rosario, 1993.
- OVIDO, Luis. *Historia del movimiento piquetero*. Buenos Aires: Editorial Rumbos, 2001.
- PAULÓN, Victorio. *Grandes etapas del movimiento sindical*. Rosario: 2002. Mimeo.



- QUIROGA, Hugo. *Estado, crisis económica y poder militar (1880-1981)*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina, 1985.
- RONDINO, Hugo José. *Inmigrantes españoles en Argentina: adaptación e identidad*. Buenos Aires: Ediciones Biblioteca Nacional y Pagina 12, 1999.
- SABATO, Hilda. *La política en las calles – entre el voto y la movilización. Buenos Aires 1862-1880*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana, 1998.
- SEMINARA, Luciana y LOMBARDO, María José. *La cuestión social en Argentina*. Rosario: 2002. Mimeo.
- SCHMUKLER, Beatriz. “Las mujeres en la democratización social”. En: SCHMUKLER y DI MARCO. *Madres y Democratización de la familia argentina*. Buenos Aires: Editorial Biblos, 1997.
- SONDEREGUER, María. *El movimiento de derechos humanos en Argentina (1976/83)*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina, 1985.
- SURIANO, Juan. *El estado argentino frente a los trabajadores urbanos: política social y represión, 1880-1916*. Buenos Aires: Ed. De la Colmena, 2002.
- \_\_\_\_\_ *El mundo de los trabajadores*. Buenos Aires: Biblioteca Clarín, 1991.
- VAN GUSTEREN, H. “Four conceptions of citizenship”. En: VAN SEENBERGEN, B.. *The condition of citizenship*. London: Sage, 1994.
- VARELA SUANZES-CARPEGNA, Joaquín. *La teoría del Estado en los orígenes del constitucionalismo hispánico*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1983.
- VIGLIECA, Olga. *Situación actual, memoria y cacerolas*. Buenos Aires: Creatividad Feminista, 2002.

# Movimientos sociales en la construcción de la democracia en Brasil

Ana Patrícia Sampaio de Almeida

Laudicéia Araújo

## Introducción

Ana Patrícia Sampaio de Almeida es Cientista Social, especialista em gestão do Desenvolvimento Local e Coordenadora do Programa *Participação Cidadã* do Centro de Ação Cultural.

Laudicéia Araújo es Mestre em Economia, Coordenadora Nacional do Programa *Mercosul Social e Solidário* e assessora Técnica do Centro de Ação Cultural.

Este texto efectúa una incursión por el proceso de construcción de la democracia en Brasil, desde el período colonial hasta el siglo XX, en la perspectiva de los movimientos sociales representativos de la sociedad civil. Este no es, sin embargo, una tarea fácil, en la medida que la historia oficial no toma en cuenta la importancia de la participación de dichos actores en los procesos, imponiendo a todos una versión construida por las clases dominantes.

En este país, el tema de la democracia ha sido central, tanto en los círculos intelectuales y académicos como en los ámbitos partidarios y organizacionales de la sociedad civil. Contrapuesta al autoritarismo, social y político, ha sido objeto de controversias teóricas y disputas político-ideológicas. No obstante, dependiendo de la manera de ver del analista, la democracia, protagonizada por las organizaciones sociales y políticas de la sociedad civil, puede tener un sentido históricamente revolucionario en un país en que las desigualdades sociales no son sólo de clase, sino también de raza, de género, de generación y hasta regionales.

A lo largo de su historia republicana, Brasil vivió cortos períodos democráticos, por ejemplo entre 1945 y 1964, y luego de 1988. A pesar de ello, e incluso con gobiernos autoritarios, la sociedad civil organizada ha logrado, aunque en forma embrionaria, influenciar la práctica política y los poderes formalmente constituidos, adquiriendo el derecho de manifestación de la diversidad de intereses y de expresión de la pluralidad de opiniones, incluso poniendo en práctica algunos de los institutos de la soberanía popular, como la iniciativa popular de Ley.

Luego de una larga lucha por la redemocratización (1964/1985), iniciada desde el golpe militar de 1964, la democracia está siendo de a poco y duramente construida por nuevos actores sociales y políticos que impusieron en la agenda política nacional la lucha por la conquista y consolidación de la democracia y de la participación popular en las decisiones de gobierno. La sociedad civil organizada viene forjando espacios privilegiados en los cuales se están gestando nuevas formas de relacionamiento entre el Estado y la sociedad civil. En ese escenario, se destaca la creación de los Consejos de Gestión de Políticas Sectoriales, los procesos de Presupuesto Participativo, y

las diversas iniciativas de foros de discusión, formulación y proposición de políticas públicas, como también de control de los presupuestos públicos por parte de la sociedad civil.

El proceso de redemocratización del país se asienta en dos movimientos distintos que se refuerzan mutuamente y ganan fuerza en los años 80: por un lado, la reafirmación de la ciudadanía a través de la organización de la sociedad civil, y, por el otro, la oposición al centralismo autoritario del régimen militar, luchando por autonomía y descentralización de recursos y competencias, movimiento que estuvo especialmente capitaneado por los municipios.

El texto está organizado en tres partes: la primera, “La lucha por la construcción de la democracia y sus actores”, presenta sucintamente las principales luchas y movimientos sociales del siglo XVI al XIX, realzando el papel de los sectores populares. La segunda, “Experiencias de participación en las políticas públicas”, aborda el período de la redemocratización del país, teniendo como perspectiva la lucha y organización de los diferentes movimientos sociales y las diversas formas de participación en las políticas públicas, sean éstas interpretadas como conquistas sociales o como oferta estatal. Finalmente, el texto presenta algunas consideraciones sobre dicho proceso.

## **La lucha por la construcción de la democracia y sus actores**

### **Primeros siglos**

En Brasil, los siglos XVI y XVII se caracterizaron por la ocupación más intensa de las franjas litorales de la región Nordeste y por la constitución de las llamadas “Capitanías hereditarias”, división del territorio hecha por la Corona Portuguesa. En ese período, tratando de resolver el problema de la mano de obra, los colonizadores portugueses realizaron, sin éxito, algunos intentos de utilizar a los pueblos nativos como esclavos. Luego de múltiples masacres que diezmaron pueblos indígenas enteros, el Rey de Portugal firmó dos leyes prohibiendo la esclavitud de los indios, una en 1595 y otra en 1680. A pesar de estas iniciativas hubo aún algunos intentos de someter a los indígenas, y la historia registra una insurrección de indios Jandúins en el estado de Rio Grande do Norte contra la esclavitud, en 1687, o sea, siete años después de la promulgación de la segunda de las referidas leyes.

Las luchas por la independencia de la metrópolis portuguesa y por el fin de la esclavitud negra atravesaron el siglo XVIII. En las primeras, se destaca la participación de intelectuales identificados como “liberales radicales” que, inspirados en los modelos de la Revolución Francesa y norteamericana, preconizaban la libertad de comercio, la igualdad y la representación popular soberana, y que en algunos casos refutaban el poder de la Iglesia con un anticlericalismo exacerbado.

La mayor expresión de las luchas de ese período fue la Inconfidencia Mineira (1789), primer movimiento en definir con claridad el objetivo de independizar Brasil de la Metrópolis, ya que en los demás prevalecían reivindicaciones relativas a los impuestos cobrados por la Corona portuguesa, sin cuestionar la condición de colonia. Organizadas por elites intelectuales, ricos propietarios de minas y rurales, y algunos representantes del clero y de los militares, el movimiento se vio frustrado por la delación de uno de los componentes. Su líder principal, José Joaquim da Silva Xavier, conocido como Tiradentes, fue ahorcado y descuartizado, de manera de desalentar cualquier acción que tuviera objetivos parecidos.

De acuerdo con el análisis efectuado por Maria da Glória Gohn (2001), en las causas de la Inconfidencia Mineira es posible distinguir tres dimensiones: la económica, la política y la ideológica. En la dimensión económica se destacan los elevados impuestos que cobraba la Corona como un factor primordial de la revuelta, especialmente el impuesto sobre el oro; la dimensión política se circunscribía a la Capitanía de Minas Gerais, a través de la existencia de manifestaciones contrarias a la administración despótica de su gobernador. Y en la dimensión ideológica se destaca la influencia del liberalismo francés de pensadores como Rousseau, Voltaire, Diderot y Montesquieu.

La independencia del Brasil fue proclamada por el príncipe regente portugués D. Pedro I recién en 1822. No obstante, varios historiadores afirman que todo el proceso de luchas y movimientos emprendido por diferentes sectores de la sociedad fue muy importante para impulsar este proceso.

El fin de la esclavitud negra se dio terminó por concretarse en 1888, pero los siglos anteriores se caracterizaron por importantes luchas y movimientos promovidos por los esclavos, que a lo largo del tiempo fueron recibiendo también el apoyo de algunos intelectuales que compartían la idea de la abolición. Una de las estrategias de lucha que los negros empleaban era la fuga y la formación de quilombos, nucleamientos de negros que huían de los latifundios y pasaban a vivir en forma comunitaria. El mayor y más duradero fue el Quilombo dos Palmares, surgido en 1644 en Alagoas, que se extendía por una superficie de 27 mil km<sup>2</sup> hasta Pernambuco. Se sostuvo en base a la artesanía y a la cultura de subsistencia, además del comercio con las aldeas vecinas. Zumbi fue el principal líder de la historia de Palmares, y terminó siendo asesinado en 1695, luego de varios años de resistencia, por el bandeirante Domingos Jorge Velho, contratado por latifundistas de la región. La fecha de su muerte (20 de noviembre) se convirtió en un día de conmemoración de esa historia para los afrodescendientes de Brasil.

Antes de 1888, año en que se promulgó la Ley Aurea, que liberó formalmente a todos los esclavos del país, se habían adoptado leyes que limitaban el tráfico negrero (Ley Eusébio de Queirós – 1850), la que concedía la libertad a los negros nacidos en el país (Ley del Vientre Libre – 1871) y de libertad a los mayores de 60 años (Ley de los Sexagenarios – 1885). La prohibición del tráfico negrero se debió tanto a presiones externas como internas, ya

que estallaban revueltas por todo el territorio y cada vez más tenían el apoyo y la protección de los sectores intelectuales y progresistas que también luchaban por el fin de la esclavitud. Inglaterra, que ya se presentaba como una potencia capitalista, estaba interesada en el capital que hasta entonces se gastaba en el tráfico. Por otro lado, algunos autores destacan que internamente la política de inmigración hacia las haciendas de café también tuvo un papel importante en el proceso de liberación de los esclavos, por implementar proyectos de colonización y nuevas relaciones de trabajo, como la aparcería y el contrato. En las provincias de Ceará y Amazonas, así como en algunos municipios del interior de Rio Grande do Sul, la abolición fue decretada en 1884. Todas esas presiones condujeron por fin a la abolición de la esclavitud.

Hasta el siglo XIX, podemos identificar ideas muy distintas en el proceso de construcción de la ciudadanía y de la democracia en Brasil, desde los ideales democráticos liberales, que marcaron las luchas por la independencia y también la Revolución de 1817 en Pernambuco, pasando por los ideales socialistas y utópicos, e incluso las ideologías antidemocráticas y elitistas, como en las diferentes luchas por la restauración de la Monarquía. A pesar de la historia revele que en el período colonial, de modo general, los golpes y las insurrecciones estaban capitaneados por las elites, la mayoría de las veces parecen no obstante haber contado con el apoyo de las clases populares. Miembros del clero, ciudadanos de las capas medias y algunas elites intelectuales y militares tuvieron una significativa participación en movimientos y luchas durante esos primeros siglos, actuando o bien en función de liderazgo, o bien como asesores de líderes populares. Pero algunos historiadores consideran que a la mayor parte de las luchas les faltaba un proyecto político-social que fundamentara sus acciones y también una clara referencia a la realidad nacional, puesto que los movimientos parecían estar demasiado vinculados a la realidad de los países europeos, cuyo modo de producción económica y estructura de relaciones sociales eran muy diferentes a los que caracterizaban a Brasil en ese momento (Gohn, 2001).

El período comprendido entre 1800 y 1850 es muy significativo para la construcción de la ciudadanía social y política en el país, ya que además de las luchas por la independencia y la liberación de los esclavos, hubo también muchas otras, organizadas por grupos que bien podían actuar en la clandestinidad, o manifestarse mediante una abrupta irrupción en motines y revueltas, o incluso mediante el estallido de movimientos de ligas, uniones y sectas, como en la llamada “Guerra de Canudos” (1850). Se destacaban los movimientos contra la legislación y los actos del gobierno, por el cambio del régimen político (por la instalación de la república o por la restauración de la monarquía) y las luchas entre categorías socioeconómicas (comerciantes brasileños y portugueses).

Según algunos historiadores (Gohn, 2001), una característica de ese momento –dada la heterogeneidad de los participantes (elites y sectores populares) y las ambigüedades de las alianzas– era la falta de unidad, lo que

daba espacio para las delaciones y traiciones y facilitaba que las acciones fueran fácilmente desarmadas y caracterizadas como de “asesinos”, “bárbaros” y “salvajes”. Los representantes de los sectores populares eran los más reprimidos cuando ocurrían traiciones y delaciones, y en algunas luchas éstos se hallaron en la primera línea, como en Cabanagem, en Pará (1835) y en la Revolución Praieira (de la Playa) en Pernambuco (1847/1849).

1 PRADO, Caio Junior. *Evolução Política do Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 2ª edición, 1957.

La Cabanagem, rebelión protagonizada por indios, negros, mulatos, zambos, mestizos y blancos de las capas más pobres de la sociedad, es considerada por el historiador Caio Prado Junio (1957)<sup>1</sup> como el más notable movimiento popular de Brasil. Con orígenes en las luchas por la independencia, la agitación social recién a partir de 1822, año de la Independencia, tomó forma popular hasta transformarse, en 1835, en un movimiento armado que logró tomar el gobierno y constituir, sólo por 10 meses, el primer y único gobierno popular, con base indio-campesina, en el período imperial. Cuando las elites retomaron el poder, en 1836, hubo una fuerte represión a los Cabanos que duró hasta 1840, cuando murieron más de 30.000 personas, que correspondían a aproximadamente el 30 % de la población del estado de Pará.

La Revolución Praieira ocurrió en el estado de Pernambuco, y tenía como líderes principales a los componentes del Partido de la Playa que se oponía a los partidos Liberal y Conservador. Como los demás movimientos de la época, contó con una fuerte participación de intelectuales, teniendo como meta la realización de cambios sociales que se oponían al proyecto de las oligarquías rurales, preconizando la abolición del latifundio mediante la reforma agraria, con contenidos profundamente antilusitanos. En el Manifiesto al Mundo (1849) reivindicaban el voto universal, la libertad de expresión, el trabajo como garantía de vida para el ciudadano brasileño, el comercio minorista para los comerciantes brasileños, la entera y efectiva independencia de los poderes constituidos.

Según Gohn (2001:38), “la Revolución Praieira fue un movimiento de defensa de las capas medias urbanas y de los pequeños propietarios y arrendatarios rurales, además de los humildes vasallos de los grandes propietarios”. El conflicto tuvo una mayor repercusión en el interior de Pernambuco y se organizó en forma de columnas, adoptando estrategias de guerrilla. Contó con dos mil hombres, los conflictos duraron dos meses y sus líderes fueron muertos o deportados.

La segunda mitad del siglo XIX también está marcada por los llamados movimientos mesiánicos, cuya expresión mayor es la Guerra de Canudos (1874/97), acaecida en el sertón del estado de Bahía, un movimiento liderado por Antonio Conselheiro. Tuvo como impulso inicial la revuelta de gente del pueblo contra el cobro de impuestos, transformándose posteriormente en un espacio geopolítico con costumbres y religión diferentes del resto del país. Este movimiento ganó relieve a nivel nacional por habersele atribuido un carácter antirrepublicano. Fue masacrado por las fuerzas militares en once

meses de lucha (1897), en los que fueron asesinadas más de ocho mil personas. Otro movimiento considerado “mesiánico” fue la Revuelta de los Muckers<sup>2</sup>, que se inició en 1874 y se extendió hasta 1898. De ideales religiosos, reunió un número significativo de personas y fue masacrado por las fuerzas policiales.

El **movimiento mutualista** también es uno de los hitos de la segunda mitad del siglo XIX. Surge a partir de 1860, especialmente en ciudades como São Paulo y Santos, y en 1890 el movimiento se expande y gana estatuto jurídico. Las sociedades mutualistas son interpretadas por algunos historiadores como una etapa anterior al anarco-sindicalismo y al sindicalismo, aunque otros las interpretan como una forma peculiar de asociación de las clases trabajadoras cuyo objetivo no era solamente atender a sus necesidades económicas, sino también promover su formación, lo que indican las inversiones realizadas en bibliotecas, guarderías, albergue, hospitales y orfanatos. Además, ayudaba a los trabajadores cuando pasaban por alguna necesidad. Para Gohn, el movimiento mutualista desempeñó un rol de obra de previsión social para las nuevas capas de asalariados que se iban formando en reemplazo del trabajo esclavo.

<sup>2</sup> “El episodio de los muckers es una historia bastante conocida en Rio Grande do Sul y aún genera muchas controversias. La historia ocurrió a mediados de 1874 en la región de São Leopoldo, cuando, por lo poco que se sabe, una mujer, Jacobina Maurer, comenzó a realizar acciones que fueron tomadas por milagros. De a poco Jacobina fue reuniendo un grupo de fieles que dejaron de lado la Iglesia Católica para unirse a ella, a quien sus seguidores empezaban a llamar “Cristo en faldas”. Eso despertó la iras de los habitantes de la ciudad y de las autoridades locales que, luego de algunos intentos de reprimir a la secta, llegaron al punto de convocar al ejército para terminar de una vez con los muckers” ([www.cinemaemcena.com.br/15/05/2004](http://www.cinemaemcena.com.br/15/05/2004)).

## El siglo XX

La construcción democrática en Brasil, a lo largo del **siglo XX**, tiene como una de sus principales características la presencia significativa de la sociedad civil organizada que, utilizando estrategias diferentes (guerrilla, huelgas, marchas, ocupaciones de tierras particulares y edificios públicos, además de muchas otras formas de manifestación) consigue forjar espacios públicos de negociación, reivindicación, participación y conquista de derechos.

A comienzos del siglo, el principal exponente de la organización social fue el movimiento sindical urbano, cuya reivindicación central era la mejora salarial y de las condiciones de trabajo. A lo largo de toda la República Vieja (1889-1930) los gobiernos oligárquicos trataban la cuestión social como un “caso policial”, adoptando medidas arbitrarias, como las golpizas y la prisión a los líderes huelguistas y la expulsión de los extranjeros.

A pesar de eso, ya en 1902 se realizó en São Paulo el II Congreso Socialista Brasileño, cuya decisión más importante fue la fundación del Partido Socialista Brasileño (PSB). En 1906 se funda la Liga Republicana, que reunía a disidentes y opositores al gobierno central; de carácter temporario, la agremiación partidaria hizo frente al Partido Republicano Paulista. También en 1906 se funda la Confederación Obrera Brasileña (COB), por iniciativa de sindicatos de Río de Janeiro, São Paulo, Bahía, Pernambuco y Rio Grande do Sul, lo que constituyó uno de los hitos más importantes en el proceso de movilización del proletariado brasileño.

El primer gran movimiento huelguista de la historia sindical de Brasil, que paralizó a la ciudad de São Paulo en 1917, se inició con huelgas efectuadas en fábricas textiles. Los líderes huelguistas reivindicaban mejores salarios y mejores condiciones de trabajo. A pesar de la fuerte represión, el movimiento huelguista liderado por el sindicalismo de inspiración anarquista y que contaba con una participación masiva de inmigrantes italianos y españoles, se extendió prácticamente hasta 1919 a varias regiones del territorio brasileño. Aunque las huelgas no hayan logrado alcanzar todos sus objetivos, contribuyeron a promover discusiones en los medios obreros acerca del rumbo del movimiento sindical.

Hasta la década de 1920, el proletariado brasileño estaba fuertemente influenciado por la ideología anarquista y anarco-sindicalista, inspirada en las doctrinas de los rusos Bakunin y Kropotkin y en el francés Proudhon. La afirmación del socialismo en sustitución del anarquismo en Brasil ocurre principalmente luego del gran movimiento huelguista de 1917-18 que, al poner en crisis la ideología anarquista, fue decisivo para el creciente avance de los ideales socialistas, y para la formación del Centro Comunista de Río de Janeiro en 1921, que precedió a la fundación del Partido Comunista Brasileño al año siguiente. La influencia de la doctrina socialista entre los obreros crece, pues, en el contexto de la Revolución Bolchevique de Rusia (1917).

El 3 de noviembre de 1930, fecha que quedó registrada como el fin de la Primera República, un golpe de Estado lleva a Getúlio Vargas a la Presidencia de la República. En 1932 se da la llamada Revolución Constitucionalista, organizada por sectores políticos paulistas descontentos con la proposición de un no paulista para la presidencia del estado de São Paulo, y que exige el cumplimiento de una nueva constitución para el país. La nueva constitución es promulgada en 1934 pero entre 1937 y 1945 tenemos la dictadura llamada "Estado Novo" (Estado Nuevo), período marcado por un régimen autoritario, en el cual los derechos humanos pasan a un segundo plano.

Según Gohn, los acontecimientos políticos del 30 marcan el inicio de una nueva era en la historia del país. Las manifestaciones de las clases populares por sus derechos, que tradicionalmente eran tratadas como casos policiales, comienzan a recibir otra consideración por parte del poder instituido, que empieza a atender algunas reivindicaciones, principalmente obreras, transformándolas en derechos. La Constitución de 1934 crea la Justicia del Trabajo y la Justicia Electoral, instituye el voto de las mujeres mayores de 18 años y promueve cambios también en la educación, que pasa a ser un derecho de todos. Aunque algunos interpreten este período como de concesión de derechos del Estado a la clase trabajadora, en verdad representa también el resultado de las luchas y la resistencias que ésta había emprendido.

Los años que van de 1945 a 1964 son conocidos como populistas, caracterizándose por una intensa participación social en el contexto del proceso de redemocratización del país después de 1945, que coincide con los aires democratizadores de la posguerra, y que trajo de vuelta la disputa político-

3 Entre 1945 y 1964 surgen varios movimientos a favor de los partidos clandestinos. En 1947 el Partido Comunista vuelve a la ilegalidad.



partidaria, posibilitando la existencia de cerca de 50 partidos<sup>3</sup>. Los sindicatos se multiplican y surgen varios movimientos sociales por todo el país, reivindicando las llamadas “reformas de base” y políticas sociales como transporte, educación y salud, movimientos “Contra la Carestía”, etc. La Constitución de 1946 restauró los derechos y amplió las garantías individuales, sociales y culturales, en comparación con el texto constitucional de 1934. En este período, la sociedad actúa en la escena política por primera vez con mayor poder de presión, exigiendo nuevas políticas sociales.

Se destacan, desde los años 50 y 60, los movimientos cristianos comprometidos en las luchas por la justicia social, conocidos como Acción Católica, especialmente la Acción Católica Obrera y Agraria (ACO y ACR); la Juventud Obrera, Agraria, Universitaria y Estudiantil Católicas (JOC, JAC, JUC, JEC), y el Movimiento de Educación de Base (MEB). En este contexto, nace el grupo conocido como Acción Popular (AP), que posteriormente se vinculó a la lucha armada. Todos estos movimientos ponían el énfasis en las prácticas educativas y culturales y desarrollaban instrumentos pedagógicos para su “práctica liberadora”. Paulo Freire<sup>4</sup> es el gran educador que sistematiza y teoriza este quehacer liberador, marcando desde entonces la práctica de los movimientos populares. Muchos de estos movimientos asumen características más explícitamente políticas y son duramente perseguidos durante la dictadura iniciada en 1964.

En el medio rural se destaca el surgimiento, en 1956, de las Ligas Campesinas, en el estado de Pernambuco, como producto de pequeñas organizaciones que reivindicaban a un amplio y diversificado sector de trabajadores que incluía a medieros, arrendatarios, pequeños propietarios y foreros (especie de trabajadores de paga diaria) de los grandes ingenios de azúcar de la zona boscosa. En pocos años, las ligas campesinas llegaron a actuar en más de 30 municipios y comenzaron a extenderse hacia los estados vecinos. Bajo el liderazgo de Francisco Julião, diputado del Partido Socialista Brasileño (PSB), las Ligas obtienen el apoyo del Partido Comunista (PC) y de sectores de la Iglesia Católica, logrando reunir a miles de trabajadores rurales en defensa de sus derechos y de la reforma agraria, enfrentando siempre la represión policial y la reacción de los dueños de ingenios y de los latifundistas. Con el golpe militar de 1964<sup>5</sup>, Julião y sus principales líderes terminan presos. El movimiento se ve debilitado, desarticulado y se disgrega, así como las organizaciones, pero no se desarticulan sus reivindicaciones básicas, que serían incorporadas por los sindicatos de trabajadores rurales en el período siguiente (1965-1983).

El proceso generalizado de politización de los movimientos sociales que se da en ese período, en especial a partir de 1960, transformó fácilmente las demandas individuales o localizadas por la posesión de la tierra en reivindicaciones más amplias, alentadas por los líderes de las luchas en favor de la reforma agraria.

La estrategia gubernamental de frenar las acciones y el crecimiento de las Ligas Campesinas es el causante, según algunos autores, de la institucionali-

4 Paulo Freire, considerado uno de los mayores educadores de América Latina, en cuya obra se destaca la *Pedagogia do Oprimido*, *Educação como Prática de Liberdade*; la *Pedagogia da Esperança* traducidas a muchísimas lenguas. Su principio de educación como acción cultural, su método de concientización, de educación para la ciudadanía y sus técnicas de alfabetización han sido ampliamente utilizados allí donde la situación de aprendizaje forma parte de la situación de conflicto social.

5 1962 es el año de la creación, a partir de una escisión del PCB, del Partido Comunista do Brasil (PC do B), que pasará a constituirse en un importante actor político en las acciones llevadas a cabo luego del golpe de 1964.

zación del sindicalismo rural, ya que, aunque la sindicalización rural estuviese prevista desde 1944, por el decreto-ley 7.038, promulgado por Getúlio Vargas, como una extensión de la Consolidación de las Leyes de Trabajo (CLT), los sindicatos comienzan a ser efectivamente reconocidos sólo a partir de 1962. Por otro lado, los sindicatos rurales – organizaciones que tenían respaldo legal – diversificaron la plataforma de las Ligas, acentuando la necesidad de extender al trabajador rural los beneficios sociales que ya gozaban los trabajadores urbanos y de hacer aplicar el recién aprobado Estatuto del Trabajador Rural (1963) al campo. La experiencia de las Ligas Campesinas del Nordeste, con el lema “reforma agraria por la ley o por la fuerza”, influencia posteriormente a otros movimientos que luchan por la justicia social en el campo y por la reforma agraria, como el actual Movimiento de Trabajadores Rurales Sin Tierra (MST).

El golpe de 1964 en Brasil no fue un acto aislado, ya que en toda Latinoamérica hubo un ciclo de regímenes de excepción, apoyados por la política exterior de los Estados Unidos para el continente. El Acto Institucional N° 5 (AI 5), del 13 de diciembre de 1968<sup>6</sup> suprimió todas las garantías de estado de derecho que aún imperaban en el país. El Congreso Nacional y las Legislaturas estatales fueron cerrados. La censura se intensificó, aboliéndose el *habeas corpus* para los detenidos por infringir la Ley de Seguridad Nacional. La vida político-partidaria se restringió a dos partidos: el Movimiento Democrático Brasileño (MDB, partido de la oposición consentida) y la Alianza de la Renovación Nacional (ARENA, oficialista).

La lucha contra el golpe militar de 1964, sin embargo, comenzó con la propia instauración de la dictadura ya que, desde el primer momento, los líderes políticos y de la sociedad civil, acompañados por una parte considerable de la opinión pública, comprendieron la gravedad de la supresión del estado de derecho. Entre los años 64 y 67 surgen en el escenario político del país los llamados “frentes de izquierda” que constituyen diferentes movimientos de resistencia a la dictadura<sup>7</sup>. Como forma de supervivencia política, a las organizaciones y a los militantes de izquierda, cada vez más acosados, sólo les quedó la resistencia armada a los excesos y arbitrariedades, en el campo y en las ciudades. La Guerrilla de Araguaia, que actuó entre los estados de Maranhão, Pará y Goiás, entre 1973 y 1975, fue la mayor expresión de ese movimiento.

Los acontecimientos que sacudieron a Francia en mayo de 1968 –la revolución cultural– se difundieron por el mundo entero, y sus efectos llegaron también a Brasil, marcando un año que explotó en rebeldías por todas partes. Las marchas de protesta empezaban en las universidades y terminaban en las calles, con barricadas y banderas incendiadas. Poco tiempo después de los acontecimientos de Francia, en Río de Janeiro 100 mil brasileños, incluyendo estudiantes, artistas e intelectuales, protestaron durante el entierro de un estudiante de 16 años, Edson Luís, asesinado por la policía en Calabouço, un restaurante frecuentado por estudiantes. Este hecho dio origen a una especie de

6 Decreto federal que introduce el régimen de excepción en el país, llevando a prisión y quitándoles los derechos políticos a innumerables personas.

7 La Acción Libertadora Nacional (ALN) y el Movimiento Revolucionario 8 de Octubre (MR8) son ejemplos significativos de ese movimiento.

reguero de pólvora que se extendió por todo el país, haciendo estallar centenares de manifestaciones estudiantiles callejeras, cuyo resultado fueron varios muertos. Se registraron huelgas obreras en las ciudades de Contagem, en Minas Gerais, y Osasco, en el estado de São Paulo. En ambas localidades las protestas fueron reprimidas violentamente y los líderes obreros acabaron en la cárcel, al igual que los casi dos mil estudiantes que participaban, en Ibiúna, en el interior paulista, del Congreso de la Unión Nacional de Estudiantes (UNE), que en esa época actuaba en la clandestinidad.

Trabajadores, intelectuales y estudiantes perseguidos trataron de crear nuevas formas de lucha. Algunos terminaron exiliándose. No obstante, aun con este cuadro de inexistencia de derechos, los movimientos y organizaciones adoptaron muchas otras estrategias de resistencia al régimen.

Alrededor de 1968 se inicia el movimiento, de origen principalmente católico pero que también incluía algunas iglesias protestantes, de las Comunidades Eclesiásticas de Base (CEBs) y de las Pastorales Sociales, que llevaron a cabo un trabajo político con los sectores populares. Estos movimientos cristianos estuvieron marcados por una corriente filosófica denominada “Teología de la Liberación”, nacida de cuatro Conferencias Generales realizadas por el Episcopado de América Latina: 1955 (Río de Janeiro); 1968 (Medellín); 1979 (Puebla); 1992 (Santo Domingo). La temática de la liberación surgió en Brasil, en los primeros años de la década del 60, en el contexto del análisis del fenómeno del subdesarrollo. Los líderes católicos, juntamente con los movimientos populares vinculados a las luchas sociales por la “liberación”, comenzaron a reunirse y formar cristianos comprometidos con la justicia social y organizados en grupos, pastorales y comunidades eclesiológicas de base. En sus círculos, se introdujeron reflexiones sobre la fe en el marco teórico de la relación entre la “dependencia”<sup>8</sup> y la “liberación”. Para los activistas cristianos, la participación era un derecho a intervenir en la toma de decisiones, participar era comprometerse en la causa de la justicia social a fin de despertar la conciencia de la población oprimida acerca de sus propias condiciones de vida y para proponer alternativas de solución a sus problemas.

Las comunidades de base dan origen a movimientos populares que se organizan principalmente en los barrios periféricos luchando por mejores condiciones de vida, entre los que se destacan el “movimiento contra la carestía”, los movimientos de favelas, los movimientos en pos de guarderías, de salud, de vivienda, las asociaciones de moradores. Renovado por las organizaciones de base, surge un “nuevo sindicalismo” que se organiza en la lucha contra la política de contención salarial, contra las intervenciones en los sindicatos y la Ley de Seguridad Nacional, que perseguía a los movimientos obreros. Con el apoyo de diferentes líderes de la sociedad civil se organiza el movimiento a favor de la Amnistía a los presos y perseguidos políticos; se movilizan los estudiantes secundarios y universitarios capitaneados por la UNE (que ya en 1943 hacía manifestaciones en favor de la apertura

8 La “teoría de la dependencia” fue un importante movimiento intelectual de análisis de los problemas del desarrollo brasileño, que tiene entre sus principales autores al ex presidente Fernando Henrique Cardoso. En la doctrina social de algunas iglesias cristianas se estableció en esa época un debate rebatiendo la teoría que explicaba el subdesarrollo de América Latina por su “dependencia” histórica de los países “desarrollados”. En su lugar surgen teorías que ponen el énfasis en el protagonismo de los sectores empobrecidos que luchan por su “liberación” de la pobreza y las opresiones.

democrática) contra los acuerdos que subordinaban la política educativa brasileña a exigencias norteamericanas, y contra las penas arbitrarias a estudiantes y profesores, así como contra la policía política instalada dentro de las universidades; se organiza la lucha liderada, en general, por intelectuales, periodistas, artistas, contra la censura y las medidas restrictivas; se movilizan los líderes religiosos de diferentes confesiones en favor de la justicia social, por la libertad, contra la tortura, constituyendo las Comisiones de Justicia y Paz (CJP).

9 Brasil tiene una abundante literatura sobre los “nuevos movimientos sociales”, de la cual se pueden destacar las obras de Eder Sader, *Quando novos personagens entram em cena*; de Ana Maria Doimo, *A vez e a voz do Popular*; y de Maria da Glória Gohn, *A força da periferia*, entre muchas otras.

10 El teólogo brasileño Leonardo Boff es una de las personalidades más significativas de esta corriente.

11 La Amnistía fue conquistada en 1979 (Ley 6.683, del 28 de agosto de 1979). Alcanzó no sólo a los perseguidos políticos sino también a los que cometieron crímenes en nombre del régimen. A esa amnistía de perseguidos y perseguidores se le llamó amnistía “recíproca”. De cualquier manera, representó una conquista de los movimientos que todavía lograban articularse en esa época. La lucha de los presos políticos dentro de las prisiones, las denuncias que éstos realizaban, la agitación realizada por los exiliados fuera del país, las huelgas de hambre, fueron esenciales para alcanzar esa conquista.

Este conjunto de nuevos temas, nuevos actores y una nueva práctica social marcada por la autonomía viene a constituir lo que la literatura dedicada a movimientos sociales llamó “los nuevos movimientos sociales”<sup>9</sup>. Además de las iglesias cristianas y de las organizaciones de derechos humanos, en ese proceso se destacaron la prensa alternativa, las oposiciones sindicales, la Orden de los Abogados del Brasil (OAB), los partidos de izquierda (a pesar de actuar en forma clandestina), los sectores progresistas del Movimiento Democrático Brasileño (MDB) y el movimiento sindical urbano y rural.

Entre 1978 y 1979 se intensifican las luchas por el regreso del pluripartidismo y, en 1980, se crea el Partido de los Trabajadores (PT). En 1983 se funda la Central Unica de los Trabajadores (CUT). En un contexto de transición y fortalecimiento de la sociedad civil, surgen articulaciones locales y nacionales de movimientos sociales. Una de las primeras articulaciones nacionales aparece en enero de 1982, en Petrópolis, estado de Río de Janeiro, originando el Movimiento Nacional de Derechos Humanos (MNDH) que en su matriz tiene una fuerte influencia de la Teología de la Liberación<sup>10</sup>.

Todas esas movilizaciones fortalecieron la lucha por una Amnistía amplia, general e irrestricta<sup>11</sup> y a favor de la convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente libre y democrática, con participación popular. Entre 1983 y 1984 ese conjunto de fuerzas, articulaciones y alianzas se vuelve a manifestar en la Campaña por las Elecciones Directas Ya. El 25 de enero de 1984, 300 mil personas se reunieron en un acto público por las elecciones directas. A pesar de verse frustrada en términos inmediatos por el triunfo, en la votación del Congreso, de una elección presidencial indirecta, esa campaña representó uno de los principales momentos de afirmación democrática en la historia de Brasil.

El proceso de elaboración de la nueva Constitución se da en ese contexto de movilización y lucha por la formación de espacios de negociación y participación “de los de abajo”, por un lado, y por el agotamiento del régimen militar, por el otro. El momento es muy significativo en el proceso de construcción de la democracia en Brasil, ya que los movimientos que venían constituyéndose a lo largo de las dos décadas anteriores, formando toda una red de iniciativas de participación, se articulan para participar activamente del proceso constituyente, logrando introducir en la nueva Constitución una serie de derechos civiles individuales, colectivos y sociales que garantizan en la Ley la existencia de un Estado Democrático y de nuevos instrumentos

de participación popular. Entre los cambios más relevantes para la sociedad civil figuran la introducción de nuevos derechos socioeconómicos (especialmente en el área laboral), y la ampliación de los derechos relativos a la ciudadanía política, con la institución del plebiscito, del referéndum y de la iniciativa popular de ley<sup>12</sup>. Las nuevas disposiciones garantizan la efectiva actuación de los ciudadanos y establecen principios de descentralización administrativa y de participación popular, institucionalizada en nuevos espacios, como los consejos de gestión de políticas sociales.

A fines de los años 80 y comienzos de los 90 algunos acontecimientos internacionales como la caída del muro de Berlín (1989), los cambios en los países del Este europeo y la derrota de la revolución sandinista en Nicaragua producen un impacto desalentador en los movimientos sociales brasileños. Además de la coyuntura mundial, tiene comienzo en Brasil la aplicación de políticas de orientación neoliberal (privatizaciones, flexibilización de las leyes laborales, etc.). También, el entonces Presidente, Fernando Collor de Mello, se ve envuelto en serias denuncias de corrupción. Estos factores agravan las dificultades económicas, a la vez que decaen las utopías “revolucionarias” de los líderes populares.

En ese momento, casi 30 años después de las manifestaciones que marcaron la lucha contra la dictadura militar, el movimiento estudiantil nuevamente demuestra su poder de articulación. En 1992, entre agosto y septiembre, los estudiantes lideran las manifestaciones del “Fuera Collor” que culminaron con la realización del proceso de *impeachment* del presidente. Los jóvenes llamados “caras pintadas” llevaron a millares de personas a la calle. El 2 de octubre Collor se aparta del poder, y el 29 de diciembre renuncia al mandato presidencial. Paralelamente, se constituye el “Movimiento por la Ética en la Política” que capitaneó las acciones de organizaciones de todo el país que convergían en torno a principios éticos establecidos en su manifiesto.

En los años 90 se observa un cambio en la acción política de los actores sociales de los sectores populares y de las ONGs, que pasa de la lucha social directa, reivindicativa – típica de las dos décadas anteriores –, al campo de la participación, cada vez mayor, en el ámbito institucional y por la búsqueda de la democratización y control social del Estado. En ese nuevo contexto, los movimientos y organizaciones sociales se ven ante el desafío de mantener no sólo su autonomía y poder de presión sobre el Estado, sino también de desarrollar su capacidad propositiva para implementar una nueva lógica y nuevos mecanismos de gestión pública, basados en el protagonismo de la sociedad.

12 Constitución Federal del 5 de octubre de 1988, art. 14: “La Soberanía popular será ejercida a través del sufragio universal y por el voto directo y secreto, con valor igual para todos, y, como lo establece la ley, mediante: I – plebiscito; II – referéndum; III – iniciativa popular”.

## Experiencias de participación en políticas públicas

En Brasil, la participación de la sociedad civil organizada en la elaboración y el control de las políticas públicas asume las más variadas formas, desde la participación en la definición de los presupuestos públicos municipales, a través de los llamados “Presupuestos Participativos”, hasta el control de la ejecución de los mismos, a través de los Consejos gestores o foros creados por la sociedad civil.

Es difícil, sin embargo, definir si estas formas de participación son una “oferta” estatal o se trata de iniciativas de la sociedad civil, ya que aunque exista una serie de mecanismos legales que aseguran la participación, éstos también son resultado de la presión social para que se los inserte en la ley y, en la mayoría de los municipios donde existe participación – a veces sólo en forma embrionaria, otras en forma más madura – ésta depende de la organización y de la capacidad de presión que los movimientos poseen frente al poder local.

### Participación como iniciativa de la sociedad civil

Diferentes sujetos sociales contribuyeron al proceso de democratización del país, articulando y legitimando sus puntos de vista e intereses (sectoriales, de clase, etc.) en el espacio público, fundamentando sus demandas en el enfoque democrático del interés público, contra los intereses de los grandes grupos económicos nacionales e internacionales. Algunas formas de participación surgen a partir de la organización de la sociedad civil y, aunque no tengan como primer objetivo la formulación de políticas públicas, terminan indirectamente por influenciarlas. En algunos casos, se llegan a poner en práctica nuevas propuestas de políticas públicas en conjunto con las organizaciones sociales. Los principales actores de ese proceso han sido los movimientos sociales, las ONGs y los Foros de formulación y proposición de políticas públicas. El momento constituyente marca una inflexión en la actuación de los movimientos, superando las prácticas meramente reivindicativas para pasar a una postura de lucha por los derechos.

#### CEB's y Pastorales Sociales

El trabajo de las Comunidades Eclesiásticas de Base (CEBs) tiene una estrecha relación con el desarrollado por las pastorales sociales, entre las cuales se destaca la Comisión Pastoral de la Tierra (CPT)<sup>13</sup>, que además de denunciar las desigualdades e injusticias en el campo, apoya diferentes formas de organización de la población rural, promoviendo cursos de capacitación y asesoramiento jurídico en la perspectiva de la lucha por la reforma

13 Surgida en 1975, tuvo un papel importante en la creación de muchos movimientos sociales en el medio rural a finales de los años 70 y a lo largo de los años 80, principalmente en el sur del país.

agraria, y también la inserción de las experiencias exitosas del uso de tecnologías sustentables dentro de los espacios de discusión y construcción de políticas públicas.

La Pastoral de las Favelas<sup>14</sup>, surgida a fines de la década del 70, con una actuación más fuerte en el sudeste del país, ejerce también un papel fundamental en el diálogo entre líderes populares y el Estado. El gobierno elaboró e implementó varios proyectos de urbanización, así como una legislación que reglamenta el uso de los terrenos ocupados, con participación directa de moradores de favelas.

La Pastoral de los Niños, a su vez, causa gran impacto como paradigma de una política de lucha contra la mortalidad infantil y la desnutrición, lo que puede observarse en los discursos gubernamentales y en sus propuestas de programas que tratan de incorporar las referencias planteadas por la Pastoral en todo el país. Paralelamente al trabajo con los menores, la Pastoral de los Niños desarrolla también otros proyectos, cuyo objetivo es lograr mejores condiciones de vida para las familias atendidas, y que incluyen acciones de generación de empleo, alfabetización de jóvenes y adultos y la participación en las instancias municipales de control social (Consejos de Derechos del Niño y el Adolescente, Consejos de Educación, Salud, etc.).

Otras pastorales también han venido ejerciendo un papel muy activo en todo el país, habiendo desarrollado acciones que buscan la mejora de la calidad de vida de sectores excluidos de la sociedad como la Pastoral de la Familia, la Pastoral Carcelaria y la Pastoral de la Juventud de Medios Populares (PJMP).

## Movimiento Estudiantil

La Iglesia Católica tuvo una marcada influencia en el movimiento estudiantil, universitario y secundario, entre los años 50 y 60 del siglo XX. Ejemplo de ello son las organizaciones de juventud, como la JUC, la JOC y la JAC, anteriormente citadas, espacios que fueron formadores de varios líderes políticos. Entre 1957 y 1964, la movilización del movimiento estudiantil fue intensa, con participación en las grandes manifestaciones, en las campañas nacionalistas. También en ese período existieron diferentes acciones en el campo artístico-cultural que fueron impulsadas por los Centros Culturales de Cultura (CPCs)<sup>15</sup> de la Unión Nacional de los Estudiantes (UNE).

Con el golpe militar en 1964, el movimiento estudiantil, a ejemplo de otros, pasa por un proceso de desarticulación, pero pronto se recompone, alcanzando su auge en 1968, cuando hacen eclosión los movimientos de Francia y de China (Revolución Cultural coordinada por Mao-Tse Tung). La UNE, por esa época en la clandestinidad, capitaneó las reivindicaciones de los estudiantes por mejores condiciones de enseñanza y aprendizaje (ampliación de bibliotecas, reforma curricular, más fondos para la enseñanza pública), contando con el apoyo de otros segmentos sociales identificados con sus propuestas. La Reforma Universitaria promulgada en 1968 y la publica-

14 Las favelas son construcciones urbanas irregulares, asentadas vía ocupación en terrenos riesgosos o en zonas insalubres, casi desprovistas de infraestructura básica, como energía eléctrica y cloacas, y que no cuentan con dispensarios de salud, escuelas ni guarderías.

15 Los CPCs tuvieron un rol importante en la dinamización cultural, influenciando a otros movimientos sociales. Tenían como principio la inserción del artista en el mundo de las masas, educándolo para ser portavoz de los intereses reales de las comunidades.

ción del Acto Institucional n° 5, que prohibían cualquier manifestación de los estudiantes, llevaron a sus principales líderes a la lucha armada, tomando como modelo las Revoluciones Rusa, Cubana y China.

Desde el final de la década del 70 y a lo largo de los años 80, el movimiento resurge en medio de la lucha por la democratización del país, actuando efectivamente en huelgas, manifestaciones y marchas, y asume una vez más un papel protagónico en 1992, ejerciendo una fuerte influencia en el movimiento “cara pintada”, surgido en la época de las marchas y manifestaciones del “fuera Collor”, el ex presidente que estaba siendo acusado de corrupción.

Cabe destacar, sin embargo, que la participación de los estudiantes en el escenario político brasileño no se restringió sólo a esos períodos aquí sucintamente relatados. Muchos de los líderes que actuaban en política o en organizaciones de la sociedad civil de lucha en favor de la democratización del país, entre los años 70 y 90, actuaron en el movimiento estudiantil.

## **Organizaciones No Gubernamentales**

Las ONGs brasileñas comienzan a surgir a partir de los años 70, en forma paralela a los movimientos que buscaban mejorar los servicios de salud, educación, transporte colectivo, estabilización de los precios de la canasta básica, entre otros. En la década siguiente, las ONGs asumen el papel de mediadoras entre los movimientos sociales y el Estado, contribuyendo tanto a la organización de la sociedad civil como al proceso de democratización de las instituciones políticas.

A lo largo de la década del 90, las ONGs vivieron un contexto completamente nuevo y que planteaba un desafío que para muchas de éstas significó su inviabilidad. Las políticas neoliberales y de reforma del Estado, y las nuevas condiciones impuestas a la lucha social debido al aumento de la participación en las políticas públicas, les plantearon nuevos desafíos a su papel. Se verificó una creciente apertura de varios gobiernos estatales y principalmente municipales a la realización de convenios de asociación con ONGs, a partir de nuevos canales de participación de la sociedad civil en las políticas sociales. Con el proceso de consolidación democrática, las ONGs amplían sus propuestas y sus formas de actuar, pasando de una perspectiva local a una global, e incorporando en su matriz discursiva nuevos conceptos, como desarrollo sustentable, género y ciudadanía activa, entre otros.

En forma paralela a la ECO 92 (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo), realizada en Río de Janeiro, en 1992, las ONGs ambientalistas brasileñas realizaron el Foro Global de las Organizaciones No Gubernamentales que actuaban en el área de medio ambiente, reuniendo a cerca de 1.500 ONGs nacionales e internacionales. Este momento marcó el surgimiento de las articulaciones y coaliciones con movimientos sociales en función de programas focalizados, como la Red Selva Atlántica, la Coalición Ríos Vivos, la Consulta Carajás; promoviendo un nuevo tipo de



política pública, como la Red contra la Sequía, el Grupo de Trabajo Sociobiodiversidad, el Foro Nacional de Reforma Urbana, la Articulación del Semiárido Brasileño (ASA), o propuestas políticas en el campo de la agroecología, como la Red PTA (Proyectos de Tecnología Alternativa), basadas en la sustentabilidad. Cabe destacar también la oportunidad abierta a partir de la construcción de versiones locales de la Agenda 21 Global (Plan de Acción firmado por 179 países durante la ECO 92).

La multiplicación de espacios de participación y las asociaciones con el poder público han sido consideradas como muy positivas en ese campo, y uno de los objetivos de mediano plazo de las organizaciones ambientalistas es la lucha por un Consejo de Desarrollo Sustentable, a nivel nacional, que integre a diversos sectores de la sociedad, como forma de establecer un compromiso entre actores sociales y los órganos gubernamentales en pro de una agenda de sustentabilidad ambiental, complementaria a la económica y social.

## **Movimiento de mujeres y de género**

En Brasil, el camino recorrido por las mujeres por la igualdad de derechos está marcado, a finales del siglo XIX, por los debates acerca del derecho a la educación básica en las diferentes regiones del país, pasa por la conquista del derecho a votar en 1932 y se amplía sustantivamente en la Constitución de 1988, sin dejar de lado los permanentes esfuerzos realizados por el movimiento de mujeres para la necesaria revisión de leyes contenidas en el Código Penal brasileño.

Ese camino hacia la igualdad que recorrió el movimiento feminista politizó, en los espacios públicos, cuestiones tradicionalmente relacionadas a la vida privada, como la lucha contra la violencia sexual y doméstica, la construcción de los derechos reproductivos, la participación en los movimientos por mejores condiciones de vida, realizando los más variados debates: crecimiento poblacional, trabajo, educación, salud, medio ambiente y desarrollo, siempre dentro de la perspectiva de la superación de las desigualdades de género.

Una de las estrategias emprendidas por el Movimiento de Mujeres y de Género es la presión ante el gobierno federal y los gobiernos locales para implementar los compromisos asumidos en los tratados internacionales. Otro instrumento importante en ese proceso es el Consejo Nacional de Desarrollo de la Mujer (CNDM), organismo colegiado, de carácter deliberativo (Ley 7.353, de 1985), que tiene por finalidad promover, en el ámbito nacional, políticas públicas tendientes a la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, asegurándoles condiciones de libertad e igualdad de derechos, así como su plena participación en las actividades políticas, económicas y socioculturales del país. Estatutariamente, el CNDM está constituido por 20 consejeras (entre las cuales una es la presidente) nombradas por el Presidente de la República, para un mandato de cuatro años.

Entre los diferentes tipos de organizaciones de mujeres, en los últimos años se destacó el significativo avance del Movimiento de Mujeres Trabajadoras Rurales (MMTR), fundado en la década del 80 a partir de la influencia de activistas de la Central Unica de los Trabajadores (CUT) y del Movimiento de los Sin Tierra (MST). El MMTR ha establecido la problemática de género como uno de sus temas centrales, junto a la capacitación productiva de las agricultoras y de la lucha por los derechos previsionales (como el salario por maternidad), combinando, de esa manera, las cuestiones de clase con las de género.

Otras organizaciones también han buscado, por vías institucionales/legales, además de la efectivización de las leyes que reprimen la discriminación, el reconocimiento de uniones entre homosexuales, y el emergente movimiento de hombres ha venido discutiendo cuestiones en torno al concepto de masculinidad.

## **Movimiento Negro**

Como resultado del inmenso proceso de la esclavitud y como consecuencia del modelo de abolición implementado en Brasil, que no creó las condiciones necesarias para la integración social del negro, la población afrobrasileña constituye hoy en día el grupo mayoritario entre los excluidos de la sociedad de este país. El movimiento negro brasileño está compuesto por diversas organizaciones. Algunas actúan en el campo de la preservación de las tradiciones religiosas, combatiendo la folclorización y el no respeto a la religiosidad afrobrasileña; otras actúan más en la temática cultural y en el rescate de la cultura negra; y un grupo de organizaciones busca una intervención marcadamente política, una actuación en el campo de la construcción de una ciudadanía negra. Estas cuestiones no son abordadas, sin embargo, en forma estanca, aislada, ya que se entrelazan, se entrecruzan. A pesar de las especificidades, existen algunos puntos en común, algunas banderas, que el movimiento negro considera prioritarios. El punto central que une a todos es la lucha contra el racismo, la discriminación racial y la violencia racial, que se expresan en la exclusión y la marginación de la población afrobrasileña.

En ese campo ya existen algunas conquistas importantes, como la clasificación del racismo como delito no excarcelable (Art. 5º, inciso XLII, de la Constitución Federal) y un capítulo sobre los derechos de la población negra en la Constitución del estado de Bahía.

En 1995, la “Marcha Zumbi dos Palmares contra el racismo y por la vida” celebró los 300 años de la muerte del líder de la resistencia esclavos en el Quilombo dos Palmares, a partir de la cual fue creado el “Grupo de Trabajo Interministerial de Valorización de la Población Negra” (presidido por el secretario de Estado de Derechos Humanos) con el objetivo de promover políticas públicas y alentar al sector privado a luchar contra la discriminación.

ón racial. En términos de mecanismos institucionales, se crearon algunas instancias de formulación de políticas públicas, como los Consejos, las Secretarías del Negro y las Comisarías para Delitos Raciales. El Programa Nacional de Derechos Humanos, elaborado por el Ministerio de Justicia, le dedica una sección a la población negra.

En el ámbito de la formulación e implementación de políticas públicas tendientes a la inclusión social de la población negra en Brasil, se registran algunos avances en términos de conquista de espacios institucionales, pero hay dificultades por parte del movimiento negro en garantizar efectivamente dichos espacios. Una lucha que se viene encarando en los últimos años es el otorgamiento de título y posesión de la tierra para las comunidades remanentes de los *quilombos* cumpliendo con una conquista del movimiento negro, contenida en la Constitución Federal (Art. 68, de las Disposiciones Transitorias).

## Movimiento Indígena

El movimiento indígena actúa en defensa de los derechos de los pueblos indígenas y está constituido por diferentes actores y perspectivas no siempre convergentes. Además de las organizaciones propiamente indígenas, cuenta también con varias organizaciones no constituidas por indios, como las innumerables ONGs indigenistas<sup>16</sup> y el Consejo Indigenista Misionero (CIMI), creado en 1972 y vinculado a la Iglesia Católica, que tiene como misión la promoción de la articulación política de las cerca de 180 etnias indígenas existentes en Brasil a través de la realización de asambleas que reúnen a representantes de diferentes aldeas.

El establecimiento de vínculos de solidaridad entre pueblos diferentes e incluso desconocidos posibilitó la formación de una entidad representativa, la Unión de las Naciones Indígenas (UNI). Creada en 1980, la UNI tuvo un importante papel durante el proceso de la Constituyente, presentando una enmienda popular al anteproyecto de la Constitución, contribuyendo a que la Constitución de 1988 abandonara la concepción tutelar de los pueblos indígenas y estableciera una serie de derechos en términos de preservación de sus tierras. La UNI se extinguió en 1990, pero eso no significó el fin de los intentos de organización autónoma de los pueblos indígenas. Actualmente, existen más de 100 organizaciones indígenas, surgidas en gran parte en la década del 80. La mayoría actúa a nivel local, y muy especialmente en la región amazónica. Las organizaciones de mayor visibilidad actualmente son el Consejo para la Articulación de los Pueblos Indígenas del Brasil (CAPOIB) y la Coordinadora de Organizaciones Indígenas de la Amazonia Brasileña (COIAB).

Los avances en la homologación y delimitación de las tierras indígenas han llevado a otras demandas, como la sustentación autónoma de las mismas, lo que, entre otras cosas, depende de la efectivización de los derechos

16 El Instituto Socioambiental (ISA) es una entidad que se dedica a la cuestión indígena en Brasil y su site [www.socioambiental.org](http://www.socioambiental.org) es una importante fuente de investigación acerca de las entidades indígenas e indigenistas de Brasil.

ya conquistados y del reconocimiento legal de los pueblos indígenas como sujetos de su historia y no objetos de la tutela estatal.

Una de las luchas actuales del movimiento es la aprobación del Estatuto de las Sociedades Indígenas (Proyecto de Ley 2.057/91) en trámite en el Congreso Nacional desde 1991 y que reemplaza al Estatuto del Indio (Ley 6.001/73), elaborado en 1973, durante el régimen militar, y que ignora la identidad étnica indígena.

### **Sindicalismo Urbano**

Actualmente, las mayores expresiones del sindicalismo urbanos son: la Central Unica de los Trabajadores (CUT), fundada en 1983; y la Confederación General de los Trabajadores (CGT), de tendencia moderada, fundada en 1982. En 1990, como disidencia de la CGT, se crea Fuerza Sindical que, según Gohn, congrega al llamado sindicalismo de negocios, teniendo como base de apoyo el sindicato de los Metalúrgicos de São Paulo.

Las centrales sindicales, en particular la CUT, progresivamente fueron colocando en primer lugar en su orden del día la cuestión del empleo, en detrimento de la cuestión salarial, lo que es reflejo de la flexibilización de las leyes laborales y del alto nivel de desempleo en el país, consecuencia directa de las políticas neoliberales. Secundariamente, aparecen otras demandas, como la participación en las ganancias de las empresas y la formación profesional. Además, los sindicatos y centrales sindicales pasaron a participar en foros y consejos tripartitos (trabajadores, empresarios, gobierno), a partir de la constatación de que el problema del desempleo no puede resolverse sólo mediante la negociación directa, ya que depende de la política industrial y de políticas activas de generación de empleo. Es así como, por ejemplo, las centrales sindicales empezaron a participar del consejo deliberativo del Fondo de Amparo al Trabajador (FAT), el cual, instituido en 1990, constituye el mayor fondo público del país destinado al financiamiento de las políticas oficiales de empleo.

Las centrales sindicales vienen tratando de brindar permanentemente recursos de capacitación para los integrantes de las comisiones estaduais y municipales de empleo. Además, ofrecen cursos para trabajadores sin formación básica y para líderes sindicales. Esas experiencias demuestran que en los últimos años la participación institucional abrió perspectivas para los sindicatos, no sólo en términos de influencia en las políticas públicas sino también en lo que se refiere al proceso de democratización del Estado, aunque esto no se haya dado sin dificultades ni contradicciones.

En este período se amplía también una red de instituciones de formación y capacitación ligadas al movimiento sindical, en la que se destacan las escuelas sindicales de la CUT. Estas han implementado diversos programas de calificación profesional llevados a cabo en conjunto con organismos públicos y federales (Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social, Ministerio de Traba-

jo), que procuran dotar a los trabajadores de los conocimientos necesarios para su permanencia en el mercado de trabajo y su progreso profesional.

Actualmente, los sindicatos vienen asumiendo cada vez más funciones diferentes de la reivindicación salarial directa: participan de programas de desarrollo local, en instancias oficiales y en programas gubernamentales con agencias de cooperación, y desarrollan proyectos de educación para el trabajo.

## **Sindicalismo rural**

En el sindicalismo rural se destaca, en la década del 60, la creación de la Confederación Nacional de Trabajadores de la Agricultura (CONTAG), fruto de la alianza entre el PCB y Acción Popular (AP), que representó los intereses del sindicalismo rural durante la época de la dictadura, aunque según algunos historiadores, haya sido poco eficaz para lograr mantener los derechos conquistados en el medio rural.

El sindicalismo rural considerado progresista creció mucho en la década del 80, llegando a constituirse en un actor clave del cambio social en muchos municipios del interior del país. A nivel nacional, se constituyó como Departamento de Trabajadores Rurales de la CUT. La integración de la Confederación Nacional de Trabajadores de la Agricultura (CONTAG) a la CUT, en 1995, puede considerarse como el punto culminante de ese crecimiento institucional.

En la región Sur de Brasil, los departamentos rurales de la CUT se articulaban para crear el Foro Sur de los Sindicatos de Trabajadores Rurales, en 1992. Este ganó gran autonomía e importancia, pasando a tener un papel decisivo en la lucha por los créditos subsidiados, que dio como resultado la creación del Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar (PRONAF), en 1996, y las movilizaciones del Grito de la Tierra. Actualmente, el Foro de Sindicatos de Trabajadores Rurales promueve y participa de diversos programas de desarrollo regional sustentable y de programas de capacitación, que priorizan la educación de agricultores/as, transformándolos en agentes de desarrollo sustentable y solidario, en un esfuerzo por fortalecer la agricultura familiar y constituir un proyecto alternativo de desarrollo. Los cursos que ofrecen las Escuelas de Formación de la CUT y que son financiados por el FAT tratan de superar la educación profesional tradicional, combinando contenidos técnicos adaptados a la realidad de la agricultura familiar con una visión crítica de la sociedad. Participan también en la construcción de una nueva institucionalidad pública regional, a través de Consejos de Desarrollo Regional (creados por la Ley 10.283, del 17 de octubre de 1994, y reglamentados por el Decreto 35.764, del 28 de diciembre de 1994)<sup>17</sup> y del Consejo de Desarrollo Rural, a nivel federal, estadual y municipal.

Las iniciativas vinculadas al Desarrollo Rural Sustentable (DRS) implican un considerable apoyo técnico, así como articulación con otros sectores sociales, incluso en el medio urbano. En este sentido, la CUT Rural ha

17 El Consejo Nacional de Desarrollo Rural está presidido por el ministro de Desarrollo Agrario, integrado también por los ministerios de Agricultura, Salud, Educación, Trabajo, Desarrollo Regional, Presupuesto y Gestión, Planeamiento y Medio Ambiente, además de representantes de los gobiernos estaduais, municipales y de los trabajadores rurales, como la Confederación de Trabajadores Rurales (CONTAG).

venido buscando activamente entablar asociaciones con organismos federales y estatales para tornar viables cursos de capacitación para agricultores y agricultoras.

En muchos municipios de Brasil, los sindicatos de trabajadores rurales han participado activamente de los Consejos de Desarrollo Rural Sustentable, que vienen administrando fondos como los del PRONAF, tratando de actuar en forma articulada con otros consejos (salud, educación, medio ambiente). El movimiento sindical rural se articula también con universidades, ONGs, movimientos sociales y alcaldías en la promoción conceptual y experimental de un desarrollo local integrado a través de nuevas formas de gestión de las políticas públicas en un determinado territorio.

### **Movimiento de los Sin Tierra (MST)**

El Movimiento de los Sin Tierra está considerado como el más importante movimiento social y político de Brasil de la década del 90. Con el lema “ocupar, resistir y producir”, ha sido protagonista de varias ocupaciones de tierras, en muchos casos forzando la expropiación de tierras improductivas, y en otros llamando la atención de la opinión pública hacia esta temática. El MST también ha ocupado edificios públicos y realizado marchas por el país con el objetivo de sensibilizar a la sociedad en general en relación a la necesidad de una reforma agraria que tenga como meta no sólo la distribución de tierras, sino también la posibilidad de obtener crédito y asistencia técnica para asegurar la productividad y la permanencia de los trabajadores en el campo.

El MST no plantea su lucha solamente con tácticas de acción directa. Al contrario, el movimiento se destaca por su actuación sistemática en foros y consejos federales. En varias ocasiones, llegó a hacer manifestaciones denunciando el recorte de fondos del Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria (INCRA). El movimiento no lucha sólo por la conquista de la tierra, sino también por la viabilidad económica de los asentamientos, lo que implica presionar a los organismos gubernamentales para abrir líneas de crédito, organizar la capacitación para los agricultores, buscar formas más accesibles y ambientalmente sustentables en la manera de plantar; encontrar formas de verticalizar la producción combinando la producción primaria con la agroindustria, agregando valor al producto final; además de la lucha por los subsidios.

La cuestión de los asentamientos no se agota en la discusión económica. El movimiento lleva a cabo una experiencia de educación llamada “escuela itinerante”, que promueve el acceso a la educación de los niños de los asentamientos. Otros proyectos ligados a la educación popular funcionan tanto entre las familias ya asentadas como en los campamentos. En virtud del avance de su propia causa, el MST se ha dedicado cada vez más a la búsqueda de alternativas de desarrollo rural sustentable.

## Movimientos Populares Urbanos

Los movimientos populares urbanos se dedican a la lucha para mejorar la calidad de vida en las ciudades y ha venido preocupándose por los temas referentes a la vivienda, el saneamiento, el transporte, la educación, la salud, etc.

En la década del 80 proliferaron las organizaciones de base, impulsando la creación de la Confederación Nacional de Asociaciones de Moradores (CONAM), que aglutina a asociaciones de moradores, sociedades de amigos de barrios y otros movimientos comunitarios que actúan especialmente en los suburbios de los grandes centros urbanos. Estos movimientos comunitarios continúan organizados en centenares de ciudades brasileñas, además de movimientos que luchan por diferentes políticas públicas, como salud, vivienda, educación, etc.

Entre los movimientos populares urbanos se destacan el Movimiento Nacional de Lucha por la Vivienda (MNLN) y la Unión Nacional por la Vivienda Popular (UNMP), que luchan por una política habitacional, con una reforma urbana que asegure mejores condiciones de vida para la población. Estos movimientos definen las ocupaciones de la tierra urbana y edificios públicos como su principal estrategia para acelerar la conquista de derechos y la formulación de políticas públicas, sin dejar de lado la lucha contra los desalojos y la mejora de las condiciones de los que ya obtuvieron su casa, lo que incluye las políticas crediticias para la vivienda. Para ello, alían la lucha directa a la participación en foros nacionales que discuten propuestas de reforma urbana, luchando también por la aprobación en el Congreso Nacional de leyes que instituyan el Fondo Nacional de Vivienda. La constitución de esos espacios de discusión (Foro Nacional de Reforma Urbana, Foro Nacional de Saneamiento, Foro Nacional por Tierra, Trabajo y Ciudadanía), así como de la Central de Movimientos Populares, ha ayudado a hacer avanzar el debate, la reflexión y la proposición de políticas públicas.

## Experiencias de cogestión: los Consejos de Políticas Públicas

Los Consejos de Gestión son una de las conquistas más representativas en términos de participación social en la gestión pública, y aunque aparezcan formalmente como una oferta estatal, surgieron de la presión y la movilización de las más diversas fuerzas sociales. Los Consejos de Gestión fueron una de las reivindicaciones de los movimientos sociales incorporadas a la nueva Constitución<sup>18</sup>, creando la posibilidad de participación de los ciudadanos, individual o colectivamente, y permitiendo que participen en las definiciones, el control y la fiscalización de las políticas públicas. Los Consejos de Gestión son instancias de carácter deliberativo, consultivo y/o de control, y son obligatorios en diversos sectores (salud, asistencia social, derechos del niño y el adolescente, etc.) como prerrequisito para la transfe-

18 La existencia de los espacios formales de los Consejos de Gestión no significa su efectivización en la práctica ni tampoco la democratización de la gestión pública. Es necesario que la sociedad se movilice para efectivizar estos Consejos y hacerlos instrumentos de democratización de las políticas sociales.

rencia de recursos del gobierno federal hacia los estados y municipios. Algunos están regidos por leyes federales, pero existen muchos otros tipos de consejos, no obligatorios, a nivel estadual y municipal, que se rigen por legislaciones específicas.

En cuanto a su composición, en algunos casos la legislación impone el principio de la paridad entre el Estado y la sociedad como un mecanismo de equilibrio en las decisiones, pero es la ley específica de creación del consejo la que debe definir el perfil de las entidades de la sociedad civil que compondrán la representación no gubernamental.

Los consejos se presentan como un instrumento fundamental para el control social del Estado, pero esto, sin embargo, no ocurre sin que haya conflictos con el Estado en cuanto a su conformación. En muchos consejos municipales y estaduais, el Estado ha logrado influir en la elección de los representantes de la sociedad civil, tratando de elegir individuos comprometidos políticamente con éste.

La Constitución presenta como objetivo de los consejos, especialmente en el área de la seguridad social, promover el “carácter democrático y descentralizado de la gestión administrativa, con la participación de la comunidad, en especial de los trabajadores, empresarios y jubilados” (art. 194, VII, de la Constitución Nacional). Y a pesar de las dificultades que todavía impiden la implementación de canales efectivos de participación, los consejos representan un paso hacia la consolidación de lugares en los cuales la democracia representativa comparta espacios con la democracia participativa.

Actualmente, en Brasil el número de consejeros/as se aproxima al número de concejales/ediles<sup>19</sup>, lo que representa un avance en cuanto a la intervención y seguimiento de las políticas públicas por parte de la sociedad civil. De esta forma, además de la actuación del ciudadano como contribuyente, se da también un proceso de democratización del poder que va desde lo municipios menores hasta las grandes metrópolis, demostrando la capacidad de los movimientos organizados de insertarse en la esfera pública.

La creación del Sistema Unico de Salud (SUS), en 1988, al instituir un sistema tripartito de gestión y control social de las políticas de salud (Estado, usuarios y profesionales), articulado con los Consejos Gestores de equipamientos básicos de salud, es un ejemplo del proceso de descentralización en el área de la salud, y sólo fue posible gracias a la lucha por la Reforma Sanitaria, que alió la acción de los profesionales de la salud a los emergentes movimientos populares y sindicales que actuaban en esta área.

En 1990 se aprueba el Estatuto del Niño y el Adolescente (ECA)<sup>20</sup>, fruto de un intenso trabajo de presión promovido por movimientos y entidades que luchan por los derechos de este sector de la población. El ECA democratizó y descentralizó las políticas de protección de la infancia y la adolescencia, a partir de una red municipal, estadual y federal de consejos para la definición de políticas y de consejos tutelares, garantizando formalmente la protección legal a niños y adolescentes en situación de riesgo social y personal.

19 Los municipios brasileños tienen un Poder Ejecutivo constituido por el Alcalde/Intendente y los Secretarios municipales, y un Poder Legislativo, constituido por una legislatura integrada por concejales/ediles. Los Consejos son organismos auxiliares del Poder Ejecutivo.

20 El ECA fue promulgado en sustitución del Código de Menores (revisado en 1979).



La Ley Orgánica de Asistencia Social (LOAS) se aprueba en 1993, reemplazando las políticas asistencialistas, que llevaban el sello del clientelismo y el paternalismo, por una concepción de la asistencia como derecho de la ciudadanía y parte integrante de la política de seguridad social. Esta ley también fue fruto de la presión, especialmente de los sindicatos de profesionales que actúan en el sector.

En 2001 se aprobó el Estatuto de la Ciudad, luego de más de diez años de lucha de los movimientos articulados en el Foro Nacional de la Reforma Urbana. Esta ley federal fomenta la gestión participativa de la política urbana, en las tres esferas de gobierno: federal, estadual y municipal. Un sistema articulado de Consejos también es responsable por la gestión participativa de las políticas ambientales, que, a nivel federal, está coordinada por el Consejo Nacional de Medio Ambiente (CONAMA). En este campo actúan también los comités de cuencas hidrográficas.

Así como éstas, muchas otras políticas sociales fueron objeto de modificaciones que las transformaron en más democráticas, sujetas a la participación y al control de los movimientos sociales y órganos profesionales, tales como las acciones relativas a los derechos de la mujer y a los derechos humanos, la cuestión del trabajo, la generación de empleo y renta, la educación, el Programa Comunidad Solidaria (1995), entre otros.

Además de la posibilidad de participar en la definición de las políticas públicas, la creación de estos canales de participación también significa un proceso de aprendizaje para los ciudadanos, en la medida que los individuos que hasta entonces no tenían conocimiento del funcionamiento del sector público, pasan a tener la posibilidad de conocerlo e influir<sup>21</sup>, aunque sea en forma embrionaria, en el proceso de decisión de las prioridades y gastos públicos. Hay que señalar, sin embargo, que los consejeros y consejeras se encuentran todavía en un nivel inicial de participación, debido a la falta de conocimiento, a las asimetrías de saber, y principalmente a la falta de información, causada, deliberadamente o no, por las administraciones públicas, situación que deja a esos representantes de la sociedad civil con un déficit de información que dificulta su participación activa y decisiva en las discusiones y deliberaciones que se dan en dichos espacios.

21 El término influir se refiere al hecho de que las decisiones de los Consejos sólo pasan a ser obligatorias cuando son referendadas por ley a través del Poder Legislativo.

## **Foros de intervención y seguimiento de los Presupuestos**

Muchos foros representan hoy en día importantes espacios informales de prácticas participativas, reuniendo diferentes tipos de sujetos políticos (sindicatos, movimientos sociales, organizaciones populares, ONGs, entidades profesionales, universidades, etc.). Una de las estrategias de actuación de ese tipo de organización ha sido la búsqueda de interacción con parlamentarios y/o órganos públicos, discutiendo la implementación de sus reivindicaciones y la construcción de un diálogo cada vez más constante entre la

sociedad civil y el Estado. No obstante, su actuación, bajo una forma no institucionalizada, los diferencia de los consejos sectoriales, confiriéndoles mayor autonomía de decisión y mayor “inmunidad” contra la cooptación política estatal. Pero a la vez, esta falta de institucionalidad es perjudicial en cuanto a su capacidad de requerir algún tipo de compromiso por parte de los gobiernos.

Los foros trabajan en la elaboración, proposición e implementación de políticas públicas generalmente innovadoras, utilizando tecnologías apropiadas a la realidad, y teniendo como base la sustentabilidad, la equidad y la participación activa de los beneficiarios de dichas políticas.

En la actualidad, por ejemplo, vienen habiendo cambios significativos en la concepción de las políticas públicas dirigidas a la región semiárida, pasando de las propuestas de “lucha” a las políticas de “convivencia” con las sequías, que son características de la Región Nordeste, en donde funciona el Foro Articulación del Semiárido Paraibano (ASA/PB), con el objetivo de discutir y proponer políticas públicas para la convivencia con la región. El Foro ASA/PB surgió motivado por las consecuencias de la gran sequía que asoló la región Nordeste en 1993, y sus integrantes son decenas de instituciones sindicales y comunitarias, sectores de la Iglesia Católica y de universidades públicas, movimientos sociales y organizaciones no gubernamentales.

El Foro constituye un espacio de estudio y discusión continuos de temáticas relacionadas con la región Semiárida que culmina con el diálogo y la definición de acciones articuladas entre diversos actores sociales con el fin de construir una nueva concepción de desarrollo en que sea posible conjugar las diversidades y potencialidades físicas, económicas, culturales y políticas inherentes a la región y su población. Con ese propósito la ASA/PB viene favoreciendo, desde su creación, el intercambio de políticas públicas para esta área en el estado de Paraíba, organizando movilizaciones para intervenir en las políticas públicas sustentables, en los municipios, en el estado y en la nación.

Además de esas acciones, la ASA/PB ha venido forjando, desde 1968, un proceso de intervención en el presupuesto estadual presentando propuestas a través de la bancada del Partido de los Trabajadores (PT). Dichas propuestas –la creación de un fondo rotativo de construcción de cisternas de placas para la captación de agua de lluvia y de bancos de semillas comunitarios- se elaboran a partir de la discusión interna con las entidades que componen el Foro y que están organizadas en Comisiones Temáticas de Agua y de Semillas.

El Foro, además de proponer políticas públicas dirigidas a la convivencia con la región semiárida, también se asocia con organismos gubernamentales en la ejecución de programas como el P1MC y el Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar (PRONAF). Esos programas desarrollan acciones que se basan en las experiencias piloto desarrolladas por organizaciones no gubernamentales que integran la ASA/PB y poseen una

concepción pedagógica volcada a la autonomía de los agricultores que llevan a cabo y son beneficiarios de estas acciones, a través de la realización de cursos y seminarios de capacitación.

A lo largo de casi diez años de existencia, la ASA/PB viene proporcionando momentos políticos de debate y difusión, junto a los actores y asociados pertenecientes al foro y a la sociedad civil, para concretizar la propuesta de acción que consiste en la construcción colectiva de alternativas que posibiliten la convivencia de hombres y mujeres con la realidad del Semiárido, a través de seminarios temáticos, movilizaciones, cursos, intercambio de experiencias y producción de material de comunicación acerca de sus propuestas de desarrollo sustentable para la región.

Las experiencias llevadas a cabo por la ASA/PB y otras organizaciones del Nordeste brasileño, en lo que respecta a la captación de agua de lluvia a través de cisternas de placas<sup>22</sup>, inspiraron el Programa Nacional “1 Millón de Cisternas” (P1MC), que con el apoyo de la Agencia Nacional de Aguas (Ministerio de Medio Ambiente) y en conjunto con diferentes organizaciones de la sociedad civil (que hoy componen la Articulación nacional del Semiárido – ASA Brasil), tiene por objetivo construir, en cinco años, un millón de cisternas en casas de la zona rural de la Región Semiárida brasileña.

Otra experiencia de propuesta de una política pública y de control popular del Presupuesto Público, y que tiene un carácter innovador, es la que lleva a cabo el Foro en Defensa de la Ciudadanía en el Municipio de Lagoa Seca, interior de Paraíba<sup>23</sup>, que está formado por asociaciones comunitarias rurales y urbanas, pastorales de la Iglesia Católica y el Sindicato de Trabajadores Rurales, y que se reúne sistemáticamente desde 1997 con el objetivo de intervenir con propuestas en la gestión local. El foro elabora sus demandas a partir de experiencias sustentables ya vivenciadas por varias familias, como los Bancos de Semillas Comunitarios y las cisternas de placas para captación de aguas de lluvia. La propuesta inicial de este foro era efectuar enmiendas al presupuesto del municipio a través de la legislatura municipal, pero luego de tres años de intentos frustrados de incluir las propuestas de políticas públicas en el presupuesto, adoptó otra estrategia, que fue el control y seguimiento de las cuentas públicas municipales por medio de balances contables<sup>24</sup>.

Esa acción dio como resultado la elaboración de un dossier con los indicios de las irregularidades, que fue presentado ante el órgano auxiliar de control de las cuentas públicas, el Tribunal de Cuentas del Estado, que a su vez recomendó el rechazo de la rendición de cuentas del Alcalde. Ese proceso de control de la ejecución presupuestaria realizado por el foro durante la gestión 1997/2000 culminó con la derrota en las urnas del alcalde que buscaba su reelección, además de la indisponibilidad de sus bienes y la quiebra de su secreto bancario. El Foro también elabora y distribuye a toda la población un Boletín Informativo, en lenguaje simple, con el resultado de los relevamientos efectuados en las cuentas públicas municipales.

22 Las cisternas son reservorios construidos con placas premoldeadas, que captan agua de lluvia de los techos de las casas a través de canaletas. Tienen capacidad para almacenar 15 mil litros, lo que es suficiente para el consumo doméstico de una familia de cinco personas en un período de ocho meses (lo que corresponde al período de estiaje en la región semiárida).

23 El Centro de Acción Cultural (CENTRAC), con sede en Campina Grande-PB, asesora permanentemente a este Foro y fue uno de los que alentaron su fundación.

24 Todos los niveles de gobierno (municipal, estadual y federal) están obligados por ley a presentar mensualmente una rendición de cuentas que se realiza a través de balances contables. Esos documentos deben ser presentados siempre hasta el día 30 del mes siguiente al de la ejecución y enviados al Tribunal de Cuentas, órgano auxiliar del Legislativo, y al Poder Legislativo, en donde debe quedar a disposición de la población durante todo el año.

25 El Centro Luís Freire acompaña diversos foros municipales en el estado de Pernambuco; la experiencia de Lagoa Seca, así como otras experiencias, pueden conocerse en la publicación del Instituto Pólis. BALCÃO, Nilde y TEIXEIRA, Ana C.. *Controle Social do Orçamento*. São Paulo: Instituto Pólis, 2003. Revista Pólis 44.

Otra experiencia importante de articulación en foros ocurre en Río de Janeiro desde 1995. Se trata del Foro Popular del Presupuesto, organización apartidaria que tiene como objetivo democratizar el presupuesto público municipal teniendo como eje central la transparencia, la participación y la lucha por las prioridades sociales. Ese foro constituye un espacio de discusión y reflexión que reúne a personas y entidades de los más diversos sectores de la sociedad con el objeto de influenciar e intervenir en el proceso presupuestario a través del Poder Legislativo.

Existen también muchos otros foros<sup>25</sup> que debaten, hacen el seguimiento y ejercen alguna forma de control social sobre los presupuestos municipales.

## Participación como oferta estatal

### Los Presupuestos Participativos

El Presupuesto Participativo constituye un proceso de consultas y debates sobre la definición de gastos públicos municipales, especialmente sobre las inversiones que se deberá hacer cada año. El proceso tiene metodologías y formatos diferenciados, que están implementando diversos partidos y en municipios de diferente tamaño. Entre 1997 y 2000, ya había en Brasil más de un centenar de experiencias de participación ciudadana en la formulación de los presupuestos municipales, como lo demostró una reciente investigación<sup>26</sup> del Foro Nacional de Participación Popular (FNPP)<sup>27</sup>, que encontró cerca de 140 experiencias denominadas “Presupuesto Participativo” y contó con datos de 103. Los resultados de dicha investigación demuestran, además, que fue posible implementar el Presupuesto Participativo en ciudades pequeñas, medianas y grandes, de características urbanas y rurales, y en todas las regiones brasileñas.

En el Presupuesto Participativo, la población de algunos municipios y estados brasileños, en general de los sectores más empobrecidos, pasa a discutir los problemas que afectan su vida y las prioridades de inversión del gobierno municipal, y a decidir qué se debe hacer, dónde y cuándo. Ese procedimiento se repite cada año con la realización de plenarias en los barrios, en las regiones y en el municipio, con el objetivo de elegir a los representantes de la población (delegados o consejeros) y las prioridades de cada región, que posteriormente serán discutidas y seleccionadas por el Consejo de Presupuesto Participativo, formado generalmente por representantes de la sociedad civil (delegados o consejeros) y representantes del gobierno. En algunos casos, existen grupos que efectúan un seguimiento de la ejecución presupuestaria y controlan la utilización de los recursos.

Estas experiencias participativas han tenido gran repercusión, en tanto forma innovadora de la gestión pública, por su carácter modernizador y democratizador del poder local. Varias de ellas han sido premiadas por escu-

26 Esta investigación está publicada, ver RIBEIRO y GRAZIA (2003).

27 El Foro Nacional de Participación Popular es una articulación de ONGs en torno al tema de la participación popular, que promueve el intercambio de experiencias, investigaciones y discusiones desde 1990.

elas de gestión pública y reconocidas por organismos internacionales como la Conferencias de la ONU sobre el Hábitat, que premió la experiencia de la ciudad de Porto Alegre. Ese creciente reconocimiento ha llevado a otras administraciones a adoptar el PP.

La generalización de esas experiencias demuestra que es posible la gestación de una nueva cultura, la cultura de la participación, inclusive en un país con una tradición política clientelista, paternalista y centralizadora. Sin embargo, Carvalho (1998) alerta que “entre las varias experiencias implementadas, se puede notar una gran diversidad en su amplitud y alcance. Entre los diversos procesos de ‘Presupuesto Participativo’, son distintos el grado de compromiso del conjunto del gobierno con las decisiones del Consejo de Presupuesto, su papel resolutorio o consultivo, el porcentaje de los recursos presupuestarios que se somete a evaluación. En función de estos factores tenemos experiencias de mayor o menor alcance como política participativa y democratizadora.”

Ese proceso es todavía muy frágil; en muchos casos sirve más bien para legitimar las acciones del gobierno local, que lo utiliza como propaganda política. A pesar de las fragilidades, podemos decir que las experiencias de PP apuntan a la democratización de las acciones del gobierno desde tres aspectos: la discusión sobre la utilización de los recursos públicos, la integración intragobierno y la inversión de las prioridades.

Al discutir las fuentes de recursos públicos, el ciudadano que se involucra en dicho proceso pasa a sentirse corresponsable por el mantenimiento y conservación del patrimonio público, que en ese contexto adquiere un nuevo significado. Este patrimonio no es público porque “es del gobierno”, como dice una máxima popular, sino porque es fruto del pago de los tributos que hace toda la sociedad. Por lo tanto, todos son responsables de su conservación.

En una sociedad que se ha caracterizado por la privatización del Estado, con el uso de los recursos públicos para atender a intereses privados, y en la cual los vicios y excesos se vuelven cotidianos, el proceso de PP significa un avance, en la medida que permite que la sociedad consulte informaciones y documentos, poniendo a la luz lo que se ha hecho con los recursos públicos y a qué intereses está atendiendo la administración, e inhibiendo el uso indebido y fraudulento de esos recursos.

La gestión pública en Brasil se ha caracterizado en general por una sectorización y una discontinuidad de las acciones administrativas, funcionando cada secretaría u organismo gubernamental como si fuera un “gueto”, con superposición de atribuciones y falta de integración en las acciones propuestas. En ese contexto, al poner en discusión el conjunto de inversiones del municipio, el PP exige una integración intragobierno, tendiendo a provocar, siempre según Carvalho, un proceso de modernización y democratización de la maquinaria administrativa, quebrando su tradicional rigidez, generalmente asentada en los problemas que acarrear la especialización técnica de

sus funcionarios, lo cual muchas veces lleva a una falta de visión de conjunto y a la formación de intereses corporativos.

El PP también tiende a provocar una inversión, un trastocamiento, en las prioridades del gobierno, en la medida que las obras demandadas por el PP son fruto del conocimiento cotidiano que la población tiene de sus carencias. Y como en los tres niveles de gobierno tradicionalmente se utilizan los recursos públicos para atender a intereses ajenos a los de la población, la atención de sus demandas -aunque todavía en número muy pequeño en relación al monto de las inversiones que realiza la administración pública- ya significa un avance y la posibilidad de que, con la consolidación de ese espacio, la población obtenga un mayor poder de presión sobre el poder público para la atención de sus necesidades.

En tanto establece una nueva forma de relacionamiento entre Estado y Sociedad, el PP pone en jaque la cultura política tradicionalmente autoritaria y clientelista que, a pesar de la apertura democrática y los avances logrados por la sociedad civil, aún sigue existiendo en la gran mayoría de los municipios brasileños, y en la cual el administrador público es visto como un “benefactor” de la población, que pauta sus acciones a partir de relaciones personales de amistad. En ese modelo tradicional, el dinero público se utiliza como si perteneciera al grupo que ocupa el poder, y los recursos y acciones derivados de éste sirven para atender a intereses particulares de toda una red de parentela y amistad, y no al interés de toda la población, caracterizando así la privatización del Estado.

El PP hace posible el cambio de ese tipo de relación, ya que el administrador público pasa a ser visto sólo como un encargado de gerenciar los recursos públicos, cuya aplicación debe decidirse de manera participativa y compartida con toda la población, la cual presenta a los representantes del Poder Ejecutivo reivindicaciones que reflejan el conocimiento cotidiano de las carencias de la comunidad, y que deben estar combinadas con conocimientos técnicos y con el cálculo de recursos. Ese es el principio que guía el proceso de Presupuesto Participativo aunque, en la práctica, las experiencias reales se acercan más o menos a ese ideal en la medida que el gobierno tenga la capacidad de hacerse transparente y participativo y de que la sociedad civil sea fuerte y capaz de compartir con la administración elegida el poder de gobernar su comunidad.

Con el gobierno de Lula, iniciado en 2003, se abrió en la sociedad brasileña una gran expectativa en cuanto al incremento de las experiencias de participación en la elaboración del presupuesto público a nivel federal. Hasta el momento esta experiencia se concretó sólo en la participación de la sociedad en la elaboración del Plan Plurianual para el período 2004-2007. Según la evaluación del Instituto de Estudios Socioeconómicos (INESC)<sup>28</sup>, la elaboración del Plan Plurianual 2004-2007 “presentó como gran novedad la incorporación de la sociedad organizada a su discusión, efectuada mediante debates en cada uno de los estados brasileños y en el Distrito Federal”.

<sup>28</sup> véase ([www.inesc.org.br](http://www.inesc.org.br))

Representantes de foros, redes y organizaciones de la sociedad civil que condujeron el procesos de consultas evaluaron que el proceso abrió la posibilidad de que exista una construcción participativa de un proyecto nacional de desarrollo sustentable con justicia social. Queda aún el desafío de construir posibilidades de control social sobre el Plan Plurianual y sobre los recursos públicos a nivel federal.

El proceso de consulta fue puesto en práctica, por un lado, por la Secretaría General de la Presidencia de la República juntamente con el Ministerio de Planeamiento y, por el otro, representando instancias de la sociedad civil, por Inter-Redes<sup>29</sup> y por la Asociación Brasileña de ONGs (ABONG). Algunas de las limitaciones señaladas fueron la exigüidad del tiempo reservado a la preparación y realización de las consultas, la dinámica metodológica que se adoptó, así como el propio objeto de consulta. Como los grandes proyectos, las obras y las inversiones del gobierno de Lula no fueron objeto de consulta, la gran mayoría de los programas y acciones previstos en el Plan Plurianual no contribuyen en forma satisfactoria a la disminución de las desigualdades sociales y económicas, ni a una visión sustentable de desarrollo socioambiental.

29 Inter-Redes es un espacio de articulación de redes y foros de organizaciones de la sociedad civil brasileña que actúan, de diversas formas y en diferentes temas, para fortalecer la esfera pública, promover derechos y proponer políticas.

## Consideraciones Finales

La democratización de la gestión pública y la propia construcción de la democracia en Brasil han recorrido un camino que pasa necesariamente por la lucha de los movimientos organizados para la conquista y consolidación de espacios formales de participación y por la creación de formas innovadoras y alternativas de propuesta y seguimiento de políticas públicas.

Hasta el siglo XX, el foco de las luchas y movimientos estaba dirigido a la independencia de la metrópolis portuguesa y a la liberación de los esclavos, inicialmente indios y posteriormente negros. Con el advenimiento del trabajo libre, comienzan a surgir las primeras organizaciones de trabajadores cuyo objetivo central era la conquista de sus derechos laborales.

Las organizaciones sociales brasileñas lograron, a lo largo de los siglos, generar estrategias de resistencia frente al Estado y al capital, por medio de huelgas, movilizaciones, debates, ocupaciones de edificios y de tierras. Con ello, han conseguido forjar espacios de democratización del Estado y de la sociedad.

En la Constitución de 1988, los movimientos organizados lograron proponer y asegurar una serie de avances que aparecen como conquistas obtenidas en la lucha por una ciudadanía activa, fruto del proceso de propuestas y presión de la sociedad civil organizada. Se garantizaron nuevos derechos, logrando el reconocimiento del pluralismo étnico, mediante el establecimiento del racismo como delito. También se implementaron diferentes mecanismos de participación popular, que se expresan en especial

en la posibilidad de influir en la legislación nacional a través de la iniciativa popular de ley –inclusive, en las enmiendas a la Constitución Federal – y la posibilidad de participar en la elaboración y control de las políticas públicas.

Los diferentes formas que asumieron las presiones y luchas de los movimientos sociales fueron capaces de promover la creación, aunque sea embrionaria, de una nueva forma de gestión pública, cuya pauta es la transparencia y el uso racional de los recursos públicos. Actualmente, es posible encontrar toda una serie de organizaciones, movimientos y ciudadanos, tanto en los Consejos de Gestión, como en los Presupuestos Participativos o en los Foros comprometidos con la búsqueda de transparencia y lucha contra el uso fraudulento de los recursos públicos. Es cierto que todo este proceso no se da sin contradicciones, retrocesos e impedimentos. Pero es a partir de la lucha cotidiana de los “de abajo” como nacen las nuevas formas de participación y se diseña la cultura política del derecho a tener derechos.

Los límites impuestos a la lucha por la efectivización de los derechos en Brasil están marcados por la paradoja de las desigualdades sociales y regionales existentes y por el entramado normativo, que asegura formalmente a todos el acceso a los derechos. La octava economía del mundo, cuya legislación garantiza los derechos de la ciudadanía –sociales, colectivos, laborales, individuales- todavía convive con casos de esclavitud, con masacres urbanas y rurales, con discriminación étnica, con una estructura estatal corrupta y al servicio de las oligarquías urbanas y rurales.

El actual período histórico de la lucha social en Brasil tiene como desafío la articulación de las estrategias de lucha contra la pobreza y la desigualdad, y la construcción de parámetros públicos y democráticos de regulación de la vida social, tanto en el ámbito del Estado como en la sociedad civil. El camino hacia la consolidación de la cultura de la participación ciudadana se está construyendo aún, y sólo mediante el empoderamiento de ciudadanas y ciudadanos, el acceso a la información y la autonomía frente a los poderes constituidos, será posible la democratización del poder local y la ampliación de la democracia en el país.



# Bibliografia

ABONG. Cadastro de Programas, Fundos e Conselhos. Sin fecha. Disponible en <http://www.abong.org.br/fundopublico/inicio>. Acceso en: 27 enero 2003.

ALMEIDA, Ana P. S. ARAÚJO, Laudicéia & LIMA, Severino. *Sistematização de experiências de participação cidadã com incidência em políticas públicas*. Mimeo, 2002.

Anais do I Congresso Brasileiro de Controle Social do Orçamento Público – 1999. Belo Horizonte: 2002.

ARAÚJO, Laudicéia. *Gestão Pública e Democratização do Poder Local: o caso do orçamento participativo em Campina Grande-PB*. Dissertação de mestrado, Universidad Federal de Paraíba. Campina Grande, 2000, 170p.

AZEVEDO, Fernando. *As Ligas Camponesas*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

BANDEIRA, Moniz. *O Governo João Goulart: As lutas Sociais no Brasil, 1961 – 1964*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978.

BAVA, Silvio Caccia. *Participação, representação e novas formas de diálogo público*. São Paulo: Instituto Pólis, Programa Gestão Pública e Cidadania/EAESP/FGV, 2001, 52p.

CALADO, Alder Júlio Ferreira. “Repensando os 500 Anos”. João Pessoa: Idéia, 1994.

CARVALHO, Maria do Carmo Albuquerque. *A Participação Social no Brasil Hoje*. Pólis Papers n°. 3,.São Paulo: Instituto Pólis, 1998.

SENADO FEDERAL. *Constituição Brasileira de 1988*. Ed. Atualizada em 1999. Brasília: 1999, 360p.

CHALHOUB, Sidney. *Visões da Liberdade: uma história das últimas décadas da escravidão na Corte*. Companhia das Letras: São Paulo, 1990.

CEZAR, Maria do Céu (org). *As manifestações em defesa da cidadania e sua incidência no poder local*. Recife: EQUIP, CENDHEC, CJC, DED, POLIS, 2000.

DOIMO, Ana Maria. *A Vez e a Voz do Popular - Movimentos sociais e participação política no Brasil pós- 70*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1995.

FAUSTO, Boris. *História do Brasil*. São Paulo: Edusp, 2001.

GOHN, Maria da Glória Marcondes. *História dos Movimentos e Lutas Sociais: A Construção da Cidadania dos Brasileiros*. São Paulo: Loyola. 2001.

\_\_\_\_\_. *Reivindicações Populares Urbanas: Um Estudo de Caso sobre as Associações de Moradores em São Paulo*. São Paulo: Cortez, 1982.

\_\_\_\_\_. *A Força da Periferia: A Luta das Mulheres por Creches em São Paulo*. Petrópolis: Vozes, 1985.

LIMA JUNIOR, Olavo Brasil. “Trajetórias e dilemas da democracia”. In: *Instituições Políticas democráticas – o segredo da legitimidade*. Rio de Janeiro: Zahar, 1997.

O’DONNELL, G. “Transições, Continuidades e Alguns Paradoxos” e “Hiatos, Instituições e Perspectivas Democráticas”. In: REIS, F.W. e O’Donnell G. (org). *A Democracia no Brasil: Dilemas e Perspectivas*. São Paulo: Vértice, 1988.

PRADO J., Caio. *Evolução Política do Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1957.

RIBEIRO, Ana Clara Torres e GRAZIA, Grazia de. *Experiências de Orçamento Participativo no Brasil*. São Paulo: Vozes, 2003.

SADER, Eder. *Quando novos personagens entraram em cena*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. *Sociedade civil e Participação Cidadã no Poder Local*. Salvador: Pró-reitoria de Extensão da UFBA, 2000. 416p.

# Participación social en Chile

## Una visión histórica de la participación como conquista social y oferta estatal en Chile

Mario Garcés D.

M. Angélica Rodríguez LL.

### Breve historia de la democracia y la exclusión en la sociedad chilena

#### Introducción

La sociedad chilena, desde el punto de vista histórico, es portadora de una larga y conflictiva tradición en torno a la participación social, la ciudadanía y la democracia<sup>1</sup>. Confluyen en esta conflictiva tradición, por una parte, los marcados sesgos clasistas de la sociedad chilena, y por otra, la experiencia no sin tensiones de largos períodos de ejercicio práctico de la democracia representativa.

En efecto, la historia social chilena del siglo XX bien puede seguirse en las claves clásicas de la “lucha de clases”. Así lo vio, por ejemplo, Régis Debray cuando entrevistó a Salvador Allende, a principios de los años setenta, en el sentido de que las clases sociales en Chile no sólo habían tenido rasgos pronunciados que las definían, sino que además fueron en el siglo XX portadoras de proyectos relativamente articulados de sociedad en los que, decimos nosotros, la apelación a la democracia constituía una suerte de lugar común.

Esta apelación a la democracia, sin embargo, obliga a un análisis más complejo, en el sentido de que aún valorando la perspectiva clasista, como clave de comprensión de la sociedad chilena, se ha tratado de diversos actores y grupos sociales, que han sido portadores de también diversos discursos sobre la democracia. Como ha indicado recientemente Tomás Moulián, en Chile predominaba hasta los años 60 una “visión optimista de un país en el cual la democracia constituía una tradición”. Esta representación produjo “efectos de verdad” y llegó “a constituir una especie de mirada generalizada y transversal” que animó los proyectos de cambio de aquella década. Sin embargo, se trataba de una narración idealizadora, ya que miraba una sola cara de la moneda, la política, “poniendo entre paréntesis la social y la cultural” y pasando además por alto las “gruesas imperfecciones de nuestro

Mario Garcez es doctor en historia y Investigador de ECO, Educación y Comunicaciones.

María Angélica Rodríguez es Trabajadora Social, Magister en sociología, Investigadora de ECO, Educación y Comunicaciones.

<sup>1</sup> GARCÉS y VALDÉS, 1999.

sistema representativo”.<sup>2</sup> La experiencia chilena con relación a la democracia, según Moulián, es la historia de una dualidad: la democracia como “gobernabilidad” desde las elites y la democracia como proceso de democratización siempre incompleto y más como el “deseo de otro Chile”, desde los diversos movimientos sociales populares.

Pero, si estas indicaciones críticas aún no fueran suficientes, la cuestión de la democracia se ha vuelto aún más compleja luego de que la larga tradición democrática chilena – que, como veremos en este trabajo, se remonta a los siglos XIX y XX – fue completamente desarticulada en los años 70, cuando un cruento golpe de Estado, en 1973, derribó al gobierno popular de Salvador Allende y dio paso a una dictadura militar que se instaló por 17 años en el poder, sometiendo a los chilenos a la más prolongada dictadura de toda la historia. Esta experiencia ha llevado a los historiadores chilenos a revisar todas las construcciones teóricas y políticas sobre su pasado, admitiéndose ahora, con más claridad, la convivencia de fuertes tradiciones democráticas con también acentuadas tradiciones autoritarias.

## El predominio oligárquico en el siglo XIX

Lograda la independencia de España (1810-1818), el poder político-administrativo se traspasó de manos de los funcionarios coloniales a la oligarquía criolla, la que contaba, para ese entonces, con un importante poder económico y social ligado a las actividades agrícolas y comerciales, lo que le permitió el ejercicio pleno del poder político necesario para su propio desarrollo. Desde el punto de vista económico, la independencia sitúa a Chile en un mercado exterior nuevo y más amplio, dominado por el floreciente capitalismo inglés. Se incentivó entonces el desarrollo de una economía “orientada hacia afuera”, pasando a ser el comercio exterior la principal fuerza motriz del desarrollo económico, principalmente a través de la actividad agrícola (trigo, harina) y la actividad minera (plata, cobre, carbón y, más tarde, el salitre).

El sistema político que resulta del proceso y lucha de facciones con posterioridad a la independencia (en el que triunfan las facciones conservadoras de la oligarquía por sobre las liberales) será el régimen presidencialista y autoritario que consagró la Constitución Política de 1833. Se trataba de un régimen oligárquico, con voto censitario, donde la participación y el poder político quedan reducidos a un sector minoritario de la nación; los grupos dominantes: latifundistas, propietarios mineros y ricos comerciantes, y en cuyo centro se pone la búsqueda del orden público, la estabilidad política y la eficiencia administrativa, basándose en la autoridad del Ejecutivo y la figura del presidente. Como indicó en esa época el ministro Diego Portales, una figura clave en la organización de la república conservadora, “el principal resorte de la máquina” (es decir del Estado) debía ser “el peso de la noche”, la autoridad “impersonal y obedecida”, haciendo alusión al viejo orden colonial.

Los sectores populares, en aquella época, eran en su mayoría campesinos. Una gran parte de ellos, de origen mapuche, se vio progresivamente despojada de sus tierras, quedando dispersos en “reducciones indígenas” o debiendo sumarse al sistema hacendal en calidad de inquilinos, peones o afuerinos. Otro tanto, predominantemente mestizos, se fue haciendo progresivamente urbano o atraído hacia las faenas mineras donde la lucha obrera comenzó a delinear sus primeros pasos. Las condiciones de salud y trabajo para los primeros núcleos obreros, incluidos mujeres y niños, eran miserables; la alimentación insuficiente e inadecuada; las jornadas de trabajo excedían las 14 horas; un 60% de los niños moría antes de los 7 años y la esperanza de vida, en 1876, no alcanzaba los 25 años<sup>3</sup>.

3 Cuadernos de Historia Popular, 1983.

Hacia la segunda mitad del siglo XIX, los grupos liberales comienzan a rearticularse, buscando tener una mayor presencia e influencia en la sociedad. En una primera etapa, estos grupos propiciaron enfrentamientos directos con el régimen autoritario, tal es el caso de las guerras civiles de 1851 y 1859, logrando reformar paulatinamente la Constitución autoritaria para hacerla más inclusiva, a través de la ampliación del voto y la limitación de los poderes de la Iglesia, a la vez que asegurando un mayor equilibrio entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo. Con posterioridad, la oposición liberal optará por una lucha más institucional, que será fundamental en la evolución que vive Chile desde un régimen autoritario presidencial hacia uno “democrático-parlamentario”, siempre con exclusión de los sectores populares. Esta evolución encuentra su punto más alto bajo el gobierno de Balmaceda, donde un nuevo enfrentamiento entre nacionales entrega el poder a los partidarios de un régimen parlamentario (revolución de 1891)<sup>4</sup>.

4 Cuadernos de Historia Popular, 1983.

5 La más notable fue la Sociedad de la Igualdad, fundada por intelectuales liberales y artesanos, y que se organizaba por barrios en grupos de discusión. Para una información más detallada, Ver: Cuadernos de Historia Popular, 1983.7

El siglo XIX, que bien puede ser catalogado como el siglo de la elite, culminó con el predominio del consenso liberal, tanto en lo económico como en lo político. A pesar de la exclusión social y política a que estaban sometidos los sectores populares de la época, éstos fueron ganando en presencia y organización sobre todo en la segunda mitad del siglo XIX. Especialmente grupos de artesanos, algunos segmentos de la clase media y de la naciente clase obrera, comienzan a reunirse en sociedades<sup>5</sup>, crean periódicos, filarmónicas obreras y también un partido político popular, el Partido Demócrata, fundado en 1887. Pero, en realidad fueron las sociedades de socorro mutuo —o el mutualismo, en sentido amplio— la gran vertiente organizativa en este período. Artesanos y obreros se organizaron para atender necesidades de salud, educación y consumo en algunos casos, sobre la base del ahorro y el desarrollo de iniciativas propias de solidaridad social entre sus miembros. Y si bien estas organizaciones en sus estatutos rechazaban discutir de política o religión, en términos prácticos fueron articulando sus demandas al Estado a través de sus relaciones con el Partido Demócrata.

Estas primeras iniciativas organizativas en el campo popular alcanzaban, sin embargo, muy débilmente a la mayoría del pueblo, que permanecía en el campo o deambulaba por los caminos rurales para trasladarse en sucesivas

6 Como ha indicado Salazar, el peonaje no puede ser adscripto sin más al campesinado, ya que lo que lo definía era su opuesto, “la descampesinización”. El peonaje, en medio de largos y complejos procesos, va a entroncar hacia fines del siglo XIX con los procesos de proletarización urbano-industrial. En: SALAZAR, 1985. Por su parte, Sergio Grez ha demostrado que en términos porcentuales el peonaje, incluido el servicio doméstico, alcanzaban hacia 1865 el 53,9% de la población económicamente activa del país. GREZ, 1997.

oleadas a las ciudades, a las actividades mineras, o que abandonaba el país, atraído por las “fiebres del oro” de Australia y especialmente de California. Esta mayoría popular estaba compuesta por jornaleros, peones o gañanes, pirquineros o buscones, huerteros, vendedores ambulantes, sirvientes, muñeros, bandoleros y vagabundos de todo tipo. La identidad de muchos de ellos ya no podía ser “campesina”, pero tampoco mutaba en una nueva identidad “proletaria”. Estaban y quedaron la mayoría de ellos a mitad de camino –la industria demoró y la ciudad no estaba en condiciones de acogerlos– constituyendo más bien una suerte de amplia y vigorosa “identidad peonal”<sup>6</sup>.

## El cambio de siglo: la emergencia de la “cuestión social”

El siglo XX abre paso conflictivamente a los procesos de democratización de la sociedad chilena, debido principalmente a la configuración de un movimiento social de carácter popular y de la crisis social de principios del siglo XX, que se manifestó en la extensión de la pobreza y de la protesta popular. En efecto, “el cambio de siglo sorprendió a la sociedad chilena con indicadores de pobreza urbana y rural que amenazaban cotidianamente la vida de los chilenos: fallecía más del 30% de los recién nacidos, la tuberculosis y otras pestes y epidemias resultaban difíciles de conjurar, amén de que el conventillo atrapaba a una mayoría popular urbana, ya que era el modo de vida para más del 25% de la población de Santiago”<sup>7</sup>. Esta crisis social – o la “cuestión social”, como se le denominó en la época – agravó el malestar creciente de los sectores populares, lo que se manifestó en extendidos movimientos de protesta (huelgas y motines) que la clase dominante reprimió duramente<sup>8</sup>. A pesar de los golpes represivos, la organización obrera continuó con su desarrollo en las faenas mineras del enclave salitrero, así como también en el carbón, en los puertos, en la actividad ferroviaria y en la naciente industria manufacturera, sin el amparo de ninguna legislación de tipo laboral. Además de las “mutuales”, ya en esta etapa se ha diversificado el campo de las organizaciones populares, con la formación de las “sociedades de resistencia”, que proclaman una abierta oposición al capital así como las “mancomunales”, que combinaron acciones sociales, culturales y protosindicales. A nivel nacional, se crea la Federación Obrera de Chile (FOCH) en 1909 y la Federación Obrera Regional de Chile (FORCH-IWW), de tendencia socialista y anarquista, respectivamente. En el campo estrictamente político, además, en 1912, escindiéndose del viejo Partido Demócrata, se funda el primer partido netamente obrero, el POS (Partido Obrero Socialista), que dirigirá uno de los principales líderes obreros de la historia social chilena, Luis Emilio Recabarren. En esta etapa formativa del movimiento obre-

7 GARCÉS y VALDÉS, 1999.

8 Entre 1904 y 1909 hay 200 huelgas y 170 conflictos de otra índole. Entre los más conocidos, cabe destacar: la huelga de obreros portuarios en 1903, en Valparaíso, que culminó con más de 50 muertos; la protesta masiva de 1905 en Santiago, con más de 70 muertos; la gran huelga minera de 1907, en la Escuela Santa María de Iquique, que finalizó con un saldo de más de 2 mil trabajadores muertos. *Cuadernos de Historia* n° 3. Para mayores detalles, ver en: GARCÉS, 1991.

ro chileno, que será un actor fundamental en la historia del siglo XX, se estructuraron lo que podemos denominar las bases de una “política popular”, cuyos principales componentes fueron: el desarrollo de la organización popular, la ilustración obrera y el socialismo, como horizonte de transformación del capitalismo.

Hacia los años 20, y a pesar de la represión que siguió a los estallidos sociales de principios de siglo, resurge con fuerza la movilización obrera, a la que ahora se unen los emergentes sectores medios. El año 1919, se constituye la Asamblea Obrera de Alimentación Nacional, como respuesta movilizadora frente a los graves problemas derivados de la crisis económica, producto del término del denominado “ciclo del salitre”. El término de este ciclo trae años de inestabilidad, caracterizados por alzas de precios, disminución de fuentes de trabajo, ausencia de recursos fiscales, etc., todo lo cual deja en evidencia no sólo las limitaciones del modelo monoprodutor de nuestra economía, sino también las del modelo mismo de acumulación de capital, basado en la dependencia externa<sup>9</sup>.

No obstante un respiro en la economía, producto de préstamos norteamericanos que se invierten en obras públicas, en 1930 llegan a Chile los efectos de una aguda crisis del capitalismo mundial<sup>10</sup>. Nuevas olas de cesantía, carestía e incertidumbre golpean a los distintos sectores sociales, fenómenos que, además, se ven acompañados de una profunda inestabilidad en el terreno político. Sin embargo, para ese entonces, nuevos actores sociales y políticos se muestran partidarios de una reforma del sistema político y de una mayor intervención del Estado en los asuntos económico-sociales: las clases medias, los militares y sectores de la propia elite<sup>11</sup>.

En 1925, luego de dos golpes militares, se dicta una nueva Constitución Política que reemplaza la de 1833 y que regirá el país por casi 50 años. El movimiento obrero, por su parte, a través de sus distintas expresiones, encuentra en este período su mayor desarrollo; en marzo de 1921, la IWW celebra su Segunda Convención, acordando luchar por el comunismo libertario; en diciembre de ese mismo año, la FOCH celebra su IV Congreso, decidiendo ingresar a la Internacional de Sindicatos Rojos (ISR), con sede en Moscú; en 1922, el POS da paso a la formación del Partido Comunista de Chile, sección chilena de la Tercera Internacional; en abril de 1933 se funda el Partido Socialista de Chile. Todos estos hechos responden a la voluntad transformadora que se había ido gestando en el movimiento popular años atrás. En aquellos años se promulgan las primeras leyes laborales que se cristalizan, en 1931, en el Código del Trabajo.

## El Frente Popular y el “Estado de compromiso”

El período que va de 1930 a 1973 ha sido llamado el del “Estado de compromiso”. En efecto, la crisis de los años 30, mostró a la sociedad chile-

9 Ver: *Cuadernos* n° 5.

10 Un informe de la Liga de las Naciones señaló a Chile como el país más afectado por la crisis mundial de 1929-1930. La cesantía en el salitre alcanzó el 90%; en el cobre el 60%. Ver: *Cuadernos de Historia Popular* n°6.

11 GARCÉS y VALDÉS, 1999.

na la necesidad de un nuevo modelo de desarrollo, que sólo se empezará a concretar luego del triunfo del Frente Popular (constituido por una coalición de partidos políticos formada por radicales, socialistas, comunistas y democráticos), en 1938. Este modelo, denominado de “sustitución de importaciones”, consistió básicamente en enfatizar el rol del Estado como principal motor del desarrollo económico y social. El Estado asume un rol empresarial de primer orden en el proceso industrializador del país; se crean las principales empresas nacionales, se moderniza la producción agropecuaria, etc., pero además, se comienza a desarrollar un paulatino proceso de democratización social y político. Este proceso compromete al Estado en el impulso de políticas sociales (previsión social, salud, educación, vivienda, etc.) así como en el establecimiento de procesos de democratización que favorecen el acceso de los sectores populares a los mecanismos de decisión política. En este ámbito, se perfecciona el sistema electoral y aumenta la participación de los partidos populares en el Parlamento.

Luego de unos años, sin embargo, el proceso de reformas y el modelo de desarrollo industrial comenzaron a mostrar sus límites, en la medida que mantuvieron criterios liberales en el orden político y que fortalecieron, en el plano económico, al empresariado industrial y al sector privado, en desmedro de los sectores populares. Hacia fines de los 40, a las debilidades del modelo económico se suma el quiebre de la alianza radical-comunista (que se mantenía desde 1936) y que, entre otras consecuencias, provocó la exclusión e ilegalización del Partido Comunista y de vastos sectores populares del sistema político, a través de lo que se conoció como Ley de Defensa Permanente de la Democracia, que se dictó en 1948 y que sólo logró derogarse diez años más tarde.

## **Revolución en libertad y vía chilena al socialismo**

En la década de los 50, el sindicalismo logra niveles importantes de unidad que se expresan en la formación de la Central Única de Trabajadores (CUT) en 1953, mientras la izquierda concreta una nueva alianza, en 1956, en el FRAP (Frente de Acción Popular). La expansión del Estado, por otra parte, se tradujo en un crecimiento de las capas medias ligadas a la burocracia estatal, las que, en ese tiempo, alcanzaron también sus propias expresiones gremiales y políticas, ligadas principalmente al centro-político. Todo ello diversificó la sociedad civil de la época y constituyó diversos campos de conflicto social y político que alcanzan su punto más culminante en la década de los 60.

En un contexto caracterizado, de un lado, por la dependencia extrema de nuestra economía al capital extranjero, propietario incluso de las riquezas básicas del país; por la existencia de una agricultura atrasada y dominada por una casta de oligarcas; por la creciente concentración del poder econó-



mico en manos el empresariado con tendencias monopólicas; y de la otra parte, por una creciente pauperización de amplios sectores de campesinos, obreros y pobladores, Chile vive las dos propuestas de cambio más importantes de la segunda mitad del siglo XX: la Revolución en Libertad y la Vía Chilena al Socialismo. La primera constituye la respuesta chilena del centro político —encabezada por el Partido Demócrata Cristiano, con el amplio apoyo de EEUU y de la Iglesia Católica— a los desafíos que plantea al Continente la Revolución Cubana; mientras que la segunda —expresada en la coalición de partidos de la Unidad Popular— responde a las aspiraciones de cambio social de vastos sectores de la sociedad popular chilena<sup>12</sup>.

12 Para mayor información, ver: *Cuadernos de Historia Popular*, n° 10. *Passim*.

Toda la década del 60 está marcada por el ascenso organizativo, de movilización y político del movimiento obrero, expresado en las transformaciones revolucionarias que plantea su principal referente: la CUT; acompañado por nuevos actores sociales que hacen su irrupción en la vida nacional: los campesinos y los pobladores. En el caso de los campesinos —que no le fueron reconocidos sus derechos de asociación en los años del Frente Popular— ahora hicieron su entrada en escena a través de la reforma agraria y una nueva ley de sindicalización campesina, promulgada durante el gobierno demócrata cristiano de Eduardo Frei M. (1964-1970). Por su parte, “los pobres de la ciudad” pusieron en marcha el mayor movimiento social —el de los pobladores— para alcanzar mediante diversas formas de presión al Estado, especialmente “tomas de sitios”, una vivienda digna en la ciudad<sup>13</sup>.

13 Para una descripción global del movimiento de pobladores, ver en: GARCÉS, 2002.

El apoyo que estos sectores obreros, campesinos y pobladores otorgan significativamente a la izquierda hace posible el triunfo de Salvador Allende en 1970. El programa de cambios propiciado por la Unidad Popular representó una amenaza para los sectores dominantes, quienes vieron cuestionados sus privilegios cuando se procedió a nacionalizar el cobre, profundizar la reforma agraria, expropiar la banca y los grandes monopolios, etc.; puso en tensión el sistema institucional y terminó polarizando a la sociedad chilena y dividiendo al propio campo popular ante el dilema de recomponer un sistema de alianzas con los grupos medios y el centro político o profundizar el proceso de cambios para transformarlo en revolución socialista. La “salida” a la crisis que provocó el mayor proceso de democratización que ha vivido Chile durante toda su historia, fue el golpe militar, estimulado y apoyado por los Estados Unidos en alianza con los militares, el empresariado, grupos medios y los partidos políticos opositores al gobierno de Allende.

## La dictadura pinochetista

La dictadura militar (1973-1990) constituye uno de los períodos más dramáticos para el movimiento popular y la “democracia” chilena. El régi-

men militar desarrolló una vasta operación represiva contra los partidos de izquierda y, más ampliamente, sobre el movimiento popular. Se hostigó permanentemente, a través de la represión y el cierre de los canales de participación, toda forma de organización social. En el plano político, el régimen se dotó de una nueva institucionalidad, a través de la Constitución Política de 1980, que reemplaza la de 1925, y que dejó establecido una serie de mecanismos antidemocráticos que perduran hasta el día de hoy: senadores designados, un sistema binominal que garantiza una sobrerrepresentación de la derecha en el Parlamento, un Consejo de Seguridad Nacional que asegura la tutela militar sobre la civilidad en casos de crisis, etc. Al mismo tiempo, se impone un duro modelo neoliberal de economía de mercado, basado en la ortodoxia de la Escuela de Chicago, que generó profundas desigualdades socioeconómicas y cuyo costo social se verificó principalmente en los sectores populares, a inicios de los 80.

La represión afecta duramente al movimiento popular, particularmente a los grupos más organizados de obreros, campesinos, indígenas, estudiantes y militantes de la izquierda. El Informe de la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación, en 1991, reconoció un total de 2.131 personas detenidas desaparecidas y ejecutados políticos, quedando en estudio un importante número de casos. En 1996, la Corporación Nacional de Reparación y Reconciliación, de un total de 2.188 denuncias (que incluía nuevos casos como los que habían quedado en estudio), reconoció 899 casos de detenidos desaparecidos y de muertes, como producto de la violencia política. Si se considera los resultados de ambos informes, el número de víctimas supera las tres mil. Pero, en realidad, la sociedad chilena aún no termina de elaborar esta experiencia y muy probablemente el número de personas que sufrieron violación de sus derechos humanos, con resultado de muerte, alcance a un número cercano a las 5.000 personas. Por otra parte, la tortura, que fue excluida en los estudios de ambas Comisiones de Verdad, recién el año 2003 es reconocida por el Estado como una violación de los derechos humanos que debe ser procesada, cuantificada y sus víctimas, objeto de reparación. Una Comisión especial creada para estos fines, en noviembre del 2003, ha recibido en sus primeros meses de funcionamiento, 10 mil denuncias, con relación a un universo de personas que sufrieron tortura, que los organismos de derechos humanos estiman conservadoramente por sobre las 40 mil personas.

No obstante la represión, surgen durante esta época nuevos movimientos sociales, particularmente el de derechos humanos, que juega un rol importante en la defensa de la vida; y el movimiento de mujeres (con su vertiente feminista), que hace visible la situación de opresión de las mujeres más allá del autoritarismo militar notoriamente visible. El movimiento de pobladores, que había expandido sus movilizaciones en los años 60, se vio también seriamente afectado por la represión política y por los costos sociales del nuevo modelo económico. Sin embargo, luego de un largo proceso de re-

composición del tejido social popular – apoyado principalmente por las Iglesias Cristianas, las nacientes ONGs, la Cooperación Internacional y los partidos políticos que actuaban en la clandestinidad –, este movimiento poblacional (principalmente las mujeres y los jóvenes) es el que protagonizará los más importantes y significativos movimientos de “protestas nacionales” – entre 1983 y 1986 – que abren el camino para la transición a la democracia a fines de los 80.

Las “protestas nacionales”, si bien permitieron la convergencia de diversos actores sociales y políticos, tuvieron su mayor desarrollo en las “poblaciones” (los barrios populares de las ciudades, especialmente de Santiago). Durante prácticamente tres años, periódicamente, las organizaciones sociales y los partidos políticos de oposición llamaban a la población a no enviar los niños al colegio, no realizar trámites ni compras en el centro de la ciudad y hacer “sonar cacerolas durante la noche”. Se organizaban al mismo tiempo manifestaciones en lugares públicos del centro de la ciudad o las universidades, que eran reiteradamente reprimidas, al tiempo que durante la noche no sólo sonaban las cacerolas sino que los barrios pobres se poblaban de barricadas y combates con la policía, y en algunos casos, con los militares.<sup>14</sup>

14 Un caso paradigmático del movimiento de protestas fue el de agosto de 1983, en que la dictadura de Pinochet dispuso de 18 mil soldados en las calles para impedir que el pueblo manifestara su malestar. Ciertamente la represión cobró nuevas víctimas en este período, especialmente jóvenes. Para una visión general de las protestas, ver en: MAZA y GARCÉS, 1985.

## La prolongada transición a la democracia

La transición democrática se inició formalmente en Chile en marzo de 1990, luego de que Patricio Aylwin fuera elegido democráticamente en las elecciones presidenciales de diciembre de 1989. Este proceso, que fue posible gracias al amplio movimiento ciudadano que logró derrotar a Pinochet en el plebiscito de octubre de 1988, se realizó, sin embargo, de acuerdo al calendario institucional y al propio marco constitucional definido por los militares. La clase política chilena, salvo el Partido Comunista, privilegió el camino de la negociación política con la derecha golpista y los propios militares, con pactos poco transparentes para la ciudadanía, aceptando no sólo las reglas del juego de una Constitución antidemocrática, sino también la continuidad, sin reparos, del modelo neoliberal. Los movimientos sociales, en este contexto, fueron progresivamente excluidos de los procesos de redemocratización que comenzaba a vivir el país, siendo reemplazados por la emergente clase política, que privilegió acuerdos partidarios de cúpulas y una política basada en los consensos, por sobre las demandas de participación y justicia de un sector mayoritario de la ciudadanía.

Transcurrida ya más de una década de transición hacia la democracia, el país continúa con una Carta Constitucional antidemocrática, que incluye senadores designados y que fue diseñada para la alternancia en el poder de dos grandes bloques (“centro-derecha” y “centro-izquierda”), excluyendo cualquier posibilidad de expresión y representación política

de importantes sectores de ciudadanos. Entre éstos, el emergente Partido Humanista Verde y el propio Partido Comunista, que aunque cuenta con un 5% de la votación electoral, no ha logrado llevar ninguno de sus candidatos al Parlamento.

En el ámbito local, los procesos de descentralización iniciados por el régimen militar (y que incluyeron el traspaso de múltiples funciones a los municipios: educación, salud, etc.), salvo reformas que incluyeron la elección democrática de alcaldes y concejales, impiden, hasta la fecha, la posibilidad de incidencia y decisión de las comunidades locales en las políticas sociales. El organismo que contempla la representación y participación de las organizaciones sociales en el ámbito local –los Consejos Económicos Sociales (CESCOS)- sólo tiene derecho a voz y no a voto. En el plano económico, los gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia terminaron de completar los procesos de privatización de las empresas del Estado, debilitando y transformando considerablemente el carácter y tamaño de este último. A pesar de que el aumento del gasto social y el desarrollo de políticas sociales ha sido una opción relevante de los gobiernos de la Concertación, ello no ha producido el anhelado “desarrollo con equidad”. Chile se ubica dentro de los países con peor redistribución del ingreso a escala mundial, distancia que tiende a seguir acrecentándose. Frente a un Estado con menores recursos, las políticas sociales se han focalizado en grupos vulnerables (mujeres jefas de hogar, discapacitados, jóvenes, tercera edad, etc.) con un fuerte acento en la ingeniería social y en extensas orientaciones tecnocráticas.

Lo anterior, indudablemente, tiene su correlato en un movimiento social que no logra remontar su exclusión del pacto político y que durante los 90 vivió fuertes procesos de fragmentación y debilitamiento orgánico, cuadro que ha ido capitalizando paulatinamente la derecha política en las últimas elecciones (presidenciales de 1999, municipales del 2000 y parlamentarias del 2001), a través de discursos muy básicos y populistas, que incluyen slogans de “más empleo” y “menos delincuencia”, sin cuestionar las bases de acumulación que originan la desigualdad en nuestra sociedad. El liderazgo de Joaquín Lavín, candidato de la extrema derecha chilena y que casi logró triunfar en las elecciones presidenciales de diciembre de 1999, es muy expresivo de este discurso populista.

Con todo, es posible observar, hoy en día, diversos procesos de rearticulación de organizaciones populares. Así, por ejemplo, con dificultad, la nueva Central Unitaria de Trabajadores ha logrado constituirse en algunas coyunturas en interlocutor del gobierno a efectos de los debates sobre salario mínimo y para frenar al menos temporalmente nuevas reformas legales que buscan flexibilizar aún más las relaciones laborales; diversas organizaciones de mapuches, en el sur del país, han venido protagonizando también variadas movilizaciones encaminadas a la “recuperación de tierras”; los pobladores generan diferentes agrupaciones que más de una vez logran impactos

en sus propios espacios territoriales; los estudiantes y, más ampliamente, los jóvenes tienden a rechazar las agrupaciones políticas tradicionales y dan lugar a “colectivos” u otro tipo de organizaciones con un marcado carácter horizontal en sus relaciones internas. Este conjunto de iniciativas y agrupaciones no logran, sin embargo, generar hasta ahora nuevas articulaciones sociales y políticas que, sin dudas, potenciarían su presencia en el ámbito político nacional.

## La participación como oferta estatal y como conquista social

Al observar históricamente la sociedad popular chilena, como plantea Garcés, es posible afirmar que la participación y la organización popular, la mayor parte de las veces, ha sido anterior a la acción del Estado: “tal fue el caso de las primeras organizaciones de obreros y artesanos en la segunda mitad del siglo XIX, todas anteriores a la legislación laboral que recién se promulgó en 1924 y 1931. Algo parecido ocurrió con las organizaciones poblacionales, Comités de Adelanto, Comités de Relacionadores de Poblaciones y Comités de sin Casa o Allegados, todos anteriores a la Ley de Juntas de Vecinos de 1968”<sup>15</sup>.

15 GARCÉS, 1990.

16 Gobierno de Chile, Secretaría General de la Presidencia, 1991.

Esta apreciación es ciertamente opuesta a la que sostiene que ha sido el Estado el principal organizador de la sociedad. En un documento reciente, que presenta el resultado de la primera etapa del Proyecto Ley “Bases de participación ciudadana en la gestión pública”, se señala que, históricamente, “los grandes impulsos de participación han sido obra del Estado. Desde los años 20, los distintos grupos sociales se dirigen al Estado para reclamar mejores condiciones de vida. Las grandes movilizaciones sociales son en pos de demandas materiales, pero reivindican también reconocimiento legal e integración social”<sup>16</sup>.

Estas distintas visiones acerca de la participación social no son menores, por cuanto ponen en tela de juicio los grados de autonomía de los movimientos populares chilenos con relación al Estado, lo que no significa negar que éste ejerza o haya ejercido influencias sobre las formas de organización de los mismos. De la misma forma, estas distintas visiones son expresivas de diferentes concepciones sobre la participación social, lo que se expresa en tensiones y desencuentros entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil.

## La oferta estatal de participación social

Durante la dictadura militar, los chilenos sufrieron la restricción a las más diversas formas de organizaciones sociales y políticas que existían pre-

vio al Golpe, a la vez que fueron desarrollando nuevas y creativas formas de participación social. La dictadura, sin embargo, no sólo implicó la pérdida de los derechos civiles y políticos, sino también la instauración del modelo neoliberal hacia finales de los 70, todo lo cual influyó decisivamente en la transformación del Estado y de la sociedad chilena. Las políticas implementadas se centraron en la búsqueda de estabilidad macroeconómica, la privatización de la industria nacional, la apertura prácticamente sin restricciones a la inversión extranjera y a los mercados internacionales, la diversificación de las exportaciones, la reducción del gasto público, etc.

El primer gobierno de la Concertación de Partidos por la Democracia, encabezado por Patricio Aylwin (1990-1994), se realiza en un contexto de equilibrio macroeconómico, logrando ciertas mejoras en la reducción de la pobreza, en la redistribución de los ingresos y en el fortalecimiento democrático, principalmente a través de una reforma a la Constitución que permitió la elección democrática de alcaldes y concejales y la creación de gobiernos regionales dotados de competencias y recursos en el ámbito de la promoción del desarrollo regional. Por cierto se trata de ámbitos y recursos limitados, ya que la estructura “unitaria” y centralista del Estado chileno no permite la elección de las autoridades regionales, las que son designadas por el presidente de la República.

17 *Idem.*

El Gobierno de Eduardo Frei R. (1994-2000), por su parte, pone como principal prioridad de su gobierno la modernización del Estado y de la gestión pública, lo que se expresa fundamentalmente en mejoramiento de la calidad de los servicios públicos para “servir mejor a la gente”<sup>17</sup>. A esta prioridad obedecen las propuestas de premios a la calidad, programas de innovaciones, oficinas de información y reclamos, etc.

Los enfoques de las políticas sociales de los gobiernos de la Concertación, destinados principalmente a la superación de la pobreza, privilegiaron un estilo de gestión instrumental a la descentralización del aparato estatal, involucrando a la sociedad civil (organizaciones sociales, empresa privada, ONGs, etc.) en una lógica de competencia y mercado, fundamentalmente a través de concursos públicos y fondos concursables. Para las ONGs en particular, a pesar de diversas gestiones y acercamientos al Estado, en los años 90, no les fue posible generar un sistema de colaboración o co-participación en el diseño de políticas públicas; la tendencia más bien fue la de los criterios estatales (y del Ministerio de Hacienda, celoso de las cuentas públicas) que la interlocución con las ONGs y más ampliamente con la sociedad civil. En este contexto, hacia mediados de los 90 se crean nuevas reparticiones públicas – que recogen en cierta forma las demandas de los movimientos sociales de los 80 – con el objeto de diseñar programas dirigidos hacia sectores específicos en situaciones de vulnerabilidad social: el Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM), el Instituto Nacional de la Juventud (INJ), la Corporación de Desarrollo Indígena (CONADI), el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), entre otros. Según un

estudio de fines de los 90, de Raczinsky y Serrano,<sup>18</sup> de la totalidad de los programas sociales creados el año 1996, sólo dos quintos incorporaron la participación social. Asimismo, diversas evaluaciones muestran que los mecanismos de participación contemplados en los programas y políticas sociales “no generan espacios de autonomía y empoderamiento, no distribuyen poderes, no inciden en el acceso a la toma de decisiones y no generan capacidades propias en la comunidad”<sup>19</sup>.

El espacio local, que podría constituir el espacio privilegiado para que las organizaciones sociales, en sus territorios, establecieran un diálogo efectivo con el Estado a escala local (los municipios) para participar en el diseño e implementación de políticas sociales locales, carece todavía de canales de participación en los que la ciudadanía pueda ejercer efectivamente sus derechos ciudadanos: las organizaciones sociales tienen un rol meramente consultivo y no resolutivo.

A pesar de lo anterior, es necesario reconocer que el Estado ha jugado un rol activo en la reconfiguración de la sociedad civil popular, particularmente a través de políticas sociales dirigidas hacia los sectores más pobres. Sin embargo, las formas de participación promovidas por dichos programas no inciden en los procesos de toma de decisiones sustantivos para las comunidades locales y para el país.

Según muestran ciertos estudios<sup>20</sup>, el problema de la participación social en nuestro país debe ser entendido en el marco del desplazamiento desde la esfera estatal hacia el mercado, así como también en el de la gobernabilidad. Respecto a lo primero, la debilidad de la participación social en la oferta estatal, no se debería sólo a la escasa voluntad política de promover una participación que implique el involucramiento de los ciudadanos en la toma de decisiones o en el ejercicio de los derechos ciudadanos, sino también a que el mercado se ha transformado en el espacio donde la “gente” busca el reconocimiento, la protección y la integración social. Este desplazamiento de la esfera estatal hacia el mercado explicaría parcialmente el hecho que el retorno a la democracia no se haya expresado en un retorno a la ciudadanía, que se tenía previo al régimen dictatorial<sup>21</sup>. No obstante, quienes sostienen esta postura reconocen que la participación sigue siendo una aspiración importante para el pueblo chileno.

Otro aspecto que incide en la oferta estatal de participación dice relación con la gobernabilidad. En términos del intelectual conservador Samuel Huntington, el equilibrio entre las demandas sobre el gobierno y su capacidad de administrarlas y atenderlas asegurarían una buena gobernabilidad. Al contrario, el exceso de demandas por sobre la capacidad de respuesta de un gobierno redundaría en un desequilibrio que, llevado al extremo, podría llegar a producir ingobernabilidad<sup>22</sup>. En este sentido, el ejercicio de los derechos democráticos sería incompatible con el funcionamiento eficaz del gobierno. Este diagnóstico es el que muchas veces lleva a pensar en soluciones centradas en la necesidad de contener la expansión de la participación y

18 Citado por GARCÉS y VALDÉS, 1991.

19 *Idem*.

20 Ver, por ejemplo, *Gobierno de Chile, Secretaría General de la Presidencia, 1991*. GARRETÓN, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2000.

21 *Gobierno de Chile, Secretaría General de la Presidencia, 1991*.

22 Como comenta Salazar, citando a Huntington, “Poca democracia permite consolidar la gobernabilidad; mucha, la desestabiliza”. SALAZAR, 1998.

23 Para mayor información sobre este aspecto, ver: *Gobierno de Chile, Secretaría General de la Presidencia, 1991*.

la democracia en los distintos ámbitos de la gestión pública<sup>23</sup>.

Para el actual gobierno de la Concertación del Presidente Ricardo Lagos, es necesario repensar la gobernabilidad en términos menos restrictivos. Según se señala, “la preocupación por las condiciones que garantizan un Estado democrático y eficiente, aleja el foco de atención desde las implicancias estrictamente económicas de la acción estatal hacia una visión más amplia, que abarca las dimensiones sociales y políticas de la gestión pública. En un sentido más extenso, la capacidad gubernativa no sólo debe ser evaluada en función de los resultados de las políticas gubernamentales, sino también en cuanto a la manera por la cual el gobierno ejerce su poder”<sup>24</sup>.

Una de las mayores debilidades del proceso de modernización, para el actual gobierno, tiene justamente que ver con la participación ciudadana en la gestión pública. Reconociendo la participación como uno de los ejes orientadores del Estado para profundizar la democracia, surgieron 106 compromisos ministeriales en la perspectiva de incorporar la participación ciudadana a la gestión de sus órganos. Posteriormente, se dictó un “instructivo presidencial” destinado a orientar y ordenar a las autoridades de los órganos de la administración del Estado para establecer formas de participación ciudadana en su gestión. En la misma línea, se constituyó el Consejo Ciudadano para el Desarrollo de la Sociedad Civil que elaboró un extenso informe con propuestas concretas para fundar una nueva relación de colaboración entre el Estado y la Sociedad Civil y, actualmente, se dispone de importantes recursos obtenidos a través de un préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), con el objeto de favorecer el fortalecimiento de la sociedad civil.

Por otra parte, en el plano local, se han introducido también diversas reformas en la Ley Orgánica de Municipalidades tendientes a aumentar los mecanismos de participación ciudadana. En primer lugar, se han modificado las normativas para llamar a plebiscitos comunales. La nueva ley establece que se puede pedir la realización de un plebiscito cuando un 10% de los ciudadanos (antes se requería un 15%) lo solicite. Estos pueden demandarlo para pronunciarse no sólo acerca del Plan de Inversión Comunal, como se establecía en la anterior ley, sino que, además, pueden hacerlo respecto del Plan de Desarrollo Comunal, del Plan Regulador de la Comuna, entre otras materias. De la misma forma, la nueva ley incorpora la creación de audiencias públicas, instancias de interlocución de los vecinos con las autoridades municipales. Cuando más de 100 vecinos lo soliciten, el alcalde debe escuchar las materias de interés comunal que los vecinos planteen. Asimismo, se han establecido a nivel municipal oficinas de partes y reclamos, las que deberán recepcionar las presentaciones o reclamos que la comunidad quiera hacer al municipio. Una de las mayores innovaciones, en este sentido, lo constituye la creación de las ordenanzas de participación ciudadana incluidas en las modificaciones efectuadas a la Ley Orgánica de Municipalidades.



Una ordenanza es una norma general y obligatoria, mediante la cual un municipio adopta una resolución aplicable a la comunidad. Cada municipalidad debe establecer, en una ordenanza, las modalidades de participación de la ciudadanía, teniendo en consideración las características singulares de cada comuna, tales como: configuración del territorio comunal, localización de los asentamientos humanos, tipo de actividades relevantes del quehacer comunal, etc.

No obstante, según diversas investigaciones<sup>25</sup>, de las 352 comunas existentes a nivel nacional, al mes de diciembre de 2000, sólo 50 habían promulgado su ordenanza. En el caso de Santiago, a la misma fecha, sólo 19 comunas (un 33%) la habían promulgado. Pero, aún más, según el análisis realizado por la ONG Cordillera, la mayor parte de los municipios se conforma con hacer lo mínimo con relación a la participación: “La mayoría de las ordenanzas son copiadas sin mucha innovación de la propuesta general distribuida por la Asociación Chilena de Municipios, careciendo de un proceso de elaboración participativo que involucre a la ciudadanía comunal”<sup>26</sup>. De la misma forma, una vez redactadas las ordenanzas, parecen ser olvidadas y archivadas en los Municipios, no difundándose entre la comunidad. Según el mismo estudio mencionado, en las 12 comunas estudiadas ningún dirigente vecinal conocía directamente los espacios de participación que provee la ordenanza de la comuna.

Como es posible apreciar, aun cuando las actuales autoridades gubernamentales reconocen que “la participación ciudadana constituye un valor en sí misma y contribuye a la consolidación democrática, al controlar y limitar el poder del Estado, estimula el compromiso de los miembros de la comunidad en la solución de las demandas sociales y desarrolla una cultura democrática de tolerancia”<sup>27</sup>, una participación ciudadana con real incidencia en las políticas públicas, a prácticamente cuatro años ya del tercer gobierno de la Concertación, sigue constituyendo un desafío y una deuda pendiente para el país.

25 Ver, por ejemplo: CORDILLERA, 2001.  
26 CORDILLERA, 2001.

27 *Ibidem*.

## La participación como conquista social

Como se mencionara anteriormente, Chile es un país rico en tradiciones organizativas y de participación social. Estas, que alcanzaron su punto culminante en la década de los 60 y particularmente en los tres años del gobierno de la Unidad Popular, sufrieron un duro embate luego del golpe militar de 1973. No obstante, y a pesar de la represión política del régimen, los sectores populares – especialmente los de las poblaciones – tuvieron la capacidad de reconstituir poco a poco el tejido social, creando nuevos tipos de asociaciones y redes que, en la década de los 80, opusieron la mayor resistencia que conoció la dictadura, en lo que se ha conocido como el período de “las protestas”, entre 1983 y 1986. El movimiento

antidictatorial tuvo como principales protagonistas a las mujeres y jóvenes, apoyados por las Iglesias Cristianas, las ONGs y los propios partidos populares, que fueron recuperando e incorporando paulatinamente nuevos militantes a sus filas.

Las “protestas nacionales”<sup>28</sup> de la primera mitad de los 80, abrieron, sin duda, el camino para la recuperación de la democracia en nuestro país. Sin embargo, las iniciativas populares no lograron proyectarse en el proceso de transición, siendo reemplazado el protagonismo del movimiento social por el de los partidos políticos, en desmedro de los intereses populares. Esta ruptura entre lo social y lo político ha constituido uno de los procesos más relevantes de la transición chilena, que ha operado sobre la base de negociaciones y consensos entre los partidos políticos, a espaldas del movimiento social que la impulsó. Ello, sin duda, se explica también por la propia debilidad proyectiva y la heterogeneidad de actores que componían el movimiento social antidictatorial.

A pesar de lo anterior, ciertos movimientos lograron plasmar algunas de sus demandas en el Programa de Gobierno de los Partidos de la Concertación. El movimiento de mujeres, que tuvo gran protagonismo en la época de la dictadura, logró la creación de un Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM) que ha instalado – con bastantes dificultades, por cierto – algunos problemas de discriminación a que se ven enfrentadas las mujeres, haciendo público y obligando a legislar sobre ciertas problemáticas sociales, como la violencia intrafamiliar, la desigualdad de los hijos ante la ley, etc. Otros movimientos, como el sindical, por ejemplo, fueron sufriendo los rigores de la desregulación de las condiciones laborales, y actualmente representan a un ínfimo sector de la población económicamente activa. En nuestro país, sólo un 10% de la población se encuentra afiliada a un sindicato.

La década del 90 podría ser denominada como de crisis de los movimientos sociales en Chile, aun cuando en ese período surgen o se hacen visibles nuevos actores (fundamentalmente indígenas, homosexuales y ecologistas) que ponen en el tapete nuevas problemáticas socioeconómicas y, sobre todo, culturales que afectan a nuestro país.

Pese a que la participación ciudadana es una necesidad para profundizar el proceso democrático, las cifras demuestran que ésta disminuye. Ello se refleja principalmente en el progresivo aumento de la abstención<sup>29</sup> o del voto nulo en las elecciones municipales, presidenciales o parlamentarias, así como también en las organizaciones gremiales, sindicales, sociales y políticas.

Es posible afirmar que, en lo que respecta a las organizaciones sociales en general, existe hoy desencanto y frustración. Sin embargo, este malestar todavía no logra encontrar una expresión política capaz de proyectar y unificar las demandas de cambio social de los movimientos sociales populares. Los partidos políticos y la propia actividad política se encuentran desacreditados ante la sociedad civil, prosperando la despolitización y frag-

28 El período que va desde mayo de 1983 y que culmina en septiembre de 1986, con el fallido atentado en contra del general Pinochet, es conocido como el período de las protestas nacionales. Ver en, De la Maza y Garcés, *La explosión de las mayorías*, op.cit., passim

29 Con relación a la participación electoral, se reconoce como “abstención” al acto de un ciudadano que, estando inscrito en los registros electorales, no concurre a votar. Sin embargo, en Chile la manera más extendida de no participar en las elecciones es no inscribirse en los registros electorales. Este es el caso mayoritario de los jóvenes: de acuerdo con la estadística electoral, los mayores de 18 años que no se inscriben representan aproximadamente el 18% del universo total de los ciudadanos con derecho a voto.

mentación del mundo popular, canalizadas por discursos populistas y conservadores que encarnan principalmente los partidos de la extrema derecha chilena.

El movimiento poblacional, que sin duda tuvo el mayor protagonismo en la resistencia a la dictadura, ha sido uno de los que más ha sufrido las consecuencias del modelo económico, lo que se ha expresado en mayor pobreza, en aumento del desempleo o el trabajo informal, en mayores índices de delincuencia, en el surgimiento y progresivo aumento de estrategias de sobrevivencia asociadas al tráfico y consumo de drogas, en mayores niveles de represión policial, en menores expectativas de integración para los jóvenes, etc. Este movimiento, extremadamente heterogéneo, fue también uno de los más débiles en su capacidad de proyección política, al carecer tanto sus expresiones organizativas como los partidos de izquierda de propuestas más elaboradas de gobierno y democracia local. En este ámbito, operó la lógica de descentralización del Estado central, el que fue convirtiendo y fragmentando a los sectores poblacionales en “grupos vulnerables”, eventualmente beneficiarios de políticas públicas, más que propuestas de desarrollo local formuladas desde las propias organizaciones sociales de base.

Según una investigación realizada por el propio Equipo de Educación y Comunicaciones (ECO)<sup>30</sup>, conviven en el mundo poblacional distintos discursos frente a la democratización local. Por una parte, están quienes sostienen una postura de una radical autonomía frente al sistema institucional, percibido como lejano, oportunista y poco democrático, pues la participación es más formal que real a la hora de incidir en la solución de los problemas sociales; por otra, están aquellos grupos que se mueven entre la colaboración y la instrumentalización con el sistema institucional, aprovechando los recursos que éste pueda brindar a las actividades de las organizaciones populares. En los discursos de ambos sectores hay coincidencia en señalar que no se ejerce poder local, ya que se carece de un proyecto político y de discursos y prácticas comunes frente a la democratización de los espacios locales.

Este panorama, que podría parecer en extremo pesimista, se contrarresta con la existencia efectiva -y en progresivo aumento- de una multiplicidad de grupos, redes, colectivos y asociaciones que operan en el mundo poblacional y que hoy comienzan a rearticularse y coordinarse, desde la autonomía, con el fin de superar la fragmentación y para plantearse nuevas formas de hacer política y nuevas prácticas sociales que permitan democratizar las relaciones de poder en sus distintos ámbitos: pareja, familia, escuela, organizaciones sociales, etc.

La práctica de ONGs como ECO ha ido mostrando el creciente interés de las organizaciones poblacionales y estudiantiles por dotarse de espacios de formación que puedan ayudarles a comprender las transformaciones que están teniendo lugar en el país y en el mundo, así como desarrollar acciones

30 RODRÍGUEZ y BELLO, 2001.

centradas en la memoria y la identidad popular, en el fortalecimiento de los sentidos de pertenencia, que en el largo plazo permitan repensar una política desde lo popular.

Un aspecto importante de mencionar es la creciente incorporación del mundo juvenil popular –tanto estudiantes universitarios como trabajadores– en este proceso. Si bien las formas que fue tomando la transición ha llevado a los jóvenes a manifestar su rechazo por la política, cobrando mayor relevancia y visibilidad las denominadas “barras bravas” (asociadas a clubes de fútbol), el “carrete nocturno” (la fiesta), o las prácticas asociadas al consumo de drogas, por nombrar sólo algunas, también existe un importante crecimiento de redes juveniles informales, que no responden a los patrones organizativos de antaño, pero que se están planteando, lenta y realistamente, proyectos que le dan sentido a su propia existencia y que incluyen formas más democráticas de hacer política.

## Conclusiones

Nuestro país cuenta con una larga tradición organizativa y de asociatividad, que se vio interrumpida por el golpe militar de 1973. La dictadura, asociada con la derecha política, no sólo utilizó la represión política para impedir que los movimientos populares desarrollaran su proyecto de transformaciones sociales durante la década del 70, sino que también, y muy tempranamente, hizo debutar a Chile como uno de los países pioneros y exitosos a nivel mundial en la instauración y consolidación del modelo neoliberal. Estos procesos, junto a otros de orden internacional (la caída de los regímenes socialistas, por ejemplo) han producido cambios culturales profundos en la sociedad chilena, que se manifiestan, entre otras cosas, en temores y apatía frente a la participación social, en frustraciones y desconfianza hacia la acción colectiva, en la despolitización y el descrédito hacia la propia actividad política, etc.

A pesar de que en el pueblo persisten y se recrean constantemente memorias asociadas a la participación y el protagonismo popular, el mercado se ha ido transformando en el espacio privilegiado donde las personas buscan el reconocimiento, la protección y la integración social.

Una vez recuperada la democracia, a inicios de los años 90, los gobiernos de la Concertación, coalición de centroizquierda que desde entonces se ha mantenido en el gobierno, mantienen y terminan por consolidar el modelo económico neoliberal iniciado en el período de la dictadura militar, promoviendo políticas sociales focalizadas hacia los sectores pobres o de extrema pobreza que no logran beneficiarse de los “éxitos” del modelo, así como diversas iniciativas destinadas a lograr una mayor participación de la sociedad civil en la gestión de las políticas públicas. Aun cuando es innegable que el Estado, a través de dichas políticas, ha jugado un papel

activo en la reconfiguración de la sociedad civil popular, las formas de participación promovidas no logran incidir en los procesos de toma de decisiones sustantivas para las comunidades locales y para el país, ni tampoco terminan por vincularse con los anhelos de participación de los propios sectores populares.

En las organizaciones sociales populares, por su parte, existe fragmentación y dispersión, desencantos y frustraciones frente a un sistema político, económico y social excluyente, que no ha logrado aminorar las desigualdades ni brechas sociales existentes, así como desconfianza y distancia hacia el sistema de partidos políticos, incluidos los de la izquierda extraparlamentaria. Ello se traduce en una multiplicidad de dinámicas organizativas que tienen un carácter y alcance fundamentalmente barrial o local, en las que se evidencian significativas rupturas generacionales; con nuevos movimientos de carácter sectorial, que no logran todavía establecer orientaciones, proyectos, discursos y prácticas comunes y más elaboradas para la democratización de los espacios locales y, por ende, tampoco consiguen establecer alianzas sólidas entre sí. Las nuevas formas de asociatividad que tienden a privilegiarse, particularmente entre los/as jóvenes populares, no responden a los patrones organizativos de antaño, pero contienen prácticas radicalmente más democráticas que las antiguas organizaciones y dan sentido a la propia existencia juvenil. En este sentido, constituye un desafío para las instituciones de apoyo, como ECO, aprender a leer estas nuevas claves organizativas y dotarse de nuevos marcos de comprensión e inteligibilidad que permitan potenciarlas en sus proyectos vitales.

## Referencias bibliográficas

BÖHME, Alvaro. “Articulación de Actores Locales y Participación: cuatro experiencias”. En *Temas Sociales* N° 15, octubre 1997. Boletín del Programa de Pobreza y Políticas Sociales de Sur.

MATUS, Christian, “Participación y Construcción de Ciudadanía: Reflexiones desde la Cultura de postdictadura”. En *Ponencias del Congreso Nacional ONG’s de Desarrollo*. Picarquín, noviembre de 2000.

Cuadernos de Historia Popular, Serie “Historia del Movimiento Obrero 1820 – 1983”, Números 1 al 11. ECO – Taller Nueva Historia, CETRA/CEAL, Santiago de Chile, 1983.

ECO: “Democracia y Poder Local. Encuentro de Dirigentes Poblacionales, Canelo de Nos, 11 y 12 de Noviembre de 2000”. Documento de Trabajo.

ECO, Santiago de Chile, Marzo 2001.

Gobierno de Chile, Secretaría General de la Presidencia, “Participación Ciudadana en la Gestión Pública: Marco Conceptual”, Santiago de Chile, Junio de 1991.

DE LA MAZA, Gonzalo y GARCÉS, Mario. “La explosión de las mayorías”. Protesta Nacional 1983 – 1984. ECO, Educación y Comunicaciones, Santiago de Chile, 1995.

VAN HEMELRYCK, Líbero, “La Participación de la Sociedad Civil en el Diálogo y la Cooperación Eurolatinoamericana”. En *Temas Sociales* N° 37, Mayo 2001, Boletín del Programa de Pobreza y Políticas Sociales de SUR Profesionales.

GARCÉS, Mario y VALDÉS, Alejandra. *Estado del Arte de la Participación Ciudadana en Chile*. Santiago de Chile: Diciembre de 1999.

GARCÉS, Mario. “Desarrollo Histórico de la Organización Popular”. En *Redes*. Valparaíso: 1990. Tomando su sitio. El movimiento de pobladores de Santiago, 1957-1970. Santiago: LOM Ediciones, 2002.

Crisis social y motines populares en el 1900. Santiago: LOM Ediciones, 2003.

RODRÍGUEZ, M. Angélica y BELLO, Daniela. “Participación, ciudadanía y democracia local. Entrevistas a dirigentes sociales, dirigentes de Juntas de Vecinos y Encargados de Desarrollo Comunitario”. Documento de trabajo.

ECO, Educación y Comunicaciones. Santiago de Chile: Marzo 2001. Programa Ciudadanía y Gestión Local: “Caminos de Innovación en Ciudadanía. Centro de Análisis de Políticas Públicas” - Universidad de Chile, año 2000

GÜELL, Pedro. “Los Cambios Sociales en Chile y el Nuevo Contexto y Sentido” de la Participación Ciudadana. Algunas Preguntas y Desafíos”. En *Ciudadanía en Chile: El Desafío Cultural del Nuevo Milenio*. Departamento de Estudios, DOS. Diciembre 1999.

# Sociedad civil y construcción democrática en Paraguay

## Experiencias de participación e incidencia de los movimientos sociales

**Clyde Soto**

**Line Bareiro**

**Quintín Riquelme**

**Roberto Villalba**

Este trabajo ofrece una mirada acerca del proceso de construcción de la democracia en el Paraguay a partir de las experiencias y aportes de diversos movimientos y organizaciones sociales. Dada la diversidad de experiencias sectoriales y generales, así como de tipos de institucionalidad hacia donde se expresan las demandas, no se pretende exhaustividad en la descripción, sino más bien visualizar las múltiples formas de ejercicio ciudadano como parte del proceso paraguayo de construcción democrática, siembre inacabado pero con enormes avances desde la inauguración de la transición política de 1989.

El documento se organiza en cinco apartados. En el primero se hace una breve historia de la participación en el Paraguay, presentando hitos fundamentales del proceso social y político paraguayo. En el segundo se examina la conquista de la escena pública por parte de cuatro actores excluidos de la política – campesinado, sector obrero, mujeres y sector vecinal –, desde los inicios del siglo XX hasta la apertura política luego del derrocamiento de la larga dictadura de Alfredo Stroessner (1954–1989). En el tercer apartado se analizan ejes alrededor de los cuales se han dado importantes formas de participación ciudadana en los años de la difícil transición democrática en el Paraguay. En cuarto lugar, vuelve a los actores mencionados para presentar su desarrollo en los tiempos posdictatoriales, mostrando de qué maneras han buscado incidir en la forma como el Estado ha encarado algunos problemas a través de políticas públicas explícitas o implícitas, observando también aquellas políticas que sólo pueden ser leídas en los procesos reales y que no siempre coinciden con los documentos formulados. El quinto apartado es de reflexión a partir de lo expuesto en los puntos anteriores, se observa el proceso de participación e incidencia como oferta estatal y como conquista social, y, finalmente, se plantean desafíos para aumentar el protagonismo de la sociedad civil en la construcción democrática.

Clyde Soto es psicóloga, investigadora del Centro de Documentación y Estudios (CDE)

Line Bareiro es abogada y politóloga, investigadora y directora del Centro de Documentación y Estudios (CDE).

Quintín Riquelme: sociólogo, investigador del Centro de Documentación y Estudios (CDE).

Roberto Villalba es sociólogo, investigador del Centro de Documentación y Estudios (CDE).

## Autoritarismo y exclusión junto a sueños de democracia y autonomía

La historia paraguaya está signada por el autoritarismo en el ejercicio del poder y la exclusión de la mayoría de la población tanto de las posibilidades de participar políticamente como de compartir los beneficios sociales en épocas de auge. Sin embargo, la historia social paraguaya y la historia política, invisibilizada en la fábula oficial, es la de una sociedad que soñó y luchó por libertad e igualdad. La autonomía local, la conformación de una nación con identidad propia y las aspiraciones de independencia nacional han estado presentes en la mayor parte de la historia paraguaya.

El proceso autonómico de la capital y primera ciudad del país, Asunción, tuvo su primer antecedente en el mismo año de su fundación, 1537. Por una Real Provisión de ese año, la corona española otorgó a los vecinos de esta ciudad, cabeza del Adelantazgo del Río de la Plata, la potestad de elegir a su gobernante en caso de que su titular, don Pedro de Mendoza, no hubiera dejado sucesor o lugarteniente. Así fue como Domingo Martínez de Irala llegó a su primer período como gobernador de la Provincia del Río de la Plata (1539-1542), dado que fue nombrado lugarteniente de Juan de Ayo-las, quien había sido a su vez nombrado como tal por don Pedro de Mendoza antes de su partida y posterior fallecimiento en alta mar. Su segundo período (1544-1556), en cambio, se dio luego de que los capitanes depusieran y deportaran al segundo adelantado, Alvar Núñez Cabeza de Vaca, usufructuando la potestad de elegir quien los gobierne, otorgada por la Real Provisión de 1537 (Chaves, 1968). Aunque lo hicieron sin desconocer directamente los derechos de la corona, este evento marcó el proceso posterior del país, que se sentía con el derecho de designar a sus gobernantes, aun cuando estuviese dominado por potencias extranjeras.

Para los hombres y las mujeres indígenas fue muy diferente. A partir de la conquista, una parte de ellos, sobre todo de los guaraníes que habitaban la región entre los ríos Paraná y Paraguay, fueron sometidos a dos formas de encomienda: la mita y la yanacóna<sup>1</sup>, esta última muy cercana a la esclavitud (SUSNIK, 1965). Desde esos tiempos, así como con las formas posteriores de dominación de los indígenas por los españoles que se establecieron en el país —como las reducciones jesuíticas—, la mayor parte de la población prácticamente no tenía derechos. Hay, sin embargo, rastros de varios levantamientos y rebeliones indígenas contra el dominio español, que no fueron suficientes para convertir en súbditos de primera del rey de España a los guaraníes, y mucho menos para que pudieran independizarse y constituirse en gobierno. Entre las más relevantes, Roulet (1993) menciona el levantamiento de los guarambuenses, liderado por Aracaré, Tabaré y Guacaní en 1543, y la rebelión general de los carios junto con aliados de otras etnias entre 1545 y 1546. Además, un grupo importante de guaraníes y prácticamente la totalidad de los integrantes de las otras seis famili-

1 El régimen de encomienda establecía el tributo personal a la corona, en forma de dinero o especies, que se obligaba a pagar a los nativos. En la práctica, se cumplía en forma de servicios personales a los encomenderos. Los sometidos al régimen de la mita eran indígenas que vivían en los pueblos y cumplían turnos de trabajo obligatorio. Los yanacónas, en cambio, eran parte del servicio personal permanente de los españoles (DURÁN ESTRAGÓ, 1997: 194).



as lingüísticas del Chaco, se mantuvieron fuera del circuito colonial del Paraguay (SUSNIK, 1965).

La constitución del Paraguay como nación fue muy compleja, ya que estuvo basada, por una parte, en el mestizaje forzoso de las indígenas guaraníes con los hombres españoles y, por otra, en guaraníes y españoles no necesariamente mezclados biológicamente. El mestizaje cultural, sin embargo, fue constituyendo una serie de rasgos característicos del país, al grado que Bartomeu Melià (1988) ha llegado a la conclusión de que el Paraguay es una nación exitosa como tal, aunque nunca ha funcionado muy bien como Estado. Hasta hoy la lengua del 83% de la población es el guaraní, mientras que el castellano es hablado sólo por aproximadamente el 60%. Especialmente interesantes son los mitos construidos sobre el mestizaje, por ejemplo, que los guaraníes voluntariamente entregaron a sus mujeres, proceso denominado por Soto (1998) como “una falsa historia de amor”.

Un hito fundamental en la constitución de la idea de autonomía del Paraguay es la revolución de los Comuneros (1717-1735), en la que se enfrentaron los encomenderos con los jesuitas y donde murieron principalmente indígenas. De cualquier manera, fue muy fuerte la idea de que “la voluntad del común o pueblo es superior a la del mismo rey” levantada por los comuneros de Asunción, liderados por el oidor José de Antequera y Castro.

El Paraguay se independizó primero de España (1811) y luchó por no integrarse a la federación que pretendía encabezar Buenos Aires. No hubo largas guerras civiles por la independencia. Fue un golpe militar casi incruento de una noche. Si bien una parte de los próceres de la independencia adherían al liberalismo, el gran liderazgo en los siguientes gobiernos y hasta su muerte, en 1840, lo tuvo un discípulo de Rousseau, José Gaspar Rodríguez de Francia, que fue electo como dictador temporal (en el sentido de la magistratura romana) en 1814 y dictador perpetuo dos años después. En la memoria colectiva, la larga y absoluta dictadura de José Gaspar de Francia es ejemplo de buen gobierno, por haber defendido la independencia nacional, ser sumamente honesto, haber dispuesto la confiscación de bienes de los españoles y la educación obligatoria de los varones, entre otras medidas. Sin embargo, en ese período hubo poca o ninguna posibilidad de desarrollo de organizaciones autónomas o de participación ciudadana, además de haberse mantenido la esclavitud y la prohibición de educación para las mujeres. Uno de los signos característicos de la dictadura de Francia fue el exterminio de lo que podía convertirse en una elite paraguaya.

Hasta hoy una de las tensiones ideológicas más fuertes en el país es la división entre francistas y antifrancistas. En esa dictadura se ha basado la novela *Yo el Supremo*, el estudio sobre el poder absoluto del gran narrador paraguayo Augusto Roa Bastos. En el imaginario colectivo paraguayo subsiste la idea de que el Estado es el *karai*<sup>2</sup> que puede solucionar los problemas de la gente sin que éste tenga que hacer mucho para ello y sin que importen los métodos utilizados para conseguir los objetivos. Similar influencia y carac-

<sup>2</sup> Señor, en guaraní.

terísticas de autoritarismo y bajo nivel de organización ciudadana, pero con una fuerte modernización, han tenido los dos gobiernos posteriores encabezados por Carlos Antonio López y su hijo, Francisco Solano López. Este proceso se transformó radicalmente debido a una verdadera hecatombe: la Guerra de la Triple Alianza contra el Paraguay (llamada también Guerra Grande, 1865-1870). Argentina, Brasil y Uruguay se aliaron en lo que fue una verdadera guerra de exterminio, con el pretexto de que no era contra el pueblo paraguayo sino contra su tirano.

Una vez finalizada la Guerra Grande, la primera república liberal, que duró hasta 1936, se construyó en el Paraguay sobre la derrota y en un país ocupado por las fuerzas vencedoras. Las grandes declaraciones constitucionales no pudieron tener gran vigencia en un sistema económico basado en la venta masiva de tierras públicas y la explotación de la mano de obra semi-esclava en yerbales y quebrachales, generalmente por capitales argentinos y brasileños. El Paraguay democrático no era posible con tanta exclusión social y política, con un altísimo control por parte de sus vecinos, que dominaron el transporte, la banca, la producción e incluso las leyes. Por ejemplo, el Código Civil era el Código de Vélez Sarsfield, también vigente en la Argentina. Rigió primero un voto público censitario, de decir de hombres propietarios censados que se reunían en la plaza de los pueblos y expresaban a viva voz sus preferencias.

A pesar de todo, es en ese período que se forma todo lo que hoy conocemos como sociedad civil. Se forman los partidos políticos con peso hasta el presente, la Asociación Nacional Republicana (ANR o Partido Colorado) y el Partido Liberal, que se han turnado en el poder solos o en alianza con militares a lo largo de nuestra historia. En la posguerra e inicios del siglo XX se constituyeron los sindicatos, se abrieron las primeras carreras universitarias, aparecieron numerosos periódicos, se dieron las primeras expresiones políticas de las mujeres, se desarrollaron cenáculos literarios, entre otras expresiones de lo que fue la reconstrucción del país.

En toda la primera república del Paraguay nunca hubo elecciones competitivas para elegir presidente de la República. La única vez que se presentaron dos candidatos fue en 1928 y era claro que solamente podía ganar el candidato del gobernante Partido Liberal, dadas las condiciones políticas del momento. En los años 20 cobraron gran vitalidad grupos nacionalistas de derecha y también socialistas. Pero hasta hoy nunca hubo un cambio de gobierno nacional con traspaso de poder de un partido a otro por vía de las urnas; cuando hubo esos cambios siempre fue por las armas. Las guerras civiles destrozaron una y otra vez al país hasta 1947.

En la década de los años 30 el Paraguay padeció nuevamente otra guerra, la del Chaco, contra Bolivia (1932-1935). Como todas las guerras, fue tremenda y cruel, porque los combatientes morían de sed y sobre todo porque intereses extraños hacían enfrentarse a dos pueblos que antes casi no habían tenido relaciones. Sin embargo, la Guerra del Chaco tuvo un fuerte efecto de

integración nacional masculina. Por primera vez en muchos años compartieron los mismos espacios estudiantes de Asunción, campesinos y militares. También hubo manifestaciones antiguerreras y pacifistas, que hoy forman parte de la memoria de algunas organizaciones sociales, como el movimiento de mujeres y el antimilitarista.

El triunfo guerrero fue muy caro. Los militares emergieron como los únicos capaces de liderar el país y, por supuesto, cuando lo hacen son autoritarios, tengan o no apoyo popular. Desde la revolución de febrero de 1936<sup>3</sup> en adelante, con el final de la primera república, los militares se convirtieron en árbitros, primero, y en protagonistas principales de la vida política del Paraguay, después, hasta 1993. A diferencia de otros países, siempre hubo en nuestro país sectores civiles dispuestos a gobernar con los militares, sobre todo en los dos grandes partidos.

Con los gobiernos militares se inició la estatización. A finales del gobierno de Higinio Morínigo (1940-1948) el comercio estaba totalmente estatizado y se ejercía un férreo control estatal sobre la seguridad social y toda la producción. A pesar de todo, como se verá en el siguiente capítulo, hubo en el período abierto en 1936 diferentes formas de organización autónoma de la sociedad paraguaya, que reclamaban sus derechos específicos o la apertura política.

El único período con libertad después de 1936 fue una corta apertura política producida por el contexto internacional favorable y la presión de la sociedad civil, entre junio de 1946 y enero de 1947. Lamentablemente, no se llegó ni a consagrar una constitución democrática, ni a elecciones competitivas, pero se legalizaron todos los partidos políticos, incluso el Partido Comunista.

La última gran guerra civil del país se produjo entre marzo y agosto de 1947<sup>4</sup>. Las fuerzas armadas se dividieron en dos bandos, apoyado uno de ellos por los liberales, febreristas (nombre debido a la revolución de febrero de 1936) y comunistas, y el otro por los colorados. La victoria fue de los últimos. Sus principales efectos fueron (BLANCH, 1991):

- Un cuarto de la población se vio obligada a abandonar el país.
- Se conformó la alianza de poder entre ANR o Partido Colorado y militares, que nunca más fue desplazada del poder.
- Se proscribieron todos los demás partidos políticos hasta 1962.
- Aumentaron los medios de control y coerción estatal.
- Se aceptó plenamente la dominación norteamericana.

La inestabilidad fue el signo principal del predominio del partido único. Entre 1948 y 1949 se sucedieron cinco presidentes de la República en un total de quince meses. Entre 1949 y 1954 gobernó un mismo presidente que no logró consolidarse, Federico Chaves, mientras la población era aterrorizada por civiles colorados armados, conocidos como “guardia urbana”. Los amigos de ayer de Chaves recurrieron a un militar para desplazarlo. Así llegó al poder en 1954 el general Alfredo Stroessner, iniciándose una larga dictadura de 35 años.

3 El golpe militar de febrero de 1936, en contra del gobierno liberal de la posguerra del Chaco, instala un gobierno de coalición entre diversos sectores, presidido por el coronel Rafael Franco, que duró 18 meses y fue depuesto por otro golpe militar en agosto de 1937. Bajo este gobierno, algunas medidas positivas en el campo social (por ejemplo, legislación de reforma agraria y laboral) coexistieron con actuaciones de carácter autoritario. A partir de entonces seguirá durante largo tiempo la influencia militar en el gobierno del Paraguay.

4 El 13 de enero de 1947 un golpe militar apoyado por el Partido Colorado afirma el gobierno de Higinio Morínigo (1940-1948), debilitado por una gran anarquía social y política, que por entonces (desde 1946) gobernaba en coalición con colorados y febreristas. Este golpe marca el ascenso al poder del Partido Colorado, vigente hasta la actualidad. La guerra civil iniciada en marzo de 1947 fue una reacción de liberales, febreristas y comunistas, unidos a sectores militares, a la nueva configuración del gobierno, del que estaban excluidos.

En este tiempo se consolidó la llamada “unidad granítica” de los militares con el Partido Colorado. La conspiración, la protesta y la represión fueron las principales formas de relacionamiento entre el Estado y la sociedad organizada. Pero nadie se mantiene en el poder solamente por ejercer la violencia. La liberalización económica conquistó a los comerciantes y destruyó la débil industria, el programa de ampliación de la frontera agrícola dio bases campesinas al régimen, la organización del partido en cada ciudad, pueblo y aldea, le permitió controlar a la población. Nadie podía trabajar en la administración pública ni como maestra, ni como juez, ni como militar si no se había afiliado a la ANR, aunque en el partido no se debatiese nada. Toda organización social fue destruida, copada o cooptada, o por lo menos se intentó neutralizarla.

Desde el punto de vista del poder local, la autonomía municipal fue inexistente. Rigió un férreo centralismo de la capital y una absoluta concentración de poderes en el Ejecutivo. Pero el gobierno de Stroessner sí estableció relaciones internacionales de cooperación para la represión. Por ejemplo, fue parte activa de la Operación Cóndor con las dictaduras de Brasil, Chile, Argentina y Uruguay. Según Boccia (1999), esta alianza es un ancestro vergonzoso del Mercado Común del Sur o Mercosur.

Desde fines de la década de los 70 se inició una lenta, difícil y discontinua reorganización de la sociedad civil, así como una alianza opositora a la dictadura. El ámbito democrático paraguayo logró un importante nivel de relacionamiento internacional y de debate interno sobre la necesidad de una apertura política que permitiese la construcción de una democracia plural.

En la noche entre el 2 y 3 de febrero de 1989, el hasta entonces número dos de Stroessner y consuegro suyo, el general Andrés Rodríguez, lo destituyó e inició una apertura desde arriba, aun cuando el deseo democrático había sido instalado en la agenda pública gracias la acción social y ciudadana. Quienes habían sido los mayores alabadores del dictador pasaron a declararse democráticos. Posiblemente no hubiese tenido legitimidad una nueva dictadura, por lo que los autoritarios se pasaron al campo democrático.

Por primera vez en su historia el Paraguay está viviendo un período tan largo de democracia. En 1991 se realizaron las primeras elecciones democráticas, que fueron municipales. Por primera vez en la historia paraguaya 220 comunidades eligieron a sus alcaldes o intendentes municipales. Como gran sorpresa, un grupo independiente –formado por antiguos dirigentes estudiantiles, sindicalistas, intelectuales, artistas, técnicos y bases populares– ganó el gobierno de la capital, y 40 municipios pasaron a ser gobernados por el opositor Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA).

Al año siguiente se contaba ya con una Constitución democrática, emanada de una Convención Nacional Constituyente libremente elegida. El Paraguay se declara desde entonces como un Estado social y democrático de derecho y como una república unitaria descentralizada. A inicios de los

años 90 parecía que un gran cambio a favor de la población era posible. Quince años después nos preguntamos si se trató de una gran oportunidad desperdiciada.

## Conquista de la escena pública de actores sociales excluidos de la política

### El movimiento campesino<sup>5</sup>

#### Experiencias iniciales

Las primeras experiencias organizativas del campesinado paraguayo se dieron a finales del siglo XIX, cuando las tierras que trabajaban y que habían pertenecido al Estado durante los gobiernos anteriores a la Guerra Grande fueron vendidas a particulares, quedando una gran mayoría sin fuentes de sustento. Estos trabajadores del campo –pequeños productores que combinaban la producción agrícola con la ganadería en pequeña escala– se asociaron para defender sus intereses ante el nuevo contexto. Desde sus inicios, las organizaciones campesinas fueron modalidades de agrupación formal o informal creadas con el propósito de promover o de luchar por objetivos comunes, que podían ser económicos o sociales. En el caso de las primeras organizaciones campesinas en el país, la finalidad era detener el desalojo practicado por los nuevos propietarios. Se peticionaba a las autoridades que sus antiguos derechos de ocupación fueran reconocidos y respetados.

No hay investigaciones, excepto la de Francisco Gaona, que hayan rescatado esta parte de la historia social del país. Se presume que estas organizaciones, por lo limitado de sus objetivos, no atraían a grandes contingentes de personas, sino a aquellas directamente afectadas por este nuevo contexto. Por esta razón, no constituían movimientos sociales en el amplio sentido de la palabra sino más bien podrían ser caracterizadas como movimientos de protesta, grupos de presión aislados unos de otros, como fueron los casos de Atyramí (Atyra, departamento de Cordillera) en 1887 y de Calí (Emboscada, Cordillera) en 1894, entre otros (Gaona, 1987). Estas protestas consistían básicamente en peticionar a las autoridades la detención de las órdenes de desalojo, la devolución de las tierras de las que fueron desalojados o la formalización de las ocupaciones ante los pedidos de desalojo de los nuevos propietarios. Si bien Gaona señala que desde los inicios de 1900 las protestas aumentaban e iban adquiriendo un mayor nivel de agitación, la nota distintiva era su aislamiento. Hubo casos en que los agricultores eran apoyados por otros lugareños, como el de Chape Cue de Emboscada (Cordillera), acompañados por agricultores de Limpio y Luque, pero no constituían organizaciones de segundo nivel, conocidas en la actualidad como coordinaciones zonales, regionales o nacionales.

<sup>5</sup> Este apartado recoge partes de la investigación hecha por Quintín Riquelme (2003) acerca del movimiento de los sin tierra en el Paraguay.

La formación de las primeras organizaciones un poco más estructuradas de agricultores fue obra de actores externos. Los gremios obreros pertenecientes a la corriente anarquista –ideología dominante de la época dentro del movimiento de trabajadores– tomaron la iniciativa y organizaron a los agricultores entre los años 1910 y 1930. Varios de estos nucleamientos fueron creados en los distritos cercanos a la capital, Itá, Luque, Emboscada, Mariano Roque Alonso y Caraguatay, entre otros, y fueron llamados sociedades de resistencia. Los objetivos que se proponían eran el estudio y defensa de los intereses campesinos, la enseñanza agropecuaria, inculcar el sentimiento del ahorro, combatir el alcoholismo, practicar la asistencia social, la ayuda mutua y estimular el esfuerzo rural por medio de los lazos federativos (GAONA, 1987).

Estas primeras experiencias de organización culminaron en los inicios de la década de los años 30, cuando el presidente de la República José P. Guggiari (1929-1932) decretó, en 1931, el estado de sitio en todo el país y disolvió por la fuerza la mayoría de los sindicatos, acusándolos de subvertir el orden y la paz interna. La guerra contra Bolivia también se aproximaba y los dirigentes obreros de la época se oponían a la misma. El gobierno aprovechó este acontecimiento para acusar a las organizaciones obreras de subversivas, peligrosas y antipatrióticas (LAMBERT y VILLALBA, 1991).

## **Las Ligas Agrarias**

Durante casi tres décadas las organizaciones campesinas dejaron de existir. El reinicio de las mismas se produjo a comienzos de la década de los años 60 con la formación de las Ligas Agrarias. De acuerdo con Campos Ruiz Díaz (1992) la reconstitución del actor colectivo campesino fue posible gracias al trabajo realizado por la acción pastoral de la Iglesia. En esta tarea de recomposición se destacaron las organizaciones promovidas por la Acción Católica en la década anterior, que dio impulso a la formación de las primeras Ligas Agrarias Cristianas (LAC).

Uno de los hechos sociales más importantes durante la década de los años 60 hasta mediados de los 70, fue la aparición y la rápida expansión de esta nueva forma de organización campesina, que tuvo una repercusión importante en los ámbitos político y económico. El inicio de las Ligas Agrarias estuvo vinculado a los conflictos por la tierra. La movilización campesina que marcó la aparición de estas organizaciones fue la “mensura y cerco que efectuaron el presidente y vicepresidente de la seccional colorada de Santa María Misiones, quienes tenían la intención de apoderarse del campo comunal de 6 mil hectáreas en el que habitaban 500 familias” (Red Rural, 1993). Si bien el foco de tensión que marcó el inicio de las Ligas fue un conflicto de tierra, éstas se organizaron sobre la base de “la fraternidad de los primeros cristianos”.

Esta modalidad organizacional de carácter solidario y basada en la fraternidad llevó a algunos autores a caracterizarlas como organizaciones o movimientos prepolíticos o milenaristas, por el hecho de reivindicar el modo de

vida de los primeros cristianos. Sin embargo, las duras condiciones de opresión que imponía la dictadura militar y las restricciones a la libre asociación y expresión, rápidamente impulsaron un giro hacia propuestas de carácter reivindicativo y más radical. La redistribución de la tierra, así como el pago justo por los productos agrícolas, pasaron a ser demandas en torno a las cuales giró la lucha de los liguistas. Si bien la tierra era concebida como un don de Dios para todos y la explotación existente una ofensa al plan de Dios, detrás de estas percepciones subyacía la idea de una sociedad igualitaria basada en la solidaridad y para cuya existencia debían ser modificadas las estructuras injustas.

Es importante destacar que cuando los liguistas hablaban de cambio de estructura hacían alusión a la sociedad y también a las personas. Se partía del supuesto de que para una nueva sociedad se necesitaba de mujeres y hombres nuevos. Esta es la razón por la que se daba mucho énfasis a la educación. Las escuelitas campesinas y los cursillos de capacitación y de concienciación preparaban a las nuevas mujeres y a los nuevos hombres para la prosecución de una nueva sociedad. De aquí el rechazo a la pretensión de concebir a las LAC como un movimiento de carácter milenarista, arcaico o prepolítico, porque desde sus inicios comenzaron a atacar las bases de la alienación, que eran el sistema educativo vigente y las relaciones de intercambio, el sustento de la economía capitalista.

Las LAC fueron movimientos de carácter religioso en sus inicios, nacieron y crecieron bajo el amparo de la estructura eclesial, pero gradualmente fueron adquiriendo un carácter contestatario que las llevó a romper sus lazos con la Iglesia y a buscar nuevos aliados en otros sectores de la sociedad, como el estudiantil. De la idea de una sociedad igualitaria, con énfasis en el sistema comunitario –“vivir como hermanos”–, se pasó a concebir al socialismo como el sistema político y económico ideal para la consecución de la igualdad en la sociedad. La fuerte represión contra las LAC, desatada en los años 1975 y 1976, logró su total desarticulación. Con la desaparición de éstas terminó un período de gran avance de las organizaciones campesinas en el Paraguay.

Paralelamente a esta modalidad organizativa se desarrollaba otra, promovida desde el Estado con el apoyo de la Agencia Internacional de Desarrollo (AID), que planteaba un modelo de organización que debía conducir a la cooperativización. Producto de esta tarea emprendida por el Estado fue la creación de varias cooperativas en el interior del país, aglutinadas posteriormente en la Federación de Cooperativas de Producción (FECOPROD), de medianos y grandes productores, fundamentalmente de los departamentos de Itapúa y Alto Paraná, y la Central Nacional de Cooperativas (CREDICO-OP), que agrupa a los pequeños productores agropecuarios (Campos Ruiz Díaz, 1992).

## Reinicio del proceso de articulación

Uno de los canales de reencuentro de los dirigentes campesinos ex miembros de las Ligas Agrarias fueron las organizaciones no gubernamentales (ONGs) y las pastorales sociales de la Iglesia Católica. En 1980 líderes provenientes de varios departamentos comenzaron a reencontrarse con el objetivo de buscar nuevas formas organizativas a través de las cuales viabilizar las inquietudes del campesinado. Estos encuentros iniciales, que comenzaron con algunos dirigentes, fueron incorporando paulatinamente a otros hasta llegar a una coordinación que en poco tiempo ya abarcaba varios distritos de distintos departamentos. Con pequeños proyectos productivos canalizados a través de una ONG, apoyados por agencias externas de cooperación y la Pastoral Social Arquidiocesana de la Iglesia Católica, se dio inicio a la reorganización de los campesinos bajo una modalidad llamada comités de agricultores. La coordinación creada como resultado de esta nueva experiencia fue denominada Servicio Arquidiocesano de Comercialización (SEARCO), nombre que surge justamente por el apoyo de la Pastoral Arquidiocesana, que donó un terreno en las inmediaciones del Mercado Central de Abasto de Asunción para local de la nueva coordinación. La utilización de un depósito de venta mayorista del Mercado de Abasto para la comercialización de sus productos con la Coordinación de Horticultores de la zona central (CCH), que ya venía trabajando desde fines de 1970 con el apoyo de la Misión de Amistad – organización no gubernamental perteneciente a la iglesia Discípulos de Cristo –, le dio al SEARCO cobertura y pudo pasar desapercibido ante los controles de las fuerzas represivas.

Esta nueva modalidad organizativa, los comités de agricultores, a diferencia de las Ligas Agrarias que tenían un carácter más político y movimientista, se caracterizó por su orientación economicista (Campos Ruiz Díaz, 1992), con fuerte apoyo de la Iglesia y de las ONGs, que tuvieron su expansión como nuevo actor social en la década de los años 80.

El SEARCO, que inicialmente estaba conformado por comités de productores y horticultores de los departamentos de Caaguazú, Guairá, San Pedro, Concepción, Paraguarí y Cordillera, a medida que se iba consolidando fue creando sus propias coordinaciones regionales, que posteriormente, en 1985, con otras organizaciones regionales de otros departamentos, fundaron la Coordinación Nacional de Productores Agrícolas (CONAPA). Otros dirigentes se acoplaron a otras organizaciones nacionales como la Organización Nacional Campesina (ONAC), fundada en 1986 bajo la influencia de la Central Nacional de Trabajadores (CNT), afiliada a la Confederación Latinoamericana de Trabajadores (CLAT).

Además de este canal de organización que fue el SEARCO, otras experiencias organizativas similares ya se venían desarrollando en los departamentos del Guairá y Caazapá con el apoyo del Centro Paraguayo de Cooperativistas (CPC) desde mediados de 1975. Éstas culminaron con la creación de la Re-



gional Campesina Guairá-Caazapá en los inicios de la década de los 80. Otra experiencia, ya citada, fue el trabajo del Programa Rural de la Misión de Amistad con los horticultores de los distritos de Villeta, Itá e Itauguá, del departamento Central.

Las nuevas experiencias organizativas de carácter económico-productivo surgidas con el apoyo de las ONGs y de las pastorales sociales de la Iglesia Católica no se agotaron en éstas. Otra organización de carácter movimientista y más abarcadora, que incluía a jóvenes, sin tierras, mujeres, pequeños productores y familiares de desaparecidos y asesinados de las Ligas Agrarias, fue el Movimiento Campesino Paraguayo (MCP), fundado en diciembre de 1980. Esta organización campesina, a diferencia de las demás, se declaraba explícitamente clasista e independiente de toda tutela de los partidos políticos, de las ONGs y de la Iglesia. Sus dirigentes provenían en su mayoría de la rama juvenil de las Ligas Agrarias, conocida como Juventud Agraria Cristiana (JAC). Los dos principales departamentos donde operaba fueron Caaguazú y Misiones; posteriormente, se extendió a Alto Paraná y a San Pedro.

A mediados de 1985, tuvo su aparición pública otra organización nacional, la Unión Campesina Nacional (UCN), también declarada independiente de los actores externos citados. Esta organización tuvo su origen en algunos distritos del departamento de Paraguarí bajo el liderazgo de un ex funcionario del Instituto de Bienestar Rural (IBR), que comenzó a realizar una contrapropaganda a la siembra del algodón, conminando a los productores a dejar de sembrar este rubro, por beneficiar sólo a los exportadores y a la cadena de intermediación creada entre éstos y los productores, y dar prioridad a los rubros de consumo. Desafiando a las autoridades de la dictadura, distribuyó panfletos con dicha consigna, lo que le valió la cárcel.

Además de las organizaciones campesinas que se declaraban autónomas e independientes, hubo comités de agricultores promovidos a través de algunas dependencias del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), como el Servicio de Extensión Agraria (SEAG). La característica de estos comités era su escasa proyección social. Sus objetivos se agotaban en la búsqueda de una mayor productividad y en el mejoramiento de los precios a través de ventas conjuntas.

Como se puede notar, las amenazas permanentes y la fuerte represión en contra de las organizaciones campesinas no en todos los casos tuvieron efectos sobre el sector campesino. Con la aparición de varias organizaciones, a sólo cuatro años de haberse producido la dura represión a las Ligas Agrarias, los campesinos comenzaron de nuevo a rearticular sus fuerzas. Para mediados de los años 80 ya el campo estaba minado de nuevo con organizaciones de diversas características y niveles de estructuración en bases, zonas, regiones y país. Las organizaciones surgidas en la década de los 80 se proyectaron en los 90, expandiendo aún más su base de operaciones, y se puede afirmar, con un escaso margen de error, que en el país deben ser pocos los distritos que no cuentan en su interior con algún tipo de organización campesina.

## El movimiento obrero

### Primera época

Pasaron más de 120 años desde la formación y primer desarrollo de la colectividad obrera en el Paraguay hasta la actualidad. En las últimas dos décadas del siglo XIX se fue construyendo la identidad obrera sindical y se conformaron las primeras organizaciones, llamadas asociaciones de socorros mutuos y sociedades de resistencia, las que posteriormente se transformarían en sindicatos. La cultura obrera en esta etapa estuvo cruzada por las ideas anarcosindicalistas, cuya utopía era llegar a construir una sociedad solidaria, donde no existiera explotación de los seres humanos y donde los valores morales estuvieran por encima de los intereses económicos y políticos. Estas ideas fueron instaladas en gran medida por inmigrantes, llegados principalmente desde Europa (España e Italia, entre otros países). Éstos, aunque no muy importantes en número, lo fueron en aportes a la cultura anarquista. Sobre estos fundamentos se fue estructurando el movimiento obrero paraguayo. Las ideas anarcosindicalistas tuvieron su mayor vigencia y fuerza en la clase obrera hasta la década de los años 20, cuando aparecieron en el escenario obrero las ideas social-reformistas, a las que finalmente se suma un nuevo pensamiento, el comunismo<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> En 1924 apareció el primer periódico paraguayo de orientación marxista, *Bandera Roja* y en 1928 surgió el primer partido comunista, que apenas duró un par de años (LAMBERT y VILLALBA, 1991: 23)

En esta etapa nacieron los primeros sindicatos y la primera central sindical, la Federación Obrera Regional del Paraguay (FORP – 1906), como una coordinación de sindicatos. Los conflictos y reivindicaciones más sobresalientes se relacionaron con la lucha por las ocho horas de trabajo, los reajustes salariales y el descanso dominical. Cabe recordar una huelga exitosa que hacia el año 1890 llevó adelante el sindicato de obreros carpinteros, que logró el reconocimiento de la jornada laboral de ocho horas cuando todavía era normal que las jornadas laborales se extendieran por doce horas, tanto para obreros como para obreras y niños (GAONA, 1967). Igualmente, merecen especial mención las alternativas de comunicación utilizadas para difundir la campaña de organización de la clase trabajadora, sobre todo el teatro popular y la prensa obrera.

Al tiempo que fueron creciendo y fortaleciéndose las organizaciones, aparecieron también los conflictos internos, algunos de los cuales fueron promovidos desde el propio gobierno, de orientación liberal. De esa manera, surgieron centrales paralelas a las conformadas por los propios obreros y se sucedieron luchas por ganar adeptos y espacios.

Así como en la etapa inicial el anarcosindicalismo tuvo mayor trascendencia, un nuevo pensamiento se fue insertando en el mundo obrero paraguayo a partir de la segunda década del siglo XX, el socialismo reformista, base ideológica de la Unión Gremial (1912-1914) y de la Federación Obrera del Paraguay (1916-1930). De esta forma, gran parte de los obreros que militaban en el anarcosindicalismo, reorientaron su posición ideológica para

insertarse en la corriente del socialismo reformista, liderado por Rufino Recalde Milesi, quien también presidía entonces el Partido Obrero. A poco tiempo de su creación (1915), este partido pasó a denominarse Partido Socialista Revolucionario (1918-1930). En esta etapa, el sindicalismo, que estaba centrado fundamentalmente en Asunción, salió de estos límites geográficos y fue llegando a lugares más alejados, como el enclave chaqueño de Carlos Casado (GAONA, 1987).

El planteamiento de reivindicaciones obreras se desarrollaba a la par que las persecuciones del gobierno. Tanto anarcosindicalistas como socialistas reformistas y comunistas sufrieron todo tipo de represiones. Pero el momento más duro para la clase trabajadora en esta etapa de su desarrollo organizativo ocurrió en el 1931, cuando el entonces presidente de la República del Paraguay, José Patricio Guggiari, anuló el funcionamiento de las organizaciones obreras, iniciándose así la condena a la libertad de pensamiento e impidiéndose el ejercicio del derecho a la expresión libre de las ideas. A Guggiari se le atribuye el mito del comunismo como sinónimo de perversión.

## **Bajo el signo de la militarización**

La Guerra del Chaco entre Paraguay y Bolivia (1932-1935) obligó a una pausa en el desarrollo del movimiento obrero paraguayo. Luego de su conclusión sucedieron importantes cambios, en primer lugar un golpe de Estado al gobierno liberal (1936), que llevó al coronel Rafael Franco a la primera magistratura<sup>7</sup>. Este hecho significó la militarización del Estado paraguayo, característica que desde entonces marcó el escenario político del país.

Las primeras medidas adoptadas por Franco estuvieron relacionadas a las añejas reivindicaciones obreras. El presidente promulgó una ley que estableció la jornada laboral de ocho horas, que se reducía a seis horas en casos de labores insalubres, y donde se obligaba al pago de horas extras en trabajos nocturnos y dominicales, y se dictó una ley de Reforma Agraria. Los obreros, cuyas organizaciones habían sido desarticuladas por el presidente Guggiari, se reorganizaron y conformaron la Central Nacional de Trabajadores (CNT) en 1936.

Si bien se posibilitó la reorganización y hubo hechos positivos para la clase obrera, sobre todo en los primeros meses del año 1936, siguieron medidas restrictivas cada vez más duras. Una de ellas fue el decreto-ley 152 de “Tregua política y sindical”, por el cual se sometió a todo el movimiento obrero a un control directo y en forma definitiva. Este control se ejercía a través del Ministerio del Interior, por conducto del Departamento Nacional del Trabajo (GAONA, 1990). Aunque Franco contó con el apoyo de la clase obrera (y de los ex combatientes de la Guerra del Chaco) para su ascenso al poder, posteriormente el sector trabajador le declaró la guerra. Las medidas de protesta terminaron por derrocarlo y nuevamente los liberales se apoderaron del gobierno, aunque ya con fuerte control militar.

7 Franco abolió la Constitución Nacional de 1870 y se declaró antioligárquico, antiliberal y nacionalista.

Entre 1937 y 1947 sucedieron varios hechos significativos para la clase obrera. En 1939 los obreros convocaron al Primer Congreso Obrero del Paraguay, evento que terminó con una represión generalizada a los miembros del Comité Ejecutivo de la Confederación de Trabajadores del Paraguay (CTP), los cuales fueron encarcelados en su totalidad. También fueron reprimidos estudiantes y políticos. Corto tiempo después, el mariscal José Félix Estigarribia —héroe de la Guerra del Chaco que asumió la presidencia de la República desde 1939 hasta 1940— implantó una nueva Constitución Nacional (1940). Estigarribia declaró tregua a las actividades políticas de los partidos y agrupaciones; el Congreso Nacional se autodisolvió y el presidente de la República asumió la responsabilidad del poder político, fiscalizando y reglamentando el accionar de las entidades de carácter público (VILLALBA, 1991: 16).

Tras la muerte de Estigarribia en un accidente de aviación (1940) asumió el poder otro militar, el general Higinio Morínigo (1940-1947), quien al inicio de su gestión enfrentó una huelga general declarada por la CTP. Como resultado, doscientos obreros fueron arrestados y confinados a Peña Hermosa, una cárcel militar ubicada a más de 500 kilómetros de la capital. Se clausuró la mencionada central obrera y se prohibió el funcionamiento de sus sindicatos miembros. El decreto-ley 4.545 de 1941, denominado “De tregua sindical”, estableció que los obreros debían ser considerados como soldados y sometidos a leyes, reglamentos y al Código Penal Militar (VILLALBA, 1986).

Como aspecto positivo, el sector obrero logró importantes reivindicaciones. Entre ellas se puede citar la aprobación de la primera legislación laboral del Paraguay, un decreto que estableció el salario mínimo en 1943, la legislación sobre seguridad social en 1944 y la creación del Instituto de Previsión Social, también en 1944 (NICKSON, 1987).

## **Partidización del movimiento obrero**

Con la guerra civil de 1947 el Partido Colorado se apropió del gobierno y se profundizaron las diferencias políticas entre partidarios de este sector político y los liberales. Las persecuciones, el encarcelamiento y la deportación fueron moneda corriente. En esta nueva configuración política y estatal, el control sobre la sociedad civil lo ejercían diversos actores. Aparecieron en escena grupos paramilitares. El denominado “Guión Rojo” y sus ideas fascistas surgieron en el seno del Partido Colorado, que promovió la creación de la Organización Republicana Obrera (ORO). El Partido Colorado y la ORO se encargaron de anular, represión de por medio, el funcionamiento del Consejo Obrero del Paraguay (COP), liderado por sindicalistas que no respondían a los dictados del partido de gobierno. Así se estableció en Paraguay un sindicalismo controlado desde el Estado y desde el partido de gobierno, que exigió afiliación colorada a todos los obreros sindicalizados en la ORO. En 1951, sobre todo por presiones externas, la ORO convoca al II

Congreso Obrero, ocasión en que esta organización pasó a denominarse Confederación Paraguaya de Trabajadores (CPT), siempre bajo el estricto control del Partido Colorado.

Cuando el general Alfredo Stroessner asumió la presidencia en 1954 organizó el gobierno en torno a fidelidades. Ejerció control sobre el Partido Colorado, del que fue nombrado presidente honorario, y sobre las Fuerzas Armadas, donde ocupó el cargo de Comandante en Jefe. El gobierno constituyó por muchos años el vértice del control sobre toda la sociedad paraguaya (ARDITI, 1987). Luego de las depuraciones, la central obrera pasó a formar parte del grupo de organizaciones fieles a la figura del presidente de la República, que se ocupaba directamente de nombrar a sus principales autoridades.

En el mundo sindical apareció una nueva corriente de sindicalismo cristiano, la Central Latinoamericana de Trabajadores (CLAT), que proponía un “sindicalismo sin capitalismo ni comunismo”, cuya expresión en Paraguay fue el entonces llamado Movimiento Sindicalista Paraguayo (1957-1963), que luego constituyó la Coordinación Nacional de Trabajadores.

Los mecanismos de control de la clase trabajadora se fueron haciendo más explícitos. Sin embargo, en los primeros años de gobierno de Stroessner, se plantearon reivindicaciones relacionadas sobre todo con reajustes salariales, que derivaron en una huelga general en 1958, convocada por la CPT. Esta fue la última gran huelga en el período stronista. Sus dirigentes fueron arrestados y muchos de ellos exiliados.

Siguió entonces el férreo control sobre los sindicatos y sindicalistas, así como la afiliación compulsiva de sus integrantes al Partido Colorado. El Ministerio de Justicia y Trabajo, la Policía y el Departamento de Asuntos Laborales de la Junta de Gobierno eran las instituciones encargadas de ejercer un eficiente control. Recién a partir de los años 80 surgieron nuevamente organizaciones que cuestionaban a las autoridades de la central obrera oficialista. Apareció en la escena sindical un grupo de organizaciones con la denominación de “Grupo de los Nueve”, cuyas acciones estuvieron orientadas a presionar para el cumplimiento de varios aspectos del Código Laboral (NICKSON, 1987). Sobre la base de este mismo grupo se estructuró en 1985 el Movimiento Intersindical de Trabajadores (MIT), que pasó a constituirse en referente del sindicalismo independiente en el Paraguay y se transformó, una vez caída la dictadura, en la Central Unitaria de Trabajadores (CUT).

## **El movimiento de mujeres**

### **Desde inicios del siglo XX**

La construcción del movimiento social de mujeres en Paraguay y su proceso de conquista de la escena pública tiene una historia que recorre el siglo XX, influida por el desarrollo organizativo y las demandas expresadas por

8 Todos los datos referentes a organizaciones de mujeres de la primera mitad del siglo XX tienen como fuente el trabajo de BAREIRO, SOTO y MONTE (1993), las investigaciones del Grupo de Historia de las Mujeres del CDE y el trabajo de CORVALÁN, 1989.

mujeres en diversos países y regiones del mundo y, al mismo tiempo, con sus senderos signados por los avatares de la vida política local. Aunque la memoria acerca de esta construcción había sido silenciada y olvidada durante largo tiempo, el rescate de la historia del movimiento de mujeres, realizado en gran parte por integrantes de este movimiento durante las dos últimas décadas del siglo XX, permite hoy conocer la riqueza de estos antecedentes<sup>8</sup>.

En un plano general, el paso de las mujeres desde la situación de seres humanos que comparten características biológicas sexuales a la de actoras sociales con demandas propias, tiene que ver con la visualización y politización de las condiciones y la posición que comparten a partir de las construcciones de género, es decir, de la configuración de un conjunto de normas, valores, instituciones y poderes que las sociedades humanas establecen sobre la base de la asignación diferencial de roles y lugares para cada uno de los sexos. El cuestionamiento de las configuraciones sociales basadas en el género ha hecho posible que mujeres de distintas partes del planeta modifiquen lenta pero continuamente su lugar en el mundo, cambiando leyes, normas, prácticas y conocimientos que determinan una exclusión de los lugares de poder en las sociedades. Así, las manifestaciones de la exclusión han ido perdiendo su carácter de normas inamovibles o determinadas por designios de la naturaleza o divinos, para pasar a ser reelaboradas como propuestas de cambio que afectan a la gran mayoría de las instituciones de la sociedad, y que tienen como sustento un cambio de mentalidades. Desde esta perspectiva, la construcción del movimiento de mujeres se fue haciendo en contraposición no solamente al Estado, sino como propuesta dirigida a la sociedad en su conjunto, a sus diversas expresiones institucionales, a cada uno de sus integrantes y a las relaciones que establecen con las y los demás.

La conquista de las paraguayas de la escena pública no puede ser vista como un proceso concluido, sino como una lucha constante, que ha generado resistencias no sólo por parte del Estado sino también entre actores diversos de la sociedad organizada y no organizada. Existen antecedentes que pueden ser citados como parte de este proceso, pero que no constituyen aún la expresión de un movimiento social de mujeres portadoras de demandas referentes a su lugar en la sociedad. Así, la participación de una mujer en la preparación de la revolución independentista de 1811, Juana María de Lara, es recordada frecuentemente como un hito de la presencia femenina en la historia nacional. De la misma manera, la Asamblea de Mujeres que en 1867, en plena Guerra contra la Triple Alianza, decidió hacer una donación colectiva de joyas para ayudar a sufragar los gastos de la guerra, es conmemorada como un hecho de gran relevancia entre los aportes femeninos al país. De hecho, ha servido de base para el establecimiento del Día de la Mujer Paraguaya. Pero estos acontecimientos, si bien notables y aunque puedan consignarse como antecedentes, no dan inicio a procesos de ruptura de la exclusión de las mujeres como actoras de la vida pública.

El primer hecho del cual se tiene conocimiento hasta el momento, que muestra una irrupción rupturista de mujeres en la vida pública nacional es el acontecido en 1901. En ese año, un grupo de 36 mujeres de la ciudad de Concepción decidió expresar su desacuerdo con un hecho político, el nombramiento de José Segundo Decoud como senador de la Nación, luego de un accidentado proceso electoral. Para ello, enviaron el siguiente telegrama al Senado: “*Damas paraguayas que suscriben envían sentido pésame por incorporación senador traidor José Segundo Decoud. Dios proteja destino patria*”<sup>9</sup>. Aun cuando no se tiene noticias de que estas mujeres hayan continuado participando de alguna manera en la vida política nacional, su comunicación generó el primer debate público acerca del derecho a la participación femenina en política, siquiera a través del más básico acto de participación: la libre expresión de las opiniones y pensamientos. Numerosos artículos periodísticos de la época dan cuenta de cuán grande era la exclusión de las mujeres. Los escritores, en su mayoría, cuestionaban la osadía de las concepcioneras y afirmaban que no tenían el derecho de inmiscuirse en un asunto netamente masculino. Sin embargo, voces pioneras, como las de Arsenio López Decoud y Cecilio Báez, se pronunciaron en defensa de la participación femenina y del feminismo como corriente de política de pensamiento y de cambio de las estructuras de exclusión de las mujeres (MARTÍNEZ y MONTE, 1999).

El sufragismo como corriente internacional de organización de las mujeres para la conquista del derecho a la participación tuvo, luego de pocos años, sus primeras manifestaciones en el Paraguay. Serafina Dávalos, la primera egresada universitaria, abogada y feminista del país, escribió su tesis doctoral Humanismo en 1907, donde hacía un alegato en defensa del sufragio femenino y la educación de las mujeres (DÁVALOS, 1907). Ya antes ella había incursionado en la opinión sobre temas políticos: en 1901 escribió un artículo sobre las ventajas de nombrar a Cecilio Báez como ministro plenipotenciario ante los EEUU y en 1904 solicitaba, junto a un grupo de mujeres, que se evitara la guerra civil que estaba por iniciarse. Algunas mujeres de inicios de siglo ejercían, evidentemente, el derecho a la expresión política, a pesar de la fuerte oposición que esto despertaba. Aun cuando no se le reconocía la ciudadanía por estar negado el derecho al sufragio para las mujeres, Serafina Dávalos ocupó, aunque transitoriamente, el más alto puesto en el Poder Judicial hacia 1908 o 1909. Esto muestra cómo las mujeres sí podían excepcionalmente ejercer funciones públicas de alto nivel, aunque no podían elegir a sus gobernantes, pues no votaban.

Parece ser que en Paraguay se tuvo primero pensamiento y algunas acciones aisladas y sólo después organizaciones feministas de tipo sufragista. El diputado republicano Telémaco Silvera presentó en 1919 los dos primeros proyectos de igualdad de derechos civiles y políticos de las mujeres. En vinculación con esta iniciativa y para alentar al Congreso Internacional de la Alianza para el Sufragio Femenino, que se llevaría a cabo en Madrid, en 1920 surge el Centro Feminista Paraguayo, a partir de una convocatoria firmada

por 25 mujeres. Esta es una de las expresiones del internacionalismo del movimiento feminista de la época, pues sus referentes locales mantenían correspondencia y se vinculaban con personas y organizaciones de otros países de la región y de otros continentes. Durante la primera mitad del siglo XX siguieron apareciendo organizaciones que luchaban por los derechos de la mujer. En 1929 un grupo de mujeres y hombres formó la Asociación Feminista, que apoyaba otro proyecto de igualdad civil y política presentado por Antonio Sosa. En 1936 se creó la Unión Femenina del Paraguay (UFP), feminista y pacifista, que editó el periódico *Por la Mujer*, y en 1951 la Liga Paraguaya pro Derechos de la Mujer (LPDM), que publicó el periódico *El Feminista*.

La Unión Democrática de Mujeres (UDM) de 1946 no se declaraba feminista, pero juntó un buen número de mujeres que decididamente participaban de la vida política del país. También existió un Instituto Cultural de Amparo a la Mujer, del cual apenas sabemos que cerró sus puertas a causa del recién iniciado modelo de represión stronista. Varias de las organizaciones de la primera época estaban sujetas a los vaivenes políticos de su tiempo. La corta actuación de la UFP, la UDM y el Instituto de Amparo se debió a las persecuciones políticas que sufrieron. Los grupos de 1919 y 1929 eran más claramente sufragistas, inclusive estaban motivados por el apoyo necesario para proyectos de igualdad de derechos. Hasta ahora los datos parecen indicar una cierta desconexión entre las distintas organizaciones que hubo en todo ese tiempo, pero es necesario investigar aún más para concluir acerca de la relación de continuidad o la discontinuidad existente. Pese a que los discursos mantienen sólo una memoria parcial de los antecedentes, hay nombres de activistas que aparecen una y otra vez en las distintas organizaciones.

En cuanto a la participación sindical femenina, hay noticias de ella desde 1913, cuando ya estaban organizadas las costureras, cartoneras, perfumistas y cigarrereras. Las vendedoras del Mercado Central protagonizaron una huelga en 1918, desabasteciendo a la ciudad de Asunción para conseguir que el intendente les permitiera cocinar en el mercado. Consiguieron lo que querían. Las maestras y maestros, en su mayoría mujeres, presentaron en 1925 una renuncia colectiva, en demanda de aumento salarial. Esta medida de fuerza fracasó en sus objetivos específicos, pero muchas mujeres se movilizaron en torno a la líder, Elida Ugarriza. En el discurso de las sindicalistas predominaban las reivindicaciones salariales y de condiciones de trabajo, y sólo algunas pocas expresiones coincidentes con el feminismo de la época.

En 1954 fue aprobada la ley 236 de los derechos civiles de la mujer. Aunque persistían las discriminaciones, esta ley significó un avance. En 1961 se aprobó la ley 704 de derechos políticos y las mujeres paraguayas por fin tuvieron derecho al voto. Paraguay fue el último país de América en reconocer este derecho a las mujeres. La organización que trabajó hasta conseguir estos objetivos largamente anhelados por tantas feministas fue la ya mencionada Liga Paraguaya pro Derechos de la Mujer, y estos éxitos vieron la luz ya bajo el gobierno del general Alfredo Stroessner. Con esto concluyó una



etapa del movimiento de mujeres, vinculado al sufragismo, y a partir de entonces la tradición organizativa femenina fue cortada e interrumpida durante casi dos décadas, las del 60 y 70, luego de las cuales el feminismo resurgió casi sin memoria. La Liga siguió funcionando, pero consideró que con las leyes se habían conseguido los principales objetivos, pasó a ser una organización conservadora y amoldada a los esquemas de la dictadura. Durante un largo lapso, mujeres que activaban en partidos políticos y movimientos sociales tuvieron actuaciones a favor de la democracia y en contra del autoritarismo y la represión dictatorial, pero en general sin vincular estas demandas con el acceso de las mujeres como colectivo en la vida pública.

### **El resurgir en los 80**

La memoria de mujeres que habían sido pioneras del feminismo quedó silenciada con la historia oficial que eliminó todo dato discordante con el recuerdo guerrero y militarista. La larga dictadura se había dedicado a neutralizar o destruir todas las iniciativas ciudadanas que cuestionaron la restricción a las libertades políticas más elementales y la sistemática violación a los derechos humanos. Los movimientos obreros, estudiantiles, campesinos y de mujeres sufrieron una y otra vez los efectos de la represión y del olvido impuesto de mil formas a la memoria colectiva, pero una y otra vez también resurgieron de sus ruinas. La obra de aniquilación del ejercicio de ciudadanía fue bastante eficaz, pero por los resquicios que quedaban la sociedad organizaba sus fuerzas como podía.

En su última etapa de la década de los años 80, la dictadura enfrentó el resurgimiento de la sociedad civil y, sobre todo a partir 1986, las movilizaciones de protesta ciudadanas contribuyeron fuertemente a deslegitimar al régimen. Desde los inicios de esa década, los grupos de mujeres reaparecieron vinculados a la creciente ola de contestación política y al denominado nuevo feminismo internacional, llamado también feminismo de la segunda ola, que había nacido hacia finales de los sesenta sobre todo en algunos países europeos y en Estados Unidos. Aunque un poco tardíamente, la onda expansiva del nuevo feminismo llegó con fuerza al Paraguay, alentada por la incorporación de la situación de las mujeres en la agenda de organismos internacionales, como las Naciones Unidas. La declaración del Decenio de la Mujer de las Naciones Unidas (1975-1985) y las conferencias de Copenhague en 1980 y de Nairobi en 1985 fueron fuertes alicientes para esta nueva etapa de desarrollo. Alrededor de 40 iniciativas, organizaciones e instituciones de mujeres fueron creadas entre 1982 y 1989. Varias de ellas cuestionaban no sólo a la dictadura, sino también la dominación masculina en lo público y lo privado (ECHAURI et al., 1992). La acción del movimiento de mujeres se vuelve estable y continua hasta la actualidad.

Antes de la caída de la dictadura en 1989 ya se habían fundado varios grupos activos de mujeres, como la Unión de Mujeres del Paraguay (UMPA)

y Mujeres por la Democracia, a más de las principales articulaciones de mujeres que llevaron adelante campañas de cambios fundamentales para la situación femenina. En 1985 se creó la Coordinación de Mujeres Campesinas (CMC) del Movimiento Campesino Paraguayo (MCP), que se convirtió en un referente de actuación para las mujeres de este sector de la sociedad. En 1987 un grupo de organizaciones de mujeres y de núcleos de pensamiento y acción pertenecientes a varias ONGs hizo una convocatoria que significó el punto de partida para una de las principales articulaciones, que sigue accionando en el presente. Bajo el lema “Por nuestra igualdad ante la ley”, mujeres de distintos sectores sociales se reunieron para analizar los contenidos discriminatorios del Código Civil Paraguayo y elaboraron propuestas que tomaron forma en un anteproyecto de modificación parcial de este cuerpo legal. En 1988 el grupo se formalizó bajo el nombre de Coordinación de Mujeres del Paraguay (CMP) y decidió pedir al Parlamento la derogación de las leyes discriminatorias y el cumplimiento de la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), de las Naciones Unidas. Pero tuvieron escaso éxito ante las autoridades parlamentarias. Se finalizó la redacción del anteproyecto en 1989, que fue presentado al Parlamento en ese mismo año, pero su aprobación se logró recién en 1992, ya durante la transición. En ese tiempo también fueron creadas la Red de Mujeres Educadoras Populares y la Multisectorial de Mujeres del Paraguay, esta última con una destacada actuación para la creación de la Secretaría de la Mujer, una vez en marcha el proceso de transición del país.

El inicio de la transición encontró a las mujeres definidas como un colectivo social con demandas y posturas propias, referentes al cambio de las múltiples discriminaciones que sufrían como colectivo.

## **El movimiento vecinal<sup>10</sup>**

### **El control de las organizaciones vecinales**

<sup>10</sup> Son consideradas organizaciones vecinales aquellas agrupaciones de vecinos y vecinas que se organizan en forma espontánea, sobre la base del trabajo voluntario, con el propósito de resolver problemas puntuales que les afectan.

En los antecedentes del movimiento vecinal se encuentran experiencias más bien hostiles de relacionamiento entre los gobiernos municipales y la población, donde la coordinación o la cooperación no fueron necesariamente promovidas. La gestión local era un espacio cerrado y vertical, es decir, autoridad por arriba y vecinos por debajo.

Sin embargo, escapando a las limitaciones impuestas y en muchos casos al amparo de la Iglesia Católica, surgieron experiencias interesantes tanto en el sector rural (Cooperación de Obras, 1982) como en el urbano. Lamentablemente éstas fueron cercenadas en sus motivaciones y acciones; “actores que en otros sistemas serían portadores de opciones alternativas [entre los que se encuentran las organizaciones de vecinos] han sufrido un continuo desgaste a través del acoso permanente a sus organizaciones” (ARDITI, 1987:

10). Los mecanismos que los sectores de la población encontraron para continuar con el trabajo de organización social fueron diversos. Aquellas organizaciones comunitarias de solidaridad, como el caso de la minga –conocida también como intercambio de trabajo o ayuda mutua– tuvieron que dar paso a modalidades diferentes, como las comisiones de fomento y otras a las que se podría denominar “comisiones pro”.

Entre las variadas formas de organización que la población campesina asumió en defensa de sus intereses se pueden señalar aquellas relacionadas con la cuestión religiosa (comisiones pro capilla, pro oratorio), con las vías de comunicación terrestre (comisiones pro calle, pro puente) y con la educación (comisiones pro escuela). Éstas eran admitidas por los aparatos de control, dentro de las estrictas limitaciones marcadas en el ámbito de su acción concreta. Aquellas que osaron realizar planteamientos que cuestionaban algún hecho político o relacionado con las políticas estatales, se encontraron con situaciones de represión. Un ejemplo es el caso de las comisiones de campesinos productores de algodón, que ante el planteamiento de mejorar el precio del producto fueron catalogados de subversivos o comunistas y penalizados por la ley. Igual suerte corrieron quienes conformaron comisiones o comités para realizar en común la compra de artículos de primera necesidad.

En este mismo contexto se pueden señalar aquellas comisiones o comités que se conformaron a instancias de instituciones del gobierno, como el Instituto de Bienestar Rural o el Ministerio de Agricultura y Ganadería. Las diversas comisiones vecinales, conformadas por distintos intereses, sobrevivieron, pero bajo un estricto control por parte de los organismos de represión: el Ministerio del Interior, las comisarías y municipalidades, el propio Partido Colorado a través de sus unidades de base (seccionales y subseccionales), el Ministerio de Justicia y Trabajo y la oficialista Confederación Paraguaya de Trabajadores.

La participación – palabra que no formaba parte del léxico cotidiano y menos aún de las relaciones entre organizaciones, comunidad y Estado – era entendida en el estrecho marco del permiso otorgado por las seccionales coloradas o por los organismos de represión. Si se salía de este marco se corría el riesgo de recibir la acusación de ser comunista.

## **Organizaciones vecinales en los centros urbanos**

En el ámbito de la ciudad se conocen experiencias relacionadas a comisiones de padres de escuelas, a cooperadoras escolares, a comisiones parroquiales (religiosas) y algunas pocas comisiones vecinales. Al igual que en el sector rural, las acciones de los grupos vecinales urbanos y otros de la sociedad civil estaban controladas por organismos del Estado e instancias de base del Partido Colorado. En los locales partidarios se hacían cursos de corte y confección, cocina, manicura y manualidades en general, se celebraban fiestas y festejaban cumpleaños; en pocas palabras, los centros sociales

barriales eran las seccionales o subseccionales coloradas, que cumplían cabalmente el rol de controlar o cooptar a las organizaciones sociales.

Por otro lado, muchas municipalidades otorgaban gratuitamente a los organismos de base del coloradismo terrenos para la construcción de locales partidarios. Un relevamiento constató el traspaso de diez terrenos municipales de la capital a seccionales y subseccionales coloradas. Por su parte, las Fuerzas Armadas también fueron beneficiadas con terrenos: 23 destacamentos militares estaban asentados en terrenos municipales. Entre los beneficios otorgados al partido de gobierno se encontraban también salarios concedidos por las municipalidades a los presidentes de seccionales, los cuales figuraban en algún cargo (por lo general de inspectores) sin que cumplieran función alguna en la administración municipal (Municipalidad de Asunción, 1996).

El funcionamiento de una comisión vecinal como órgano auxiliar de las municipalidades estaba reglamentado por la Ley Orgánica Municipal 1.294/87, aún vigente<sup>11</sup>. Esta ley expresa que una comisión vecinal es un órgano colaborador de la municipalidad; sus objetivos son apoyar a la Intendencia Municipal en la realización de obras interés comunitario y en la prestación de servicios básicos. La Ley permitía su existencia pero establecía sus limitaciones, que pueden ser resumidas en:

a) la falta de autonomía: las reuniones se realizaban en las seccionales coloradas o en otros casos en la propia municipalidad,

b) control político: la lista de integrantes electos como autoridades de cada comisión pasaba primero por la seccional colorada, que expresaba su visto bueno, de allí iba al Ministerio del Interior, que refrendaba la autorización y, finalmente, llegaba a la municipalidad, que autorizaba el funcionamiento del organismo<sup>12</sup>.

c) efímera existencia: las actividades tenían limitada duración, es decir, aparecían con un objetivo concreto y desaparecían al concluir la obra.

Un ejemplo de todo esto es una nota enviada en 1988 por el presidente de la Seccional Colorada N° 18 al Intendente Municipal, general Porfirio Pereira Ruiz Díaz, que señala cuanto sigue:

“... nos dirigimos a Ud., con el objeto de comunicarle que el día 7 de abril del corriente año se ha formado la Comisión Directiva de la Subseccional (...) la que tiene como función realizar actividades sociales, culturales, deportivas y partidarias a los efectos de recaudar fondos que redunden en beneficio del barrio, como ser: arreglo de las calles, hermoejamento, atención a los correligionarios en sus diversos problemas (...) Dicha comunicación le hacemos al señor intendente, porque existe en esa jurisdicción una Comisión Vecinal, sin autorización de la Comisión Directiva Central de nuestra Seccional...” (Municipalidad de Asunción, 1996).

A pesar de estas condiciones, en la década del 70 se realizó un encuentro de comisiones vecinales en el Hotel Itá Enramada. Se fijó como objetivo de la reunión zonificar las áreas de actuación de cada comisión vecinal. Así surgieron alrededor de sesenta coordinaciones, para las que se nombraron igual cantidad de responsables. En la práctica no se pasó de la mera formali-

11 La ley 1.294/87 define las comisiones de fomento urbano como asociaciones de vecinos de un barrio o de un sector, que funcionan en las zonas urbanas y suburbanas; indica que dependen de la Intendencia Municipal y que tienen carácter de organismo auxiliar de la misma.

12 En la Municipalidad de Asunción funcionaba una oficina del Ministerio del Interior.

dad, las coordinaciones no llegaron a cumplir ningún papel importante y desaparecieron casi inmediatamente.

No obstante, algunas experiencias tuvieron resultados exitosos, como el caso de la comisión vecinal “Aviadores del Chaco” del barrio Isla de Capri (barrios Ana María, Isla de Francia y Ñu Porá). A diferencia de las “comisiones pro”, ésta se proponía objetivos sociales, tales como educación, cultura, recreación y deporte. Con el aporte del vecindario se logró construir un centro comunitario, que quería ser un lugar de encuentro educativo para la formación de conciencia. La comisión vecinal “Ñañopotyvopaguazú”<sup>13</sup> (más conocida como “Ñño”), del barrio Herrera, publicaba un boletín informativo dirigido a los vecinos, en el que se informaba de las actividades realizadas, de los ingresos y egresos, entre otras cuestiones relativas a la vida vecinal y organizativa. La comisión “Aviadores del Chaco” articulaba sus acciones con otras de la zona, como “Salvador del Mundo”, aparte de recaudar fondos destinados a realizar obras de infraestructura. Bajo el esquema de funcionamiento del control político, esta comisión vecinal tuvo que enfrentar conflictos con la seccional colorada, que utilizó a representantes del estamento militar para intentar intervenir el organismo vecinal. El objetivo era apoderarse del local, pero los vecinos, entre quienes había incluso afiliados al Partido Colorado, lograron impedir la intervención.

Estos casos son, sin embargo, excepcionales y no representan la experiencia corriente de las organizaciones vecinales de los tiempos dictatoriales. Probablemente la diferencia tenía que ver con la participación de activistas que de alguna manera estaban vinculados a organizaciones sociales o políticas contestatarias al régimen de esa época.

## Cimientos para una esfera pública democrática<sup>14</sup>

El cambio político de la dictadura a la democracia se produjo tanto en la estructura estatal como en la sociedad paraguaya. En esta última, se pudo constatar específicamente un proceso acelerado de adquisición de ciudadanía y de organización social de una manera antes desconocida en el Paraguay. Durante el período de la transición se reconstituyó la comunidad política no podían trabajar para conquistar votos ciudadanos al no haber elecciones competitivas, pocos sindicatos tenían contratos colectivos y las centrales no eran reconocidas<sup>16</sup>. Se trataba de asociaciones que trataban de expresarse, de denunciar los atropellos a los derechos humanos y que reclamaban libertad<sup>17</sup>.

Durante la transición paraguaya hubo un proceso de ampliación de derechos ciudadanos a quienes pertenecen a distintos partidos políticos, sectores sociales, etnias y sexos. En las páginas siguientes se describirá y analizará ese proceso de adquisición de derechos a través de la participación individual y colectiva en las organizaciones de la sociedad paraguaya. La participa-

13 Expresión guaraní que significa “realicemos una gran ayuda mutua”.

14 Este apartado se basa en el trabajo de Line BA-REIRO, 1998.

15 Un ejemplo interesante es el ocurrido en una legislatura pasada a un diputado boliviano, a quien se le negó el pasaporte diplomático al que tienen derecho los parlamentarios de ese país porque se negó a usar corbata. El diputado pertenece a una comunidad indígena y reivindicaba su derecho a usar las ropas tradicionales de su etnia y no un traje occidental.

16 A excepción de la oficialista Confederación Paraguaya de Trabajadores (CPT).

17 Hay una interesante literatura de finales de la dictadura que nos permite tener una idea acerca de las organizaciones de la sociedad paraguaya en esa época. Entre otros, pueden ser mencionados los trabajos de ARDITI y RODRÍGUEZ, 1987; PSOE y otros, 1987; BARBOZA, 1987.

ción ciudadana consiguió no solamente derechos específicos o la incorporación de colectivos antes excluidos, sino que dio forma al sistema político y logró que fueran formalmente reconocidos los más amplios derechos individuales, sociales y culturales. Sin embargo, la realidad socioeconómica y cultural, así como el funcionamiento institucional, desmienten la vigencia de esos derechos, lo que lleva a amplios sectores de la población a tener una visión que desvaloriza los avances democráticos y las instituciones creadas durante el periodo post-dictatorial.

## Organización de la sociedad paraguaya

Una parte importante de la población paraguaya pertenece a alguna organización política o social. Una encuesta sobre liderazgo hecha en el año 2000 (Soto, Bareiro y Soto, 2003) estimaba que el porcentaje de personas de 18 a 65 años con afiliación política era del 66%, mientras que el 45% de la población de 15 a 65 años afirmaba pertenecer a alguna organización social (incluyendo organizaciones comunales o vecinales, religiosas, deportivas o recreativas, culturales, gremiales y sindicales, estudiantiles y del ámbito educativo, campesinas, de mujeres, cooperativas y ciudadanas).

Al revisar el proceso mismo de organización y de diferenciación entre organizaciones en el periodo de la transición, se observa que si bien durante la dictadura existían partidos políticos, sindicatos, cooperativas, organizaciones de mujeres, ONG, organizaciones campesinas, profesionales, y empresariales, entre otros actores, la mayoría de ellas ha tenido un proceso de expansión y de transformación desde 1989. En el campo oficialista había una serie de instituciones como la ANR, sus organismos auxiliares y comisiones de diverso tipo vinculadas al Estado. Se trataba de estructuras de sostén del régimen y de control de la población, a través de las que el gobierno mantenía su clientela. En el campo opositor democrático, que hacía resistencia contra la dictadura, las diferentes organizaciones se parecían bastante, pues si bien tenían especificidades por su composición, los partidos políticos no podían trabajar para conquistar votos ciudadanos al no haber elecciones competitivas, pocos sindicatos tenían contratos colectivos y las centrales no eran reconocidas<sup>18</sup>. Se trataba de asociaciones que trataban de expresarse, de denunciar los atropellos a los derechos humanos y que reclamaban libertad<sup>19</sup>.

El cambio del escenario fue en gran medida un cambio en las organizaciones ciudadanas. El caso de los partidos políticos es sumamente interesante. En 1989 se inscribieron legalmente doce partidos políticos, cuando el año anterior sólo tres eran legales y la mayoría de los existentes funcionaban de hecho, sin participar en el sistema político. Como en las elecciones no se decidía quién gobernaba, el poderío se demostraba a través de concentraciones masivas, capacidad de convocatoria y cifras nada transparentes sobre afiliación.

Se puede decir que desde 1989 ya no existen limitaciones ideológicas de

18 A excepción de la oficialista Confederación Paraguaya de Trabajadores (CPT).

19 Hay una interesante literatura de finales de la dictadura que nos permite tener una idea acerca de las organizaciones de la sociedad paraguaya en esa época. Entre otros, pueden ser mencionados los trabajos de ARDITI y RODRÍGUEZ, 1987; PSOE y otros, 1987; BARBOZA, 1987.

ningún tipo para que pueda ser reconocido un partido político. Se registraron numerosos intentos de la dirigencia social para liderar nuevos partidos políticos o para insertarse en algunos preexistentes. Sin embargo, el espectro político se fue estrechando nuevamente y para el período 2003-2008 se tienen seis partidos con representación parlamentaria.

La nueva legalidad llevó también al gran crecimiento de los sindicatos<sup>20</sup>. Fueron reconocidas las centrales obreras combativas. De especial importancia fue la desaparición de las limitaciones legales que impedían la sindicalización del funcionariado público. De esa manera pudieron darse al mismo tiempo, junto con el ejercicio de los derechos políticos, diferentes formas de conquista de derechos sociales.

Es notable, sin embargo, el escaso interés de las organizaciones sociales en mantener datos actualizados acerca de sus integrantes, aunque posiblemente esto tenga que ver con el funcionamiento interno y con las características de su participación en la sociedad. Por ejemplo, el registro más completo que se tiene sobre organizaciones campesinas fue un censo elaborado por una ONG en 1993 (DÁVALOS y RODRÍGUEZ, 1994) y no se han vuelto a publicar datos más recientes.

Las ONGs son consideradas como parte activa de las organizaciones de mujeres y por lo tanto el estudio con que se cuenta, que ha tratado de cuantificar la membresía de estas organizaciones (ECHAURI et al., 1992), se puede considerar como realizado desde dentro del movimiento asociativo de mujeres. De todas maneras, estos datos, publicados en 1992, no reflejan la expansión que han tenido esas organizaciones, sobre todo aquellas que se han formado a partir de grandes proyectos de desarrollo y desde el Estado, por ejemplo, a través del Programa de Desarrollo Humano de la Dirección de Beneficencia Nacional (DIBEN) y de la Red de Centros de Iniciativas y Desarrollo para la Mujer del Paraguay (Red CIDEM).

Un dato global con el que no se cuenta, pero que sería posible recabar recurriendo a cada municipalidad del país, es el de las comisiones vecinales, que se expandieron notablemente durante los primeros gobiernos democráticos municipales del período 1991-1996. Por ejemplo, en el caso de Asunción, había 65 comisiones vecinales en junio de 1991 y en 1996 la administración trabajaba con más de 300 comisiones vecinales (Municipalidad de Asunción, 1996). Se podría averiguar con facilidad la cantidad de comisiones vecinales, pero por sus características sería más difícil conocer la membresía a estas organizaciones si no fuera a través de estudios específicos.

Un campo especial de estructuración de la sociedad es el de las llamadas organizaciones no gubernamentales u ONGs. Estas instituciones, definidas como categoría residual por lo que no son, han jugado un importante rol en la constitución de ciudadanía en el período de la transición política. En términos generales, han sido interlocutoras de diferentes instancias gubernamentales y organismos internacionales. Un directorio publicado en 1997 por el Centro de Información y Recursos para el Desarrollo (CIRD) registra

20 Pueden verse datos al respecto en BARBOZA, 1987; GONZÁLEZ y RODRÍGUEZ, 1991; GONZÁLEZ y RODRÍGUEZ, 1994.

191 ONGs en un abanico tan grande que abarca desde centros culturales de embajadas extranjeras hasta asociaciones empresariales. Entre ellas también se cuentan los principales núcleos dedicados a producir conocimientos sobre el país y a promover el desarrollo socio-cultural en el Paraguay. De especial relevancia ha sido la conformación de diversas redes temáticas sobre derechos humanos, trabajo rural, infancia, derechos de las mujeres, educación popular, por citar algunos ejemplos.

## **Formas de participación de la sociedad civil en el proceso político**

A continuación, se presentan algunos ejemplos de iniciativas ciudadanas y sectores sociales organizados que centraron su acción en la construcción de democracia política, de equidad social, cultural y de justicia como valor e institución. Las formas de participación ciudadana son múltiples. Algunas muy importantes registradas en Paraguay durante este proceso son:

### **Elección de los y las gobernantes**

Con la democracia se abre para las ciudadanas y los ciudadanos la posibilidad elegir a sus representantes, de postularse como tales y, al ser competitivas las elecciones, la de participar como representantes electos. Como señala Nohlen (1989: IV), si bien hay muchas formas de participación política ciudadana «ninguna de ellas permite un grado de participación general e igualitaria» como las elecciones. Éstas dan legitimidad al sistema político y son un componente decisivo para la regulación de conflictos.

En las elecciones municipales de 1991 hubo una participación del 71% y en las generales de 1993, 69%. En las municipales de 1996, ya con padrones saneados y con las elecciones organizadas por el Tribunal Superior de Justicia Electoral, la participación electoral ascendió al 82%. En algunos lugares la participación fue superior; por ejemplo, en Asunción llegó al 89%. Pero lo más interesante para este trabajo es que alrededor de las elecciones se formaron una multiplicidad de iniciativas ciudadanas que contribuyeron a la creación, implementación, mejoramiento y control del sistema electoral paraguayo. Vamos a referirnos a tres de ellas: *Decidamos*, las candidaturas independientes y *Sakã*.

**Decidamos, Campaña por la expresión ciudadana:** Es una organización que fue formada por un grupo de ONGs quince días después de la caída de la dictadura. Su objetivo es la promoción de la participación ciudadana activa y el desarrollo de una cultura democrática, y ha realizado campañas educativas sobre temas electorales, función de los municipios, funcionamiento grupal democrático, seguimiento de la Convención Nacional Constituyente, difusión de la Constitución Nacional, historia de las luchas por la igualdad



de las mujeres, participación local, políticas públicas y planificación participativa con enfoque de género, entre otros temas, a través de medios masivos de comunicación, folletos, videos, teatro y eventos callejeros, así como cursos dirigidos a partidos políticos, organizaciones sociales, asociaciones, estudiantes, maestras, municipales y otros actores sociales. Su trabajo se extiende a través de voluntarios y voluntarias a todos los departamentos de la Región Oriental del Paraguay. *Decidamos* ha sido un espacio alternativo a los partidos políticos para participar activamente en el proceso político. Los mismos partidos recurrieron a esta iniciativa para formar a sus integrantes de mesas electorales y veedores. Quienes la impulsaron eran personas con larga lucha por la democracia y por los derechos humanos. No es la única ONG dedicada a educación cívica, pero es posiblemente la que mayor cobertura y capacidad de movilización e influencia ha logrado.

**Candidaturas independientes:** Fue una iniciativa ciudadana puntual formada para conseguir la incorporación de un artículo que permitiese las candidaturas independientes en el Código Electoral, mediante una recolección de firmas y el cabildeo con legisladores y prensa. Una vez logrado el objetivo, el grupo se disolvió, aunque sus principales dirigentes fueron el núcleo básico del movimiento ciudadano Asunción Para Todos (APT), que ganó la intendencia capitalina en 1991. A pesar de la aceptación que lograron las candidaturas independientes, esta figura desapareció del Código Electoral en una modificación, sin que se defendiese el derecho conquistado activamente.

**Sakä, Iniciativa para la Transparencia Electoral:** Fue un consorcio formado por seis ONGs. En cada una de sus acciones de control de resultados electorales han participado unos 5mil voluntarios. Inspirada en la experiencia del “no” chileno de 1988, Sakä hizo un cómputo paralelo en 20 ciudades en las elecciones municipales de 1991 y en las siguientes elecciones. Las y los voluntarios de Sakä han sido principalmente jóvenes de ambos sexos con deseos de participar pero sin edad para votar.

## **Conquista de derechos de igualdad en la diversidad**

El pluralismo y la igualdad son claves en la democracia. Sin embargo, se había construido una idea homogénea del ciudadano como el varón con condiciones económicas y culturales para ejercer sus derechos. La democracia no ha integrado efectivamente a colectivos mayoritarios o minoritarios que están excluidos de hecho de los beneficios del sistema político, social, económico y cultural. Veamos dos ejemplos de estos grupos reclamando reconocimiento e igualdad.

**Los pueblos indígenas:** en el Paraguay son actualmente una minoría de aproximadamente dos por ciento de la población. Están compuestos por 17 etnias de cinco familias lingüísticas. El tratamiento que reciben en su tierra milenaria es el “del otro”, del diferente sin derechos. Se los alaba como pasado pero se los desprecia como presente, a pesar del alto porcentaje de la

población que habla guaraní. Pero, aún así, en el neoguaraní paraguayo se los designa como *ñande ypycuera* (nuestros antepasados), como si no formasen parte del Paraguay de hoy.

Fue ejemplar su capacidad de aprovechar la coyuntura de la transición para que la institucionalidad estatal los reconociera de la manera deseada. Un año antes de la Convención Nacional Constituyente (CNC), las distintas parcialidades comenzaron a reunirse para elaborar los contenidos que deseaban incorporar a la Constitución democrática. No tuvieron éxito sus gestiones para obtener una representación fuera de las elecciones en la CNC, ni ante el Congreso, ni ante la misma CNC. Lejos de amilanarse, presentaron sus propuestas a la Constituyente. Su participación no paró allí. Alquilaron en conjunto una casa cerca del local de reuniones de la CNC y por lo menos cuatro indígenas, dos hombres y dos mujeres, estuvieron presentes en cada día de los seis meses de reuniones. En cierta manera, se convirtieron en la conciencia de los y las constituyentes, quienes finalmente optaron por designar asesores indígenas y aprobar todos los artículos planteados por la iniciativa ciudadana.

**Coordinaciones y redes de organizaciones de mujeres:** A pesar de ser la mitad de la población, los aportes de las mujeres en la historia del Paraguay habían sido invisibles y las explícitas discriminaciones legales se mantuvieron hasta 1992. Como en todo el mundo, además se mantienen discriminaciones de hecho y subsisten rémoras de discriminación legal. Las transformaciones legales fueron obra de iniciativas ciudadanas de mujeres que participativamente elaboraron sus propuestas y lograron su aprobación por las instancias correspondientes.

En el momento de la apertura política, la Coordinación de Mujeres del Paraguay (CMP) era la única organización social que había desarrollado en forma participativa una propuesta legal, el Anteproyecto de Modificación del Código Civil, que fue aprobado, luego de una infinidad de dificultades, como Ley N° 1/92. Las propuestas de artículos constitucionales fueron elaboradas recogiendo esa experiencia en amplios foros. Se avanzó aún más, pues se colaboró con la formación de una interbancada de mujeres en la CNC y una ONG asesoró a todos los convencionales constituyentes sobre temas de género y a las mujeres convencionales sobre todos los temas. Así se conquistaron varios derechos largamente postergados en el último país de América que reconoció la ciudadanía formal femenina.

Las principales articulaciones y organizaciones de mujeres, como la ya citada CMP, la Red de Mujeres Políticas y la Red de Mujeres Municipales, se formaron entre 1987 y 1993. Reúnen a la mayoría de las organizaciones de mujeres que luchan por la igualdad entre mujeres y hombres y trabajan con otras organizaciones de mujeres con objetivos similares. Lograron la creación por ley de una institución encargada de velar por la igualdad entre los sexos, la Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República, así como la incorporación de cuotas mínimas en la ley electoral y la introducción de políticas de igualdad de género en algunos municipios y parte del Estado.

## **Civilidad versus nacionalismo militarista**

El nacionalismo militarista ha sido ideología dominante en el Paraguay desde 1936 en adelante. Su crítica era razón de persecución durante la dictadura y es el eje de una de las iniciativas ciudadanas más interesantes de la transición.

**Movimiento de Objeción de Conciencia (MOC):** La impresión hasta 1992 era de que sólo pequeños sectores minoritarios escapaban a la ideología nacional militarista. Por ello fue una verdadera sorpresa la aprobación por parte de la CNC del derecho de objeción de conciencia en general y particularmente para los hombres jóvenes ante el servicio militar obligatorio. La iniciativa partió de un grupo de jóvenes con el apoyo de una ONG y contó además con apoyo de representantes indígenas, de otras ONGs, de iglesias y de organizaciones de mujeres.

Más notable aun fue el uso de un derecho constitucional que hasta el presente no ha sido reglamentado por ley. En 1994 se formó el Movimiento de Objeción de Conciencia (MOC), que para 1996 había logrado que se declararan objetores unos 1.650 jóvenes de ambos sexos, la mayoría varones, que hicieron uso del derecho constitucional de negarse a hacer el servicio militar obligatorio. Para hacer la declaración, los objetores deben firmar una declaración y presentarla a la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados, a las municipalidades, a los juzgados de paz o incluso a la Corte Suprema de Justicia. En el día de la primavera de 1997 más de 2.000 jóvenes campesinos presentaron su objeción de conciencia y para el 2002 el número de objetores había aumentado a cerca de 90 mil Este movimiento ciudadano constituye el cuestionamiento más radical al sistema y los valores vigentes.

## **Oponerse a la pérdida de lo ya conquistado, en riesgo**

La participación ciudadana ha sido importante también para oponerse, a través de distintas manifestaciones, a la posible pérdida de lo conseguido. Los casos más interesantes son su participación activa ante un intento de golpe militar en abril de 1996 y el impeachment del presidente Raúl Cubas en marzo de 1999.

En el primer caso, el entonces comandante del Ejército, Lino Oviedo, no aceptó la decisión del presidente Wasmosy de destituirlo de su cargo y convocó a sus adherentes. La movilización ciudadana espontáneamente convocada impidió que la salida de la crisis consistiese en el nombramiento del sedicioso como ministro de Defensa Nacional. Las manifestaciones fueron pequeñas al inicio y masivas después. En el momento de debilidad de las más altas autoridades del país, que anunciaron el ministerio para Oviedo como un logro, y de desazón entre quienes trataban cívicamente de oponerse al golpe, jóvenes de ambos sexos, en su mayoría estudiantes, tomaron la con-

ducción ciudadana y democrática. El número de manifestantes fue aumentando y no volvieron a sus casas hasta la mañana del 24 de abril, tres días después del inicio de la crisis, cuando el presidente anunció en una grabación que no nombraría en su gabinete al golpista, a la misma hora en que éste llegó al Palacio de Gobierno para jurar en su nuevo cargo. El apoyo de parte de la prensa y de la comunidad internacional jugaron un rol clave para detener al golpista, pero sin dudas fue la participación ciudadana el elemento determinante en el desenlace de esta crisis de la democracia paraguaya.

En el segundo caso, se había producido un grave enfrentamiento entre los poderes del Estado. Por primera vez en la historia paraguaya el Poder Judicial demostró independencia frente al Ejecutivo al ratificar una sentencia militar que le daba diez años de prisión por insubordinación al general Lino Oviedo (debido a la crisis de 1996), quien por esa razón tuvo que ir a la cárcel y no pudo ser candidato del gobernante Partido Colorado para la presidencia de la República en las elecciones generales de 1998. Fue electo Raúl Cubas – hombre de absoluta confianza de Oviedo – por el 54% de los votos. Los ovidistas oponían democracia a república. En nombre de la mayoría de votos conquistados clamaban por el incumplimiento de disposiciones judiciales y por la disolución ilegal del Congreso. En un gesto de abuso de poder, el Presidente conmutó la pena de diez años de prisión por la de tres meses de arresto. La chispa que llevó hasta la renuncia de Cubas fue el asesinato del vicepresidente Luis María Argaña, acaecido el 23 de marzo de 1999. La sociedad paraguaya consideró que ése era un límite ético que no debía ser traspasado. Luego de seis días de manifestaciones en todo el país demandando la renuncia de Cubas, del asesinato de siete jóvenes manifestantes y de cientos de heridos, cayó el gobierno. Le sucedió el entonces presidente del Congreso Luis González Macchi, según lo dispuesto en la Constitución Nacional<sup>21</sup>.

21 Posteriormente fue confirmado en el cargo sin que para ello se hicieran nuevas elecciones. Dada la doble acefalía se convocó solamente a elecciones vicepresidenciales. González Macchi concluyó su gobierno – plagado de hechos de corrupción, en permanente enfrentamiento con el vicepresidente electo y con serios problemas de legitimidad – en 2003, tras la celebración de nuevas elecciones.

## Defensa de intereses de clase

Durante la transición han comenzado a visualizarse con claridad una variedad de intereses, muchas veces contradictorios, de las diferentes clases sociales. Las organizaciones de trabajadores y de campesinos, históricamente reprimidas, dieron un gran salto cuantitativo a partir de la apertura política. También se dinamizaron las organizaciones empresariales y pasaron a tener presencia clara sobre todo en los debates sobre políticas económicas del gobierno.

Obviamente, el acceso al Estado es mucho mayor para los sectores empresariales que para los populares. Los primeros pueden llamar directamente por teléfono a un ministro en tanto que los segundos deben hacer ruidosas, y a veces molestas, manifestaciones para que se les preste alguna atención. El movimiento sindical ha concentrado sus esfuerzos en el mantenimiento de puestos de trabajo y el mejoramiento de las condiciones laborales. En tanto que las organizaciones campesinas han planteado principalmente la reforma agraria integral.

Los avances en cuanto a la efectivización de derechos sociales han sido mínimos, si es que existe alguno, fuera de la libertad de organizarse y expresarse. El Código Laboral aprobado ya en la transición puede ser considerado como un gran logro, pero no fue producto de un proceso participativo, sino un aporte sustantivo de la Universidad Católica y del Congreso Nacional. Las reivindicaciones del movimiento campesino son muy generales y hasta ahora funciona un esquema según el cual consiguen tierras quienes las ocupan y se considera como mejora la tala de bosques. No hay un concepto de desarrollo rural en un país basado en la producción agrícola-ganadera y con la mitad de la población viviendo en áreas rurales. Las organizaciones campesinas no consiguieron aprovechar la coyuntura de la Constituyente para consagrar sus derechos. Si bien presentaron propuestas, las organizaciones no llegaron a articular un discurso unitario, cada organización lo hizo por separado y en ningún caso se presentaron propuestas en forma de artículos, como lo hicieron otros sectores. Se fracasó también en los intentos de conformar agrupaciones políticas propias, pues sufrieron grandes derrotas electorales.

Sin embargo, han estado siempre presentes a la hora de defender la democracia. Si bien el movimiento sindical ha sufrido un gran deterioro en los últimos años, es indudable que el movimiento campesino tiene actualmente el liderazgo en los grupos que luchan contra las privatizaciones y el terrorismo de Estado. Es de señalarse que para las autoridades, muchas de ellas hasta hace pocos años vinculadas con el gobierno de Stroessner, ha sido difícil manejarse con las huelgas generales y las marchas campesinas.

### **Creación de espacios culturales**

En el Paraguay, la construcción de escuelas – sobre todo en áreas rurales – es producto del trabajo colectivo comunitario. La mayor parte de los conocimientos se producen en centros privados de investigación. Incluso el museo más interesante del país, el Centro de Artes Visuales, fundado en 1981, ha sido producto de un núcleo de productores culturales sin apoyo estatal.

Ese tipo de experiencias fue recogido en las políticas culturales del gobierno municipal de Asunción, elaboradas en amplios foros de artistas e intelectuales, en el período 1991-1996. Lo cultural artístico se convirtió en un polo de poder y, por lo tanto, hubo una interesante discusión al asumir nuevas autoridades municipales. La gestión y administración de cultura es hoy campo de disputa entre diferentes concepciones políticas y estéticas.

Fuera de excepciones, como la Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos, no se logró durante la transición que el Estado asumiera o apoyara la producción de conocimientos. Y, a diferencia de artistas y críticos de arte, la intelectualidad no consiguió tener una participación organizada con perfil y propuestas políticas propias, como podría ser por ejemplo, la reforma universitaria.

## Otras formas de incidencia

Lo anterior refleja solamente una pequeña parte de la variedad de formas de participación e incidencia política de los distintos sectores de la sociedad organizada. Estas formas incluyen la denuncia, requerir y distribuir información, participar en una manifestación o movilización a favor o en contra de algo o de alguien, participar en reuniones e iniciativas convocadas por instituciones, organizarse en defensa de intereses particulares y/o difusos, hacer propuestas de regulación, de creación de servicios, de control y de colaboración en obras públicas para ser beneficiados con un servicio básico.

## Experiencias de participación e incidencia en la construcción de políticas públicas

### Las ocupaciones como práctica para la obtención de tierras<sup>22</sup>

22 Este ítem se basa en la investigación de RIQUELME (2003) acerca del movimiento de los sin tierra en el Paraguay.

La apertura democrática en febrero de 1989, como es sabido, ha posibilitado al campesinado la exteriorización de reclamos por la tierra, que durante el largo período de la dictadura habían sido sistemáticamente soslayados. Sólo durante ese año (1989) se produjeron 73 ocupaciones de tierras y se registraron cerca de 90 conflictos, lo que habla de la envergadura del problema (IC, N° 15, 1989).

La apertura democrática, como era de esperar, generó un gran movimiento de lucha por la conquista de la tierra. Los campesinos articulados en coordinaciones zonales, regionales y nacionales, comenzaron a presionar al gobierno y a los terratenientes con ocupaciones y con movilizaciones. Con esta intensa lucha, los campesinos sin tierra estaban atacando los cimientos mismos del poder político y económico de la oligarquía paraguaya. Ante la incontenible ola de ocupaciones, el entonces presidente de la República, general Andrés Rodríguez (1989-1993), declaró públicamente en febrero de 1990 “guerra a los invasores de propiedades privadas” y presentó un proyecto de ley de ampliación del Estatuto Agrario, que en uno de sus artículos declaraba que ninguna persona que haya incurrido en hechos de usurpación de propiedad privada o fiscal podría ser beneficiaria de la reforma agraria (IC, N° 111, 1989). De esta manera, la democracia formal conservadora muy pronto entró en conflicto con las aspiraciones de una democracia más participativa con justicia social (BAREIRO, 1997). El Estado, impotente para resolver el problema, lo agravó al asumir abiertamente posturas en favor de los terratenientes.

Mientras tanto, la Asociación Rural del Paraguay (ARP), gremio de los ganaderos, en un comunicado dado a conocer ese mismo año, declaraba que

“la invasión de propiedades privadas es un atentado contra los derechos humanos”. Para cerrar el círculo, el Instituto de Bienestar Rural (IBR), ente autárquico responsable de ejecutar la política de tierra en el país, se reafirmaba en que “el problema de la ocupación irregular de propiedades inmobiliarias, no ha sido ni será avalado por el Instituto, que en innúmeras oportunidades se ha reafirmado en sus resoluciones, en que la usurpación de inmuebles en forma violenta o clandestina, no está protegida por las leyes y que, por constituir un delito de acción penal pública, previsto y sancionado por el Código, no puede ser amparada y legalizada” (IC, N° 6, 1989).

Hacia fines de 1989, con la intención de cuantificar y de dimensionar el problema de los sin tierra y plantear una propuesta de solución más adecuada, el Ministerio del Interior realizó un censo en todo el país. Dicho censo arrojó un total de 110 mil familias campesinas sin parcela propia. La propuesta del gobierno de Rodríguez frente a esta constatación fue la habilitación de nuevas colonias para asentar a 10 mil o 15 mil familias campesinas por año. Para ello creó el Consejo Nacional de Coordinación para el Desarrollo Rural (CONCODER). Este Consejo duró apenas un año, rápidamente se convirtió en una repartición burocrática más, superponiendo sus tareas a las del IBR. Fue disuelto en junio de 1990.

En febrero del año 2000, el IBR informó de la apertura de 265 nuevos asentamientos entre 1989 y 1999, totalizando 47.638 lotes en una extensión de 1.457.388 hectáreas. Suponiendo que en cada lote se halla asentada una familia, ello indica que en 11 años sólo fue asentado el 43,31% de las 110 mil familias sin tierra censadas en 1989. Estos asentamientos habilitados por el Estado desde 1989 hasta 1999 no fueron consecuencia de una planificación racional de la política agraria, sino de la presión que ejercieron los campesinos a través de las ocupaciones y las movilizaciones. Por esta razón, el método que mejor resultado ha dado hasta el presente a los sin tierra es el de la ocupación acompañada de movilizaciones. La otra vía, la legal, no tuvo en la mayoría de los casos respuestas positivas por la lentitud de los trámites y por el costo que ello implica. Las comisiones vecinales que inician sus reclamos por la vía legal, casi siempre terminan ocupando las parcelas solicitadas por la imposibilidad de afrontar el costo de los trámites judiciales y por la manifiesta parcialidad de las autoridades responsables hacia los propietarios. Otro de los grandes problemas que afronta el campesinado en los conflictos por la tierra es el desamparo jurídico. En ausencia del fuero agrario, los conflictos son calificados como delitos penales, criminalizándose los problemas generados a partir de la tierra.

El fracaso de la reforma agraria y el desarrollo rural fue reconocido por el propio Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) en un estudio elaborado juntamente con el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). El estudio fue categórico al afirmar que los asentamientos rurales no produjeron el arraigo de los campesinos; en varios de ellos se pudo observar la rápida reconcentración de la tierra y muchos beneficiarios

se convirtieron de nuevo en campesinos sin tierra (IC N° 111, 1997).

Estos hechos demuestran que la tenencia de la tierra es el eje central sobre el cual gira el proceso agrario paraguayo y junto a ella, el conflicto por la tierra pasa a ser el foco central de los conflictos agrarios. De acuerdo con datos del CDE, entre 1989 y 1999 se han registrado aproximadamente 434 casos de conflictos de tierra (IC, varios números). A diferencia de otras décadas, se dio un incremento considerable en los conflictos.

La ruptura del régimen autoritario de 1989 hizo posible que la población comenzara a disfrutar de ciertas libertades civiles, sobre todo en las ciudades. Mientras tanto, en el campo la lucha por la tierra se agudizaba. En este nuevo escenario, el desarrollo de las organizaciones campesinas tuvo un gran impulso. Éstas pasan de acciones de tipo más bien económico y de servicios a acciones reivindicativas. Las grandes postergaciones eclosionan con fuerza y las acciones se dirigen básicamente a la recuperación de la tierra. Las organizaciones campesinas nacionales – Movimiento Campesino Paraguayo (MCP), Federación Nacional Campesina (FNC), Organización Nacional Campesina (ONAC), Unión Nacional Campesina (UNC), Organización de Lucha por la Tierra (OLT) – crean sus propias comisiones vecinales de sin tierras para articular, apoyar y acelerar la lucha por la tierra.

El campesinado indudablemente se constituyó en uno de los principales protagonistas de la transición por ser el sector que más rápidamente puso a prueba la proclama del 2 y 3 de febrero, que hacía referencia a la recuperación de la dignidad de todos los paraguayos. Miles de campesinos sin tierra irrumpieron en las grandes propiedades privadas, con la ilusión de hacerse de una parcela propia. En la tarde del 3 de febrero de 1989, los sin tierra con el apoyo de sus organizaciones, ocuparon dos latifundios improductivos de 10 mil y 11 mil hectáreas en la localidad de Maracaná, distrito de Curuguaty (Canindeyu) y otro de 5 mil hectáreas en Limoy, distrito de Minga Porã (Alto Paraná). Estas ocupaciones realizadas en el mismo día de la apertura democrática significaban la emergencia de numerosos conflictos que permanecían ocultos por temor a la represión del régimen depuesto, eran además el preludio de las masivas ocupaciones de tierra que vendrían posteriormente y representaban una dura prueba a la nueva administración del gobierno. En la primera década de transición, los tres primeros años fueron los más intensos: 87 casos en 1989, 59 en 1990 y 44 en 1991. En los años posteriores la cantidad osciló entre 15 y 37, con un promedio de 30,5 casos por año.

La ilusión y la gran expectativa generadas en torno al nuevo sistema político instaurado, sin embargo, se desvanecieron al poco tiempo. La oligarquía terrateniente, con el apoyo del gobierno, demostró que el orden social imperante durante décadas no iba a ser modificado tan fácilmente. El resultado del proceso generado a partir de la lucha por la tierra no ha significado una modificación importante de la estructura de la tenencia de la tierra, por la escasa cantidad de tierras afectadas y por los numerosos conflictos que siguieron produciéndose. Si exceptuamos las colonias agroganaderas del



Chaco (Región Occidental) y las de Concepción (un departamento de la Región Oriental), que juntas hacen un total de 979.516 hectáreas, se tiene que las tierras destinadas a la colonización en la Región Oriental llegaron a 477.872 hectáreas hasta el año 1999, una proporción ínfima de las siete millones de hectáreas potencialmente aptas para uso agrícola en esta Región, gran parte de las cuales están destinadas a la ganadería. El uso potencial de las tierras en la Región Oriental<sup>23</sup> es el siguiente: 7,1 millones de hectáreas para uso agrícola; 2,4 millones para la ganadería y 4,5 millones para la explotación forestal y otros. Sin embargo, el uso real es el siguiente: 8,5 millones están destinadas actualmente para uso pecuario y sólo 2,0 millones para la agricultura (HALLEY MERLO, 2001).

23 Paraguay se divide en dos regiones, Región Oriental y Región Occidental (Chaco). La Región Oriental es la más poblada y se encuentra al sudeste del río Paraguay.

## **Demandas**

Acceso a la tierra, crédito blando, asistencia técnica, precio justo por los productos, libertad de organización, cese de la represión, fueron algunas de las demandas históricas de los campesinos organizados, a las que se suman otras más puntuales, como la no impunidad para los asesinos de los dirigentes del sector. Desde la caída de la dictadura, las organizaciones campesinas comenzaron a presionar por otro tipo de demandas, sin abandonar las anteriores, dando origen a un listado cada vez más amplio de reclamos. Una investigación realizada por el CDE entre 1992 y 1993, publicada en mayo de 1994 bajo el título de *Censo de Organizaciones Campesinas*, reveló que las demandas del sector organizado del campesinado tenían que ver prioritariamente con aspectos relacionados a la prestación de servicios y la producción. Las demandas giraban en torno a la educación, la salud, la tierra y la infraestructura, por un lado; el desarrollo rural, la producción, el crédito, la asistencia técnica y la comercialización, por otro. En segundo nivel de importancia se encontraban la organización, la participación y la igualdad de derechos (DÁVALOS y RODRÍGUEZ, 1994).

A principios de 1990, las organizaciones campesinas, en un intento por unificar criterios y presentar un paquete de reclamos a las autoridades gubernamentales, realizaron un seminario en Asunción, en el que los principales puntos debatidos fueron: tierra, colonización, poder local, crédito, política de precios, política fiscal, educación, salud, organización y representación campesina. Este seminario fue realizado en el marco de una campaña, denominada *Néike* (caminar juntos y con prisa), para la participación campesina por la democracia, apoyada por la Pastoral Social Nacional de la Iglesia Católica.

Otro hecho relevante en la vida institucional de las organizaciones campesinas fue el pedido de condonación de la deuda. La acumulación de la deuda con los organismos financieros del Estado – Crédito Agrícola de Habilitación (CAH), Banco Nacional de Fomento (BNF) y el Fondo de Desarrollo Campesino (FDC) – a raíz de los bajos precios del algodón, comenzaba a inquietar a

los productores debido a la ejecución judicial de la misma, lo que conduciría irremediablemente a la pérdida de la escasa infraestructura con la que contaba el productor, incluida su tierra. Fue a raíz de este pedido que en 1993 las organizaciones iniciaron un proceso de articulación que condujo a la formación de la Coordinación Interdepartamental de Organizaciones Campesinas (CIOC) y un año después a la Mesa Coordinadora Nacional de Organizaciones Campesinas (MCNOC), una confederación de hecho que aglutinaba a todas las organizaciones campesinas más representativas del país.

Con la conformación de esta Mesa se inició un período de movilizaciones que produjo un impacto social y político de grandes proporciones en el país. La presencia de aproximadamente 20 mil campesinos y campesinas de todas las edades por las calles de la capital el 15 de marzo de 1994, alteró la rutina de la ciudadanía asuncena y desde entonces los campesinos se han constituido en una fuerza social importante. En esta movilización los reclamos fueron: a) asistencia a los asentamientos abandonados; b) expropiación de los inmuebles ocupados; c) regularización y legalización inmediata de las ocupaciones de tierra existentes; d) agilización de trámites en el IBR; e) apoyo al desarrollo de la producción de subsistencia; y, f) participación de dirigentes campesinos en la elaboración de una nueva ley agraria donde se contemplen planes de producción y fijación de precios mínimos de algodón y otros rubros agrícolas.

A partir de entonces, todos los años las organizaciones campesinas realizan su movilización en la capital y a los viejos reclamos se van sumando otros, muchos de los cuales superan las preocupaciones que afectan sólo al espacio propiamente rural para proyectarse a las de toda la sociedad. Los pedidos se extienden al congelamiento de los precios de productos de la canasta familiar; no privatización de empresas e instituciones de servicios públicos; retiro de Paraguay del Mercosur; despartidización de entes públicos; presupuesto para todas las escuelas y para alimentación; atención a mujeres embarazadas y a niños; y, construcción y equipamiento de hospitales con medicina y médicos. Otro de los reclamos incorporados fue la jubilación del productor agrícola a los 55 años de edad.

Estas demandas muy generales quizás hayan restado capacidad de negociación a las organizaciones. Tampoco el Estado tuvo capacidad de responder a varios de estos pedidos, generando un ambiente de insatisfacción general y el aumento de la tensión entre el campesinado organizado y el Estado. Incluso dentro de la elite pensante “progresista” y mucho más dentro del gremio empresarial, algunas de estas demandas fueron tomadas despectivamente, como fue el caso del retiro de Paraguay del Mercosur. Para sorpresa, este mismo reclamo que los campesinos habían planteado formalmente en 1996, los empresarios del sector industrial lo plantearon cuatro años después, durante las movilizaciones que impulsaron en el 2000. El Mercosur, para los dirigentes campesinos, desde un principio significaba la muerte del pequeño productor por el escaso desarrollo tecnológico de la agricultura

paraguaya y mucho más de la agricultura tradicional campesina. Los compromisos asumidos por el país en el marco de esta integración regional prácticamente no tuvieron difusión ni mucho menos han dado lugar a discusiones entre los diferentes sectores sociales (*Los campesinos y el Mercosur*, 1994). Los efectos han comenzado a sentirse en las pequeñas y medianas industrias, así como en los pequeños productores, cuyo nivel de competitividad está muy por debajo de sus pares brasileños y argentinos.

La condonación de la deuda hasta la suma de seis millones de guaraníes fue lograda recién en marzo del año 1999, siete años después, en ocasión de los acontecimientos políticos ocurridos en dicha fecha y durante los cuales los campesinos, que habían realizado su tradicional marcha a la capital, consiguieron la aprobación del proyecto de ley en un momento histórico en que el país necesitaba aglutinar a todas las fuerzas democráticas para forzar el cambio del gobierno de Raúl Cubas, quien había asumido en agosto de 1998.

La incorporación de demandas que van más allá de las necesidades propias del sector campesino, indicaba que el problema comenzaba a ser visualizado como de toda la sociedad y no sólo como de un sector. La solución a mediano y largo plazo podrá ser realidad en la medida en que los problemas del sector rural sean resueltos junto con los de otros sectores económicos, como la industria y servicios, por ejemplo. Esta visión integradora que comenzaba a ser realidad en los dos o tres últimos años de la década del 90, coincide con lo que plantea Pérez Correa (2001) sobre la necesidad de que lo rural sea integrado al conjunto de la sociedad y que se destierre la idea del papel secundario que cumple en la economía.

El avance cualitativo de las organizaciones campesinas, que condujo a la articulación en instancias interorganizacionales, contribuyó a la generación de procesos sociales que posibilitaron la superación de la mera contestación para asumir roles más proactivos. Este gradual proceso tuvo su concreción más visible a partir de 1999, cuando algunas de las organizaciones campesinas asumieron como estrategia plantear propuestas que superen el esquema puramente asistencial para pasar a las de tipo estructural, al reclamar del Estado programas de desarrollo nacional basados en la reactivación económica global y no sólo en la del sector rural. Estos programas se fundamentan en la necesidad de transformar la materia prima, sobre todo agrícola, dada la abundancia de la mano de obra y de energía eléctrica. Sin esta transformación, los dirigentes campesinos no creen que la profunda crisis de la producción campesina pueda ser resuelta de manera aislada:

Nos dimos cuenta de que el problema agrario no se restringe sólo al campo y al campesino, sino que es una cuestión nacional, ya que la crisis agraria está repercutiendo en todos los demás sectores, el de los comerciantes, de los profesionales y empleados. Entonces abrimos el debate nacional, que realizamos en todos los departamentos del país, que comenzó en junio de 1998, y en octubre del mismo año realizamos el debate en Asunción con presencia de varios profesionales y otros sectores sociales, pero del que no

participaron los partidos políticos tradicionales y otros más nuevos, de lo cual deducimos que no había esperanzas de emerger de esta crisis porque en manos de los partidos tradicionales están las riendas del país<sup>24</sup>.

Este proceso de pasar de la reivindicación a la proposición, sin embargo, creó fisuras en los gremios campesinos, que podrían ser atribuibles a la falta de claridad y de sinceridad en los planteamientos. Estas rupturas observadas en el gremio del sector campesino paraguayo no son ajenas a lo que ocurre en otros países de América Latina, tal como lo señala Diez Hurtado (2001: 196), en el sentido de que los campesinos fueron capaces de organizarse a nivel macro mediante la articulación en gremios de mayor alcance, altamente politizados, para luego caer en una crisis de representación y posterior fragmentación. Al igual que en el espacio rural peruano analizado por este autor, en el Paraguay también hubo y hay más organizaciones y menos proyectos comunes, aunque la gran brecha se establece entre dos grandes gremios: la Federación Nacional Campesina (FNC) y la Mesa Coordinadora Nacional de Organizaciones Campesinas (MCNOC), ruptura que se produjo en el año 1998. Este hecho no deja de ser una paradoja, ya que las necesidades son comunes a ambas y atacarlas centralmente hubiera sido lo más prudente.

En el Paraguay, a diferencia quizás de otros países, el salto que dieron las organizaciones campesinas de pasar de lo asistencial a un programa de desarrollo nacional no surgió de estrategias urbanas; al contrario, nació en el seno del propio movimiento campesino. Esta visión que nace y se reproduce en la dirigencia del movimiento campesino, compatible con el centralismo democrático, pone en entredicho los paradigmas de la descentralización como una forma de organización sociopolítica de la sociedad, tal como expresa el dirigente Alberto Areco:

El Estado debe ser responsable para que pueda dar solución a los problemas tanto del desempleo, el problema agrario, el problema de la salud, de la educación (...) Este hecho es mucho más complejo en las actuales circunstancias sociopolíticas en las que las instituciones del Estado están muy debilitadas. Hay un descreimiento generalizado de la población hacia las autoridades que administran el país y en estas condiciones de ingobernabilidad y de pérdida de autoridad moral de los gobernantes es mucho más complicado reestructurar la sociedad teniendo como eje la descentralización política y económica (IC, N° 145, 2001).

La lucha por la tierra está concebida dentro de esta estrategia. Los dirigentes de las organizaciones campesinas son conscientes de que el acceso a la tierra por sí solo no resolverá la crisis del sector, pero sí es uno de los componentes más importantes, es la base de sustentación para evitar la extinción del campesinado.

Otro aspecto destacable de los últimos años guarda relación con el protagonismo de las dirigencias campesinas, que no se reduce a la simple presentación de propuestas para que sean analizadas por los burócratas de las instituciones públicas, sino que han logrado una participación paritaria en la

discusión y defensa de sus propuestas en dichos ámbitos.

En este aspecto, es importante visualizar que desde las grandes movilizaciones iniciadas en 1994, a pesar de las dificultades observadas, se ha podido notar un gradual avance en la calificación del cuadro dirigenal de las organizaciones campesinas. La defensa de los intereses campesinos ya no sólo se desarrolla en el espacio geográfico rural, sino que se ha trasladado a los ámbitos de decisión políticos, donde los protagonistas han logrado debatir y defender sus propuestas en igualdad de condiciones. Si bien muchas de ellas han quedado en meras promesas, el hecho de que hayan ocupado esos espacios anteriormente mediatizados por referentes partidarios o eclesiales es un avance significativo. El dilema dependencia versus autonomía, que permanentemente se recrea dentro de las organizaciones campesinas, paulatinamente se ha inclinado a favor de la última.

Sin embargo, las propuestas y las múltiples manifestaciones de protesta hasta el presente no han tenido un impacto político importante en las estructuras del Estado, quizás porque el movimiento social en su conjunto, y el campesino en particular, no ha podido estructurar un proyecto hegemónico alternativo debido a las divisiones internas y por la falta de coincidencia en las grandes líneas de acción. En este aspecto, conviene destacar lo señalado por Bareiro (1997: 76-77), en cuanto que el “campesinado ha desempeñado roles convergentes y divergentes en relación a sus intereses históricos, lo que significa que la gran masa de campesinos, no ha tenido ni tiene aún coherencia o conciencia para sí” ni ha producido una ideología propia.

Esta visión pesimista se contrapone a la del sociólogo norteamericano James Petras (2001), quien señala que la “expansión de los nuevos movimientos campesinos se centra en la transformación social, cultural y económica que ha convertido a los ‘campesinos aislados’ en una fuerza revolucionaria cohesionada y con conciencia de clase”. Estas visiones ubicadas en polos opuestos, por ser muy generales, no reflejan en su real dimensión la situación actual, a la que conviene tratar con cautela, porque la realidad no es ni lo uno ni lo otro, o es ambas cosas a la vez, pero en circunstancias y coyunturas concretas y en grupos bien definidos, evitando generalizaciones y más aún homogeneizaciones. En el Paraguay no existe el movimiento campesino sino movimientos campesinos, algunos de los cuales desarrollan trabajos que suponen un avance importante de la conciencia de clase y otros que aún permanecen en la nebulosa. Pero lo cierto y lo concreto es que ningún grupo ha desarrollado todavía una estrategia alternativa antisistema que ponga en peligro el modelo de desarrollo actual, por lo menos formalmente.

## **Un nuevo sindicalismo con viejos vicios**

Con el golpe de Estado de febrero 1989, que finalizó con la dictadura de Stroessner, el sector trabajador comenzó en forma inmediata a reagruparse.

El Movimiento Intersindical de Trabajadores (MIT) y la Coordinación Nacional de Trabajadores (CNT) eran los representantes más genuinos del sindicalismo independiente en ese momento. Por su parte, la Confederación Paraguaya de Trabajadores (CPT) continuó, al menos en los primeros años de la apertura democrática, aferrada a las directivas del Partido Colorado.

Dos meses después del golpe, la CNT realizó un Congreso donde pasó a denominarse Central Nacional de Trabajadores (CNT); el sindicalismo cristiano tenía así continuidad. Al poco tiempo el MIT también realizó su Congreso, en el que asumió el nombre de Central Unitaria de Trabajadores (CUT). Aunque en principio quiso aglutinar en su seno a organizaciones campesinas, la intención no pudo concretarse.

### **El nuevo mapa sindical**

Las limitaciones del sector obrero en el período anterior, tanto legales como coyunturales, continuaron vigentes por un largo tiempo. Entre ellas las más relevantes eran: a) un grupo de empresarios seguía sin aceptar la transición iniciada, lo que significaba en términos prácticos un mayor respeto a los derechos laborales; b) la ley 200 o Estatuto del Funcionario Público, que prohibía a éstos la sindicalización; c) la mayor parte de los trabajadores asalariados realizaban sus labores en empresas artesanales y/o pequeñas empresas; constituyendo alrededor del 90% del total de asalariados del país; d) sólo un pequeño grupo de trabajadores contaba con contrato colectivo de trabajo, y eran aquellos que se relacionaban con empresas extranjeras (sobre todo el sector bancario); y, e) las penas que recibían las patronales por incumplimientos de las disposiciones eran fácilmente arregladas, sobre todo con dinero (CÉSPEDES, 1989).

En cuanto a la conformación cuantitativa, los datos obtenidos en el Ministerio de Justicia y Trabajo (MJT) expresaban que antes de 1989 el grupo de los trabajadores organizados en sindicatos alcanzaba un total de 22.838 miembros, aglutinados en 215 sindicatos. Entre ellos, funcionaban sin reconocimiento legal trece organizaciones sindicales, con 1.505 afiliados. Haciendo una comparación de números entre la población económicamente activa y los trabajadores sindicalizados, éstos alcanzaban apenas alrededor del 3% sobre el total (BARBOZA, 1987). La aclaración que corresponde en este caso se relaciona a la cantidad de sindicatos “de membrete” que aparecían como afiliados a la CPT; sus representantes aparecían sobre todo en momentos de campañas proselitistas para brindar adhesiones a algún personaje del gobierno o del partido oficialista.

Un año después del golpe el CDE realizó el primer censo sindical del Paraguay (GÓNZALEZ y RODRÍGUEZ, 1991), que dio un nuevo mapa de las organizaciones sindicales, con la cantidad de sindicatos y centrales existentes. Para 1990 existían 402 organizaciones sindicales activas con 75.138 afiliados; del total de sindicatos el 24% eran gremiales, el 54% sindicatos de empresas y el

22% autónomos. Se encontró que el sector con mayor cantidad de sindicatos era entonces el industrial, pues contaba con 138 organizaciones y 19.220 afiliados. Un sector que tuvo especial importancia en esos años fue el de la construcción, que en quince sindicatos aglutinaba a 14.834 afiliados.

Otro dato importante fue el de las afiliaciones según sexo. Del mencionado total de sindicalizados (75.136), 58.921 eran hombres y 16.215 mujeres. Existían, situación que se mantiene actualmente, gremios con mayoría absoluta de mujeres, como los de maestras, los de enfermeras y los de trabajadoras del comercio. Pero también existían gremios exclusivamente conformados por hombres, como el de los trabajadores del transporte y el de la construcción, entre otros. En términos de representación en los organismos directivos, las mujeres se encontraban muy por debajo de la proporción de hombres y mujeres afiliados.

El CDE realizó un nuevo censo sindical en 1993 (GÓNZALEZ y RODRÍGUEZ, 1994) con el objetivo de realizar algunas comparaciones. Sin dar mayores detalles, se puede señalar que al cabo de dos años, el incremento de las organizaciones y de los afiliados fue importante. En esta toma de datos se censaron 108.761 obreros sindicalizados. Lo más llamativo fue el notable crecimiento de las organizaciones y afiliados que no se inscribieron en ninguna central, que eran el 39%. En segundo lugar estaban los que pertenecían a la CUT, que alcanzaban el 23% del total, en tercer lugar los afiliados a la CNT, que eran el 22%, para finalmente encontrar que la CPT fue perdiendo paulatinamente afiliados, que sólo llegaban al 16% del total. En el conjunto de trabajadores organizados, el mayor incremento fue en el grupo de trabajadores independientes y el segundo aumento fue entre los afiliados a la CNT (Informativo Laboral, N° 102-108, 1995).

## Los conflictos

En cambio, el relacionamiento de las patronales con los trabajadores pareció no desprenderse de sus características del tiempo de la dictadura. La mayor parte de las empresas no admitía la formación de sindicatos entre sus empleados y los que osaban romper esta regla eran despedidos. Este esquema funcionó por mucho tiempo, pues los empresarios en su mayoría mantenían estrechas relaciones con el partido de gobierno o con las fuerzas de seguridad.

La oficialista Confederación Paraguaya de Trabajadores sí sufrió los avatares de la transición. El nombramiento “a dedo” desapareció, o al menos el Partido Colorado ya no tuvo el mismo poder que antes para imponer a los líderes de esta organización.

El ministro del Interior de los tiempos de la dictadura, Sabino Augusto Montanaro, expresaba que en el Paraguay el conflicto entre obreros y patrones no existía, y era cierto, porque los trabajadores que planteaban reivindicaciones o eran despedidos o eran llevados presos. En este marco, hablar de conflictos obreros patronales antes de 1989 era impensable.

La participación obrera se fue incrementando notablemente a partir de febrero de 1989. Se iniciaron una serie de movilizaciones, algunas de ellas muy importantes, como el caso de la mayor huelga de la historia paraguaya en cuanto a tiempo (85 días) y cantidad de participantes (3.500 trabajadores), que realizaron los obreros de la construcción del emprendimiento hidroeléctrico binacional *Yacyreta*, entre Paraguay y Argentina.

Los resultados prácticos de las movilizaciones y medidas de fuerza fueron escasos, medidos en términos de éxito. Desde febrero a diciembre de 1989 se contabilizaron 45 huelgas, que tuvieron como resultado el despido de más de 1.000 trabajadores. En 1990 la situación no cambió mucho, se realizaron más de 50 huelgas y fueron despedidos por causas sindicales cerca de 1.500 trabajadores. En 1992 se realizaron 62 huelgas y paros. En el corto tiempo de la transición no había aún destreza en el manejo de los conflictos, por lo que finalmente las concesiones de patrones o del propio gobierno no eran cumplidas (Informativo Laboral, N° 73-96, 1993-1994).

Las movilizaciones caracterizaron a las organizaciones obreras y campesinas. Ambos sectores realizaron una manifestación masiva en 1994, que fue apoyada por gran parte de la ciudadanía. Lograron que el gobierno por fin los tuviera en cuenta y convocara a reuniones tripartitas entre obreros, empresarios y gobierno. Esta “institucionalización” de las relaciones fue catalogada por los trabajadores como un logro importante; sin embargo, las reuniones no tenían resultados positivos, sobre todo porque no se concretaban acuerdos entre patronal y sectores obreros.

### **Desgaste y falta de credibilidad**

El año 1994 significó el tope de las movilizaciones y la dirigencia fue perdiendo credibilidad, dadas las demandas ambiguas y muy generales que eran presentadas al gobierno, a sabiendas de que no serían concedidas (que se termine la corrupción, nueva política salarial, política de pleno empleo, entre otras). Las personas sindicalizadas dejaron de concurrir a las convocatorias de movilización y hasta el 1° de mayo, día de los trabajadores, dejó de ser una celebración de relevancia.

Las tres centrales sindicales (CNT, CUT y CPT) entraron en una crisis que aún hoy día sigue vigente. Debido a los conflictos internos en estas centrales nacieron otras, como la Confederación General de Trabajadores (CGT) y la Central Unitaria de Trabajadores Auténtica (CUT-A), como desmembramiento de la CUT. Pero la crisis fue más allá de las divisiones, pues varios líderes sindicales fueron acusados y procesados por haber participado en graves actos de corrupción (Informativo Laboral, N° 145-156, 2000). La central de trabajadores de los funcionarios públicos, Central Sindical de Trabajadores del Estado (CESITEP), tampoco escapó a la crisis interna; de hecho, nació con un grupo disidente, la Unión de Trabajadores del Estado (UNTE), cuya autoridad también fue cuestionada en ámbitos judiciales.



En este esquema predominantemente pesimista del movimiento sindical se han podido sentir algunas posibilidades de cambio, se han hecho públicos intentos de reagrupamiento, de pactos, de planteamientos conjuntos. Pero una cosa es clara: el sindicalismo paraguayo aún está varado en las acciones de protesta, las propuestas aún no surgen del seno obrero.

## **El monitoreo de las políticas de género**

Las mujeres paraguayas han pasado, a lo largo del proceso político seguido por el Paraguay durante el siglo XX, de una situación de absoluta exclusión de las esferas de decisión política a otra que podría caracterizarse de influencia en los procesos de determinación de las políticas de género. Para que esto no sea más optimista de lo que pretende, el término influencia se refiere a la introducción de ciertas mejoras desde una perspectiva de equidad de género, allí donde antes sólo existía la más absoluta indiferencia hacia las demandas de este tipo. La influencia no significa que se haya conseguido que el Estado, los partidos políticos y las organizaciones sociales sean permanente y coherentemente sensibles a la equidad de género, pero el discurso ha logrado permear ciertos espacios antes cerrados al tema mujer, y no se ha podido seguir haciendo caso omiso a los pedidos más insistentes de este sector de la población.

Aun cuando la inclusión femenina en los espacios de decisión formal del Estado, en los partidos políticos y en las organizaciones sociales es proporcionalmente minoritaria con relación a la presencia masculina, las organizaciones de mujeres de diversa índole han cosechado éxitos para varias de sus demandas. Un componente fundamental de este proceso ha sido el seguimiento y control ejercido desde estas mismas instancias a las decisiones tomadas por el Estado paraguayo como compromisos de actuación para la igualdad real de mujeres y hombres. En este apartado se presentarán algunos de los ejemplos más relevantes acerca de experiencias de monitoreo y vigilancia realizadas desde el movimiento de mujeres del Paraguay.

Como ya se ha podido ver, este tipo de actuación caracteriza el accionar de las mujeres organizadas desde antes de la caída del régimen stronista. Desde ese entonces se verifica una fuerte interpelación al gobierno por el incumplimiento de la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer de las Naciones Unidas (CEDAW), que el Paraguay ratificó en 1986 y cuya entrada en vigencia desde 1987 dio a sus disposiciones fuerza de ley en el país, por encima de las leyes y códigos nacionales. La Coordinación de Mujeres del Paraguay decidió interpelar al Parlamento en 1988 por la inadecuación de las leyes a lo establecido por la Convención, pidiendo la derogación de las mismas, sin obtener ninguna respuesta a este reclamo: "...unas 25 dirigentes de la CMP esperaron por horas – habiendo marcado previamente cita – en el Cabildo, sin que las

autoridades del Parlamento stronista se avinieran siquiera a saludarles, en un signo de cómo se daban las relaciones” (BAREIRO, 1992: 14).

- La transición significó una estructura de oportunidad política donde se cambió la situación, debido fundamentalmente a los siguientes factores:
- Las mujeres organizadas habían acumulado reflexión colectiva acerca de los aspectos en que esperaban la intervención del Estado para eliminar las formas de discriminación vigentes.
- Entre las integrantes de las organizaciones de mujeres se había desarrollado y acumulado conocimientos y *expertise* en temas referentes a la situación de las mujeres, a las relaciones de género y a las formas de discriminación existentes.
- Las mujeres organizadas fueron logrando que el Estado paraguayo profundizara su compromiso con la equidad de género y transformara su institucionalidad para hacerla favorable al logro de este objetivo. Si bien esto, en muchos casos, no ha trascendido el nivel meramente discursivo, y con las limitaciones propias de un aparato estatal aquejado de numerosos males, de esta manera se sentaron las bases para una interpelación permanente orientada al control del cumplimiento de los nuevos compromisos.

Así, apenas iniciado el proceso de transición, existieron numerosas intersecciones entre la necesidad estatal de responder ante requerimientos internacionales sobre políticas de equidad de género y la capacidad de elaboración, análisis e interpelación de las organizaciones de mujeres, así como el interés de éstas en hacer visibles los aspectos que requerían actuación estatal para el logro de cambios en la posición y situación de las mujeres. Dos de las principales experiencias en este sentido fueron el control acerca del cumplimiento de la CEDAW y el seguimiento del cumplimiento de compromisos adquiridos por el Estado paraguayo con relación a la Plataforma de Acción de Beijing.

En el primer caso, se pasó de las denuncias al control, estableciendo incluso relaciones de cooperación para el avance en la profundización de los compromisos orientados al uso de este instrumento legal por parte de las mujeres. En el año 1991, dos intelectuales feministas recibieron la invitación del director general de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia y Trabajo para la elaboración del primer informe que el Paraguay haría al Comité de la CEDAW, de las Naciones Unidas, sobre la situación del país con respecto al cumplimiento de la Convención, y ellas acuerdan que el trabajo sea realizado institucionalmente por la CMP. El informe elevado ante el CEDAW (Paraguay, 1992) recoge, de esta manera, los diagnósticos elaborados por organizaciones de mujeres y no gubernamentales. Se logra que el Estado no sólo reconozca las críticas y los problemas de discriminación, sino que además se apropie en cierta manera de las posturas elaboradas desde instancias de la sociedad civil.

Ya en 1996, cuando de nuevo el Paraguay debía presentar su informe al CEDAW, la instancia estatal encargada de ello fue la Secretaría de la Mujer de

la Presidencia de la República, creada hacía unos años también gracias a la iniciativa de las mujeres organizadas. En ese momento, el avance en las relaciones era tal que no hacía falta insistir en que se recogieran datos y cifras que mostraran la situación de las mujeres, aunque en temas conflictivos que implican una tremenda carga discriminatoria –como la penalización del aborto– las instancias estatales guarden siempre un prudente y casi temeroso silencio. El CEDAW respondió entonces al informe de Paraguay señalando preocupación por algunos puntos, entre ellos los altos índices de fecundidad y de mortandad materna, así como de abortos realizados bajo condiciones riesgosas para la salud de las mujeres.

En 2001 se logró el corolario final al largo proceso de trabajo para que la Convención sea una realidad jurídica plena en el Paraguay, que fue la aprobación del Protocolo Facultativo de la CEDAW, que permite que las mujeres víctimas de atentados a los derechos garantizados en este instrumento recurran a organismos internacionales de derechos humanos cuando se hayan agotado las instancias locales. La aprobación del Protocolo se hizo el 8 de marzo de 2001, mostrando de esta manera el Congreso Nacional su disposición a conmemorar ese día tan significativo para las organizaciones de mujeres de todo el mundo. El itinerario de la Convención muestra cómo el control de lo que el Estado hace o no hace en cuanto a políticas y normativas, en referencia a lo que se espera de él y a lo que está obligado a hacer, puede ser el camino inicial para el paso de relaciones de confrontación a otras de colaboración mutua.

El segundo ejemplo tomado es el proceso seguido por las organizaciones de mujeres con relación a la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer que se realizó en Beijing en 1995, convocada por las Naciones Unidas. Como resultado de la Conferencia, los gobiernos participantes establecieron una Plataforma de Acción Mundial (PAM), donde se especificaban compromisos de actuación en torno a doce esferas de especial preocupación, cuyo cumplimiento sería evaluado luego de cinco años, en el 2000. Las mujeres organizadas del Paraguay mostraron una especial preocupación por los temas que serían abordados y los compromisos que los gobiernos asumirían en Beijing, y hubo una general disposición a participar en un proceso preparatorio para llegar al Foro de Mujeres de Huairou, que se realizaría paralelamente a la IV Conferencia, con un informe de situación del país y con propuestas que serían compartidas con mujeres de organizaciones de todo el mundo. El Foro paralelo fue un espacio destinado a que la sociedad civil exprese sus demandas a los gobiernos, ejerza presión y haga lobby para influir en las definiciones que harían los gobiernos.

La Coordinación de Mujeres del Paraguay asumió el rol de punto focal para la promoción de la participación de mujeres con vistas a Beijing 95, y preparó un informe no gubernamental sobre la situación femenina en el país (CMP, 1994), basado en las discusiones y acuerdos de diversos foros regionales y sectoriales y un foro nacional. Con este insumo, fueron tambié-

én elaborados informes regionales no gubernamentales sobre el tema. El proceso preparatorio para Beijing fue una ocasión que las paraguayas organizadas aprovecharon para tener una voz colectiva, y también para un progresivo acercamiento con la instancia estatal encargada de las políticas de género que serían implementadas en el país. Así, la Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República (SMPR) invitó a dos integrantes de la CMP a que fueran parte de la delegación oficial que representaría al país en la IV Conferencia. Aun cuando el Estado no se hizo eco de todas las posturas de las organizaciones con respecto a la situación de las mujeres, la presencia de sus integrantes en la delegación ayudó a que gran parte de los análisis y posturas colectivas se incorporaran en los debates y en los resultados de la reunión de Beijing.

Una vez terminada la IV Conferencia, el objetivo fue el seguimiento del cumplimiento de la PAM en Paraguay, y se inició un proceso de establecimiento de acuerdos de colaboración entre Estado, organismos internacionales y sociedad civil. Como fruto de un taller convocado por la SMPR, organismos del sistema de Naciones Unidas en Paraguay y la CMP para establecer prioridades nacionales de actuación, se conformó una Comisión Tripartita de estas tres instancias, que tuvo como objetivo articular esfuerzos para el cumplimiento de los compromisos de Beijing y para el seguimiento de las acciones realizadas por el Estado (SMPR, Naciones Unidas y CMP, 1996). Esta Comisión impulsó diversas acciones, sobre todo para la comunicación y difusión, la recopilación de datos sobre la condición de las mujeres y talleres de formación en temas relacionados con la PAM.

La evaluación de los cinco años de gestión estatal luego de la asunción de los compromisos de Beijing fue hecha nuevamente con participación de mujeres de organizaciones, tanto a través de la Comisión Tripartita como de la CMP en forma independiente. Por una parte, la CMP decidió emprender la redacción de un informe de evaluación propio, basada en “la necesidad de contar con un documento que reflejara el pensamiento, análisis y posición de las mujeres en particular y de la sociedad civil en general” y alegando que “el rol de las organizaciones no gubernamentales en la fiscalización y el monitoreo de políticas y acciones es clave para el logro de la igualdad” (CMP, 2001). Por su parte, la CMP también participó a través de varias de sus integrantes en la elaboración del informe oficial, impulsado por la Comisión Tripartita, que presentó una evaluación de los cinco años de implementación de la PAM siguiendo los ejes y objetivos señalados por el Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres 1997–2000, que fue adoptado por la SMPR y por el Estado paraguayo como guía para las políticas de género (Paraguay – SMPR, 2001). Cabe destacar que hubo una especial preocupación por preservar una voz propia e independiente, a la par de incidir en la evaluación asumida por el Estado.

Las dos experiencias de control y seguimiento de las políticas de género del Paraguay muestran claramente dos hechos. El primero, que no se puede hablar de estas políticas públicas en el país sin remitirse al rol jugado por las

organizaciones de la sociedad civil, específicamente las de mujeres, en la incorporación de este tema en la agenda estatal, en la denuncia acerca del incumplimiento de compromisos estatales, en el trabajo para la inclusión de la equidad de género como un asunto de interés público que se refleja en la institucionalidad estatal y en el seguimiento de cómo se han desarrollado o no acciones tendientes a la superación de las discriminaciones que persisten para las mujeres. El segundo, que la acción organizada de actores y actoras de la sociedad civil que demandan al Estado cambios en su accionar y en su visión acerca de un determinado tema puede tener éxito.

Una mirada sobre estas experiencias no debe nunca olvidar las limitaciones que se presentan, que son principalmente las siguientes. En primera instancia, estos logros tienen que ver con un sector acotado del Estado paraguayo, la dependencia creada para coordinar esfuerzos desde el gobierno para la superación de la exclusión y la discriminación de las mujeres, y no se ha conseguido – salvo algunos acuerdos, programas y acciones específicos e iniciativas para descentralizar el trabajo –, transversalizar esta perspectiva a lo largo de toda la institucionalidad estatal. En segundo lugar, que se ha tenido menos dificultades en lograr cambios en los niveles normativos y discursivos que en conseguir cambios en indicadores relevantes de la exclusión de las mujeres. Es probable que, una vez llegadas a éxitos en estos niveles formales, las mujeres organizadas tengan que dirigir mayores esfuerzos en el aterrizaje de los mismos en la vida real de las mujeres paraguayas, muchas de las cuales todavía no disponen de información, conocimientos y capacidades suficientes para traducir las nuevas leyes, las nuevas institucionalidades estatales y los compromisos asumidos por el Paraguay, en cambios que introduzcan en sus vidas oportunidades para la realización personal y colectiva dentro de sus comunidades. Esto no depende sólo de las organizaciones de mujeres, pero sin su aporte será difícil que pueda ser realidad.

Finalmente, la gran limitación tiene que ver con la fragilidad de toda la institucionalidad estatal paraguaya, que en el caso de las instancias creadas para las políticas de género se traduce en un riesgo permanente de retroceso y en la pérdida de lo avanzado con cada cambio de gobierno. Como ejemplo, se tiene la discusión dada desde el 2003 acerca de la necesidad de subsumir la SMPR (y otras instancias encargadas de lo social) en un solo ministerio, con lo cual la oficina de la mujer tendría un rango subordinado que dificultaría su accionar transversal en todo el Estado paraguayo. Es necesario, por tanto, que las mujeres organizadas sean capaces de reaccionar ante el cambiante panorama de las políticas de equidad de género en el país.

## **El movimiento vecinal ante la apertura política**

La apertura política de 1989 trajo visibles cambios en las distintas organizaciones sociales, campesinas, sindicatos, de mujeres y vecinalistas. En el

caso de estas últimas, se aglutinaron y fortalecieron. Como ejemplos de la evolución de este sector de la sociedad organizada, se tomarán los casos del movimiento vecinalista de Asunción y del movimiento de los sin techo.

### **La participación vecinal en Asunción**

Las elecciones municipales de 1991 tuvieron como resultado principal un cambio en el monocromático panorama de los gobiernos locales del país. Por primera vez se implementaba en Paraguay el voto directo para elegir intendentes municipales, luego de un cambio en la legislación electoral, y eran las primeras elecciones libres y competitivas desde el fin de la dictadura. En Asunción y en varias ciudades del área metropolitana ganaron candidaturas de partidos de oposición o de sectores independientes. Con los nuevos gobiernos municipales nacieron numerosas organizaciones vecinales, casi en su totalidad orientadas a solucionar problemas de infraestructura urbana y barrial. La participación ciudadana ganó adherentes e incluso pasó a ser promocionada por las autoridades municipales. Por ejemplo, el programa de gobierno municipal de Asunción incorporó la participación como uno de sus ejes prioritarios.

Aunque la Ley Orgánica Municipal 1.294/87 continuó vigente, con todas las restricciones ya señaladas, en Asunción la administración que asumió en 1991 elaboró un reglamento de funcionamiento que estimulaba la participación, discutiéndolo con representantes de comisiones vecinales, que lo aprobaron en un congreso realizado en 1991. Este reglamento se fue modificando en otros congresos vecinalistas realizados entre 1993 y 1995. Uno de los puntos establecidos fue una cuota mínima del 30% de participación de mujeres o varones en los comités directivos de las comisiones vecinales (Municipalidad de Asunción, 1995).

En los primeros años del nuevo gobierno asunceno se notaron cambios importantes en el número de organizaciones vecinales. El primer recuento elaborado en 1994 arrojó como resultado 249 organizaciones, lo que significaba que casi se había cuadruplicado el número de organizaciones con relación a las que había en 1991 (Municipalidad de Asunción, 1995). El aumento de organizaciones siguió hasta alcanzar unas 350 a finales de 1996, la mayoría conformadas para la realización de obras y para la consecución o el arreglo de espacios verdes. Los vecinos y las vecinas organizados y con derecho a voto en Asunción eran unos 20 mil, un porcentaje pequeño de habitantes de la capital, aunque haya significado un aumento en comparación con los tiempos pasados. Quienes tuvieron mayor participación en las organizaciones vecinales eran personas de 37 años y más (45%) y en segundo lugar quienes tenían entre 26 y 36 años. En cuanto a la participación por sexo, se daba paridad en la presencia en estas organizaciones.

El caso asunceno tiene la particularidad de que la promoción de la participación vecinal nació de la propia administración, que creó dependencias

encargadas del trabajo con las organizaciones y zonificó la ciudad como parte de una política tendiente a la descentralización. Esto facilitó la organización de comisiones vecinales y posteriormente del Consejo de Coordinación de Comisiones Vecinales de Asunción, creado en un congreso realizado en 1995. Asimismo, se establecieron mecanismos de contacto con los vecinos de la ciudad para entregar información y recibir y procesar sus inquietudes y demandas, tales como las jornadas de gobierno en los barrios<sup>25</sup> y las visitas “casa por casa”<sup>26</sup>. Se establecieron, además, mecanismos de participación en el proceso presupuestario, como las audiencias públicas, donde los vecinos tenían la posibilidad de discutir el presupuesto que sería elevado a la Junta Municipal para su estudio. También se crearon mecanismos de acceso a recursos, como el Fondo de Proyectos Especiales, que reserva un 3% del presupuesto municipal a obras y acciones de comisiones vecinales u otras organizaciones de la ciudad.

El gran despegue del trabajo vecinal que se experimentó en Asunción desde 1991 no fue indemne a los cambios de gobierno y a la influencia de la política partidaria. Con las autoridades municipales que asumieron en 1996<sup>27</sup> los problemas políticos afectaron al vecinalismo. Perdió dinamismo la creación y la gestión de los centros municipales<sup>28</sup>, desde donde se había promocionado el trabajo vecinal, y en la práctica se les prestó poco o ningún interés, salvo como entes de recaudación. Se intentó llevar adelante un trabajo en dos zonas a las que se reunió bajo la denominación de “Concertación Barrial” y para llevar adelante el proyecto se contó con el apoyo de dos ONGs, pero el trabajo quedó en las buenas intenciones para ir desapareciendo poco a poco por falta de apoyo oficial.

Aunque la administración municipal que asumió a finales del año 2001 se interesó en cuantificar los organismos vecinales a través de un censo realizado por el Departamento de Servicio Social, aún no se cuenta con los resultados. Sin embargo, los propios actores manifestaron en entrevistas que la mayoría de las organizaciones se encuentran débiles, frágiles y no se reúnen regularmente. Las motivaciones, así como el esfuerzo que se dedicó a las comisiones vecinales al inicio del proceso de transición, se fueron diluyendo. Algunos pronósticos pesimistas señalan que las organizaciones vecinalistas podrían volver a politizarse, tal como ocurría en tiempos de la dictadura.

## **Pobladores sin techo se articulan como organización**

El proceso migratorio rural-urbano, dirigido fundamentalmente hacia Asunción y las ciudades del área metropolitana, fue conformando grandes contingentes de personas instaladas en las zonas aledañas al río Paraguay y en asentamientos en las ciudades cercanas a la capital, que de a poco fueron estableciendo sus propias modalidades organizativas. Las organizaciones que inicialmente formaron la Coordinadora de Familias sin Vivienda se separa-

25 Iniciadas en 1991, eran reuniones de las autoridades municipales con vecinos de un barrio específico para analizar problemas y proponer soluciones.

26 Fue otra manera utilizada para mantener contacto con los barrios de Asunción. Se pretendía fomentar la participación ciudadana e informar acerca de la gestión administrativa, para lo cual se entregaban materiales informativos y se recogían y canalizaban las necesidades expresadas por la población.

27 En las elecciones de 1996 ganó el candidato liberal con apoyo de una alianza conformada por el Partido Liberal Radical Auténtico y el sector que había gobernado Asunción entre 1991 y 1996, que entonces formaba ya parte del Partido Encuentro Nacional. Esta alianza tuvo corta vida y el enfrentamiento entre ambos sectores fue patente en el gobierno de la capital del país.

28 En el período 1991 a 1996 se crearon seis centros municipales, en el período 1996 a 2001, un centro municipal.

ron por problemas internos y luego se reagruparon bajo el nombre de Consejo Nacional de Organizaciones Populares (CONOP), con el objetivo principal de regularizar los asentamientos. Surgieron, además, organizaciones sociales como la Coordinadora de Familias sin Vivienda (Cofasivi) y la Coordinadora de Pobladores de Zonas Inundables (COPZI). La primera aglutinaba a ocupantes de tierras, que luego de 1989 pasaron a negociar con el Consejo Nacional de la Vivienda (CONAVI), que es una institución estatal. Por su parte, las reivindicaciones de COPZI iban más allá de las crecientes del río o inundaciones, y abarcaban temas como salud, capacitación, alimentación, entre otros. La COPZI incluso llegó a articular acciones con otras organizaciones a través de la coordinación denominada Encuentros Populares de Organizaciones Sociales.

Las masivas ocupaciones espontáneas que se iniciaron luego del golpe de estado de 1989, se articularon y fortalecieron entre 1995 y 1996, consiguiendo importantes éxitos. Uno de los principales logros fue la instalación de un acuerdo de partes entre las organizaciones de los sin techo y el gobierno. Así nació el Programa de Regularización de Asentamientos en el Departamento Central.

## Reflexiones finales

Desde los años de la dictadura, pasando por la transición hacia la democracia, hasta llegar a la situación política actual que vive el Paraguay, la participación ciudadana de las organizaciones sociales, pasó por momentos que fueron de la cooptación a formas peculiares de participación con distintos matices. La mirada al pasado nos muestra que en el Paraguay durante largo tiempo no hubo realmente una participación ciudadana activa. La participación se dio con márgenes de control estatal y de sometimiento a los sectores de poder. En tiempos de la dictadura era impensable hablar de organizaciones ciudadanas y menos de participación. Los que osaban hacerlo en ese entonces fácilmente podían ser considerados como subversivos o comunistas, lo cual significaba, como mínimo, la cárcel. Los organismos sociales no tuvieron en el país una participación suficiente como para influir en las decisiones de las esferas de poder y en las políticas públicas.

Con la apertura política de febrero de 1989 se comenzaron a notar avances significativos. Fue esperanzador, sobre todo en momentos en que el destino del país estaba en juego, tras el golpe de Estado del 2 y 3 de febrero, ver a obreros, campesinos, jóvenes y a la ciudadanía en general, apostar por un cambio a favor de la democracia. Las ataduras del control estatal sobre las organizaciones sociales se fueron desenredando poco a poco. Las organizaciones ciudadanas encontraron vía libre para ir cuajándose sobre la base de las pocas pero valiosas experiencias existentes. Ciertamente las estadísticas reflejan el notable incremento de las organizaciones obreras, campesinas,



vecinales y de mujeres. Aunque sobre esto no se tienen datos actualizados, es claro que las diferentes organizaciones emergieron y se fortalecieron a partir de 1989, aun cuando tras quince años de apertura se puedan ver numerosos altibajos en este proceso.

## **La participación desde la oferta estatal**

Como se plantea en el inicio del texto, luego del golpe de Estado que derribó a Stroessner, se han logrado importantes avances en cuanto a la participación. En algunos casos esto se ha dado gracias una oferta estatal y en otros por la presión para ocupar y crear nuevos espacios. Si bien la sociedad civil aún es muy débil en el país, también es cierto que existe un proceso de maduración de la responsabilidad civil de ciudadanos y ciudadanas, teniendo en cuenta los logros de los diferentes grupos de acción. En los años de transición, tanto el gobierno central como los gobiernos locales ofrecieron instancias de participación que los grupos organizados encararon de maneras diferentes. Los distintos resultados de esta participación estuvieron condicionados por la capacidad de gestión de una gran diversidad de grupos. Desde los inicios de la apertura democrática hasta ahora, en general se puede afirmar que existe una cierta uniformidad básica en cuanto a que los principales actores sociales apuestan por la democracia. Pero a partir de ello, se abre un abanico de opiniones y criterios diferentes entre las diversas organizaciones de campesinos, obreros, mujeres, organizaciones urbanas y las rurales. En esto se nota la ausencia de articulación real en la sociedad civil como bloque.

La oferta estatal de participación tiene diferentes niveles y diferentes modalidades. Una cosa es clara para la población organizada, y es que a través de sus organizaciones disponen de espacios para opinar, proponer e influir en las instancias donde se juegan los destinos del país o la institucionalización de la República. Este fue el caso de la Convención Nacional Constituyente, ocasión en que una gran variedad de instancias organizadas de la sociedad tuvieron oportunidad de presentar sus propuestas y de buscar que tuvieran eco en las decisiones de los representantes de las ciudadanas y los ciudadanos. Aun cuando en el conjunto de convencionales constituyentes no hubo una representación directa ni proporcional de muchos sectores, la Constitución Nacional vigente desde 1992 ha recibido la influencia de las demandas de varias organizaciones de la sociedad civil.

En otros ámbitos de participación se cuenta con representación sectorial, como es el caso de la seguridad social, donde trabajadores, empresarios y gobierno forman parte del Consejo de Administración del Instituto de Previsión Social. Otra instancia similar es la Secretaría del Transporte del Área Metropolitana, en la que participan representantes de los obreros, de los empresarios, del gobierno central y del gobierno local. Otro ejemplo es la convocatoria del Ejecutivo a intelectuales, técnicos y profesionales de la educaci-

ón para discutir y diseñar la Reforma Educativa, algo que sin duda implica un avance en el relacionamiento estado–sociedad civil. El Consejo Nacional de Coordinación para el Desarrollo Rural (CONCODER) fue otra instancia de participación en que los gremios campesinos junto con gremios empresariales, iglesia y gobierno debatieron sobre la necesidad de avanzar en la elaboración de propuestas de desarrollo rural y reforma agraria. Este consejo tuvo una presencia muy efímera, de octubre del 1989 a junio del 1990.

Las “tripartitas” convocadas por el gobierno, que se dieron como consecuencia de situaciones límites o en momentos de conflictos tanto con el sector obrero como con el sector campesino han sido pasos importantes. Sin embargo, las negociaciones con ambos sectores han estado signadas por la fragilidad o la manipulación a la que están expuestos los más débiles, en este caso, obreros y campesinos. Pero también ha habido otras experiencias menos conflictivas, como la Mesa Tripartita para el Seguimiento de Beijing, donde el acuerdo de las partes se dio como resultado de la convicción acerca de la necesidad de establecer un trabajo conjunto.

El eje de la oferta estatal en el ámbito de los gobiernos locales constituye otro de los espacios que los vecinos vienen ocupando, con el condicionante del limitado crecimiento de las organizaciones vecinales. En los diferentes municipios se han conformado comisiones vecinales, coordinaciones vecinales y consejos de comisiones vecinales que apuntan a lograr una administración conjunta entre vecinos y administradores locales.

En síntesis, se puede decir que el Estado paraguayo ha pasado de una situación donde el gobierno dictatorial prescindía absolutamente de la participación y reprimía a los sectores sociales que la reclamaban, a otra donde se han abierto canales y espacios de participación, tanto como consecuencia de presiones como de iniciativas propias de los diferentes niveles de gobierno. Sin embargo, persisten problemas en este campo:

- La fragilidad de los espacios abiertos en la estructura estatal, que no siempre superan los cambios de dirigencia y de gobierno. Esto remite a una insuficiente institucionalización de los mecanismos de participación.
- Persisten los intentos de manipulación y control político partidario de las diferentes instancias participativas.
- La fragilidad de algunos sectores sociales hace que muchas veces terminen perdiendo en las instancias de negociación abiertas en el Estado. Se han dado numerosos casos de cooptación y de corrupción de representantes de las organizaciones en estos espacios.
- No siempre se establecen bien las modalidades de participación ni se delimitan claramente los asuntos sobre los cuales se abren las decisiones públicas a procesos participativos, produciéndose desgastes debido a la improductividad de la participación en los espacios abiertos.
- En muchas ocasiones los espacios abiertos se orientan más a la legitimación de políticas ya establecidas y no de participación plena de los sectores interesados en la determinación de estas políticas.

## La participación como conquista social

La participación de los diferentes actores sociales en el proceso político del país ha tenido momentos de auge y declive, dependiendo de las circunstancias sociopolíticas y de las modalidades organizativas predominantes en cada etapa de dicho proceso. La capacidad de respuesta de los actores y las conquistas logradas estuvieron estrechamente vinculadas con la postura asumida por los actores políticos en función de poder y con el nivel de organización de los actores sociales. Dichas modalidades podrían ser caracterizadas dentro de dos grandes categorías: prepolíticas y políticas.

Son prepolíticas las formas de participación caracterizadas por su escasa proyección social y política. Son solidaridades limitadas y carentes de un proyecto político de cambio social importante. En este ámbito, la participación tiene un carácter mutualista y localista, lo que implica que no hay cuestionamiento a las estructuras de opresión y mucho menos de búsqueda de cambio de las mismas. Los derechos a la libre expresión y organización son reclamados muy aisladamente. En respuesta a esta situación y ante la escasa oferta de participación por parte del Estado, e incluso de negativa de la misma, la población tuvo que desarrollar una gama de prácticas participativas que van desde las relaciones informales de cooperación individuales o interfamiliares, hasta formas de cooperación comunitarias más amplias, como las distintas actividades pro caminos, puentes, escuelas, campos de deportes, oratorios, puestos de salud, entre otras.

Estas formas de cooperación y de participación, que responden a necesidades sentidas de la población, eran las predominantes hasta la década de los años 80 del siglo XX, en que el control político ejercido por la dictadura obstaculizaba toda forma de participación independiente de la estructura de poder que implicara un potencial peligro al orden impuesto por ella. Esos límites fueron sobrepasados en casos excepcionales, tal como se dio con las Ligas Agrarias, que desafiando el control ejercido por la dictadura fueron extendiendo su área de influencia a espacios territoriales cada vez más amplios y ocupando también espacios públicos sólo reservados a ciertos sectores como la Iglesia Católica o los partidos políticos tradicionales, lo que les valió la fuerte represión de los años 1975 y 1976.

Esas modalidades de participación de escasa proyección política no han desaparecido con la apertura política en 1989, sino que las mismas se han desarrollado en un ambiente de mayor libertad y la posibilidad de reclamar más participación a los gobiernos locales, departamentales y nacionales se ha acrecentado notoriamente. Obviamente, con la apertura política los espacios de participación se han ampliado, pero una amplia mayoría de la población continúa sin aprovechar en su real dimensión la conquista de esos espacios por la pervivencia de la vieja cultura de la dependencia y de la obediencia.

La formación de alianzas y articulaciones multisectoriales son conquistas observadas después de la apertura política. Si bien durante la dictadura tam-

bién hubo intentos, los mismos casi siempre estaban mediados por la Iglesia o por organizaciones con reconocimiento legal, como los sindicatos. La población no organizada, en cambio, siguió y sigue siendo presa fácil de la cooptación y manipulación política y es en gran medida la responsable de mantener en el poder a sus propios verdugos.

Se han notado, sin embargo, avances políticos significativos en los procesos participativos, en los que cabe destacar tres dimensiones:

**La conquista de derechos:** Si bien la lucha por derechos antes conculcados se ha desarrollado a lo largo del siglo XX, en diversos movimientos sociales esta dimensión no sólo tuvo reconocimiento en la práctica, en el sentido de que se hizo mayor uso de ella desde el inicio mismo de la apertura política, sino que además fue regulada en las propias normas jurídicas como la Constitución Nacional, el Código Civil y otras leyes de la República. Sin embargo, vale la pena destacar que los actores sociales que mejor han aprovechado el nuevo tiempo fueron aquellos que tenían organizaciones de mayor consolidación. Tal es el caso, por ejemplo, de los sindicatos, que lograron importantes cambios de regulación laboral, y de las organizaciones de mujeres, que han modificado numerosas leyes de acuerdo con propuestas elaboradas participativamente, como la reforma parcial del Código Civil y la ley 1.600 contra la violencia doméstica.

**La conquista de políticas públicas:** Esta es otra dimensión en la que la población comenzó a tener una importante participación en la medida que las propuestas son escuchadas y tenidas en cuenta en los ámbitos de decisiones gubernamentales. El ejemplo del movimiento de mujeres es relevante, ya que consiguió que se cree una instancia de rango ministerial para el desarrollo de políticas de igualdad de género y romper la impermeabilidad estatal ante la demanda de no discriminación hacia las mujeres. Se puede decir que lo poco que ha hecho el Estado paraguayo en cuanto a redistribución de tierras fue forzado por las acciones de las organizaciones campesinas. Aun cuando pueda ser un ejemplo de política no declarada en los términos deseados por las organizaciones sociales que impulsan esta lucha, es claro que solamente la conquista de un espacio propio por parte de las organizaciones ha conseguido que el tema no fuera simplemente ignorado como problema y se haya instalado de manera relevante en las agendas públicas.

**La conquista del control ciudadano:** La transparencia en el manejo de la cosa pública es otro de los reclamos extendidos, en el que la prensa tuvo un rol importante. Ello ha posibilitado a la ciudadanía en general y a la organizada en particular, tener mayor acceso a la información y, en consecuencia, mayor injerencia en los asuntos de interés público. Las contralorías ciudadanas, instancias sociales a través de las cuales se hace un seguimiento a la gestión de las autoridades locales, están cada vez más extendidas en los diversos departamentos y municipios del país. Varias de estas autoridades han sido defenestradas de sus cargos por denuncias de malos manejos administrativos.

En general, se puede afirmar que la participación ciudadana ha crecido y

se observa un paso importante de una participación de tipo más comunitarista a otra de tipo más político, en la medida en que la ciudadanía cuestiona y reclama cambios sociales, económicos y políticos cada vez más profundos. Esto no quiere decir que la tendencia pueda ser generalizada, ya que existen importantes segmentos de la población que todavía sufren las consecuencias de la larga opresión política, lo cual se refleja en su comportamiento a la hora de las definiciones políticas.

## Desafíos

La participación ciudadana ha evidenciado un notorio crecimiento desde la apertura política. La ciudadanía ha tenido activa participación en varios acontecimientos sociales y políticos importantes, como en las tentativas de ruptura del proceso democrático en dos oportunidades, en abril de 1996 por Lino Oviedo y en mayo de 2000 por sectores militares oviedistas. Estas conquistas, sin embargo, corren permanente peligro de ser revertidas con medidas que buscan trabar las libertades individuales y públicas, como el intento de aprobación de una ley antiterrorista por presión de los Estados Unidos, que permitiría reeditar medidas de control a sectores organizados, o la recreación de una secretaría de inteligencia dependiente del Ministerio del Interior, la cual fue cerrada después del secuestro de dos políticos de izquierda en enero de 2002, a través de la cual la policía tendría nuevamente impunidad para actuar.

En cuanto a la participación de la ciudadanía en la conquista de los derechos sociales y políticos, también se ha podido verificar un avance significativo. Las organizaciones de la sociedad civil lograron incorporar varias propuestas en los niveles de gobierno, pero muchas de ellas se convirtieron en promesas incumplidas por parte de las autoridades. En el caso de los gremios campesinos, casi siempre se vieron obligados a recurrir a movilizaciones de protesta para que sus propuestas sean implementadas. Lo mismo ocurrió con los gremios obreros, muchos de los cuales siguen reclamando el cumplimiento de las ocho horas de jornada laboral o el pago de los beneficios sociales y el salario mínimo legal. Con relación a las organizaciones de mujeres e indígenas, el Estado sigue incumpliendo compromisos nacionales e internacionales, por ejemplo en casos de violencia intrafamiliar y en el derecho de la población indígena sobre sus tierras ancestrales.

Con respecto al control ciudadano sobre la gestión pública, si bien hubo avances, las acciones realizadas siguen siendo muy limitadas por dos razones: por un lado, la poca conciencia de la ciudadanía en general sobre la necesidad de ejercitar este derecho, y por otro lado, la resistencia de las autoridades a transparentar su gestión. La gran mayoría de las autoridades públicas siguen respondiendo a órdenes emanadas de sus partidos políticos y poco o nada responden a las inquietudes ciudadanas.

En cuanto a políticas públicas hubo un evidente avance pero, al igual que en los anteriores casos, el desarrollo de las mismas se ve afectado fundamentalmente por la poca voluntad política de las autoridades locales y nacionales y por las limitaciones presupuestarias. Una de las grandes paradojas del Estado actual es su aparente sobredimensionamiento, sin embargo, la presencia del Estado se reduce a un área geográfica muy limitada, Asunción y sus alrededores. El Estado está casi ausente en el interior del país. La descentralización administrativa es aún muy parcial, razón por la cual los gobiernos departamentales son simples órganos burocráticos que recargan aún más el escuálido presupuesto del país.

La participación ciudadana y la incidencia social en las políticas públicas se enfrenta a un doble juego de oportunidades y de limitaciones por parte del Estado, como espacio de apertura de ofertas de participación, y por parte de las organizaciones, como instancias donde se articulan intereses, se establecen demandas y se realizan acciones orientadas a influir en las decisiones y en el curso de las actuaciones públicas. Esto exige una permanente mirada hacia la realidad social, que permita identificar en cada coyuntura cuáles son las posibilidades y los límites que se presentan, así como las tendencias seguidas por los diversos actores sociales, políticos y estatales.

## Bibliografía

ARDITI, Benjamín. *Estado omnívoro, sociedad estatizada: Poder y orden político en Paraguay*. Asunción: Centro de Documentación y Estudios (CDE), 39 p. Documento de Trabajo N° 10, 1987.

ARDITI, Benjamín y RODRÍGUEZ, José Carlos. *La sociedad a pesar del Estado. Movimientos sociales y recuperación democrática en el Paraguay*. Asunción: El Lector, 1987, 108 p.

BARBOZA, Ramiro. *Los sindicatos en el Paraguay: evolución y estructura actual*. Asunción: Centro Interdisciplinario de Derecho Social y Economía Política (CIDSEP), 1987, 579 p.

BAREIRO, Line. "Participación ciudadana en un Paraguay en transición". In: Centro de Información y Recursos para el Desarrollo (CIRD), *Transición en Paraguay. Cultura política y valores democráticos*. Asunción, CIRD, 1998, pp. 233-255.

———. "Nuevas relaciones entre organizaciones de mujeres y el Estado". In: Área Mujer CDE, *Nadie dijo que sería fácil*. Anuario Mujer 1991. Asunción: CDE, 1992, pp. 12-21.

BAREIRO, Line; SOTO, Clyde y MONTE, Mary. *Alquimistas. Documentos para otra historia de las mujeres*. Asunción: CDE, 1993, 555 pp.

BAREIRO, Víctor. *Notas sobre el proceso agrario paraguayo*. Asunción: Pastoral Social Nacional, 1997, 167 p.

BLANCH, José María (coord.). *El precio de la paz*. Asunción: Centro de Estudios Paraguayos Antonio Guash (CEPAG), 1991, 575 pp.

BOCCIA PAZ, Alfredo. "Operativo Cándor: ¿un ancestro vergonzoso?". Buenos Aires: Programa de Investigaciones Socioculturales en el MERCOSUR – Instituto de Desarrollo Económico y Social (IDES), (Cuadernos para el debate N° 7), 1999, 21 pp.

CAMPOS RUIZ DÍAZ, Daniel. "Antecedentes históricos: Colonización, Estado y organizaciones campesinas". In: BORDA, Dionisio y CAMPOS RUIZ DÍAZ, Daniel (comps). *Las organizaciones campesinas en la década de los '80: sus respuestas ante la Crisis*. Asunción: Comité de Iglesias para Ayudas de Emergencia (CIPAE), 1992, pp. 11-40.

CÉSPEDES, Roberto Luis. *Apertura política y transición económica y laboral en Paraguay*. Asunción: Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos (CPES), 1989.

CHAVES, Julio César. *Descubrimiento y conquista del Río de la Plata y el Paraguay: Vol. I de la Historia General del Paraguay*. Asunción: Ediciones Nizza, 1968, 395 pp.

CIRD – Centro de Información y Recursos para el Desarrollo del Comité Paraguay Kansas Directorio de organizaciones privadas de desarrollo en el Paraguay. Asunción: CIRD y Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), 1997, 62 p.

COOPERACIÓN DE OBRAS. *Oñondivepá. Análisis de algunas formas de organización campesina en el Paraguay*. Asunción: CIPAE, 1982, 176 p.

COORDINACIÓN DE MUJERES DEL PARAGUAY (CMP). *Mujeres paraguayas camino a Beijing*. *Kuña Paraguay Beijing rapére*. Documento no gubernamental del Paraguay para el Foro Internacional sobre la Mujer de Beijing 95. Asunción: CMP, 1994, 40 p.

\_\_\_\_\_. Informe no gubernamental. Implementación de la Plataforma de Beijing en Paraguay. 1995-2000. Asunción: CMP, 2001, 198 pp.

CORVALÁN, Graziella. "Las mujeres urbanas en el Paraguay: olvido, represión y cambio". In: CORVALÁN, Graziella (comp.), *Entre el silencio y la voz. Mujeres: actrices y autoras de una sociedad en cambio*. Asunción: Grupo de Estudios de la Mujer Paraguaya (GEMPA) – CPES, 1989, pp.37-84.

DÁVALOS, Myriam Cristina y RODRÍGUEZ, José Carlos. *Censo de Organizaciones Campesinas 1992 – 1993*. Asunción, CDE, 1994, 238 p.

DÁVALOS, Serafina. *Humanismo*. Tesis para optar al grado de doctora en Derecho y Ciencias Sociales, Asunción, Universidad Nacional – Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, 77 p. Edición facsimilar, Asunción: RP Ediciones y CDE, 1990.

DÍEZ HURTADO, Alejandro. "Organizaciones e integración en el campo peruano después de las políticas neoliberales". In: GIARRACA, Norma. *¿Una*

nueva ruralidad en América Latina?, Buenos Aire:, CLACSO, 2001.

.DURÁN ESTRAGÓ, Margarita. "La colonización". In: Varios autores, *Crónica histórica ilustrada del Paraguay*. Buenos Aires: Distribuidora Quevedo, Tomo I: Paraguay Colonial, 1997, pp. 141-216.

ECHAURI, Carmen et al. *Hacia una presencia diferente: Mujeres, organización y feminismo*. Asunción: CDE, Solidaridad Internacional e Instituto de la Mujer de España, 1992, 121 p.

GAONA, Francisco. *Introducción a la historia gremial y social del Paraguay*. Asunción: Arandú, Tomo I, 1967.

\_\_\_\_\_. *Idem*. Asunción: RP Ediciones y CDE, Tomo II, 1987.

\_\_\_\_\_. *Idem*. Asunción: RP Ediciones y CDE, Tomo III, 1990.

GONZÁLEZ, Myrian Angélica y RODRÍGUEZ, José Carlos. *Guía sindical 1989-1990*. Asunción: CDE y Fundación Friedrich Ebert., 1991, 104 p.

\_\_\_\_\_. *Guía sindical 1992-1993*. Asunción: CDE, 1994, mimeo.

HALLEY MERLO, Hugo. *Fundamentos para la Reforma del Estatuto Agrario*. Ponencia presentada en el Panel sobre el Estatuto Agrario. Asunción, Red Rural de Organizaciones Privadas de Desarrollo, 2001.

INFORMATIVO CAMPESINO (IC), (1989/2002), varios números. Asunción: CDE.

INFORMATIVO LABORAL (IL), (1993/1999), varios números. Asunción: CDE.

LAMBERT, Peter y VILLALBA, Roberto. *Cuadernos de Historia Obrera – 1904- 1936*. Asunción: CDE, 1991, 32 p. (Serie Cuadernos de Historia Obrera, N° 2).

*Los campesinos y el Mercosur. Encuentro de Organizaciones Campesinas para la Participación en el Mercosur*. Asunción: QR, 1994, 29 pp.

MARTÍNEZ, Ofelia y MONTE, Mary. *Dios proteja destino patria: las concepcioneras de 1901*. Asunción: CDE, 1999. 150 pp.

MELIÀ, Bartomeu. *Una nación, dos culturas*. Asunción: CEPAG, 1997, 132 p.

MUNICIPALIDAD DE ASUNCIÓN. *En los barrios de Asunción: Participación ciudadana y descentralización*. Asunción: Municipalidad de Asunción y Fundación Friedrich Ebert, 1995.

MUNICIPALIDAD DE ASUNCIÓN. *Promesa cumplida. Cinco años de gobierno de la ciudad de Asunción. 1991-1996*. Asunción: Municipalidad de Asunción, 1996, 258 pp.

NICKSON, Andrew. *Breve Historia del Movimiento Obrero Paraguayo, 1880-1984*. Asunción: CDE, 1987, 37 p. (Serie Contribuciones N° 1)

NOHLEN, Dieter. *Sistemas electorales del mundo*. Madrid: Centro de Estudios



Constitucionales, 1989.

PARAGUAY – Secretaría de la Mujer – Presidencia de la República (SMPR). Beijing + 5. Informe nacional. Evaluación de la Implementación. Plataforma de Acción Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer. Asunción: SMPR y Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM), 2001, 123 p.

PARAGUAY . Informe inicial por el Estado parte de conformidad con el artículo 18 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. Asunción: 1992, mimeo.

PARSONS, Talcott, “Full Citizenship for the Negro American?”. In: *Sociological Theory and Modern Society*. New York: The Free Press, 1967.

PARTIDO SOCIALISTA OBRERO ESPAÑOL (PSOE) y otros. *Jornadas por la democracia en el Paragua*. Madrid, PSOE, 135 p.

PÉREZ CORREA, Edelmira. “Hacia una nueva visión de lo rural”. In: GARRACA, Norma (comp.). *¿Una nueva ruralidad en América Latina?*. Buenos Aires: CLACSO, 2001.

PETRAS, James. *Latinoamérica: la izquierda devuelve el golpe*. <http://www.rebellion.org/petras/petrasconclusion.htm> [diciembre 2002]

RED RURAL DE ORGANIZACIONES PRIVADAS DE DESARROLLO (1993), *Participación y organización campesina*, Asunción, Red Rural de Organizaciones Privadas de Desarrollo, 90 p. (Comisión de Trabajo N° 4).

RIQUELME, Quintí. *Los sin tierra en Paraguay: conflictos agrarios y movimiento campesino*. Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), 2003, 216 p., (Colección Becas de Investigación CLACSO – ASDI).

ROULET, Florencia.. *La resistencia de los guaraní del Paraguay a la conquista española (1537 - 1556)*. Posadas, Editorial Universitaria – Universidad Nacional de Misiones, 1993, 299 p.

SMPR, NNUU y CMP. *Definición de prioridades de la Conferencia Mundial sobre la Mujer*. Paraguay, Asunción, SMPR, NNUU y CMP, 120 p.1996.

SOTO, Clyde. “Marcas culturales para las mujeres en la sociedad paraguaya”. In: *Acción*, N° 188. Asunción: CEPAG,1998, pp. 9-13.

SOTO, Clyde; BAREIRO, Line y SOTO, Lilian. *Mujeres y hombres líderes. Vivencias y opiniones de la población*. Asunción: Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República y Centro de Documentación y Estudios (CDE), 2003,135 p.

SUSNIK, Branislava. *El indio colonial del Paraguay*. Asunción: Museo Etnográfico Andrés Barbero, Tomo I: El guaraní colonial, 1965.

VILLALBA, Roberto. *Relación Estado – movimiento obrero: Proceso de desarticulación de los desafíos*. Asunción: 1986, mimeo.

# Experiencias con incidencia en políticas públicas

## el caso uruguayo

Christian A. Mirza

### Historia de la democracia y de los actores sociales

#### Hitos en la historia nacional

Christian A. Mirza es Asistente Social, Cientista Político, profesor de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República (FCS-UDELAR) y coordinador de la Unidad Pymes, Intendencia Municipal de Montevideo.

No pretendemos relatar exhaustivamente y con detalle la historia nacional, porque no somos historiadores ni tampoco es el objeto de la presente publicación. No obstante, habremos de establecer algunos hitos que nos resultan fundamentales en el proceso de construcción de la democracia y de las identidades nacionales en el subcontinente sudamericano.

Para ello, en este capítulo señalamos los momentos más relevantes a nuestro juicio, asumiendo que éstos, si bien no pueden explicarse sólo desde un análisis coyuntural, han dejado huellas históricamente reconocidas por todos. En el capítulo siguiente profundizamos el papel de los sindicatos y las gremiales empresariales, por ser actores de importancia, sobre todo en el marco del modelo de desarrollo capitalista en su fase industrial y al amparo de una política de sustitución de importaciones de signo “desarrollista”.

#### El proyecto de José Artigas (1811- 1820)

Primer proyecto de emancipación genuina y auténticamente popular, la revolución artiguista constituye efectivamente un pilar fundacional de innegable trascendencia aunque, al decir de muchos historiadores, no era precisamente el sueño del Uruguay actual el que albergara el caudillo de la patria, sino que alentaba entonces un proyecto de integración federalista que unió por poco tiempo a las provincias argentinas y paraguayas con la provincia oriental en la Liga Federal. Eran los gauchos, criollos, negros, mulatos e indios los que seguían a Don José Artigas, que aspiraba y defendía la distribución igualitaria y justa de las tierras y la dedicación de los esfuerzos de un gobierno auténticamente popular y democrático por proteger a los más «infelices».

Tan opositor al poder colonial de España como a la dominación de cualquier fuerza extranjera que pretendiera sojuzgar la voluntad y soberanía de los pueblos, el prócer José Artigas no encontraría todo el respaldo militar

suficiente y, además, también sería traicionado por algunos jefes provinciales que lo forzaron al autoexilio en Paraguay.

## **El segundo proceso de emancipación, la declaración de independencia, la “cruzada de los 33 orientales” (1820 - 1830)**

Años más tarde, y a pesar de la derrota del primer proyecto emancipatorio en nuestras tierras, retomaba fuerza la vocación independentista con la Cruzada Libertadora, liderada por Juan Antonio Lavalleja, e iniciada en tierras orientales el 19 de abril de 1825, con el desembarco de los “33 Orientales” en la playa de la Agraciada (litoral oeste en la frontera con Argentina).

Tras sucesivas batallas en que los orientales enfrentaron a las tropas lusobrasileñas, y contando con el apoyo de Buenos Aires, la Sala de Representantes instalada en la ciudad de Florida, y cuyo hito fundacional fue la sesión del 25 de agosto de 1825, aprueba las tres leyes fundamentales: de la Independencia, del Pabellón y de la Unión, cristalizando el nacimiento de la República Oriental del Uruguay;

Una realidad social marcada por el dualismo entre Montevideo y la campaña (incipiente burguesía y decadente patriciado colonial, por un lado, y gauchos, paisanos y “hombres libres” en el campo, por el otro), acentuada por el exterminio de los últimos indígenas (principalmente *charrúas*), en la “masacre de Salsipuedes” en 1832 por parte de Rivera, dejaría su huella en la propia conformación de la estructura demográfica y cultural.

En los enfrentamientos entre bandos y disputas por el control de la naciente y aún frágil nación, los caudillos Fructuoso Rivera, Manuel Oribe y Juan Antonio Lavalleja se erigen como portadores de las “divisas” coloradas y blancas, origen de los partidos tradicionales: de un lado el Partido Colorado y del otro el Partido Nacional (blanco), que se enfrentan de manera sangrienta en la Guerra Grande (lucha fratricida) entre los años 1839 y 1852.

## **Modernización y disciplinamiento entre 1870-1900**

Finalizada la Guerra Grande se perfila un formato político bipartidista, aún cuando las estructuras no estaban consolidadas. Lentamente, se construye un Estado fuertemente centralista, se moderniza el país con la incorporación de las innovaciones tecnológicas en materia de industrialización incipiente, comunicaciones, transporte y crecimiento del comercio. Montevideo se constituye en puerto competitivo y mejor dotado geográficamente que Buenos Aires, y la República Oriental del Uruguay se prefigura como una de las culturas más “europeizadas” del subcontinente, a falta de indígenas (exterminados), con escaso peso cuantitativo de los negros que ya no eran esclavos (aunque se reconoce la discriminación en lo relativo al acceso a trabajos bien remunerados) y con una incipiente clase media (comerciantes, doctores, funcionarios estatales).

Las protoformaciones de base popular se apoyan en el mutualismo, gremios de oficios y nucleamientos en torno a las asociaciones de inmigrantes. En este período se funda el primer sindicato en el Uruguay en 1870, la Sociedad Tipográfica, y más tarde la Federación de los Trabajadores del Uruguay, por influencia de los anarquistas europeos, creándose las «sociedades de resistencia», denominación utilizada para designar a los primeros sindicatos de obreros (BENJAMÍN, 1999).

Pero con el militarismo de fines del siglo XIX se afianza el modelo capitalista y de algún modo el propio Estado nacional asume una función no sólo de regulación sino también de generación del mercado y disciplinamiento de la mano de obra asalariada.

### **El batllismo, la «socialdemocracia vernácula» (1903-1930)**

El 1° de marzo de 1903 asume la presidencia Don José Batlle y Ordóñez, caudillo del Partido Colorado, quien marcara profundamente la configuración de un modelo económico y social volcado a los intereses de los trabajadores y de una fisonomía del Estado de impronta paternalista y protectora. De filosofía liberal y fuertemente anticlerical, el Dr. Batlle y Ordóñez se oponía a la concepción de un Estado «juez y gendarme». Al contrario, “...el Estado debía acentuar su intervención en aras de la tranquilidad pública y de la justicia social. Al actuar como árbitro en los diversos conflictos sociales, debía tener presente que la justicia debía inclinarlo a la protección de los más débiles de la sociedad: el obrero (jornada laboral de 8 horas); el empleado (extensión de las jubilaciones); el anciano (pensiones a la vejez); el enfermo (asistencia pública, laica y obligatoria); el niño (educación secundaria gratuita); la mujer (divorcio por su sola voluntad)” (BENJAMÍN, 1999).

Como se observa, acompañando los reclamos de las clases subalternas, las dos presidencias del Dr. J. Batlle y Ordóñez provocaron mejoras sensibles en las condiciones y bienestar de los trabajadores y dejaron un legado social comparable en cierto modo a los Estados de Bienestar europeos.

### **El inicio del largo proceso de unidad sindical (1905)**

Fueron tiempos de relativa turbulencia, precedidos por la revolución de Aparicio Saravia, caudillo del Partido Nacional, que se levantara en armas en 1904; y por las huelgas de los trabajadores, portuarios, obreros del ferrocarril, tranviarios, y zapateros, entre tantos miles que participaron activamente en aquellas movilizaciones. Es el contexto propicio y fermental para la fundación, en 1905, de la primera federación de sindicatos obreros de inspiración anarquista, la FORU (Federación Obrera Regional Uruguaya), que obtuvo una permisiva actitud del Estado para su desarrollo en los primeros años del gobierno de José Batlle y Ordóñez.

Sin duda, los gobiernos posteriores a Batlle y Ordóñez no fueron com-

placientes con los sindicatos, y colocaron a la Policía como fuerza represora de las huelgas y manifestaciones obreras. El enfrentamiento social fue madurando el acercamiento y aumentando la articulación entre organizaciones de trabajadores, sobre todo de sindicatos y agremiaciones rurales. Está claro que las formas de producción agropecuarias caracterizadas por la presencia de latifundios, de un lado, y numerosos minifundios, de otro, más la temprana urbanización del territorio, no propiciaron la emergencia de un campesinado tal como se registra en la mayoría de los países latinoamericanos.

### **El primer golpe de Estado en el siglo XX (marzo de 1933)**

El golpe de Estado de Gabriel Terra, quien había sido electo presidente constitucional, representó una reacción antierreformista a las orientaciones y políticas de cuño batllistas prevaletentes hasta el inicio de la década del 30. Apoyado por sectores minoritarios de su propio Partido Colorado y por la mayoría nacionalista (de influencia ruralista), el golpe contó con la pública complacencia y beneplácito de los ingleses, quienes habían visto sus intereses económicos jaqueados durante la hegemonía batllista. Aun cuando la resistencia popular no fue significativa, el 31 de marzo de 1933 se produjo una ocupación estudiantil de la Universidad en oposición al golpe de Estado y - año más tarde - una importante huelga de trabajadores gráficos en 1934.

De manera reiterada se ha catalogado de «dictablanda» al gobierno ejercido por Gabriel Terra, por no haber prohibido la acción de los partidos políticos ni de las organizaciones populares, gremiales y sindicales. No obstante, hubo muertos (entre ellos, algunos ilustres defensores de la institucionalidad democrática, como Grauert y Baltasar Brum), deportados y presos políticos, violación de derechos constitucionales y quiebre del proceso institucional.

### **La culminación del proceso de unificación sindical (1965-1966)**

Dos décadas después de recuperada la institucionalidad democrática y en el marco del retorno del Partido Colorado al gobierno, luego del breve ensayo colegiado del Partido Nacional (Blanco), se abre una década plagada de movilizaciones populares, estudiantiles y obreras.

La inexistencia de un campesinado nacional no impidió la emergencia de empujes reivindicativos, que se alzaron contra las condiciones de vida y de trabajo de los asalariados rurales, siendo el sindicato de cañeros del Norte, Unión de Trabajadores del Azúcar de Artigas (UTAA), un verdadero símbolo, que diera origen al Movimiento de Liberación Nacional (Tupamaros). De todos modos, la guerrilla urbana, estrategia y táctica de lucha asumida por aquel movimiento, no pudo fructificar por carencia de respaldo popular y por la pronta reacción de los sectores de la derecha en el gobierno. La implantación de las medidas prontas de seguridad, que pusieron en jaque la democracia, fue decidida en 1968 por el entonces presidente Jorge Pacheco Areco, anun-

ciando el principio del autoritarismo y la antesala de la dictadura militar.

En medio de un clima de represión y tensión social, de crisis financiera y estancamiento productivo, varias organizaciones sociales (sindicales, culturales, estudiantiles, de jubilados, de artesanos, entre otros) entre las que se encontraba la CNT, de reciente formación, convocaron al Congreso del Pueblo (julio de 1965), que representa un hito en la historia del movimiento popular por haber concitado la adhesión de varios actores importantes de la sociedad y el primer intento serio de articulación de los movimientos sociales. Las marchas y contramarchas habidas en el seno del movimiento de trabajadores desde los primeros años del siglo XX culminan asimismo con su unificación, fundándose la Convención Nacional de Trabajadores (central sindical única, vigente hasta la fecha).

### **La ruptura del bipartidismo político (1971)**

En los albores de los setenta y tras varias convocatorias desde sectores de la izquierda y centro-izquierda (llamamientos a formar un frente popular, formulados en 1968 y 1969 por el Arq. Juan Pablo Terra, líder histórico de la democracia cristiana uruguaya), nace el Frente Amplio (FA), coalición heterogénea y plural en la cual convergen comunistas, demócratas cristianos, corrientes “radicales” de la izquierda, grupos escindidos de los partidos tradicionales, socialistas, independientes, intelectuales y artistas.

Con el general Líber Seregni como candidato a la presidencia, el FA obtiene, en su primera elección, alrededor de un 18% del total de votos en todo el país, constituyéndose en la tercera fuerza política. Con una clara vocación transformadora, defensora del sistema democrático y de raigambre popular, esta fuerza política emerge con un vigor inusitado, sacudiendo las bases del *statu quo* en el sistema de partidos políticos.

### **El segundo golpe de Estado en el siglo (1973)**

El 27 de junio de 1973, se disuelve el Parlamento, se decreta el estado de sitio, la proscripción e ilegalización de casi todos los partidos de izquierda, y la clausura de los medios de prensa opositores. El pretexto: la necesidad de proteger a la nación de la agresión subversiva de la guerrilla y de otros movimientos violentos, aunque para esa fecha tal “peligro” había virtualmente desaparecido tras la derrota militar del MLN, lo que fue reconocido años más tarde por algunos de los voceros del golpismo. La causa real: detener el avance de las fuerzas sociales progresistas y de la izquierda política, desmantelar toda opción alternativa y facilitar la implantación de un modelo económico neoliberal.

El presidente constitucional Juan María Bordaberry (Partido Colorado) da el golpe de Estado y asume todos los poderes. Los militares rodean el Palacio Legislativo, y comienza la persecución de dirigentes y mili-

tantes sociales y políticos, que en realidad ya se venía operando hacía tiempo en el marco de las medidas prontas de seguridad y desde los aparatos paramilitares, con prácticas sistemáticas de torturas, asesinatos y desapariciones forzosas.

Un túnel oscuro y siniestro, sin salida aparente, dibujaba el recorrido de los siguientes 13 años en la historia nacional. Aquella dictadura blanda de Gabriel Terra parecía «anodina» en comparación a la violencia sustentada en la doctrina de la seguridad nacional, de triste memoria para Sudamérica, desatada por el régimen militar, que en pocos meses revelaría sus verdaderos planes para el país. Los costos humanos fueron enormes, y hasta hoy la cuestión de los desaparecidos y muertos no ha concluido, pese a la ley de impunidad votada a la salida de la dictadura en 1984, y a las conclusiones de la Comisión por la Paz, que concluyó su labor en el 2003 con el reconocimiento, por parte del Estado, de las atrocidades cometidas.

Tras el golpe de Estado, la respuesta y la resistencia popular se expresaron con la huelga general decretada por la CNT, que paralizó todas las actividades comerciales, productivas, de enseñanza, etc, durante quince días; y con las manifestaciones callejeras del 9 de julio, duramente reprimidas por las Fuerzas Armadas y la Policía.

A lo largo de más de una década, y con todas las libertades constreñidas por el régimen cívico-militar, hubo quienes se constituyeron en cómplices de la dictadura y se sumaron a la parodia legislativa del Consejo de Estado, pretendiendo emular a las Cámaras de Representantes y de Senadores. De otra parte, los partidos proscritos, en especial los de izquierda, continuaron su actividad, desde el exterior, y también en la clandestinidad, en territorio nacional. El movimiento popular mantuvo latente su vigor democrático, resistiendo desde las expresiones del canto popular, las murgas contestatarias (conjuntos musicales del carnaval uruguayo), las cooperativas de vivienda y el teatro independiente.

Los pocos sindicalistas no encarcelados siguieron con la tarea de la resistencia civil, pero el movimiento cooperativo fue el que más se desarrolló en este período. La Federación Unificadora de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua (Fucvam), fundada en 1970, adquiere visibilidad, movilizándose socialmente en las sucesivas conmemoraciones del día mundial del cooperativismo. A veces se realizaban marchas pacíficas, otras se aprovechaba la inauguración de los diversos servicios comunitarios de las cooperativas de vivienda.

Los estudiantes en sus asociaciones civiles, las numerosas ONGs de base y de investigación, los artistas en sus organizaciones y manifestaciones culturales, los vecinos nucleados en comisiones de fomento barrial, clubes sociales y deportivos, las parroquias de la Iglesia Católica, todos ellos y muchos más ámbitos fueron tejiendo la voluntad inequívoca de impedir la cristalización del modelo autoritario.

## **Plebiscito del 30 de noviembre de 1980**

Si es que hay efectivamente un mojón en la historia de la democracia, el plebiscito de noviembre de 1980 parece significar el inicio del fin de la dictadura militar. En el último domingo del mes de noviembre de ese año, el resultado de las urnas sorprendería a todos, tanto a militares y personeros del gobierno de facto como a la oposición y ciudadanos en general.

El triunfo por amplia mayoría del no (más del 60% de los votos) al proyecto de nueva Constitución, que era concretamente lo que se sometía a votación popular, le infligió una dura derrota al régimen militar sin derramar ni una gota de sangre. El acontecimiento reviste una singular trascendencia, especialmente si tenemos en cuenta que el gobierno de la época manejaba absolutamente todos los resortes de información y difusión a través de los medios de comunicación masivos. Maniatada y censurada la prensa opositora (los pocos semanarios y revistas existentes apenas duraban escasos meses en circulación), y con los partidos políticos sin capacidad de respuesta pública, sólo quedaba la imaginación popular y los intersticios de los mensajes subliminales para enfrentar una campaña que trató de perpetuar el dominio militar sobre la sociedad civil y la sociedad política.

Es posible, pues, inferir que se trató de una victoria de raíz eminentemente popular, producto del desarrollo de la conciencia cívica, en la que se manifestaron los deseos de libertad y esperanza en la recuperación de la dignidad.

## **El renacer de la acción colectiva pública (1982/1983)**

Poco tiempo después del plebiscito de 1980, las válvulas de escape del autoritarismo se fueron abriendo progresiva y paulatinamente para permitir que las diversas fuerzas sociales se organizaran y reconstruyeran sus redes solidarias de manera pública. Las elecciones internas de los partidos políticos en el año 1982 aparecían como una primavera anticipada del retorno a la democracia, que efectivamente se concretaría dos años más tarde con la transferencia del gobierno.

Es en esta etapa, plena de ebulliciones sociales, que resurge el movimiento sindical, con el Plenario Intersindical de Trabajadores (PIT), configurando de hecho la refundación del movimiento obrero. El acto de celebración del 1° de mayo, organizado y convocado por el PIT, se convierte en la más grande manifestación callejera del pueblo uruguayo desde el golpe de Estado, con la presencia de más de 120 mil personas congregadas en los alrededores del Palacio Legislativo como símbolo de un anhelo unánime de libertad y democracia.

Los estudiantes salen de nuevo a la calle, organizando la emblemática «marcha de la primavera», convocada por la asociación de estudiantes AS-CEEP en septiembre de 1983. Dicha asociación, al igual que el PIT, se erigía como la continuadora y heredera natural de la histórica Federación de



Estudiantes Universitarios del Uruguay (FEUU), también ilegalizada por el régimen militar.

Por otra parte, el movimiento cooperativo se consolidaba en torno a FUCVAM y a otras federaciones de cooperativas, de producción y trabajo, de consumo, ahorro y crédito, o agropecuarias. Simultáneamente, una miríada de organizaciones sociales emergía a la superficie. Entre aquéllas, merece destacarse la labor de la Federación Rural, que capitalizó gran parte del sentimiento opositor en sus ferias ganaderas y agrarias, organizadas anualmente en el Predio Ferial del Prado, de propiedad municipal.

### **El acto del 27 de noviembre de 1983: un río de libertad**

Ese día, todos los partidos políticos y todas las organizaciones sociales del más amplio espectro confluyeron al pie del Obelisco emplazado en Montevideo y ante más de 300 mil personas dieron un paso significativo hacia el fin de la dictadura militar.

Desde lo alto de una azotea en uno de los edificios que rodeaban el estrado, un fotógrafo (J. Plá), atrapaba en su caja mágica ese momento histórico; la perspectiva hacía posible imaginarse un verdadero río humano; aquella «masa» de gente bordeada por un frondoso follaje verde representaba efectivamente un cauce incontenible, un “río de libertad”.

A partir de ese momento ya no habría marcha atrás en el proceso de transición a la democracia; y finalmente los militares convocaban al diálogo a los demás actores políticos con el fin de negociar la salida del poder y el retorno a la institucionalidad perdida. El Pacto del Club Naval marcaría entonces las coordenadas del cronograma que determinaría el regreso de los partidos políticos a la escena pública y el abandono del gobierno por parte de los militares.

### **Recuperación de la democracia (1984)**

Con las elecciones de noviembre de 1984 el país recuperó la senda democrática, aun cuando hubo proscriptos y partidos que no pudieron presentar a sus candidatos más representativos. Quizás la figura carismática del entonces líder del Partido Nacional Wilson Ferreira Aldunate fuera el ejemplo más notorio al respecto.

Del Pacto del Club Naval emanaron las limitaciones y condicionamientos, entre los que se destaca el acuerdo de no juzgar a los militares por los actos cometidos durante la dictadura (crímenes, torturas, desapariciones, secuestros, encarcelamiento, persecución ideológica).

El movimiento popular, constituido por una constelación de organizaciones de base, federaciones, gremios, sindicatos; tanto desde la vertiente tradicional como de los nuevos movimientos sociales -Coordinadora de Ollas Populares; Comedores y Merenderos Infantiles; Movimiento Pro Vida Decorosa (MOVIDE); ONGs, comisiones barriales, organizaciones ambienta-

listas, Plenario de Mujeres del Uruguay (PLEMUU) y otras organizaciones femeninas, entre tantas otras-, participó activamente en términos de presión y resistencia, empujando decisivamente la caída del gobierno de facto. La coyuntura singular exigió privilegiar la convergencia y coincidencia programática más que resaltar las diferencias latentes en cuanto a cómo reconstruir un país casi devastado social, política y económicamente tras más de una década de autoritarismo.

La Intersocial, frente formado *ad hoc*, aglutinó a todas las organizaciones sociales, desde el PIT-CNT, síntesis de la nueva y la tradicional central de trabajadores, hasta la ASCEEP-FEUU, homóloga a nivel estudiantil, pasando por FUCVAM, redes de ONGs, organizaciones de productores rurales así como instituciones de carácter confesional (Iglesia Católica, Metodista, entre otras), y representó el segundo intento más relevante de acuerdo de alcance nacional y global, condensando la gran cantidad de luchas del Movimiento Social.

La Concertación Nacional Programática fue otro ensayo inédito, por la adhesión y activa participación de los actores sociales implicados desde su creación. Todos los partidos políticos, más todas las organizaciones sociales, culturales y religiosas, se encontraron en diferentes ámbitos de elaboración de propuestas y políticas públicas, tanto generales como sectoriales (vivienda, educación, salud, trabajo, etc..).

### **La respuesta civil ante el avance del neoliberalismo (1992)**

El Plebiscito realizado en 1992 le puso un serio obstáculo al modelo neoliberal que intentó implantar en el país el gobierno de Luis Alberto Lacalle (Partido Nacional). Efectivamente se trató de una consulta popular que detuvo, con una avalancha de votos en las urnas, el proceso de privatización de la empresa pública ANTEL (telefónica), representando de hecho la mejor y más clara defensa del patrimonio nacional. A partir de entonces, los movimientos sociales más relevantes, acompañados por la mayoría de la población, se erigieron en la columna vertebral de la resistencia al modelo que ideológicamente se pretendía imponer como hegemónico. Sucesivas movilizaciones y nuevos plebiscitos – no todos ellos exitosos –, fueron las herramientas de lucha que los sectores populares profundizaron para enfrentar una etapa caracterizada por el desmantelamiento de la industria manufacturera, la apertura indiscriminada de la economía y la prevalencia del mercado como elemento fundamental en la asignación de los recursos. La década del 90 dejó como saldo la más alta tasa de desempleo en la historia del Uruguay (casi un 20%); la peor crisis económica, financiera y social, a causa de la recesión que se inició en 1998, con pérdida del poder adquisitivo de la enorme mayoría de la población, concentración del ingreso, aumento de la pobreza, estancamiento productivo y pérdida de reservas monetarias; y un formato partidista que oponía, de un lado, a los sectores conservadores – partidos Colorado y Nacional, y de otro, a las fuerzas progresistas, que asu-

mían por vez primera el gobierno en la capital (Encuentro Progresista – Frente Amplio).

### **Articulación de un amplio frente social (2002)**

A inicios del siglo XXI, y sumergidos en una profunda crisis que fue horadando las bases productivas de la nación, empujando a decenas de miles de trabajadores a la desocupación y a la precarización, y dejando aún más postados a enormes contingentes de mujeres, hombres, niños y ancianos sumidos en la pobreza y la marginalidad, los actores sociales emprendieron una campaña de movilizaciones conjuntas en torno a una nueva iniciativa, denominada la *Concertación por el Crecimiento y el Trabajo*, plataforma que aglutinó a casi todo el espectro social del Uruguay (PIT-CNT, FUCVAM, Federación Rural, Organizaciones Vecinales, FEUU, ANMYPE, entre tantas otras). De esta manera, se llegó a convocar a decenas de miles de personas en dos actos emblemáticos, el 16 de abril y el 25 de agosto del 2002, que expresaron un mensaje unitario de rechazo frontal a las políticas del gobierno nacional.

### **La ciudadanía se rebela, el modelo se resquebraja (2003).**

Tras la crisis que patentizó el fracaso rotundo de un modelo económico y social excluyente y concentrador de la riqueza, la ciudadanía se expresaría una vez más a través de las urnas en el Referéndum del 7 de diciembre de 2003. Ese domingo, el pueblo uruguayo se volcó masivamente a las urnas, la expresión más emblemática de todo sistema democrático, votando a favor de la derogación de varios artículos de la Ley de Asociación de ANCAP, que es la empresa pública que refina y distribuye el petróleo, representando en los hechos un duro revés para el gobierno. El Referéndum había sido promovido en primera instancia por la Federación ANCAP y por todo el movimiento sindical (PIT-CNT), y apoyado también por FUCVAM y varias organizaciones sociales, lo mismo que por la mayoría de la oposición estructurada en torno a la coalición de izquierdas Encuentro Progresista-Frente Amplio. Con un 62% a favor de la derogación, no cabía otra lectura que la de un fuerte rechazo al gobierno, en reclamo del cambio de rumbo anhelado por una amplísima mayoría ciudadana, y acaso el preludio del fin de una época de hegemonía conservadora en Uruguay, tras más de un siglo y medio en el poder.

### **Papel de la sociedad civil y su articulación con el Estado y el sistema político**

La sociedad civil uruguayana se caracteriza por su densidad organizacional, pluralidad y heterogeneidad. La riqueza de la trama social está enraizada en las necesidades de la población y en las demandas no satisfechas por

el Estado, de tal modo que han impulsado la iniciativa popular la búsqueda de soluciones solidarias y de ayuda mutua, y la emergencia de formatos de autogestión y cogestión de servicios comunitarios.

Durante el período autoritario, de junio de 1973 a noviembre de 1984, muchas de las organizaciones sociales, sobre todo los gremios sindicales y estudiantiles, fueron perseguidas, sus dirigentes encarcelados o exiliados y sus actividades limitadas o prohibidas. Pero fueron estas organizaciones sociales las que, refugiadas en estructuras clandestinas o semiclandestinas, resistieron los embates de la represión y sostuvieron opciones democráticas en plena dictadura (TERRA, 1995). Basta recordar el surgimiento de cooperativas de vivienda en los primeros años de los setenta, sus asociaciones territoriales y su gremial Fucvam, para destacar su labor incansable en la defensa de la justicia, la libertad y la democracia.

Más adelante, en la restauración democrática, las iniciativas de la Intersocial, en tanto ámbito más o menos formalizado de convergencia de múltiples organizaciones sociales, demostraron el papel relevante que la sociedad civil podía jugar en condiciones totalmente adversas.

Actualmente, la sociedad civil uruguaya cuenta con experiencia y práctica social acumuladas, de modo que, madura y responsablemente, canaliza buena parte de la participación ciudadana decepcionada por la ausencia de soluciones y respuestas que el sistema político y el Estado deberían brindar ante los acuciantes dramas cotidianos: el desempleo, la pérdida de ingresos, la creciente emigración, especialmente de sus jóvenes, la infantilización de la pobreza y su expansión en la última década, el deterioro de los sistemas de protección, la degradación de la cobertura de salud, la destrucción del aparato productivo, el abandono a su suerte del sector agropecuario, entre tantos otros problemas sociales que dan cuenta de la recesión y del estancamiento económico.

Para ello, en su articulación con el sistema político, el papel de la sociedad civil se caracteriza por ser fuertemente interpelante pero simultáneamente propositivo; donde no se escatiman adjetivaciones a la hora de señalar responsables de la actual situación socioeconómica, pero donde también se abren espacios para el diálogo y la discusión colectiva.

Empero, la historia de cierta dependencia del sistema político, y más particularmente del Estado, hace que esta sociedad civil no logre aún ocupar un sitio privilegiado en el escenario socio-político.

Las Cámaras Empresariales – Cámara Nacional de Comercio, Cámara de Industrias del Uruguay, Cámara de la Construcción, Asociación Rural, Federación Rural, entre las más relevantes – surgieron mayoritariamente entre 1875 y 1920, y han sido, durante el siglo XX, tributarias de un Estado protector, con sus intereses asegurados por la vía del apoyo a quienes, tanto en el ámbito del Poder Ejecutivo como del Parlamento, les representara y defendiera sus posiciones y privilegios obtenidos. Incapaces de mantener autonomía como actores sociales, tampoco llegaron a articular proyectos

que pudieran ser compartidos por la mayoría de los ciudadanos.

Por otra parte, los sindicatos y gremiales estudiantiles intentaron construir un discurso y un proyecto societal de carácter clasista que pudiera abarcar al conjunto de la sociedad. Hoy, sus intentos han sido frustrados, al menos parcialmente, en consecuencia de conflictos internos y por la dificultad en adecuarse a los cambios en la estructura del empleo y a la sustancial transformación de las relaciones gremiales con sus afiliados. La hegemonía del capital, más la movilidad y autonomía que lo hace incontrolable por parte de los Estados nacionales, exigen a los movimientos sociales históricos encontrar nuevas fórmulas y estrategias de reivindicación, movilización y negociación.

Por último, señalemos que un Tercer Sector, tan heterogéneo como rico en sus manifestaciones, juega un relevante papel en la ejecución de políticas sociales, habilitando al Estado a recostarse en sus capacidades y en la proximidad de sus vínculos con la población, generalmente mejores si se las compara con los aparatos burocráticos.

## **Sindicatos y organizaciones gremiales: breve reseña de su evolución histórica**

El movimiento sindical, hunde sus orígenes en las medianías del siglo XIX, con la creación de la Sociedad Tipográfica Montevideana en el año 1870. Si repasamos sucintamente la evolución histórica de las organizaciones sindicales, observaremos un lento, convulsionado pero firme itinerario que culmina casi un siglo más tarde, en 1966, con la fundación de la Convención Nacional de Trabajadores<sup>1</sup> (CNT), cristalizando así un complejo proceso de unificación sindical.

Siguiendo la periodización que propone Héctor Rodríguez<sup>2</sup> (RODRÍGUEZ, 1985), se pueden distinguir cinco etapas que, más allá de la precisión de las fechas de corte (siempre un poco arbitrarias), revelan ciertos rasgos que caracterizaron y diferenciaron una de otra.

### **Período de gestación (1870 - 1905)**

Este período será testigo de la emergencia de las protoformas de lucha y asociación gremial, al abrigo de una estructuración económica que alentaba las agregaciones de trabajadores y exigía respuestas de solidaridad y ayuda mutua. De hecho, la primera formación sindical era a la vez una asociación de socorros mutuos, con polivalencia de sus funciones, de protección y de afirmación de identidades culturales.

En 1905 se constituyó la primera central sindical, la Federación Obrera Regional Uruguay (FORU), de raíz e inspiración anarquista, que trazara una impronta fuertemente ideologizada de las luchas clasistas.

1 Aunque la CNT ya se había fundado en 1961, es en 1966 que se aprueban sus estatutos y estructura organizativa, quedando incluidos la enorme mayoría de los sindicatos y federaciones.

2 RODRÍGUEZ, Héctor "Unidad Sindical y Huelga General" Centro Uruguay Independiente, 1985.

## Período de divisiones y vaivenes (1905-1936)

Durante su desarrollo surgen dos centrales sindicales, además de la FORU: la Unión Sindical Uruguaya (USU), en 1923, de influencia anarco-sindicalista, y la Confederación General del Trabajo de Uruguay (CGTU), en 1929, de clara tendencia comunista.

La etapa estuvo signada por el enfrentamiento de carácter ideológico entre las diferentes gremiales, con efecto directo en la debilidad del movimiento organizado de trabajadores a la hora de las movilizaciones y de la presión ante los gobiernos de turno y las cámaras empresariales emergentes.

## Período de ensayos y acercamientos (1936-1956)

La huelga de los trabajadores gráficos de 1934, durante la dictadura de G. Terra<sup>3</sup>, marcó sin duda un punto de inflexión en términos de adquirir conciencia colectiva acerca de la significación de la unidad sindical. Al mismo tiempo, los sectores empresariales implicados en el conflicto evidenciaron una connivencia entre los opositores al gobierno autoritario y los que apoyaban a Terra sin ambages. En la cuestión de la defensa de sus intereses económicos, ambos grupos estaban del mismo lado.

De alguna manera estos hechos influyeron decididamente para que se iniciara una estrategia de acercamiento y diálogo intersindical, favoreciendo acciones conjuntas de las centrales todavía autónomas. Es en este marco que se registra el primer paso a la unificación del movimiento sindical, particularmente en 1942, cuando se convoca a un congreso con la finalidad de crear la Unión General de Trabajadores (UGT). Por otra parte, fue en la década de los 40 que se ensayaron las primeras experiencias de los Consejos de Salarios, ámbitos mixtos de negociación entre agentes que representaban al capital y al trabajo, mediados por el Estado. Dichos Consejos de Salarios fueron creados por la ley votada en el Legislativo el día 12 de noviembre de 1943, y tenían como objetivo básico la fijación del salario mínimo por rama de industria y comercio. Estaban constituidos por 3 representantes del Estado, 2 delegados de las patronales y dos de los sectores obreros, eran convocados por el Poder Ejecutivo y duraban un año en sus funciones.

Es también en este período que surgen, se multiplican y desarrollan numerosas organizaciones barriales – Comisiones de Fomento Vecinal –, que actúan en cada ciudad y pueblo, en cada barrio de las urbes más importantes, tanto para el mejoramiento del entorno urbano como, sobre todo, para el impulso de actividades recreativas, culturales, que contenían un fuerte espíritu gregario y asociativo.

<sup>3</sup> Gabriel Terra: fue abogado, ministro y dirigente del Partido Colorado, presidente de la República. Durante su mandato dio un golpe de Estado el 31 de marzo de 1933, con el apoyo de sus allegados, sectores del Partido Nacional (herrerismo), antibatllistas y la oposición de los batllistas, comunistas, socialistas y blancos independientes.

## **Hacia la unidad sindical (1956-1973)**

Mas allá de los innumerables enfrentamientos entre fracciones y sindicatos, durante la década de los 50 se fue forjando la unidad sindical, al calor de luchas y enfrentamientos, pero al influjo de algunas agremiaciones que iban ganando posiciones de fuerza y relevancia por el peso en la economía nacional, por entonces muy volcada al mercado interno y en el marco del modelo sustitutivo de importaciones que contribuyó al mayor desarrollo de la industria nacional.

Recordemos el contexto de los 60: el inicio del período de estancamiento productivo y la expansión de los modelos autoritarios, que en el Cono Sur latinoamericano comenzaban a implementar su esquema de dominación.

La realización del Congreso del Pueblo con más de 800 organizaciones representadas, la huelga masiva de abril de 1965 y la convocatoria - proveniente del gobierno - a los sindicatos a formar parte del Consejo Nacional de Acuerdo Social, entre otros factores, coadyuvaron notablemente para la consolidación de la unidad sindical, que cristalizó finalmente en 1966, otorgándole a la CNT la calidad de central única de trabajadores, con estatutos, organización, programa, plataforma y autoridades comunes a todos los sindicatos y federaciones ahora aglutinadas en ésta.

En esta etapa, los sindicatos fueron los principales protagonistas de las movilizaciones, junto al movimiento estudiantil, jugando un papel central en la articulación y convocatoria del Congreso del Pueblo, realizado en los días 29, 30 y 31 de julio de 1965 convocado por la Asociación de la Prensa Uruguaya, la Asociación de Empleados Bancarios del Uruguay -ambas integrantes de la CNT-, la Convención Nacional de Trabajadores (CNT) que era la central unificadora de todos los trabajadores sindicalizados, varias federaciones de trabajadores (todas adherentes e integrantes de la CNT), la Federación de Cooperativas del Uruguay, la Federación de Estudiantes Universitarios del Uruguay (FEUU), el Movimientos de Defensa y Apoyo de la Escuela Pública, el Movimiento de Defensa de la Producción Agropecuaria y la Confederación Reivindicatoria de las Clases Pasivas.

## **Reconstrucción y recomposición del movimiento sindical (1983-2001)**

La segunda dictadura, iniciada por los militares el 27 de junio de 1973 y que hasta noviembre de 1984 fue apoyada por fracciones del Partido Colorado en el gobierno y en menor medida también por sectores del Partido Nacional, fue sin duda más dura, sangrienta y de mayores consecuencias para todos los movimientos sociales, especialmente las agremiaciones sindicales y estudiantiles, al igual que para las fuerzas políticas de izquierda.

Fueron centenares los presos y torturados, miles los exiliados y proscritos que el gobierno militar persiguió durante los doce años que duró el

autoritarismo. Sin lugar a dudas ello impactó fuertemente en las estructuras organizativas, en la continuidad de los cuadros y dirigentes y en las rutas de reconstrucción sindical.

En este período fueron emergiendo organizaciones cooperativas, sobre todo del sector vivienda de ayuda mutua (Fucvam), que constituyeron pequeños núcleos de resistencia a la dictadura y generaron prácticas de solidaridad y democracia al interior de sus organizaciones. Tampoco debemos olvidar las centenares de comisiones vecinales y barriales que mantuvieron un tejido social relativamente consolidado, siendo muchas de ellas un refugio para el ejercicio democrático y participativo de la población.

El papel de resistencia y luego de movilización constante, plasmadas en la huelga general de julio de 1973, en las protestas callejeras signadas por la histórica manifestación popular del 9 de julio del mismo año, en las caceroladas posteriores, en el voto por el no a la reforma constitucional de 1980, etc., contribuyeron a recuperar las instituciones democráticas en 1984. La celebración del 1° de mayo del año 1983 fue quizás el segundo acto masivo de mayor trascendencia para todo el movimiento popular y para la civilidad misma.

La refundación de la central sindical estuvo marcada por la creación del Plenario Intersindical de Trabajadores (PIT), mientras la CNT se mantenía en condiciones de ilegalidad. Poco tiempo después, en una coyuntura no exenta de conflictos y pujas internas, se logró laudarse en relación a la nueva denominación de la central, que se pasaría a llamar PIT-CNT. Se trataba de una síntesis de la tradición y de lo nuevo, de los jóvenes dirigentes que asumieron la conducción y de la vieja guardia sindical.

La última década del siglo XX impuso un ritmo vertiginoso de transformaciones económicas, sociales, políticas, culturales, tecnológicas. En este contexto, el movimiento sindical se contrajo en su base de sustentación, pero no perdió totalmente su legitimidad social, más allá de los episodios de confrontación entre las corrientes renovadoras y conservadoras.

## **Cámaras empresariales uruguayas: breve reseña de su evolución histórica**

La “política de partidos, un Estado ampliado y central, en tensión entre la autonomía y la captura y una sociedad civil heterogénea, fragmentada y con dificultades para construir hegemonías” (Caetano, 1991), han constituido los principales patrones que condicionaron la evolución histórica del sistema político nacional, el desempeño de sus actores y, desde luego, la de los propios actores sociales, en este caso las corporaciones empresariales.

Al decir de Jorge Lanzaro (1991)<sup>4</sup>, el caso uruguayo puede caracterizarse como de “corporativismo liberal-democrático, en cuyo marco un pluralismo corporativo pudo asociarse con un sistema partidario de efectiva centralidad (...), y con un Estado convertido en alojamiento privilegiado de una pluralidad de mediaciones y representaciones de diversa índole”. Es decir,

4 LANZARO, Jorge; citado por CAETANO, Gerardo, en *Partidos, Estado y cámaras empresariales en el Uruguay Contemporáneo (1900-1991)*. Montevideo, Seminario Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, 1991.



las gremiales y asociaciones, en tanto representantes de intereses económicos, encontraron en el Estado, y en el propio sistema de partidos, canales eficaces para incidir fuertemente en el diseño de un modelo de desarrollo por medio de una participación indirecta en la determinación de las políticas públicas más relevantes.

La mayoría de las gremiales madre nacieron en los albores de la primera modernización capitalista y otras en pleno despliegue del primer batllismo<sup>5</sup>: Asociación Rural del Uruguay (1871), Cámara Nacional de Comercio (1875), Unión Industrial Uruguaya (1898), predecesora inmediata de la actual CIU (1914), la Cámara Mercantil de Productos del País (1908), la Liga de Defensa Comercial (1915), la Federación Rural (1915).

5 Durante la primera y segunda presidencia del Dr. José Batlle y Ordóñez (1903-1907 y 1907-1911), se desarrollaron un conjunto de políticas públicas que contenían un fuerte sentido de reforma social, con especial énfasis en el papel del Estado intervencionista (laico y paternalista) y la generación de un amplio sistema de protección a los trabajadores.

### Durante el primer batllismo (1900-1933)

Se caracterizó por una articulación marcada por una guerra de posiciones entre los sectores conservadores (representados básicamente por los ganaderos) y el sector reformista (batllistas). Fue en este período que los sectores empresariales comenzaron a desarrollar prácticas de corporativismo informal, típicamente vinculadas al juego de grupos de presión que operan “desde fuera” de los circuitos públicos, sin armazones institucionales ni reglas formales (CAETANO, 1991).<sup>6</sup>

6 Citando a Jorge Lanzaro. Ver CAETANO, 1991.

Tanto los intentos de crear un partido político de empresarios (1919) como la participación de representantes de la Federación Rural en una lista electoral (1917) frustraron la emergencia de un modo de relacionamiento con el sistema político diferente, para dar lugar al apoyo tácito a los dos partidos tradicionales en una suerte de neutralidad de las corporaciones como tales.

A partir de la formación de Comisiones Especiales de integración mixta en la órbita paraestatal (1922 y 1924), se fue construyendo un nuevo modelo de corporativismo más orgánico, entramado en las estructuras públicas de decisión.

### Durante el período 1933–1955. Consolidación del estado social y del modelo keynesiano

Se procesa la segunda incorporación de los sectores empresariales y la “captura” del Estado, esto es, la consolidación de un esquema de **participación orgánica**, con la incorporación de representantes de las diversas gremiales en los núcleos decisivos de políticas públicas dentro de la propia estructura del Estado, ministerios, empresas públicas, oficinas del gobierno y entidades paraestatales con representación mixta que suponía la construcción de consensos y acuerdos que beneficiaban por lo general a los sectores ganaderos e industriales más influyentes, incluyendo entonces los sectores empresariales en los aparatos públicos (estatales o paraestatales), como portadores orgánicos de autoridad, con una tímida inclusión en la Constituci-

ón del 34. Lo que se incluía era el Consejo de Economía Nacional, que establecía la conformación de un ámbito institucionalizado de representación mixta, atendiendo a la pluralidad de intereses corporativos, gremiales o sectoriales, de carácter consultivo).

Se consolidan experiencias de concertación social, como la Ley de Consejos de Salarios, de 1943, que creó un consejo tripartito conformado por representantes de los trabajadores, del empresariado y del Estado, con el objetivo de fijar la política salarial por sector de ocupación. Dicho mecanismo funcionó regularmente durante varios años, favoreciendo casi siempre a los trabajadores, y consagrando las lógicas de negociación y la cultura del arreglo. Se observa una compenetración entre el Estado y la sociedad en el período, multiplicando las estructuras institucionales de coparticipación, constituyendo una forma de captura del Estado a través del vasto tejido de demandas e intereses particulares.

### **Durante 1955-1985: quiebre del orden político y despliegue de la corporativización perversa**

Se desploma el funcionamiento del Estado Social neobatllista y sus lógicas keynesianas, operándose una creciente “corporativización de la política, contrapuesta al viejo modelo liberal-democrático”. Comenzó a cuestionarse la eficacia y centralidad de los partidos, y las dos grandes formaciones políticas, Partido Colorado y Partido Nacional predominantes hasta el año 1971, ingresaron en una etapa de crisis de legitimidad social, carentes de iniciativas consistentes para superarla y enfrentados por la defensa de sus respectivos intereses. Las convulsiones y protestas sociales de fines de los 60 y principios de los 70 pusieron a prueba la fragilidad del sistema democrático que culminara finalmente en la imposición de un modelo autoritario. Se observó una lógica de guerra; en tanto que las propuestas económicas de corte liberal que se aceleraron a partir de 1959, se vieron envueltas en ese proceso de corporativización de la política.

Ni el Estado abandonaba las áreas de intervención de acuerdo a sus previsiones, ni los agentes económicos asumían la transferencia de liderazgo que le pretendían ofrecer los nuevos gobiernos. Resulta ilustrativo al respecto lo acontecido con el primer gobierno colegiado del Partido Nacional (con un peso fuerte del grupo de seguidores de Herrera), que asumió la conducción del Estado en 1952 gracias a la alianza con el sector ruralista-ganadero y de otros sectores sociales descontentos con la política colorada. Una vez ganadas las elecciones, las diversas fracciones entraron en confrontación por la distribución de los cargos en el gabinete y de alguna manera se fracturaron los acuerdos internos que les habían servido como carta de triunfo. La política de liberalización económica a contrapelo del proteccionismo batllista, provocó la dura resistencia del sector industrial en convergencia con las posturas del movimiento obrero. Los actores gremiales, sobre todo el Ruralis-

mo, mayoritariamente ganadero, no fueron capaces de asumir el liderazgo hacia un nuevo proyecto económico y social, así como el gobierno blanco tampoco hubo de abandonar completamente su secular política directriz.

Hubo sí un incremento notorio de la representación empresarial en los partidos y en particular en los gobiernos, lo que se tradujo en la composición del gabinete durante el gobierno de Pacheco Areco (Partido Colorado) de 1970 a 1973, en el marco del creciente autoritarismo que precedió a la dictadura.

Aún cuando no se hayan constituido en artífices primordiales de las políticas económicas durante la dictadura, se registraron apoyos tácitos más que explícitos de las cámaras empresariales a los militares. Al final del período y con la crisis desatada, aquéllas les retiraron el apoyo.

### **Durante la restauración democrática (1985-1989)**

La transición democrática se constituyó en una suerte de escenario en donde todos los actores, políticos y sociales, los nuevos y los tradicionales, recompusieron sus propias identidades colectivas (movimiento sindical, estudiantil, cooperativo, barrial y vecinal, de derechos humanos, de defensa de los derechos de la mujer, organizaciones no gubernamentales de la más variada índole, micro y pequeños empresarios, productores rurales, entre otros), al mismo tiempo que reconstruyeran sus articulaciones con el Estado.

En el caso de las cámaras empresariales, fueron la CONAPRO<sup>7</sup> (coordinadora de actores sociales) y la instauración de las negociaciones salariales las que contribuyeron significativamente en la reconstrucción de sus identidades.

Hay un regreso a las viejas estrategias adaptativas (recurriendo a los formatos de negociación establecidos, a la estrategia del *lobby* como grupo de interés corporativo, a las reivindicaciones sectoriales); una subordinación al sistema político y una renovada fraccionalización de sus estructuras gremiales, simultáneamente a la aparición de tensiones internas y pujas por la representatividad.

### **La última década del siglo XX (1990-2000)**

Consolidadas las instituciones democráticas, el conjunto de políticas públicas desplegadas en el último decenio del siglo XX tanto por el gobierno del presidente Luis Alberto Lacalle (1990-1995), como por el segundo mandato de Julio María Sanguinetti (1995-2000), apuntaron a varios objetivos estratégicos.

Por un lado, la aplicación de sucesivos ajustes fiscales, que, a través de políticas de carácter fundamentalmente macroeconómico, permitieron obtener la estabilidad expresada por algunos indicadores, como la drástica reducción de la inflación, disminución del déficit fiscal, estabilidad monetaria a través del mecanismo devaluatorio controlado (ancla cambiaria), etc. Por otro, la inserción nacional en el Mercosur y la apertura de nuevos mercados, que apostaron al desarrollo de la industria exportadora y a generar

7 Concertación Nacional Programática.

las condiciones de una plaza financiera que garantizara una entrada de capitales extranjeros y la localización de negocios financieros rentables.

Este contexto, de desregulación progresiva, introducción de reformas del Estado, privatizaciones, tercerizaciones y la apertura de la economía y del mercado, en el marco de políticas de orientación neoliberal, alentó la fragmentación de los actores empresariales, incluso su enfrentamiento en circunstancias de crisis, expresada, por ejemplo, con la aparición de algunas Cámaras en el escenario social (como las gremiales de micro, pequeños y medianos empresarios, a saber, Asociación Nacional de Micro y Pequeñas Empresas (ANMYPE), Confederación Empresarial del Uruguay (CEDU), Asociación de Pequeños y Medianos Empresarios (APYMED), Cámara Nacional de la Alimentación, Cámara de Comerciantes Minoristas y Baristas del Uruguay (CAMBADU), etc. Pero también coloca a las gremiales de productores agropecuarios en una suerte de movilización permanente, con picos de protagonismo (recordemos las marchas hacia la capital y las duras medidas de enfrentamiento al gobierno) y crea nuevas formas de articulación, sobre todo en el interior del país, que reflejaron una conciencia de identidad localista; ejemplo de ello es el Movimiento “Paysandú entre Todos”<sup>8</sup>, que replicara con modalidades similares en varios departamentos del país.

Puede afirmarse que frente a las estrategias y apuestas de las cámaras empresariales - tradicionales e históricas - fueron surgiendo y consolidándose en los ámbitos urbano y rural, nuevas estructuraciones del poder gremial, sobre todo como rearticulaciones de aquellos sectores productivos que no se sintieron identificados y representados por sus organizaciones “madre”. Ello pudo observarse muy especialmente en el caso de las mipymes, que intentaron, a través de sus variadas agremiaciones sectoriales, la permeabilización del Estado y la sensibilización del sistema político para considerarlos como legítimos portavoces de una amplia pero no menos heterogénea trama de unidades empresariales con dificultades enormes para unificar intereses y acciones comunes concertadas.

## **Avances y recursos en la construcción de una esfera pública democrática**

### **La participación como conquista social**

La participación social no fue sólo una variable de inclusión del pueblo en los procesos democratizadores que tempranamente caracterizaron a nuestra nación. Hay que reconocer que una extensa e intensa historia de luchas y movilizaciones de los movimientos sociales (sindicales, estudiantiles, territoriales, cooperativos, de mujeres, de productores rurales) también contribuyó decisivamente a que el sistema político tomara muy en cu-

8 Movimiento social local en el departamento del mismo nombre, del litoral oeste, limítrofe con Argentina y que articulara a numerosas (si no a todas) organizaciones y actores sociales en pos de la defensa del trabajo, el empleo y la producción nacional.

enta los actores que despuntaron junto con las frágiles e incipientes instituciones democráticas.

Al amparo del Estado batllista (protector y en cierto sentido paternalista) y del estado de bienestar (*welfare state*), las organizaciones sociales tuvieron pocos espacios que no fueran ocupados por un sistema de protección social de múltiples coberturas que aquel Estado fue desplegando en las primeras décadas del siglo XX. Sin embargo, la riqueza de la sociedad civil se acumulaba en tramas superpuestas e interconectadas, sedimentadas por prácticas de solidaridad, de mutualismo, de ayuda mutua.

Los actores sociales irían adquiriendo personería específica y mucho más sustantiva a poco que el Uruguay ingresara en una de sus etapas más sombrías. La pérdida de la democracia no implicó solamente la pérdida de los derechos civiles, políticos y las libertades más básicas.

También supuso una reducción de los ingresos, de los salarios, una drástica y dramática caída de la calidad y condiciones de vida a la que miles de uruguayos (no todos, por cierto) les había costado llegar. La pauperización creciente y la concomitante concentración del ingreso fue sin duda escandalosa en la década del 70 y principios de los 80. El nuevo paradigma neoliberal inició su marcha triunfal justamente de la mano de regímenes militares y represores en América Latina, y Uruguay fue, valga la expresión, registrando un proceso de *latinoamericanización* (ya no era aquella soñada Suiza de América).

La restauración democrática tuvo entre sus incidencias inéditas algunas manifestaciones de la sociedad civil, que se había parapetado en organizaciones sin fines de lucro, ONGs, iglesias, cooperativas, comedores infantiles - organizados por las vecinas y vecinos sobre todo de los barrios populares y periféricos de Montevideo y de las ciudades del Interior del país-, comisiones barriales y de fomento, merenderos y ollas populares, todas éstas micro-organizaciones que prestaron servicios alimentarios básicos a la población, en manos de los sindicatos y también a cargo de militantes barriales; policlínicas, clubes sociales y deportivos; en un colectivo social tan rico como vasto, tan denso como plural.

La participación ciudadana cobró la fisonomía de una «intersocial», estructura orgánica de tercer nivel que incorporó a plurales y heterogéneas organizaciones sociales que, invocando el interés público, atrajo una miríada de organizaciones sociales de base, originarias de una constelación no tradicional. A ésta se le sumaron las organizaciones sociales más articuladas y estructuradas formalmente, por ejemplo los actores sociales tradicionales como el PIT-CNT, la federación de estudiantes universitarios (FEUU), agremiaciones de pequeños productores rurales, FUCVAM, etc., dando lugar a un actor social unificado, vale decir un actor con capacidad de reivindicar y proponer un conjunto amplio de medidas, iniciativas de interés general<sup>9</sup>.

No obstante, la “intersocial” cedió luego el paso a un accionar más fragmentado, producto quizás de la excesiva atomización organizativa y de la heterogeneidad y asimetrías entre los actores sociales.

9 Lamentablemente, poco a poco se fue desdibujando debido a una escasa capacidad de sintetizar y conciliar los diversos y diferentes intereses sociales; en circunstancias especiales la Intersocial llegó a cristalizar una suerte de plataforma común, pero, lentamente los caminos se bifurcaron.

De todos modos, el saldo acusa la presencia y el reconocimiento de ese tejido social vivo y fermental, que genera también formatos institucionales democráticos y reproductores de una cultura cívica republicana, en la que los ciudadanos asumen protagonismo e iniciativa política. De hecho, se admite un espacio público no estatal con personería propia y bien ganada. La experiencia de la concertación nacional programática (CONAPRO), fue sin duda muy rica, reivindicando la validez del consenso y las opciones participativas sin exclusiones. Poco tiempo después, esta experiencia quedaría sólo en el bagaje de ensayos y experimentaciones, pero de acotado efecto pragmático.

## **La participación como oferta estatal**

Por otra parte, el Estado cada vez con mayor frecuencia convoca a la participación de la ciudadanía y abre canales y vías de tránsito informales y formales para que los actores sociales asuman un papel activo en determinados campos de intervención, sobre todo vinculados a las políticas sociales.

Así por ejemplo, podemos citar el actual Programa de Seguridad Ciudadana, el Programa de Integración de Asentamientos Irregulares (PIAI), así como la política de convenios que viene desarrollando el Instituto del Menor (INAME) y muy especialmente la Intendencia Municipal de Montevideo.

Sin embargo, esta participación es muy limitada, no atraviesa todas las áreas problemáticas, ni tampoco trasciende un enfoque todavía muy instrumental. Si los actores sociales participan más activamente, en asuntos públicos relacionados al trabajo, la pobreza, el medio ambiente, es porque existen núcleos de intercambio y vocaciones de aprendizaje colectivo; la oferta estatal ayuda, pero no se orienta (tal vez no le interese hacerlo) hacia connotaciones más políticas de una participación en los procesos decisionales sustantivos de toda política pública.

### **Principales experiencias de participación que inciden en las políticas públicas**

Mencionamos dos ejemplos claros de participación social en la gestión de políticas públicas, uno de alcance nacional y el otro caso de alcance departamental o municipal; el primero se refiere a la experiencia de coparticipación de los sindicatos en una política activa de empleo; el otro alude al proceso de descentralización municipal en Montevideo a partir de la llegada al gobierno en 1990 del Encuentro Progresista-Frente Amplio (EP-FA), principal fuerza política de izquierda en Uruguay y la mayor en términos de representación parlamentaria.

## El caso de la Junta Nacional de Empleo (JUNAE)

Vamos a colocar en primer lugar el caso de la JUNAE, un ejemplo concreto de participación de actores sociales en la definición de las orientaciones estratégicas en el plano específico del empleo, **dejando en claro que constituye una de las muy pocas experiencias relevantes**, a nivel nacional, que se vienen desarrollando en nuestro país. Aunque cabe mencionar además la experiencia de participación en el directorio del Banco de Previsión Social (BPS), que cuenta con representantes de los trabajadores activos y pasivos (PIT-CNT y Organización de Jubilados y Pensionistas del Uruguay), así como la participación de numerosas ONGs en programas sociales convocados desde el Estado. Sin embargo, el actual gobierno no manifiesta mucho interés en ampliar los ámbitos de concertación y participación de los actores sociales en la cogestión de áreas sensibles al desarrollo nacional.

### Descripción del Programa

Entre los antecedentes identificamos algunas iniciativas de la central sindical vinculadas a la atención de las problemáticas del desempleo, trabajadores en seguro de paro y subempleo que afectan a un sector importante de la población económicamente activa.

Estos primeros impulsos fueron tomando la forma de articulaciones informales, para luego configurarse en propuestas que los actores sociales presentaron ante diferentes ámbitos del Parlamento y del Poder Ejecutivo.

Fue entonces que se elaboró, negoció y finalmente aprobó el proyecto de ley N° 16.320, del 1° de noviembre de 1992, de creación de la Junta Nacional de Empleo, presentado por el diputado Héctor Lescano (Partido Demócrata Cristiano), durante el gobierno de Luis Alberto Lacalle (Partido Nacional). Simultáneamente, se creaba la Dirección Nacional de Empleo (DINAE), como unidad ejecutora del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social cuyo objetivo central apunta a desarrollar acciones de investigación, orientación y capacitación que faciliten la inserción laboral de los trabajadores con problemas de empleo y mejoren la calidad de la formación profesional.

La JUNAE es un organismo de constitución tripartita que funciona en la órbita del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS); está integrada por un delegado de las cámaras empresariales, un representante de los trabajadores (delegado de la central sindical PIT-CNT) y es presidida por el director nacional de Empleo. La JUNAE tiene como cometidos administrar el Fondo de Reconversión Laboral y asesorar a la DINAE en la formulación de políticas de empleo y formación profesional. Dicho Fondo fue creado en 1992 con el propósito de financiar, en forma compartida, las actividades de información, orientación y capacitación orientados a la reconversión de los trabajadores en situación de seguro de desempleo. Actualmente se cofinancia con el aporte de empresarios y trabajadores del sector privado, teniendo como referencia el 0,125% sobre los salarios. El Estado aportó fondos hasta

mediados del año 1999, ingresando a una fase de crisis presupuestaria que mantiene, hasta hoy, la incertidumbre de la continuidad del Programa.

El Fondo de Reconversión Laboral sostiene básicamente las actividades directas del Programa que consiste en la capacitación laboral de los sectores que tienen problemas de empleo, jóvenes, trabajadores rurales, trabajadores en seguro de desempleo, micro y pequeños empresarios, entre otros. Asimismo, se han financiado otras líneas de trabajo, volcadas a la investigación y prospecciones de mercado que permiten orientar el desarrollo de aquellos programas y caracterizar la evolución del mercado laboral.

### **El modelo y sus actores**

La estructura actual del Programa de Reconversión Laboral, que forma parte de la política nacional de empleo desde el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, presenta rasgos diferenciales respecto a otras políticas públicas, tanto por su modalidad de implementación como por la implicancia de los actores sociales en la definición de prioridades y principales orientaciones estratégicas.

En primer lugar destacamos la convergencia y articulación de esfuerzos tanto del sector estatal como del ámbito privado, articulación institucionalizada en la JUNAE que nuclea a los actores principales de la política de empleo, y capacitación laboral a nivel nacional.

La presencia activa del PIT-CNT, de las cámaras empresariales y del Poder Ejecutivo a través de su representante (director de la DINAE), constituye si no una novedad, al menos el reflejo de un modo de hacer política, de diseñar e implementar políticas públicas, sustancialmente diferente del estilo de las últimas décadas.

Resulta relevante el dispositivo configurado por un organismo tripartito que representa en gran medida los intereses sociales contrapuestos o divergentes de actores que, no obstante encuentran en él un espacio común, un ámbito en el cual se cruzan aquellos intereses, obteniendo determinados consensos respecto a los diagnósticos, soluciones y metodologías de intervención frente a las problemáticas del desempleo, la reconversión y la recalcificación técnico-profesional.

En segundo lugar, subrayamos la forma o mecanismo de cofinanciamiento a través del aporte combinado y sumado de trabajadores y empleadores, al mismo tiempo que la provisión de recursos estatales, destinados a cubrir los costos de los programas acordados, principalmente el Programa de Reconversión Laboral, de lejos el más extendido en cobertura, el de mayor impacto socioeconómico y el de más peso desde el punto de vista de las asignaciones presupuestarias. De esta manera se involucran decisivamente las partes interesadas, apuntando a lograr efectos sinérgicos y mayores resultados en la población beneficiaria.

En tercer lugar, la metodología de intervención ha resultado en principio exitosa y bastante transparente, sobre todo en la asignación de los recursos financieros. La convocatoria a las Entidades de Capacitación (ECAs) a



licitaciones públicas en forma periódica para la selección y asignación de los diversos cursos de capacitación permitió, más allá de algunos problemas puntuales, la multiplicación de la oferta de recalificación, su diversificación y bajo costo de implementación.

Por otra parte, el seguimiento realizado a través de investigaciones contratadas a la Facultad de Ciencias Sociales (Departamento de Sociología) de la Universidad de la República proporcionó información confiable acerca de la evolución de la capacitación en los últimos años y su relación con la reinserción en el mercado laboral: identificando logros (productos e impactos) y problemas en la adecuación del Programa de Reconversión Laboral a las reales necesidades de la población afectada, ajustada a las demandas del mercado de trabajo.

## **El proceso de descentralización en Montevideo**

En segundo lugar nos referimos al proceso de descentralización municipal de Montevideo, iniciado en 1990 a partir del cambio de gobierno, lo que supuso sin duda un hito histórico, ya que por primera vez la izquierda nacional asumía el rol de gobernante y dejaba su lugar de oposición tradicional, al menos en la capital.

Tras las elecciones de noviembre de 1989, emergía triunfante el candidato del Frente Amplio, el Dr. Tabaré Vázquez, que obtenía el respaldo mayoritario en Montevideo, ciudad que cuenta con casi la mitad de la población total del país, asumiendo en febrero de 1990 el gobierno de la Intendencia Municipal de Montevideo (IMM). El Frente Amplio venía de superar la primera fractura significativa de su historia, con el alejamiento de algunos grupos y partidos en 1989; aún así, triunfaría holgadamente en las elecciones municipales en Montevideo. A partir de entonces, se pondría en práctica uno de los pilares fundamentales de su programa de gobierno: la descentralización municipal como eje de la democratización del poder.

### **Descripción del proceso y de la estructura descentralizada**

El proyecto de descentralización fue gradual y lentamente implantado en Montevideo, de la mano del fuerte liderazgo de su novel Intendente, pero especialmente gracias a la participación de la ciudadanía, que pudo participar directamente en la construcción de la estructura descentralizada y en las definiciones de la matriz democratizadora. El proceso no fue ciertamente lineal ni sencillo debido, entre otros factores, a la presencia de los partidos tradicionales ahora en la oposición (Partido Colorado, en el gobierno central, y Partido Nacional), que objetaron en más de una ocasión los proyectos que el Intendente enviara a la Junta Departamental (legislativo comunal).

De todos modos, el primer decreto lo vota por unanimidad la Junta Departamental en 1990, luego de arduas negociaciones y debates en los que

10 Cada zona incluye varios barrios en su interior.

participaron todos los partidos políticos y los vecinos a través de sus organizaciones barriales, que incluyen comisiones de fomento, comisiones barriales, clubes sociales y deportivos, asociaciones culturales, etcétera. Cabe destacar el papel de varias ONGs que, respondiendo a la solicitud de apoyo de la IMM, colaboraron en la organización y realización de numerosos talleres y asambleas vecinales con el propósito de promover la discusión y recoger propuestas acerca de los contenidos de los diversos órganos de la descentralización.

Así pues se divide el departamento de Montevideo en 18 Zonas<sup>10</sup> o jurisdicciones, en las cuales se asienta territorialmente la estructura descentralizada que consiste -hasta hoy- en un triple soporte institucional:

a. se crearon los Centros Comunales Zonales (CCZ), que expresan la desconcentración administrativa, es decir cada CCZ es la cara visible del municipio en cada una de las zonas. Constituyen, en definitiva, la estructura orgánica y operativa desburocratizada de la Intendencia Municipal, a cuyo frente se designaron los respectivos directores de servicio a cargo de una plantilla de funcionarios (obreros de cuadrillas zonales, administrativos y técnicos profesionales, asistentes sociales).

b. en cada zona hay un Concejo Vecinal que constituye un ámbito institucionalizado de participación social o ciudadana, integrado por alrededor de 40 a 45 personas electas por votación directa de los habitantes de cada zona y que se renuevan cada cinco años. Sus facultades son esencialmente de control y de codecisión en algunos aspectos medulares del presupuesto municipal; ello se refleja en el análisis, la discusión y la definición de las prioridades de cada zona de acuerdo al consenso obtenido en las visitas del Intendente y su gabinete a las diferentes zonas, en las instancias programadas especialmente en cada proyección del presupuesto quinquenal y sus posteriores ajustes anuales.

c. por otra parte se configuraron las Juntas Locales, que al inicio por razones jurídicas solamente podían existir fuera de la planta urbana. Sin embargo hoy ya todas tienen estatuto de Junta Local, estando conformadas por cinco ediles locales designados por el Intendente, pero a propuesta de los partidos políticos con representación en la Junta Departamental de acuerdo a los resultados de la última votación municipal. De este modo, cada partido presenta sus nombres, los cuales son investidos por el jefe comunal como ediles; cabe aclarar que, en función de los resultados electorales y de las actuales disposiciones vigentes, la fuerza política que gana la elección obtiene la mayoría absoluta de la Junta Departamental, y en consecuencia esta misma proporcionalidad se mantiene en las Junta Locales (de cinco integrantes, tres le corresponden al EP-FA)<sup>11</sup>.

Se agrega a esta estructura la figura del Secretario de Junta Local, que actúa directamente subordinado a la Junta, a pesar de revestir un carácter de “delegado del Intendente” a nivel zonal y, por tanto, de requerir de su aval político para ejercer el cargo.

En este proceso se jerarquiza la dimensión territorial y la participación

11 A diferencia del resto de los partidos políticos, el EP-FA es el único que realiza elecciones abiertas en cada zona para designar los ediles locales.

ciudadana adquiere relieve en la medida que la gestión pública se hace mucho menos opaca y más accesible, las informaciones circulan fluidamente, los espacios y canales de regulación de conflictos de intereses y construcción de consensos se multiplican en todo el departamento.

Este proceso de descentralización ya consolidado no oculta, sin embargo, sus dificultades y bloqueos, pero a la vez tiene reservas y energías para superarlo. El esquema de participación admite grados diversos de avance que habilitan el abordaje de problemas identificados: la tensión aún no resuelta entre los ámbitos descentralizados y los niveles centralizados del aparato burocrático; la incidencia de las lógicas partidocráticas en los escenarios locales y la influencia en la gestión de los CCZ; las inercias burocráticas y la disputa de poderes; la escasez de recursos y la aún débil capacidad de decisión de los organismos descentralizados.

En contextos de crisis social y económica, la descentralización se erige como un desafío para incrementar sustantivamente la participación social en la generación de proyectos de reconstrucción democrática desde abajo, desde la sociedad civil, desde los excluidos, desde los estratos sociales menos privilegiados. Es, pues, la descentralización, un proceso complejo, dinámico, no cristalizado, un camino que los ciudadanos transitan siendo los protagonistas de sus historias urbanas y no meros sujetos pasivos, simples consumidores en un mercado cada vez menos «humano».

## El Tercer Sector <sup>12</sup>

### Relación Estado – sociedad civil

Lo público desde los años 70 se ha complejizado y la dicotomía público-privado no explica totalmente el desarrollo al que se ha llegado en los 90, por lo que se podría establecer que lo público no queda agotado en el Estado y que la sociedad adquiere función pública (la comunidad). Este espacio de lo público comienza a ser compartido por el Estado y las ONGs en una forma sistemática que adquiere carácter de políticas estratégicas en relación a la democratización de la sociedad y el desarrollo humano, por lo cual tanto los paradigmas en que se asientan como los instrumentos que se manejan reclaman ser pensados en mayor profundidad.

En Uruguay el Estado tanto a nivel nacional [Ministerio de Educación y Cultura; Instituto Nacional del Menor (INAME); Instituto del Joven (INJU - PROJOVEN); Ministerio de Trabajo y Seguridad Social - Dirección Nacional de Empleo; MVOTMA; Ministerio del Interior - Programa de Seguridad Ciudadana etc.] como municipal [principalmente la Intendencia de Montevideo pero también, aunque en mucho menor medida, las de Colonia, Treinta y Tres, Salto, Paysandú, Tacuarembó, Cerro Largo, Maldonado y en forma puntual las restantes] desarrolla, mediante convenios de proyectos a término

12 Este capítulo fue realizado en conjunto con el Sr. Nelson Villarreal sobre la base del trabajo monográfico presentado en el marco de la Maestría en Ciencia Política (Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República); «El Tercer Sector», marzo 2001 para el Curso «Administración Pública y Teoría de las Organizaciones».

o contratos de servicios, políticas públicas con ONGs dedicadas fundamentalmente a temas de infancia, adolescencia y juventud; mujer; desarrollo local y vivienda; formación para el empleo y preservación del ambiente. La participación de las ONGs puede ser caracterizada en general como funcional, siendo en casi todos los casos operadores de políticas sociales y en menor medida cogestores en el sentido estricto de influir en las decisiones más importantes.

El surgimiento de las ONGs en Uruguay data de la década del 60, floreciendo a fines de los 70 y, sobre todo durante la década del 80; sin embargo, su gran reformulación pasó a estar dada en la década de los 90. Un número importante de organizaciones no gubernamentales fue emergiendo durante la transición democrática y después de la dictadura militar, en tanto que muchas de las llamadas “ONGs históricas” fueron modificando sus estrategias en función del nuevo contexto sociopolítico. La drástica reducción del flujo de la cooperación internacional al desarrollo obligó a la enorme mayoría de la ONGs a replantearse nuevos mecanismos y modalidades de autofinanciamiento para sustituir aquellos recursos ya recortados o en vías de extinguirse; así, la participación en diversos programas estatales en la década del 90, a partir de múltiples convocatorias públicas, fue la decisión inevitable para pervivir.

Tres hechos fundamentales serán los que determinen su florecimiento en los 80. Por un lado, reconquistar la democracia (participación política y eclosión de un movimiento por los derechos humanos, que nucleó a organizaciones de familiares de presos, exiliados y desaparecidos); por otro, movilizar a la sociedad para que ésta diera una respuesta ante la retirada del Estado en los servicios sociales (pobreza, infancia, juventud) y, finalmente, a incluir temáticas transversales (como el ambiente y la cuestión de género) que no eran reconocidas en la homogeneidad del pasado.

En su origen, son la expresión de iniciativa ciudadana de grupos de militantes sociales, políticos y eclesiales que se articulan con profesionales y técnicos de diversas disciplinas en una perspectiva de responder a situaciones localizadas, transversales o no desarrolladas satisfactoriamente por las instituciones tradicionales, llámese universidad, partidos políticos, sindicatos, viejos movimientos sociales u otros, y el Estado autoritario en la dictadura.

De algún modo, la crisis y desplome del Estado de Bienestar, estimuló la emergencia de organizaciones con vocación por la cuestión social, le exigió a la sociedad civil la búsqueda de opciones solidarias y de mutuo apoyo, para la solución (o mitigación), de las carencias y necesidades de la población más vulnerable.

Las relaciones entre el Estado y la sociedad civil, mediadas por un denso tejido, tapizado por organizaciones de primer y segundo grado, asociaciones, fueron lentamente reconfiguradas a partir del reconocimiento mutuo y la legitimación de prácticas sociales democráticas. El actor estatal asumió la

representatividad del «conjunto de la sociedad», en tanto los actores sociales al mismo tiempo le volvieron a otorgar la personería política perdida en tiempos del autoritarismo: ambos actores restablecieron las confianzas mínimas durante la fase de transición y reconstrucción democrática.

Sin embargo, la omnipresencia de lo público estatal, particularmente en el territorio de las políticas sociales, no inhibió el desarrollo de estrategias de las ONGs, que aprovecharon los intersticios y fisuras dejadas por la ineficiencia, incompletud o inexistencia de respuestas sistemáticas y orgánicas frente a problemas seculares o incluso novedosos para el Uruguay.

Con la llegada de los años 90 se enfrentarán cinco hechos que harán repensar el rol de las organizaciones de la sociedad civil, particularmente las ONGs: a) la retirada de la financiación del exterior; b) la cogestión de programas con el Estado nacional y municipal en una diversidad de temáticas; c) la relación con las empresas y el marketing social; d) la reformulación interna de las ONGs; y e) su relación con los nuevos movimientos sociales, como el medioambiental y el de las mujeres, entre otros.

Los diversos cambios sufridos a nivel ideológico, económico y social han llevado a que se comience a dar una mutación tanto en la institucionalidad como en los objetivos y los roles, que mantiene bajo la tipología de ONG tanto a consultoras, empresas sociales, fundaciones y prestadoras de servicios sociales, como a instituciones de promoción y organizaciones de base. Asimismo, la pérdida de la financiación de fundaciones del exterior y la consolidación de acciones con distintas áreas del Estado central y departamental mediante convenios y licitaciones, así como la articulación con empresas, reformula su rol, situándolas en la punta de lanza de las políticas de integración social, gestión y ejecución de políticas sociales focalizadas y transversales, como la inclusión de la temática medioambiental en el desarrollo. En este proceso de reformulación, en la medida que las ONGs son organizaciones de derecho privado con fines públicos, han quedado abiertas a distintas formas de identidad.

Tanto los organismos internacionales como la reforma del Estado en lo nacional y la descentralización municipal en Montevideo tienen en las ONGs a un interlocutor privilegiado. En el caso de la Intendencia Municipal de Montevideo existen una Unidad de Convenios y una Comisión de Enlace que no han desarrollado aún todas sus potencialidades por falta de políticas sistemáticas que faciliten una cogestión entre los actores implicados.

Por otro, la llamada sociedad civil no es un todo homogéneo, coexistiendo en ella grupos ciudadanos con asociaciones civiles sin fines de lucro, que denominamos comúnmente ONGs. Estas instituciones se encuentran formalizadas, poseen personería jurídica, lo que las transforma en potenciales contratantes del Estado o receptoras de fondos provenientes de empresas u

organismos internacionales. Cuentan con personal rentado, mantienen una estructura establecida y continuidad en su trabajo. Si bien existen ONGs preferencialmente reactivas, en general combinan las acciones de denuncia con la elaboración de propuestas.

## Políticas públicas en convenios

En los tres períodos democráticos que le siguieron a la dictadura a nivel del gobierno nacional y municipal se ha dado, primero, una relación desconfiada y utilitaria, pasando de una transferencia de recursos sin objetivos claros a un diálogo sobre los instrumentos que facilitan la relación de las ONGs con el Estado, e incluso un condicionamiento de los recursos en algunas áreas. «Sin embargo, una sociedad de responsabilidad pública requiere de la articulación del sector estatal, del mercado y de la sociedad civil organizada. El primer sector tiene como puntos fuertes garantizar los principios de igualdad y universalidad, teniendo como puntos débiles la burocratización, la falta de coordinación y la dificultad de controlar el gasto. El mercado posee la virtud de la iniciativa, la eficiencia, teniendo sus puntos débiles en la no atención de las demandas insolventes y en la generación de desigualdades que reclaman de otros actores para corregirlas. Finalmente la sociedad civil organizada tiene en algunos aspectos la posibilidad de ser innovadora, eficaz y participativa, encontrando su mayor debilidad en la dependencia financiera y en la fragmentación y fragilidad de las propuestas. La corresponsabilidad de actores en la construcción de espacios ciudadanos operativos, parecen ser un camino para poder consolidar lo que llamamos sociedad de responsabilidad pública». (VILLARREAL y SANTANDREY, 1999) Esta nueva lógica conlleva una forma distinta de consolidación de la ciudadanía, que es a la vez diversa, local y abierta a lo universal, no encontrando sólo en el Estado el referente de consolidación de los derechos.

Actualmente se accede a los convenios fundamentalmente mediante dos mecanismos: el primero, un acuerdo entre el área del organismo público y la ONG, fruto de una necesidad visualizada por una de las partes, y el segundo, el de las licitaciones o llamados abiertos o restringidos que involucran a ONGs preseleccionadas.

En la realidad, en muchos casos se funciona fuertemente condicionado por el vínculo desarrollado por las ONGs con los jefes de los organismos públicos, el peso institucional de las ONGs en la opinión pública o la historia reciente. Esto muestra la necesidad de construir una memoria sobre las intervenciones institucionales en relación con el Estado que permitan mecanismos de evaluación y seguimiento más objetivables por ambas partes, para que puedan responder al interés público y no sectorial o particular.

En tal sentido el cambio en la financiación impone una transacción con

los organismos del Estado que reclama de políticas que fortalezcan no sólo la eficiencia de los servicios sino la posibilidad de sostener la identidad de las ONGs en la consolidación del espacio público no estatal, a los efectos de no quedar sumidos a la voluntad de los administradores de turno.

El Estado tiene criterios distintos en el momento de realizar convenios con las ONGs y cuando efectúa contrataciones directas. En la práctica se ha dado un proceso que recarga a las organizaciones de la sociedad civil con los mecanismos burocráticos y administrativos propios del Estado, mientras que los mecanismos de contratos de obra o asesorías no suponen estos mismos criterios.

## Rasgos específicos de su gerenciamiento

La incorporación de conceptos tales como eficiencia, calidad, productividad, rendimiento, eficacia, el mercado y sus demandas -por citar sólo algunos- a los códigos y discursos de las ONGs y asociaciones que conforman el denominado Tercer Sector, ha tenido per se un efecto revisionista de las prácticas tradicionales, estrategias y metodologías. Pero, sobre todo, ha producido un impacto notorio en las formas organizacionales y de gestión de las ONGs. Tanto por sus orígenes como por su propia naturaleza, las ONGs han “resistido”, durante mucho tiempo y en su gran mayoría, la introducción en sus lógicas de análisis y funcionamiento de contenidos implícitos o explícitos de los conceptos manejados, por ser “ajenos” a su propia y específica racionalidad.

Sin embargo, varios factores convergieron e influyeron decididamente para que, actualmente y en general, todas las asociaciones de relevancia en el espacio del Tercer Sector, hayan asumido (en mayor o menor medida), las categorías analíticas reservadas históricamente al sector empresarial, tanto para planificar y definir sus funciones como en sus ajustes organizativos. Si algo han aprendido las ONGs es que también ellas en algún aspecto son empresas, obviamente con finalidades y motivaciones sustantivamente diferentes a una empresa con fines de lucro.

Importados en primera instancia y luego críticamente asimilados ad intra, estos nuevos conceptos clave han generado la desmitificación de ciertas prácticas seculares y la “apertura ideológica” de las ONGs. La preocupación por el mejoramiento de la calidad de trabajo (incluso del no remunerado o benévolo), la motivación para obtener mayores niveles de eficacia (impacto social) y eficiencia (productividad y rendimiento); la consideración de una lógica de mercado (adaptabilidad y flexibilidad ante la demanda), entre otros aspectos, han contribuido a la construcción de una nueva cultura institucional.

Las reglas del mercado, de oferta y demanda, el posicionamiento competitivo de las organizaciones, los procesos decisionales, así como las lógicas de generación de excedentes y acumulación de capital, no siempre se adecúan a los requerimientos y lógicas de una ONG. No obstante, el desconoci-

13 De hecho, en la última década del siglo XX, hemos observado la desaparición de numerosas organizaciones que no pudieron responder adecuadamente a los desafíos y exigencias sociales y a los cambios operados en el sistema de la cooperación y financiamiento.

miento de ciertas normas y criterios inherentes a toda empresa (y en este caso las ONGs son prestatarias de servicios), conllevarían en el actual contexto social y económico al progresivo debilitamiento de las organizaciones que pretenden aumentar su eficacia y cumplir su misión.<sup>13</sup>

Como nos plantea McFarlan (2000) “el gobierno de las entidades sin fines de lucro difiere del de una empresa”, por lo que no es lineal el trasvase de criterios e instrumentos de gestión por otro. “No hay que permitir que lo financiero sea el criterio vital de una ONG.” (MCFARLAN, 2000).

Las consecuencias internas que las nuevas lógicas producen, son de variada entidad y naturaleza: tienen que ver con los estilos de gerenciamiento y conducción, con la necesaria reconversión de las estructuras operativas, con la instalación de estrategias innovadoras de autofinanciamiento y el desempeño de nuevos roles (reinserción en la división social del trabajo). Por otra parte, el riesgo latente y no siempre evidente de desvirtuar la misión fundacional u original está presente a la hora de reconvertir las ONGs en organizaciones viables y autosustentables. Al decir de Deeds, en su artículo «Enterprising Nonprofits»: *The often perilous currents of commercialization in the social sector must be navigated with care; new sources of revenue can pull an organization away from its original mission* (DEEDS, 1998) Se han apreciado el despliegue de esfuerzos por recapacitar el personal de dirección, el staff gerencial y los mandos medios en aquellas organizaciones de mayor porte; así como también las más pequeñas incorporaron la metodología de la planificación estratégica y análisis del entorno.

Como plantea Kliksberg en *Hacia una gerencia social eficiente en A. Latina*, el gerenciamiento de organizaciones de este tipo debe plantearse el “carácter estratégico de la inversión social” mediante una agenda de problemas a ser resueltos por la gerencia social, tales como: los objetivos de los programas, las variables contextuales en la ejecución efectiva de programas sociales en los que intervienen múltiples actores en interdependencia (KLIKSBURG, 1999). Aun, según Kliksberg: “Alcanzar efectividad y metas de autosustentación en programas sociales requiere, de acuerdo a las evidencias disponibles, crear espacios favorables a la participación activa de la comunidad asistida” (KLIKSBURG, 1999).

Las direcciones de trabajo avanzadas en gerencia social, en su singularidad, suponen: a) desarrollo de un estilo gerencial “adaptativo”, b) análisis sistemático del medio ambiente gerencial, c) reemplazo del enfoque sectorial por el abordaje integral, d) desarrollo de capacidades para la gerencia interorganizacional, e) potenciación de la descentralización,

f) modelos participativos, g) diseño de meta de redes y h) control social.

El gerenciamiento de esta clase de organizaciones merece una especial consideración en razón de algunos factores o características singulares:

- coexistencia y superposición de las estructuras estatutarias y operativas que generan fuertes tensiones internas
- estructuras, ámbitos y procesos de participación democráticos



- población beneficiaria o *target group* (grupo objetivo) con débil capacidad contributiva
- relacionamiento con el Estado que determina condicionamientos en términos de requisitos y exigencias para participar en la ejecución de programas
- tradiciones históricas que evidencian aún insuficiencias para posicionarse competitivamente
- reorientación de los flujos de fondos de financiamiento<sup>14</sup>, siendo la zona de incertidumbre el área económico-financiera
- escaso desarrollo del staff gerencial, insuficiente especialización

14 La tendencia, acentuada en el último decenio, registra un descenso sensible del financiamiento proveniente del sistema de cooperación al desarrollo (organismos multi y bilaterales, agencias y fundaciones del hemisferio norte), así como su canalización mayoritaria por vía gubernamental.

Diversa suerte han tenido las trayectorias de las asociaciones que conforman el heterogéneo y rico abanico del Tercer Sector; numerosas ONGs han sucumbido y finalmente desaparecido (tal vez por incapacidad de reconvertirse); otras han recorrido el camino enfrentando exitosamente los cambios y desafíos culturales y operativos; finalmente otras, han visto socavar su misión social original fruto de una drástica reconversión institucional.

El reposicionamiento de las ONGs en el mercado o en los escenarios sociales de actuación les exigió la incorporación de un instrumental o bagaje de herramientas históricamente ajenas a los modos de planificar, ejecutar y evaluar sus impactos y logros económicos y sociales efectivos.

En realidad, dado el alto número de ONG existentes y la toma de conciencia respecto a la escasez de los recursos; la introducción de las “enseñanzas” de la administración privada, del planeamiento estratégico, de la gestión empresarial, de la consideración del análisis de demanda y los competidores, ha sido el resultado inevitable de su reperfilamiento, en procura de consolidar posiciones, mayor legitimidad y nuevos espacios en la arena social (en nuestro país, sobre todo a partir de los años 90).

Las exigencias del mercado y la nueva articulación con el Estado, han justificado en muchos casos la utilización del *benchmarking* como algo cuasi natural y necesario a las prácticas competitivas de las ONGs (basta con examinar al respecto, lo acontecido, toda vez que hubo licitaciones y convocatorias públicas).

No obstante, debemos precisar que el enfoque competitivo no anula la cooperación; antes bien, cada vez con más frecuencia, se observan iniciativas asociativas, de mutuo apoyo entre las ONGs, con el objetivo de obtener efectos sinérgicos, reducción de costos y la supervivencia compartida.

El inusitado protagonismo del Tercer Sector, puesto de relieve en el último lustro por los organismos internacionales, no refleja más que la densa y pletórica trama que conforma la sociedad civil, acaso semioculta durante mucho tiempo a los ojos del Estado y los actores políticos. De todos modos, percibimos una toma de conciencia de las ONGs, del Estado, de los dirigentes políticos, de los empresarios y de los ciudadanos en general, de su significación, acaso vinculada al surgimiento de un nuevo paradigma democrático y de desarrollo integral en la complejidad actual. Será, pues, responsabilidad de los investigadores, dar cuenta de los fenómenos y procesos recientes, desde una lectura interpretativa y una perspectiva propositiva.

## Interrogantes y desafíos para el próximo decenio

El Estado uruguayo ha determinado en buena medida el comportamiento de los actores sociales y particularmente el de las cámaras empresariales, que no han podido constituirse en tanto actores sociales portadores de proyectos societales que, articulando la diversidad de intereses corporativos, apuntese a una propuesta de cierta envergadura que trascendiera la mera reivindicación de plataformas particulares o sectoriales.

El intento por cierto novedoso de construir un proyecto alternativo de desarrollo, apoyado en las micro, pequeñas y medianas empresas (al estilo italiano), aun cuando surge con fuerza en el discurso de los actores políticos en coincidencia con las nuevas cámaras empresariales, tampoco ha podido asumir la personería que define el perfil de actores sociales con influencia significativa; tal el caso en particular de la Asociación Nacional de Micro y Pequeños Empresarios (ANMYPE), creada a mediados de los ochentas.

La descorporativización más o menos radical que pretende imponerse en el marco de las tendencias neoliberales hoy hegemónicas: ¿acaso ha asegurado, al menos hasta ahora, la prevalencia de los intereses generales por sobre los particulares?, ¿ha concitado el apoyo mayoritario a un proyecto que necesita de amplios respaldos en la sociedad civil? Antes bien ha impugnado aquellos intentos rearticuladores, empujando a una exacerbada e ineficaz fraccionalización de los actores empresariales.

La ausencia de mecanismos de negociación institucionalizados entre el capital y el trabajo (me refiero claramente a los Consejos de Salarios o a los ámbitos de negociación colectiva): ¿permite una profundización de las transformaciones económicas y la readequación del papel del Estado en las articulaciones con los actores sociales?.

La necesidad de una inserción competitiva del Uruguay en los procesos de globalización y regionalización ¿qué les demanda a los actores empresariales?

Si coincidimos en que nos encontramos en una etapa signada por la recesión y el debilitamiento de las estructuras productivas ¿es posible recuperar las formas ensayadas de concertación?, ¿hasta dónde son saludables y viables los pactos sociales?, ¿es posible el retorno a dichas lógicas de concertación?.

La existencia de vastos sectores empresariales no representados en las Cámaras tradicionales y la irrupción de nuevos actores, más precisamente en el sector comercial, ¿podrá evidenciar la pérdida de legitimidad y fuerza de interlocución de aquéllos?

Si la tasa de ganancia del capital se redujera drásticamente, al menos ello podría acontecer (ya está sucediendo) con algunos sectores productivos, ¿cuáles serían las reacciones de los actores que los representan?, ¿qué papel le cabe al sistema político en la búsqueda de los reequilibrios?

¿Cómo se articulan las corporaciones con sus pares en el Mercosur y con el capital trasnacional? Y en términos prospectivos, ¿cuáles son las alianzas

estratégicas posibles, entre qué actores, para la emergencia y consolidación de un proyecto de desarrollo alternativo?

Es evidente que los interrogantes que nos formulamos representan un interés no sólo epistemológico, sino en lo que respecta a la profundización del conocimiento de la historia más reciente de las cámaras empresariales, descubrir algunas claves para encarar desarrollos futuros, acaso impostergables en el marco de los procesos de mundialización creciente.

Del lado de las organizaciones sindicales se vislumbran problemas, bloqueos y fragmentaciones que, sin llegar a la fractura, hacen peligrar la unidad histórica y la capacidad de negociación ante el Estado y los demás actores o agentes en el escenario socioeconómico.

Sin duda, los procesos de transformación recientes, signados por la globalización, la introducción de nuevas tecnologías, el cambio de las pautas de consumo, la apertura indiscriminada de la economía y del mercado nacional, la desprotección de la industria manufacturera, entre otros factores, impactaron negativamente en el movimiento sindical. La desacumulación en pocos años hizo perder fuerza y consistencia a las otras poderosas asociaciones sindicales.

Las diferencias ideológicas en el seno de las élites y las dirigencias sindicales no encuentran por el momento solución de consenso, y las fracciones presentes no han podido consolidar un frente común en la lucha contra la política del neoliberalismo hegemónico.

Asimismo, tampoco hay señales consistentes, sostenibles y permanentes de una aproximación con otros actores sociales, y mucho menos probable se presenta la alternativa de una concertación social, al menos con las características de los 80. Resulta acaso paradójico que ante una fase recesiva y de estancamiento productivo, de crisis severa que afecta a numerosos sectores agropecuarios, industriales, asalariados, informales y cuentapropistas, no pueda cristalizarse una alianza estratégica, que levante y sostenga una plataforma común alternativa al modelo imperante.

La pérdida de cierta legitimidad social y política de la central sindical PIT-CNT<sup>15</sup>, quizás podría recuperarse si sus dirigentes logran reanimar una corriente de reformas de sus estructuras organizativas, una profundización de su discurso renovador que, sin dejar de lado su perfil combativo, le concediera mayor énfasis a lo propositivo y además asumieran la iniciativa (ya ensayada con éxito en otros períodos de la historia nacional) de convocar a la sociedad civil organizada (organizaciones vecinales o territoriales, gremiales de pequeños empresarios, organizaciones juveniles y de mujeres), a los “nuevos movimientos sociales” (sobre todo FUCVAM, como movimiento cooperativo de vivienda que renace a mediados de los 80), a una acción conjunta y acordada. ¿Será viable a mediano plazo un movimiento sindical todavía marcado por el obrerismo de los 60? Lejos de ser peyorativo, el término obrerismo responde a una realidad de fuerte incidencia y peso de los sindicatos de origen industrial y manufacturero. Tras haber per-

15 El resultado del referéndum por Ancap (empresa pública que refina y distribuye el petróleo), de diciembre de 2003, significó para el movimiento sindical, no obstante, una evidente recuperación de su credibilidad en tanto actor social.

dido, lamentablemente, más de 80 mil puestos de trabajo en los últimos 15 años en aquellos sectores tradicionales (frigoríficos, textiles y curtiembres, entre otros), no queda más que adecuar las estrategias de lucha y movilización a los desafíos contemporáneos.

¿Existen reservas en el colectivo social organizado para encarar una concertación de esfuerzos? ¿Es posible imaginarse una faena social que reconstruya un relacionamiento autónomo con el sistema político? ¿La partidocracia uruguaya tan enraizada en nuestra cultura cívica habrá de perdurar intacta a largo plazo?

Del lado de las organizaciones sociales de raigambre territorial observamos un resurgimiento por pujos, en un caso, de la mano de iniciativas públicas<sup>16</sup>, y en otras circunstancias, fuertemente motivadas por necesidades singulares y concretas. Ello ha fortalecido un tejido social que, inmediatamente después de la dictadura, había sido debilitado a causa de la revigoriación de los partidos políticos. Más particularmente, las condiciones de privación y creciente deterioro de la calidad de vida, provocadas por el desempleo de larga duración, la reducción del ingreso medio de los hogares, la ausencia de perspectivas para los jóvenes y el regreso a los índices de emigración de otras épocas, son factores que han exigido de la sociedad civil la búsqueda de alternativas de sobrevivencia y la generación de múltiples organizaciones sociales. Un fenómeno reciente, el de los clubes de trueque, parece ilustrar con elocuencia lo que afirmamos.

Asumir cabalmente el rol de actores sociales exige otro perfil, otras condiciones, que probablemente puedan cristalizarse si se reencuentran caminos de convergencia y articulación en la arena social y política.

## Referencias bibliográficas

CAETANO, Gerardo. "Partidos, Estado y cámaras empresariales en el Uruguay Contemporáneo (1900-1991)". In: *Organizaciones Empresariales y políticas públicas* – Seminario FCS, Fesur, Ciesu / dic, 1991.

CAETANO, Gerardo y RILLA, José. *Historia Contemporánea del Uruguay: de la Colonia al Mercosur*. Montevideo: Ed. Fin de Siglo, 1994.

DEEDS, J. Gregory. "Enterprising Nonprofits". In: *Harvard Business Review*, 1998.

FILGUEIRA, Carlos H. "Concertación salarial y gremios empresariales en Uruguay" In: *Política Económica y Actores Sociales*. PREALC, 1988.

FILGUEIRA, Carlos H. "El empresariado frente a la política económica. Acción y estrategia". In: *Capítulo X/Organizaciones sindicales y empresariales*. Uruguay

KLIKSBERG, Bernardo. "Hacia una gerencia social eficiente en América Latina" . In: *Revista del GAPP* N° 15, 1999.

16 Sea del ámbito municipal, de manera inequívoca la Intendencia Municipal de Montevideo ha generado espacios nuevos de participación ciudadana, sea de los programas nacionales (programas de atención a la infancia, regularización de asentamientos precarios, recalificación y capacitación laboral), que exigen de las organizaciones sociales un papel activo como co-ejecutores, la sociedad civil es entonces convocada a jugar en la arena pública.

MC FARLAN, F. Warren. "No hay que asumir que el zapato siempre calza" In: *Revista Negocios Harvard*, 2000.

NAHUM, Benjamín. *Manual de Historia del Uruguay Tomos I y II*. Montevideo: Ed. Banda Oriental, 1999.

PIÑEIRO, Diego E. "Cuando el Estado viene aplanando. El Estado en la visión de los empresarios ganaderos" .In: *Los Actores Sociales para la Modernización del Agro Uruguayo*.

\_\_\_\_\_. "Cambios y permanencias en el agro uruguayo. Tendencias y coyuntura" . In: *Las agriculturas del Mercosur. El papel de los actores sociales*.

PIT-NT / CIPFE. "Selección de Documentos". Montevideo: 1983.

RODRÍGUEZ, Héctor. "Unidad Sindical y Huelga General". CUI, 1985.

STOLOVICH, Luis. "Los empresarios de un país pequeño ante la integración regional" . In: *Nueva Sociedad*, 151.

VILLAREAL, Nelson, SANTANDREU, Alain. "ONG y políticas públicas" In: *Cuadernos de Marcha* (diciembre de 1999 y enero de 2000). Montevideo.

ZUBILLAGA, Carlos y BALBIS, Jorge. *Historia del movimiento sindical uruguayo (Cronología y fuentes)* Montevideo: Ed. Banda Oriental (1986).

# De la democracia como sistema a la democracia como fractal\*

**Durval Muniz de Albuquerque Jr.**

\*Texto preparado para el Foro Social Mundial, 2003. Taller: La construcción de la democracia en los países del Cono Sur Porto Alegre, Brasil

Durval Muniz de Albuquerque Jr. es Historiador de la Universidad Federal de Campina Grande

Al leer los textos preparatorios para este taller me veo llevado a discutir aquí, hoy, algunas cuestiones de carácter más teórico que me parecen importantes y que tienen implicaciones tanto en las lecturas que aquí se hicieron de la historia de cada país, como en las propias prácticas cotidianas de las distintas organizaciones y movimientos aquí representados.

Vi que en todos los textos la conclusión era la de que vivimos un momento de fragmentación de los movimientos sociales, un momento de falta de unidad de las fuerzas populares y de las instituciones y organizaciones que buscarían construir sociedades más democráticas en esta región de América Latina. Aunque se destaque que aun en países de tradición democrática duradera, como sería el caso de Chile, la democracia sería sólo formal, reducida al funcionamiento de un sistema político representativo y se reivindique una profundización de la democracia en estas sociedades, lo que parece contradictorio es que la visión sistémica de la democracia continúa prevaleciendo tanto en los análisis históricos que se hicieron como en las evaluaciones de los alcances y límites de la actuación de los movimientos populares en estos países.

En las narraciones, el énfasis puesto en los agentes organizados, institucionalizados, a los que se ve como promotores de la democratización de las sociedades del Cono Sur, además de aproximar estos relatos a la propia historiografía ya consagrada, que suele contar la historia a partir del Estado, de sus instituciones o de las instituciones que éste reconoce o con las cuales se relaciona, restituye la invisibilidad de otros agentes, minoritarios, no organizados, que también fueron importantes en la construcción de una cultura política menos autoritaria en nuestros países. La centralidad que se les da al movimiento obrero y a sus organizaciones, pasando por alto muchas veces las propias luchas de grupos anarquistas contra la institucionalización del movimiento, la afirmación de la falta de participación política de los campesinos, sólo reconocida cuando éstos se organizan dentro de ciertos moldes institucionales o cuando sus demandas y organizaciones han sido reconocidas por parte del Estado, silencian experiencias como las del bandidismo rural, los movimientos mesiánicos, los saqueos y hasta las ligas campesinas de carácter mutualista o que no se sentían atraídas por las posturas de las vanguardias de izquierda. Se leen las historias de estos países casi como si fueran cortejos sin sobresaltos de las clases dominantes, que realizan, conceden, reprimen, permiten, frenan, la participación popular. Aunque el modelo de interpretación tenga como núcleo el concepto de lucha de clases, lo

que menos parece haber es lucha: cuando se trata de los sectores populares sólo parece haber derrotas y represión, y cuando no, cooptación, alienación, fragilidad, y anomia. Es como si éstos sectores no hubiesen sido también agentes de su propia historia; lectura que tiende a resaltar el pasado reciente, o incluso el presente, como el momento de irrupción de la presencia popular en la historia de cada país. Preocupados con la participación popular y con la creación de espacios democráticos, estos textos parecen enfocar sólo los movimientos y fuerzas que pasan a ser elementos del sistema político, cuando el Estado los reconoce, sea como interlocutores, sea como amenaza. La historia de la participación popular está narrada entonces en forma episódica y estas manifestaciones parecen surgir de la nada, como pases de magia. Todo el ajetreo de las experiencias cotidianas, de las pequeñas luchas, de las resistencias sordas, sutiles, de la gestación de una cultura de disensiones que se contraponen en cada relación social, en cada espacio de lo social contra la cultura política autoritaria presente en nuestros países y en nuestras instituciones, inclusive en la de las izquierdas, permanecen silenciadas e invisibles.

En Brasil esto se hace patente cuando se aborda el surgimiento de los llamados nuevos movimientos sociales, que ganan visibilidad con el llamado proceso de apertura política. Como en estas lecturas se acepta el mito, construido por la propia dictadura, de que ésta había logrado destruir cualquier forma de oposición, de resistencia al régimen, estos nuevos movimientos sociales parecen surgir como una refundación de la vida política y de la participación popular en el país. Como las instituciones formales de la oposición habían sido destruidas o estaban en la clandestinidad, no siendo reconocidas por el Estado, esta oposición realmente habría desaparecido o sólo estaba en el exilio. Acostumbrados al veredicto de las vanguardias de izquierda y de la clase media de que nuestro proletariado o nuestro pueblo era incapaz de organizarse por sí mismo, estos discursos se ven sorprendidos por el surgimiento de un movimiento obrero vigoroso, con líderes salidos del propio medio obrero y que terminó desembocando en la creación de uno de los mayores partidos de izquierda de América. Eso sólo fue posible porque, aun con todas las dificultades, se había elaborado toda una cultura política de resistencia popular durante la dictadura. Aunque los sindicatos del ABC y luego el Partido de los Trabajadores ganen, a partir de ahí, toda la visibilidad y centralidad en la narración de la historia política del país, éstos sólo se hicieron posibles por las comisiones de fábrica y éstas, a causa de las reuniones realizadas en las sacristías de las iglesias católicas, para la lucha contra la carestía, para la reivindicación de mejoras en la infraestructura urbana, hasta la organización de una oposición sindical.

La visión negativa de lo fragmentario y el énfasis puesto en la unidad, en la totalidad o en lo sistémico, que se deja traslucir en estos relatos, pasan a tener, para mí, una repercusión directa en la forma como se comprende la democracia, o sea, aun cuando se reivindica la profundización de la demo-

cracia y la superación de su carácter formal, representativo, y se busca la construcción de una democracia participativa, esta participación parece tener formas, espacios, métodos bien demarcados, o sea, parece ansiar una estructura organizada, que venga a ordenar acciones e ideas en la búsqueda de un determinado fin. Tal vez por ello la innegable fascinación que el Estado parece ejercer sobre organizaciones que se definen como no gubernamentales, pero que en su propia definición permanecen ligadas a este universo. Definirse por la negativa no es afirmar una diferencia radical, sino que es afirmar una diferencia relativa a aquello a lo que se niega. Pareciera que muchas veces se ve a la democracia participativa como una demanda dirigida al propio Estado, éste debe adoptarla, cuando no dirigirla.

Porque sería necesariamente negativa la fragmentación de los movimientos sociales, de las fuerzas populares, de las formas de resistencia? Con la historia podemos aprender que los acontecimientos espectaculares, los hechos totalizadores, las unidades, son efectos de superficie, son la punta de un iceberg de todo un hervidero de pequeños acontecimientos sin objetivos trascendentes, frutos de artimañas y astucias que se llevan a cabo al calor del momento, sin mayor planificación o estrategia. Estos grandes hitos divisores de la historia, estos hechos históricos, son construcciones hechas casi siempre *a posteriori* por los vencedores en y por el lenguaje. La historia vista como sistema nos ayuda a comprender aspectos fundamentales que condicionan nuestras vidas, pero también ayuda a oscurecer una serie de otros procesos, de otros devenires, de otros agentes que corroen cotidianamente esta propia organización sistémica. Cabe, pues, la pregunta: ¿la creación de una cultura democrática en nuestros países, que requiere el cuestionamiento no sólo de las formas de organización de nuestras economías y de nuestros Estados, sino también el cuestionamiento de las relaciones de poder vivenciadas todos los días por cada uno de nosotros en nuestras familias, en nuestras escuelas, en nuestros lugares de trabajo, en nuestros locales de militancia política, y también en el cambio de valores, de costumbres, de sociabilidades, se puede lograr poniendo el énfasis en la dimensión sistémica y organizativa de nuestras prácticas y discursos?

¿No sería el momento de colocar al lado de la reflexión sobre la democracia como sistema, que sigue siendo importante, una visión fractal de la democracia, donde lo fragmentario, en vez de ser visto como disfunción, como situación a superar, como momento de ruinas y decadencia, pudiera ser visto como situación a afirmar, como momento de creación, de inventiva y de proliferación de posibilidades y de otros devenires de lo social, como configuración constitutiva de la propia democracia?

¿No sería la hora de pensar que la democracia puede ser la forma de funcionamiento de lo social, en donde habría lugar para la proliferación y afirmación de las diferencias, ya que un fractal se define por ser la división indefinida en partes que son una copia reducida del todo, no dejando de estar conectadas con este todo, pero abriéndolo a nuevas posibilidades, a



nuevos diseños, a nuevas configuraciones? ¿No sería bueno pensar que los agentes que quieren profundizar la democracia no lo harán si buscan construir unidades, sistemas o estructuras? Profundizar la democracia, para mí, significa desconfiar de toda unidad, que implica homogeneización, identidad y uniformidad, que se construye siempre tomando un elemento arbitrariamente y considerándolo el parámetro a partir del cual se juzgan todos los demás. Recordar que la unidad es parte del vocabulario militar, es una tropa de soldados destinados a maniobrar juntos y no me parece que nosotros, del Cono Sur, podamos esperar de soldados y tropas la construcción de la democracia.

¿La democracia no sería la profundización en nuestras culturas de valores como la tolerancia, la solidaridad y la disposición al diálogo? ¿Cómo podremos construir sociedades más democráticas sin lograr transformar el carácter autoritario de nuestras relaciones sociales? Es equivocado pensar que sólo nuestras elites o nuestros Estados se mostraron autoritarios a lo largo de nuestros procesos históricos: el autoritarismo está incrustado en nuestras subjetividades, formadas por culturas y relaciones sociales microfascistas. Nuestras clases populares también son autoritarias, nuestras vanguardias políticas y artísticas también están marcadas por este autoritarismo. Convivir con la diferencia, aceptar que el otro puede querer cosas diferentes o creer en cosas diferentes parecer ser todavía una dificultad para todos nosotros, que fuimos formados en culturas en las que aprendimos que existe una sola verdad, un sólo Dios, y en que la verdad y la vida están en un único camino. Una civilización que se construyó por la negación, la exclusión y el encarcelamiento sistemático, sistémico, del hereje, de la hechicera, del pagano, del judío, del extraño, del extranjero, del minoritario, del diferente, del rebelde, del rebelado, del que era considerado deforme, disconforme, anormal, patológico, subversivo, del oveja negra, del que se porta mal, del maleducado, del salvaje, del bárbaro, del criminal, del inmoral, etc., no puede favorecer la construcción de sujetos dispuestos a reconocer el derecho a existir que tiene el fragmento, en su disposición a no ser todo, a divergir, a divertir, a dividir, a tornarse diferente del todo, a quebrar la unidad. No estamos preparados subjetivamente para valorizar el movimiento que significa la fragmentación, como partes que se desprenden y por diferenciación llevan en sí la potencialidad de la creación de otro, que complejizan cada vez más lo social, que dificultan la comprensión, pero que al mismo tiempo la oxigenan, dan vida y permiten que en su acumulación se estructure otro todo, destinado a ser nuevamente trabajado y cambiado por estas fuerzas diabólicas, o sea, aquellas que desobedeciendo a Dios tratan de dudar de la palabra omnipotente y omnisciente y de la unidad del rebaño del Señor.

Creo que estas reflexiones pueden servir para pensar el papel de las organizaciones y agentes que se hallan presentes en este taller, así como del propio Foro Social Mundial. ¿Qué se vino a buscar aquí? ¿La construcción de la unidad de prácticas y discursos? ¿La construcción de la institucionalización

cada vez más amplia de las fuerzas aquí representadas? ¿La elaboración de formas de intervención dedicadas a democratizar las políticas públicas y, por lo tanto, direccionadas a redefinir la actuación de los Estados en cada país? ¿Este foro está encarado como un momento de superación de la fragmentación y de la búsqueda de la construcción de mecanismos u organismos volcados a la construcción de una alternativa global al sistema que ahí está? No desconozco que éstos son objetivos políticamente importantes y que deben ser perseguidos, en tanto esto no implique el desconocimiento de que cuando se adopta la lógica sistémica, cuando se persigue la unidad, se corre el riesgo de quedar atado a una serie de reglas y normas definidas por el propio sistema y el resultado puede llegar a ser el silenciamiento y la invisibilidad de posibilidades y devenires diferentes que fueron triturados por la imposición de la unidad.

Particularmente, me gustaría resaltar otros aspectos que me parecen valorizar sobremanera este taller y este Foro: la afirmación de la diversidad de los pueblos, de sus luchas, identidades, culturas, valores, formas de vivir, pensar, hablar, hacer política. Este foro recupera para mí el sentido latino de esta palabra, o sea, se trata de un lugar de debate de ideas, debate que no necesariamente busca el consenso, sino que afirma la importancia del disenso, que nació para combatir el pensamiento único y que, espero, no busque construir un sucedáneo para éste. Un lugar de proliferación de propuestas, de encuentros y desencuentros, de afirmación en la práctica – y es sólo así que ésta existe – de la democracia.

Una fiesta de celebración de la diversidad de los humanos y no de su unidad. Un lugar donde las izquierdas del mundo se descubren dispares y qué bueno que así sea. Aunque muchos puedan haber venido hasta acá esperando oír lo que ya saben, en una especie de ritual de reafirmación de las certezas ya cristalizadas, siempre será posible oír otras voces, inarmónicas, desafinadas, desafiladas, extranjeras, que aunque sólo sean capaces de provocar una molestia, una incomodidad, una insatisfacción, una rabia, ya habrá surtido su efecto desestabilizador, cuestionador, fragmentador de las certezas y verdades bien establecidas.

Pienso, finalmente, que cada uno de los que estamos aquí, como individuos o en tanto agentes políticos, estaremos contribuyendo a la construcción de una cultura democrática en nuestros países y en nuestras sociedades si profundizamos, en cada espacio que nos hallemos, la crítica a las relaciones de poder, a sus formas y a los saberes y verdades que instituyen y que le dan forma. No confundiendo espacio público con Estado, no dejándose fascinar por la institucionalización, apostando a la sociedad civil como lugar donde también se puede construir la historia, apostando a que es en lo cotidiano, en el día a día, en la rutina gris y no en los momentos espectaculares que sucede la historia y se da la transformación social. Ello no significa negar la importancia de la democracia representativa, sino ser capaz de redefinir en la práctica la propia democracia como algo que está más allá del sistema

político vigente. Las organizaciones no gubernamentales, que aún necesitan pensar y afirmar una identidad para sí mismas, deben ser estos agentes de la proliferación de nuevas relaciones y de nuevos valores en nuestras sociedades, los agentes de fragmentación crítica de estas homogeneidades y de estas identidades forjadas por los propios Estados, como las fronteras nacionales, las identidades regionales e incluso las identidades culturales, de etnias, de género, de clase, etc. Cuanto más fragmentación, más posibilidad de nuevas totalizaciones parciales y en movimiento, cuanto mayor número de discursos distintos menores son las posibilidades del dogmatismo, del fundamentalismo, de la verdad y del partido único. Cuantas más voces y agentes tenga la vida pública, más posibilidades de visualizar los conflictos, las contradicciones, las desigualdades; habrá una mayor dificultad de monopolizar los sentidos y los significados. Cuanto más diversas sean las miradas, mayor la variedad de puntos de vista, de abordajes, de perspectivas, de percepciones; cuanto mayor la posibilidad de describir en su diversidad el caleidoscopio que compone la existencia humana, menor la posibilidad de la mirada panóptica, de la razón única, del sentido absoluto.

Quería agradecer, pues, la posibilidad de estar hoy aquí y ser sólo una voz más en este coro fractal que es este Foro, por tener la oportunidad de ser sólo un fragmento de esta gran obra que estamos construyendo aquí y que felizmente no tenemos la mínima idea de lo que será y cómo será, aunque nadie nos pueda quitar el derecho de desear y fantasear heterotopías, nuevos tiempos y nuevos espacios, nuevas formas de vida y de sensibilidad. De la capacidad de soñar, de poetizar, de metaforizar, viven los humanos; eso es lo que nos hace ser más que animales y lógicos, eso lo que nos lleva a creer en algo, creencia que está en la base de toda actividad humana, que nos impulsa a forjar mundos y realidades diferentes. Gracias por tener la oportunidad, una vez más, de percibir que nada jamás nos unirá, que la discordia será siempre parte del mundo y que es ésta nuestra condición babélica la que permite que continuemos apostando a la posibilidad de creación infinita de sentidos, de signos y de prácticas, de que son posibles las armonías y las certezas parciales, pero jamás la paz de los cementerios y el dogma incuestionable. Porque siempre podemos dividirnos y porque siempre vamos a discordar es que la lucha en nombre de la esperanza en un devenir diferente jamás cesa, cada uno por su lado y todos juntos al mismo tiempo.

# Movimientos sociales y sociedad civil en la construcción de la democracia en los países del Cono Sur

Maria do Carmo A. Albuquerque

## Introducción

Maria do Carmo A. Albuquerque es Investigadora del Instituto Polis, São Paulo, y doctoranda del Prolam-USP, Programa de Posgraduación en Integración de América Latina de la Universidad de São Paulo.

Este capítulo final procura mostrar, a partir de los estudios anteriores, una primera mirada comparativa sobre el papel que un sector de la sociedad civil viene desempeñando en la trayectoria de construcción democrática en cada uno de los países que estamos estudiando. Los capítulos sobre los cinco países muestran sociedades muy semejantes por la fragilidad de sus democracias y por el limitado ejercicio de la ciudadanía. Nos muestran, sin embargo, grandes diferencias en la forma y en el rol que viene ejerciendo la sociedad civil en la construcción de la democracia, de la ciudadanía y de políticas públicas inclusivas y universales en cada país.

El propio surgimiento de la idea de sociedad civil y sus significados son muy diferentes en cada uno de los países. Una primera impresión nos muestra la existencia de un sector de los movimientos sociales y de la sociedad civil brasileños muy empeñado en participar en espacios públicos de formulación de políticas y de control popular sobre éstas, como los Presupuestos Participativos y los consejos gestores de políticas públicas. A pesar de que en los demás países tengamos relatos de diversas experiencias de participación ciudadana, semejantes a los Presupuestos Participativos brasileños u otras experiencias como los plebiscitos comunales, la participación en políticas para la mujer (Chile, Argentina, Paraguay), la Junta Nacional de Empleo y los Consejos Vecinales (Uruguay), las Contralorías Ciudadanas (Paraguay), nos parece que son menos numerosas y que se las ve como espacios muy estrechos, que llegan a los movimientos y organizaciones civiles como “oferta estatal”.

En Brasil, a pesar de las fuertes limitaciones que también se perciben en los procesos participativos, creados muchas veces también a partir del Estado, éstos parecen estar más arraigados en una sociedad civil que reivindicó la participación y conquistó un nuevo ordenamiento constitucional que creó nuevos espacios participativos.

Este artículo trata de analizar estas diferencias, identificando los nuevos actores sociales que participan en las nuevas formas y espacios de participación ciudadana. Procura evaluar cómo y por qué surgen nuevos actores en la sociedad civil de estos cinco países, cómo y cuán profundamente se

plantea para éstos el desafío de la participación en la construcción democrática, especialmente en las políticas públicas que aseguran y amplían los derechos sociales.

Tenemos entonces que preguntarnos, desde luego, cómo, cuándo y por qué emerge una nueva sociedad civil y desde cuándo este concepto pasa a ser significativo en estos países.

Tres experiencias histórico-políticas recientes son presentadas por diversos autores como aquellas que marcan el resurgimiento del concepto de sociedad civil, relacionándola con impulsos por la democratización que emergen a fines del siglo XX, a saber: – la llamada ‘crisis del Estado de bienestar social’ en los países capitalistas desarrollados, que originó críticas de corte liberal y también otras de tipo progresista; – y las transiciones latino-americanas de las dictaduras militares hacia regímenes democráticos a partir de los años 70, en las cuales las organizaciones civiles denunciaron el carácter antidemocrático y violador de los derechos humanos de dichos regímenes (PANFICHI y CHIRINOS, 2002:304).

En todas estas experiencias históricas emergió en el escenario público una nueva sociedad civil construida por un conjunto de organizaciones sociales que se articularon para denunciar regímenes, gobiernos o estructuras autoritarias y para reivindicar derechos individuales y colectivos, especialmente el derecho a una ciudadanía activa<sup>1</sup>. Entre los años 70 y los años 90, el enfrentamiento con violentas dictaduras militares, la lucha contra el autoritarismo, la construcción de la democracia, la lucha por los derechos, la reivindicación de políticas públicas democráticas, pasan a ocupar, en estos países, un nuevo rol central en la acción de los movimientos sociales y de una nueva sociedad civil.

Para entender cómo se forma y se configura la sociedad civil en los diferentes países del Cono Sur, los estudios buscaron analizar cómo se formó en cada país esa sociedad civil; cómo se desarrolló, cómo se transformó, cómo empezó a participar explícitamente en la construcción democrática. Los estudios han observado, en cada país, cuáles fueron los antecedentes de las organizaciones y las articulaciones sociales que hoy integran la sociedad civil, cuáles fueron los sujetos sociales relevantes, cómo asumieron una identidad pública, actuando públicamente en el interior de la sociedad nacional, en la búsqueda por conquistar sus intereses y objetivos y de hacer valer sus opiniones en un debate más amplio sobre la nación y sus rumbos.

Los estudios presentados en este libro hurgaron, brevemente, en los primeros siglos de la historia de sus países, buscando hacer visibles a los sujetos sociales tradicionalmente excluidos de los relatos históricos. Buscaron los antecedentes de la constitución de los sujetos que hoy participan de la compleja y contradictoria trayectoria de las luchas por el poder, la democracia y la igualdad. Se concentraron, a continuación, en el período más reciente de esta historia, poniendo el énfasis en las experiencias de protagonismo de los actores de la sociedad civil en la construcción democrática.

1 Expresión introducida por María Vitória Benedites (1991).

## El pasado colonial

En los cinco estudios es posible observar que estos países nacen como sociedades “partidas”, escindidas. América Latina es un continente marcado por la colonización, por la invasión de una cultura occidental que casi exterminó las culturas indígenas autóctonas, por la esclavitud negra y por un tipo de estratificación social que nos vino de las metrópolis europeas. Estos factores, aliados a la subordinación y dependencia de las colonias a los intereses de las metrópolis, que a su vez eran dependientes de otras potencias europeas, marcan a nuestras sociedades con rasgos muy fuertes de exclusión social, de centralismo político, de elitismo y de autoritarismo. Somos países que se destacan por la concentración del ingreso y del poder.

Esta “separación”, esta escisión constitutiva de nuestras sociedades hace que aquí la política sea vista como “cosa de blancos”. Aquí la política es un tema al que tradicionalmente sólo tienen acceso las elites de origen europeo, quedando excluidos los pueblos indígenas, los negros y los pobres, lo no propietarios. Pudimos notar, hasta recientemente, incluso en algunas de nuestras Constituciones, la contradicción entre la afirmación de la igualdad de todos ante la ley y la tutela sobre los pueblos indígenas<sup>2</sup>.

Sin embargo, en los tres siglos en que nuestros países fueron colonias de España y Portugal hubo innumerables movimientos y organizaciones de aquellos que estaban siendo agredidos y sometidos a condiciones de vida inhumanas, así como de los grupos sociales excluidos del poder e interesados en cambiar o en influir en las decisiones que afectaban la vida social. En estos siglos hubo movimientos indígenas y de negros, movimientos por la emancipación económica y política de la metrópolis, revueltas sociales de los sectores populares rurales y urbanos, campesinos, artesanos, elites locales “criollas”, militares, clérigos, mujeres, latifundistas, comerciantes, mineros, productores agrícolas y ganaderos.

Son distintos los procesos de construcción y los modelos de institucionalidad para el gobierno de las colonias en Brasil y en América española. El gobierno de la colonia española en Sudamérica estaba constituido, hasta 1776, en el Virreinato del Perú. A partir de ese momento se crean el Virreinato del Río de la Plata y la Capitanía General de Chile. Las ciudades estaban gobernadas por los “cabildos”<sup>3</sup> – juntas formadas por los “hombres de bien”, propietarios, “padres de familia”–. En Brasil fueron establecidas las Capitanías Hereditarias y luego el Virreinato con sus gobernadores generales.

Desde el siglo XVIII surgieron movimientos emancipatorios, republicanos y abolicionistas, protagonizados en general por los sectores perjudicados por las políticas de la metrópolis, y muchas veces apoyados por las potencias europeas interesadas en expandir sus mercados. Las nuevas ideas libertarias que surgen a partir de la Revolución Francesa y de la independencia estadounidense fueron factores que influenciaron a estos movimientos, así como las guerras de Napoleón Bonaparte contra España y Portugal. En

2 Gran parte de las informaciones históricas sobre los países se obtuvo de los cinco textos antes referidos y que se encuentran citados en la bibliografía anexa. También se consultó la obra de Tulio Halperin Donghi sobre la “Historia contemporánea de América Latina”.

3 El cabildo era el consejo político municipal responsable de los impuestos y las leyes, la policía y el orden público.

1808 la familia real portuguesa pasa a vivir en Brasil.

Entre 1810 y 1828 se da la independencia de los cinco países. La Revolución de 1810 inicia el conflictivo proceso de independencia de lo que sería la Confederación Argentina, que prosigue hasta 1816 (en el que se destacan José de San Martín y el General Belgrano), y que provoca la reacción y la independencia del Paraguay (1811, Dr. Francia). San Martín participa también de la independencia de Chile (1818, con Bernardo O'Higgins). Uruguay recién consolida su independencia de Argentina y de Brasil en 1828 (Lavalleja y Rivera). La independencia del Brasil (1822, D. Pedro I) difiere de estos procesos ya que es proclamada por un príncipe portugués y Brasil se transforma en Imperio hasta 1889, cuando se proclama la República. Los procesos de independencia estuvieron, en general, bastante ligados a las disputas entre grupos de las elites nacionales con distintas vinculaciones a intereses internacionales. En general les siguieron largos períodos de revoluciones o "guerras fratricidas"<sup>4</sup> con revueltas populares, indígenas o negras (DONGHI, 1998).

4 Expresión usada por MIRZA 2004.

La esclavitud negra se extendió por casi toda la región pero perduró por un período más largo en Brasil, y su abolición, en 1888, fue apoyada por los intereses comerciales ingleses, y estuvo precedida por movimientos protagonizados por intelectuales negros y no negros, por las elites cafetaleras interesadas en una producción más empresarial y moderna, aunque también por las más diversas formas de acción y organización de los esclavos y negros libertos (CHALHOUB, 1990).

Se puede advertir, en la breve reseña de los primeros siglos de historia de nuestros países, la recuperación de una historia paralela a la versión oficial protagonizada por los héroes tradicionalmente conocidos. Los investigadores que elaboraron estos trabajos se transformaron en nuevos "historiadores", revelando y profundizando en la constitución de sujetos con identidades populares: indígenas, negros, campesinos, mujeres, moradores de barrios populares y obreros, que se organizan y se manifiestan como actores en las disputas en las cuales sus intereses estuvieron amenazados.

## Siglo XX hasta 1990

En los últimos 30 años del siglo XIX, y en el pasaje hacia el siglo XX, se inicia un proceso de industrialización que, aunque de forma muy desigual, llega a todos los países del Cono Sur, y un nuevo proletariado se torna protagonista de movimientos sociales marcados inicialmente por el anarco-sindicalismo, traído por los inmigrantes italianos y españoles que vinieron a reemplazar la mano de obra esclava. Se desencadenó un intenso proceso migratorio, como se puede leer en los documentos de la época, con la finalidad de "blanquear" y "mejorar la raza"<sup>5</sup> en la sociedad latinoamericana. Con la persecución de los líderes anarco-sindicalistas, florecen las ideas socialistas que proliferaban en Europa. Un proyecto político socialista viene entonces a arti-

5 "Los argentinos nativos no tienen un hábito de trabajo, respeto por la autoridad. (...)¿Qué tenemos que hacer? Fomentar la inmigración. Que vengan muchos extranjeros, si es posible anglosajones, que se vayan mezclando con la población nativa y entonces cuando fragüe un nuevo tipo de hombre, un nuevo tipo de argentino con los hijos o los nietos de esos inmigrantes será el momento de darles no solamente las libertades civiles sino también las políticas". Cita de Alberdi, por GABARRA, ZAGNI y HAIK 2003 en este libro.

cular las diversas organizaciones sociales en torno a la noción de clase social, ayudando a hacer explícitos sus objetivos en cuanto a la “toma del poder” político. A la clase obrera se la considera la principal protagonista en esta “toma del poder” y los sindicatos pasan a ser vistos como la principal forma de organización, emergiendo y fortaleciéndose en los primeros años del siglo XX en todos los países del Cono Sur, principalmente en Argentina, Chile y Uruguay. Al lado de los sindicatos se destacan los movimientos campesinos y populares urbanos, especialmente en Brasil y Paraguay. En este período podemos observar, en los cinco países, la formación de sindicatos y centrales sindicales y la organización de huelgas obreras, en especial en ciertos momentos como en 1917, en la lucha por la reglamentación del trabajo industrial. Se constituyen también los primeros partidos socialistas y comunistas.

A lo largo del siglo XX el ideario marxista ayuda a concebir un gran proyecto político que articuló los intereses de los que fueron excluidos en el emergente proceso de producción industrial y capitalista. Luego de la Primera Guerra Mundial, este proyecto da origen a experiencias históricas de construcción del socialismo, así como a partidos políticos y organizaciones obreras y sindicales socialistas y comunistas, que se organizan en diversos países y también a nivel internacional.

En América Latina, como en muchas regiones del mundo, el proyecto político socialista, aun con sus facciones y matices diferenciados, otorgó un fuerte sentido unitario a las movilizaciones y organizaciones sociales obreras, campesinas, populares y estudiantiles, fortaleciendo especialmente el movimiento sindical y promoviendo su institucionalización y reconocimiento por parte de los poderes constituidos. Los demás movimientos fueron vistos como actores secundarios, poco visibles y muchas veces subordinados al protagonismo sindical. Estos movimientos, a su vez, estaban claramente dirigidos por partidos de la izquierda socialista o comunista. En muchos de nuestros países estos partidos permanecieron en la clandestinidad en casi todo este período y no llegaron a arraigarse y legitimarse en la sociedad. Excepciones a esto pueden ser Argentina y Chile.

La revolución cubana dio un aliento a este proyecto de transformación de la sociedad, influenciando especialmente al movimiento estudiantil, campesino (movimientos de las Ligas Campesinas de Brasil y de Paraguay) y sindical. En algunos países se formaron grupos armados que luchaban por una transformación revolucionaria de la sociedad<sup>6</sup>. Un movimiento de renovación en la Iglesia Católica y otras iglesias cristianas ayudó a ampliar las bases de este campo político con organizaciones religiosas comprometidas con los cambios sociales (Acción Católica obrera, agraria, estudiantil y universitaria en diversos países como Brasil y Paraguay).

La experiencia chilena de construcción del socialismo, con el presidente Salvador Allende, favoreció la proliferación de organizaciones sociales e inició la experiencia latinoamericana de ocupación democrática del Estado en una perspectiva socialista.

6 Entre ellos, los Montoneros en la Argentina y los Tupamaros en el Uruguay.



Entre los años 60 y 90, violentas dictaduras militares interrumpen procesos de amplia movilización social, reprimiendo en los cinco países las instituciones democráticas y las organizaciones sindicales, campesinas, populares, estudiantiles. Muchos de sus líderes se refugian en organizaciones clandestinas y optan por la lucha armada y la guerrilla rural y urbana.

Hay una cierta simultaneidad entre estas dictaduras militares en los cinco países del Cono Sur. Aunque los textos no profundicen su análisis sobre este período, es necesario observar con cuidado algunas diferencias entre ellas. Las cinco dictaduras interrumpen procesos de gran movilización popular, sindical, campesina y estudiantil, que demandaban profundos cambios “revolucionarios” o lo que en Brasil se llamó las “reformas de base”, reformas políticas que proponían un nuevo modelo de desarrollo fundado en políticas sociales redistributivas. La dictadura paraguaya se diferencia por ser la más larga. Entre las demás, la dictadura brasileña es la que comienza primero, y la chilena es la más tardía. La dictadura chilena está, además, fuertemente marcada por las políticas neoliberales de apertura al capital multinacional. La dictadura brasileña también está marcada, pero por cierto nacionalismo característico de los militares del Brasil.

A pesar de las diferencias, movimientos semejantes se dan en la sociedad civil que se moviliza para resistir y reconquistar la democracia. En la lucha contra las dictaduras, en los movimientos por la redemocratización surgen otras formas de organización social, renovándose las organizaciones “tradicionales”. Proliferan inicialmente los movimientos a favor de la Amnistía de los presos políticos y por los Derechos Humanos.

En los diversos países, especialmente en Brasil, surgen “nuevos movimientos sociales”, entre ellos los movimientos urbanos de los barrios periféricos de las ciudades, que luchan por mejores condiciones de vida, organizaciones cooperativistas (especialmente en Uruguay), movimientos de mujeres, movimientos ambientalistas. Esos “nuevos” actores sociales ayudan decisivamente a la politización de nuevos espacios más allá de la fábrica (SADER, 1988): la vida cotidiana de los suburbios, la exclusión territorial, las discriminaciones de género y de raza, las cuestiones ambientales.

Las revoluciones nicaragüense y salvadoreña también influyen fuertemente a los nuevos movimientos y nuevas organizaciones cristianas progresistas vinculadas a la llamada “Teología de la Liberación” (Comunidades Eclesiásticas de Base y movimientos pastorales).

Si a comienzos de siglo el movimiento social estuvo impregnado por una propuesta de transformación social centrada en el cambio del modo de producción económico y en una forma de organización centralizada y homogénea de los movimientos sociales (especialmente el movimiento sindical, campesino y estudiantil), las dictaduras y la derrota del “socialismo real” parecen marcar una profunda modificación de esta matriz discursiva<sup>7</sup> originada en la izquierda marxista y centrada en el cambio del ‘modo de producción’ capitalista. A los actores sociales “tradicionales” se les suman los “nuevos” actores que

7 Eder Sader (1988) destaca la importancia, para el surgimiento de los *nuevos movimientos sociales* en Brasil, de la renovación de las antiguas matrices discursivas del marxismo, del sindicalismo y de las iglesias cristianas.

8 Esta expresión de Hannah Arendt (1989) ha sido usada como referencia importante para esta nueva noción de ciudadanía asociada a las luchas por la ampliación de la democracia.

9 Ver DAGNINO, 1994. “*Os Movimentos Sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania*”.

problematizan nuevos temas, luchan contra otras exclusiones y de a poco introducen un nuevo discurso centrado en la ampliación de los derechos ciudadanos. Se inicia la construcción de una nueva cultura centrada en los derechos y la participación. Nuevas expresiones como *ciudadanía activa* o *derecho a tener derechos*<sup>8</sup> pasan a caracterizar, especialmente en Brasil, la acción de estos nuevos sujetos sociales que se tornan más propositivos y reivindican el derecho a participar del diseño de sociedad en la cual quieren estar incluidos<sup>9</sup>.

Muchos de los nuevos temas que caracterizan a los “nuevos movimientos” son temas que movilizan a actores sociales y entidades civiles que abarcan diversas clases sociales. Los derechos humanos, las discriminaciones de género y de raza, las cuestiones ambientales, son problemas que traspasan las clases sociales, que desafían y movilizan diferentes segmentos y actores sociales. La cultura de los derechos introduce una nueva perspectiva de alianzas y de relaciones asociativas entre actores y entidades que se articulan en la búsqueda de resultados concretos, aun estando separados por perspectivas ideológicas y políticas distintas. La pluralidad, la independencia ideológica, la autonomía frente al Estado y a los partidos se afirman como valores de estos nuevos actores sociales.

## Los actores sociales en las clases dominantes y los partidos

La investigación elaborada por las ONGs en los cinco países buscó analizar la construcción de la democracia desde una perspectiva que se plantea “desde abajo”, tratando de observar la contribución de los movimientos y organizaciones sociales sindicales y populares para la ampliación de los derechos ciudadanos. Muchas veces estos textos presentan un ensamble de la historia oficial con la historia de los movimientos obreros y populares, siendo todavía precario el análisis sobre la relación entre estas “dos” historias.

Sin embargo, para analizar hoy en día la actuación de un sector democrático y plural de la sociedad civil, se hace necesario mirar la historia tratando de identificar la constitución de todos los actores sociales que hoy se articulan en la construcción de la democracia y la ciudadanía. En todos estos países, la sociedad civil es entendida como articulación plural y heterogénea de organizaciones que representan segmentos de diversas clases sociales y posiciones políticas. Los nuevos espacios de participación, como los Consejos de Políticas Públicas y Presupuestos Participativos, están constituidos por actores sociales formados por distintos segmentos sociales y diferentes tradiciones culturales y políticas. Junto a organizaciones populares y sindicales se encuentran organizaciones filantrópicas, asociaciones profesionales y empresariales. Por ello, es necesario analizar cómo se constituyeron y la forma como vienen actuando todos estos diferentes actores, incluso los sectores más conservadores de la sociedad civil.

Para entender los procesos de negociación que se constituyen en los nuevos espacios participativos es necesario entender mejor quién es esta sociedad civil plural y heterogénea, con actores políticos provenientes de diversas clases sociales. Es necesario conocer las tradiciones organizativas de los sujetos que se manifiestan en la sociedad, provenientes de diversos estratos sociales. Con excepción del texto uruguayo, que analiza las cámaras empresariales desde finales del siglo XIX, la organización de las mipymes – micro y pequeños empresarios –, las experiencias de negociación tripartita de la política salarial y su lado negativo al que llamaron “corporativización de la política”<sup>10</sup>, no encontramos, en estos textos, un análisis de estos diferentes actores y de su presencia en la historia de las relaciones sociales y políticas en los diversos países. Parece faltar en estos textos una lectura que nos permita articular la acción de las clases dominantes, la acción de los sujetos populares y el diseño de la institucionalidad democrática liberal que se constituyó en cada uno de los cinco países. Esta laguna deja algunas preguntas: ¿Cómo se constituyeron los principales proyectos económicos y políticos en la historia de estas naciones? ¿Qué sectores sociales elaboraron proyectos nacionales más inclusivos o menos inclusivos?

¿Cómo se constituyeron los partidos y cómo se arraigaron en la sociedad y en la cultura de cada país? ¿Cómo emergieron regímenes democráticos y autoritarios, las dictaduras, las leyes, las Constituciones? ¿Cómo se construyeron las conquistas democráticas liberales, la libertad de prensa, de expresión, de culto y de organización, la opinión pública? ¿Cómo se formaron las instituciones filantrópicas? ¿Cuál es el papel de los militares y las Iglesias, de los masones y del empresariado? ¿Cómo se integraron estos actores a una “sociedad civil” y a una “esfera pública” en cada país?

A pesar de que nuestros textos no investigan más profundamente estas cuestiones, nos permiten identificar algunos aspectos de ellas: subrayan la promiscuidad entre lo público y lo privado, que marca más o menos intensamente a los cinco países; el poder “paternalista” de los coronéis (*coroneles*) o señores *criollos* en los latifundios ganaderos, en los ingenios azucareros, en las haciendas de café, en las pampas gauchas, en el *cangaço*<sup>11</sup> del Nordeste brasileño; señalan el clientelismo, el populismo, el caudillismo, que subordinaron a las organizaciones populares y sindicales a través del intercambio de favores políticos, especialmente en Brasil (en la época del presidente Getúlio Vargas y del Partido Trabalhista Brasileiro – PTB), en la Argentina (con Perón y el Partido Justicialista), en Paraguay (con el Partido Colorado).

Es posible advertir que, en Paraguay y en Brasil, el clientelismo se asocia más fuertemente con la corrupción política, siendo los dos países en los cuales la institucionalidad estatal es menos sólida y tiene menos credibilidad, en donde el Estado de bienestar social se desarrolló menos, aunque Brasil tenga instituciones más consolidadas y un poco menos corruptas que Paraguay.

Se observa también que la democracia representativa liberal construyó un “Estado de bienestar”<sup>12</sup> un poco más sólido y garantizó una mayor in-

10 Ver em Mirza, 2004, un análisis del papel de las organizaciones corporativas empresariales, incluso de los pequeños y microempresarios en las *Comisiones especiales de integración mixta (1922)* y en los *Consejos de Salarios (1943)* hasta la llamada “corporativización perversa de la política” en los años que precedieron a la dictadura militar.

11 Los *cangaceiros* eran grupos populares armados, del sertón nordestino de Brasil, a inicios del siglo XX.

12 El texto de Mirza en este libro se refiere a una 'socialdemocracia vernácula', iniciada por el presidente uruguayo Dr. J. Batlle y Ordóñez entre 1903 y 1911, el texto de Garcés y Rodríguez en este libro se refiere a un "Estado de Compromiso" implementado en Chile por el Frente Popular entre 1930 y 1973.

13 En estos países las políticas sociales de salud, vivienda y previsionales están en general implementadas por asociaciones gremiales o mutualistas vinculadas a las diferentes ramas de trabajadores, como metalúrgicos, portuarios, empleados públicos, etc.

14 Wanderley Guilherme dos Santos (1979) utiliza la noción de "ciudadanía regulada" para referirse al hecho de que en Brasil los derechos sociales sólo le fueron inicialmente asegurados a un pequeño sector que tenía empleo formal, con "libreta de trabajo" firmada por los patrones.

15 En Uruguay se destacan las experiencias de las Cámaras tripartitas.

16 Podemos observar, no texto de Garcés y Rodríguez en este libro, que há no Chile uma larga tradição partidária democrático-popular marcada pela fundação, em 1887, do *Partido Democrata*, em 1912, do *Partido Obrero Socialista*, em 1922, *Partido Comunista de Chile*, 1933 - Partido Socialista de Chile e uma aliança radical comunista (Frente Popular) que se manteve desde 1936 até 1948.

clusión social y empleo formal en Argentina, Uruguay y Chile. En estos países, las asociaciones gremiales y mutualistas estuvieron a cargo del bienestar social<sup>13</sup> y marcaron fuertemente la vida y la organización de la sociedad.

En Brasil esta "ciudadanía regulada"<sup>14</sup> por la legislación laboral fue mucho más limitada, y es menor aún en Paraguay. En estos países el trabajo formal siempre se vio reducido a pequeños sectores de la población y los derechos laborales no estuvieron tan extendidos como en los tres primeros. Eso diferencia fuertemente la construcción de una cultura del derecho y de la ciudadanía, la creencia en la participación y en la representación social en cada país. En Argentina, Uruguay y Chile se constituyeron sindicatos fuertes. En estos países es mucho más diseminada y más fuerte la identidad del "trabajador" y la conciencia de los derechos; hubo experiencias sindicales más sólidas de negociación, de respeto a los acuerdos, de interlocución con el poder público, de influencia en las políticas públicas, de realización de pactos, de construcción de consensos y acuerdos<sup>15</sup> en torno a las políticas salariales e industriales.

Con relación a los partidos políticos, es posible destacar que, en Argentina, Uruguay y Chile, los partidos fueron más significativos y más arraigados en la sociedad, tanto los partidos conservadores y liberales como algunos partidos de izquierda<sup>16</sup>. En estos países los partidos fueron canales más efectivos de expresión política pero, por otro lado, subordinaron frecuentemente a los movimientos sociales y al sindicalismo – a través de lo que se conoció como "centralismo democrático" o "correa de transmisión" – llevadas a cabo por diversos partidos, como los Partidos Comunistas y el Partido Justicialista (Argentina) con sus diversas facciones. En estos tres países el movimiento de la sociedad contra las dictaduras y por la redemocratización fue más fuertemente hegemonizado por los partidos tradicionales (PANFICH y MUÑOZ, 2002).

En Paraguay y Brasil parece haber menos legitimidad de los partidos frente a la sociedad y predominar una especie de cooptación clientelista de las organizaciones populares por partidos como el PTB, el Partido Colorado, etc. Esta experiencia negativa de "extrema cercanía" y subordinación de las organizaciones sociales a partidos y a líderes políticos parece haber impulsado a un sector de la sociedad civil a crear un movimiento de rechazo a estos vínculos y reivindicar su autonomía. En Brasil eso se da fuertemente luego de la dictadura del 64. Esa noción y construcción de autonomía es lo que les da a los movimientos sociales un "estatuto político" (PAOLI, 1995), una perspectiva de "hacer política" que los hace aparecer en la escena política. En la Argentina, una primera aproximación parece indicar que la ruptura con los partidos que subordinaron al movimiento social se está dando, actualmente, en medio de una fuerte crisis de legitimidad política que sacudió al país en los últimos años y que se caracteriza por la consigna que se ve en las paredes: "Que se vayan todos".

Los "nuevos movimientos" más plurales y desvinculados de los partidos se

articularon, en el período de reconstrucción democrática post-dictaduras, con otros actores sociales que no actuaban usualmente en una perspectiva de lucha por los derechos, como por ejemplo las organizaciones culturales, filantrópicas, organizaciones empresarias y profesionales, los círculos intelectuales, etc. Es importante analizar el papel de estos actores como sustitutos de acciones sociales que deberían ser públicas y cómo pasan éstos a participar en los espacios o en las luchas democráticas. Es necesario conocerlos para poder analizar la nueva “sociedad civil” que ellos vienen a integrar.

Muchos de estos aspectos están analizados en la bibliografía historiográfica de los diversos países y una investigación posterior deberá buscar relaciones entre estos estudios y la perspectiva “desde abajo” que los autores de este libro tratarán de implementar.

## La sociedad civil actual

Como dijimos inicialmente, “sociedad civil” es un término que fue muy usado en América Latina desde los años 70 u 80, con relación al accionar de las organizaciones civiles en defensa de los derechos y en contra de los regímenes autoritarios. En Brasil, el término “sociedad civil” comienza a ser usado en el período de combate a la dictadura, cuando este régimen comenzó a imponer restricciones no sólo a actores sociales de la izquierda, sindicales o populares, sino también a las organizaciones civiles progresistas incluidas las liberales. En este período la “sociedad civil” comienza a aglutinar a los diferentes actores sociales que defienden los derechos humanos y las “libertades democráticas”, destacándose la Orden de los Abogados de Brasil (OAB), la Asociación Brasileña de Prensa (ABI), la Conferencia Nacional de los Obispos de Brasil (CNBB), entre otros. En la Argentina, las Madres de la Plaza de Mayo marcan como símbolo la lucha por el rescate de los desaparecidos. En los demás países la lucha por los derechos humanos también tiene un papel fundamental agregando una pluralidad de actores que se indignan contra la violencia de Estado, la violación de derechos, ampliando la idea de exclusión más allá de las fronteras de las clases trabajadoras y populares – identificando otras formas de exclusión, otros grupos sociales excluidos del poder dominante.

En éste, marcado también por el movimiento conocido como la “Perestroika”<sup>17</sup>, crecen en todo el mundo las críticas al autoritarismo de los regímenes socialistas y también al excesivo control social en las democracias liberales. Crecen las críticas al partidismo y a los alineamientos políticos homogeneizantes e ideologizados observados en los sindicatos y otros movimientos sociales<sup>18</sup>. El tema de los derechos humanos y el de las dictaduras contribuyen a la crítica y superación de sectarismos políticos de y al pluralismo ideológico. Nuevos temas como la violencia y la paz, las desigualdades de género y de etnias y la ecología, también plantean problemas más amplios y que no se restringen a una clase social.

17 Período de apertura que precedió al fin de la Unión Soviética.

18 El texto de Garcés y Rodríguez, enfatiza el “rechazo a las izquierdas radicales” en Chile y el surgimiento de nuevos colectivos marcados por relaciones más horizontales.

19 Terminología conocida a partir de la obra de Fukuyama.

Al lado de una perspectiva que ve las crisis y quiebres en el proyecto socialista como el “fin de la historia<sup>19</sup>”, se puede percibir la construcción de un nuevo paradigma para la acción civil y colectiva que parece sustituir el papel estratégico de la clase obrera por la centralidad de la lucha por derechos universales e inclusivos. Más allá de la exclusión de clase comienzan a considerarse exclusiones territoriales, de género, y generación y, principalmente, la exclusión política: se comienza a reivindicar el *derecho a tener derechos*, el derecho a redefinir derechos, de participar en la definición de políticas sociales, de participar en la definición de la sociedad donde se quiere ser incluido (DAGNINO, 1994). La radicalización de la democracia y la ampliación de la ciudadanía parecen componer un nuevo proyecto que articula la acción de un segmento democrático de la sociedad civil.

La incorporación de sectores progresistas de las Iglesias a la lucha por los derechos humanos y al combate contra la corrupción política agrega fuertemente la dimensión ética al diseño de un nuevo proyecto político. La autonomía en relación al Estado y a los partidos pasa a ser un valor vinculado a la noción de sociedad civil (PANFICHI y MUÑOZ, 2002). El pluralismo de clases e ideológico también son marcas de esta nueva sociedad civil.

En Brasil, la lucha por la redemocratización incorpora las luchas sindicales y populares de las periferias que se urbanizaron rápidamente y da origen al “nuevo sindicalismo” y a los “nuevos movimientos sociales”, que reivindicaban fuertemente su autonomía y que privilegian la resolución de problemas y la construcción de consensos.

En Paraguay, el fin de la más larga dictadura de América Latina, lleva a los movimientos y organizaciones sociales a dedicarse a la educación cívica como componente esencial de la educación para la ciudadanía. En Chile, Uruguay y Argentina el proceso de redemocratización lo asumen los partidos políticos y acuerdos institucionales, lo que dificulta la renovación de los movimientos sociales y su emergencia en la escena política.

Aún así, después de la fragilización de los movimientos sindicales por la dictadura - e por los profundos cambios económicos que contribuyen a un vaciamiento de los sindicatos en los cinco países - se nota una cierta renovación en prácticas sindicales - como en los Colegios Profesionales de Médicos y Profesores de Chile (ESPINOSA, 2000), que alteran algunas de las viejas tradiciones, preocupándose por distanciarse “de compromisos partidarios”, abrirse más allá de los límites corporativos, acompañando los problemas de la sociedad como un todo, como en el debate sobre la privatización y retracción de los servicios públicos<sup>20</sup>. Esta apertura se parece a lo que en Brasil se llama últimamente un “sindicalismo ciudadano”. De un modo parecido, las recientes crisis en la Argentina parecen contribuir a que, finalmente, se rompan las correas históricas de las organizaciones sociales y sindicales que las atan a los partidos políticos. Se funda la CTA - Central de Trabajadores Argentinos - un sindicalismo “de nuevo tipo” (PANFICHI y MUÑOZ, 2002:315), autónomo y abierto a otros segmentos sociales como los deso-

20 PANFICHI y MUÑOZ (2002, p. 315) comentan que estos Colegios Profesionales cuestionan la “orientación neoliberal y privatizante de los servicios públicos de educación y salud” y vienen luchando “por el reestablecimiento de un servicio público que garantice los derechos sociales de la ciudadanía”.

cupados y habitantes de las periferias, que confluyen en una “Consulta Nacional” y articula el “Frente Nacional contra la Pobreza, por el trabajo y la producción” – FRENAP. Los movimientos de piqueteros, los cacerolazos, la movilización de las periferias y de las clases medias son novedades que parecen estar iniciando – dentro de la crisis - un movimiento de rechazo a las subordinaciones y ataduras a los partidos, una lucha por la autonomía de los movimientos sociales, que rechazan jerarquías y se afirman como sujetos y actores en la escena política.

En el análisis de las relaciones entre partidos y sociedad civil es preciso destacar una nueva experiencia que se realiza en Brasil, con el surgimiento del PT (Partido de los Trabajadores). Este partido nace profundamente ligado a los movimientos sociales y establece una nueva relación con la sociedad civil, respetando su protagonismo, autonomía e independencia. A diferencia de otros países como Chile y Argentina, la sociedad civil democrática brasileña va progresivamente alejándose de los viejos partidos de la izquierda institucional o clandestina. El PT absorbe un cierto “pragmatismo” que viene del sindicalismo y de los movimientos sociales - que buscan acuerdos y resultados positivos para sus reivindicaciones, huyendo de posturas “principistas” o sectarias y planteando las posibilidades de negociación por sobre compromisos rígidos con doctrinas e ideologías. Al principio, esta relación es muy fecunda y el partido contribuye al diseño del proyecto político de todo un campo democrático y popular. La experiencia de la antigua izquierda chilena también parece mostrar trazos de esa relación propositiva con el movimiento social. Sin embargo, cuando estos partidos ganan parcelas al poder del Estado, se altera este cuadro, y surgen trazos de instrumentalización y vinculación de la sociedad civil a la lógica de la disputa parlamentaria y de gobierno; se nota a veces el surgimiento de una especie de nuevo “populismo de izquierda” que corrompe las relaciones entre los partidos y la sociedad. Las tensiones entre la autonomía y la cooptación se reacomodan continuamente.

Al lado de los “actores tradicionales” que de a poco se renuevan y de los “nuevos movimientos sociales”, la sociedad civil que emerge en los países del Cono Sur incorpora innumerables otros actores como fundaciones filantrópicas, institutos de investigación, sectores de universidades, colegios profesionales, organizaciones religiosas, ONGs etc.

Los cinco estudios se refieren a las ONGs como actores sociales que se destacan en la constitución de la sociedad civil, especialmente a partir de los años 90. Constituidas muchas veces aún en los años 80, como “centros de educación popular” y de apoyo a los movimientos sociales, muchas ONGs comenzaron a destacarse por el conocimiento técnico acumulado en la asesoría a estos movimientos, especialmente en las nuevas tareas de elaboración y gestión de políticas públicas en espacios institucionales de interfaz con el Estado. En algunas áreas, como la defensa del medioambiente, la lucha contra el SIDA, las discriminaciones de género y de etnias (negra e indíge-

na), el propio movimiento social pasó a organizarse en un formato más institucional y profesionalizado, en forma de ONGs.

Si los años 90 marcan una fuerte emergencia de las ONGs como integrantes de la sociedad civil, surge también una fuerte tensión entre distintos papeles que las ONGs pueden asumir desde ese momento. Al lado de un papel históricamente ligado a las luchas democráticas y populares, surge una nueva concepción que las incluye en un llamado “tercer sector” - pensado como un espacio social de filantropía que muchas veces sustituye al Estado en la realización de programas sociales. Esta concepción, piensa a las ONGs desde una perspectiva “gerencialista” como organizaciones que se “modernizan” para contratar con el Estado la ejecución de programas sociales<sup>21</sup>.

El nuevo paradigma de transformación social que parece articular una parte de la sociedad civil al inicio de este nuevo milenio está centrado en la construcción y en la radicalización de la democracia. Es un paradigma más centrado en lo político que en lo económico. Los movimientos sociales contribuyen decisivamente para esa elaboración trayendo el lenguaje de la ampliación de los derechos, de la ciudadanía activa. Se acoplan a la lucha y a la conquista de políticas públicas universales e inclusivas. Reivindican la “participación popular” o la “participación ciudadana”, reivindican la constitución de espacios paritarios de decisión sobre políticas públicas como los “consejos” y otros foros participativos - nuevas esferas públicas no exclusivamente estatales<sup>22</sup>. Estos pueden transformarse en de explicitación y resolución de conflictos, de reconocimiento de intereses e interlocutores distintos, de acuerdos, gestión y control público sobre el Estado.

Estos nuevos espacios públicos se ven favorecidos por nuevas experiencias de conquista de parcelas de poder del Estado, a partir de los años 80, encabezadas por partidos o frentes políticos de izquierda fuertemente ligados a los nuevos movimientos sociales: el PT en Brasil, el Partido de la Revolución Democrática (PRD) en México, el Frente Amplio en Uruguay, el Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA) en algunos municipios en los alrededores de Asunción, Paraguay.

Se destacan y se multiplican experiencias innovadoras como los Presupuestos Participativos, y otras formas de planeamiento del desarrollo local. Estas experiencias, aún iniciales, favorecen la elaboración de nuevos conceptos de desarrollo local, humano y sustentado. Estos procesos son, sin embargo, muy desiguales y contradictorios en los diferentes países. Se nota, en los diversos textos, una gran desconfianza en relación a los procesos participativos vistos como iniciativa u “oferta” estatal. La histórica falta de credibilidad que marca, aunque de modo desigual, a las instituciones estatales en América Latina, su vínculo con intereses privados de las elites, su distanciamiento de compromisos públicos y sociales, provocan una desconfianza en los actores sociales populares en relación a los nuevos espacios de diálogo y negociación. Muchos relatos señalan la limitación, la poca eficacia, el poco alcance de estos espacios. Se percibe una mayor confianza en las posibilida-

21 El texto de Mirza, en este libro, permite observar esta perspectiva gerencialista en Uruguay.

22 El concepto de espacios públicos no estatales fue utilizado por Tarsó Genro refiriéndose a los espacios abiertos por los Presupuestos Participativos. Ver sobre ese concepto Genro (1995) y Grupo de Estudios sobre la Construcción Democrática, (1998/1999).



des de participación cuando ésta emerge de una iniciativa de la sociedad, o cuando hay sectores del Estado y de la sociedad civil que comparten proyectos políticos semejantes.

La emergencia y ampliación de un proyecto político de radicalización de la democracia convive, sin embargo, con un poderoso movimiento mundial que viene destruyendo conquistas de bienestar social – ya muy limitadas en América Latina – causando la destitución de derechos y la desresponsabilización del Estado. Vivimos el choque entre movimientos de sentidos opuestos, que Evelina Dagnino<sup>2 3</sup> llamó “confluencia perversa” – la democracia, la ciudadanía, la participación asumen significados opuestos en la acción de los movimientos sociales y de la sociedad civil democrática y, por otro lado, en las propuestas que entienden a la ciudadanía activa como acción filantrópica y despolitizada de un “tercer sector” que sustituiría a la acción pública del Estado en la garantía de derechos universales. El desencanto causado por el “secuestro” liberal del significado de participación y de democracia es particularmente percibido en el relato de GARCÉS y RODRÍGUEZ (op. cit.) sobre la experiencia chilena.

23 Ver DAGNINO, 2002.

## Reflexiones comparativas

La acción cívica, o ciudadana, de diversos actores colectivos que se articulan e inciden en el escenario público, en la sociedad local o nacional, se articula muchas veces por proyectos políticos que las recubren más o menos ampliamente. Hay recortes comunes a diferentes proyectos que posibilitan articulaciones más o menos amplias y duraderas.

La libertad, la igualdad y la fraternidad fueron ideas-fuerza de un proyecto político que animó la acción de muchos actores sociales, en todo el mundo, repercutiendo en la independencia de los países del Cono Sur, al final del siglo XVIII; la igualdad socialista fue otra forma mundialmente marcante de diseñar un proyecto político y hoy – en la incertidumbre de nuevas categorías paradigmáticas, señalamos el surgimiento de nuevas ideas – fuerza como los derechos sociales, civiles, políticos, la equidad o justicia social, la ampliación de la ciudadanía, la radicalización de la democracia. Estas ideas parecen ser los ejes de proyectos políticos que articulan esfuerzos en sectores de la sociedad civil. Como el título de la obra de Lechner (1988) se puede observar, tal vez, que los paradigmas de transformación social transitan “de la Revolución a la Democracia”.

La participación de los excluidos del poder en la transformación de la sociedad fue hegemonizada durante décadas por un paradigma de origen marxista que pensó la transformación social como obra de la lucha de clases, con la toma del poder estatal a través de la Revolución. La acción colectiva de actores sociales, influenciada por este paradigma, fue criticada en los últimos años por ser excesivamente economicista, focalizada, a veces de modo

corporativo, en ciertas clases sociales, homogeneizante, partidista, ideológicamente sectaria, vertical y jerárquica. Otro paradigma comienza a constituirse valorizando el pluralismo, las relaciones horizontales, la autonomía de los actores sociales en relación a los partidos y al Estado, la heterogeneidad, la universalidad de los derechos. Enfatiza la democracia, los derechos, la ciudadanía, las políticas públicas que deben garantizar derechos universales.

Trataremos aquí de evaluar cómo se puede ver la construcción de la democracia “desde abajo” en los países del Cono Sur. Intentamos ver cómo los grupos sociales excluidos de la política oficial fueron, a lo largo de los siglos, constituyéndose como sujetos y actores políticos e incidiendo en la vida pública de sus países. Cómo fueron articulándose a otros actores sociales para influir en la construcción de una sociedad más justa e igualitaria – hoy llamada por muchos una sociedad radicalmente democrática.

Participar de la transformación de la sociedad fue un objetivo de la acción colectiva dentro de un proyecto político socialista. Hoy, participar de la transformación de la sociedad es, muchas veces, participar de la construcción democrática y enfatiza principalmente la ampliación de la ciudadanía a través de políticas públicas que universalicen derechos económicos, sociales, culturales, ambientales y políticos.

Podemos ver, en los textos que analizan la construcción democrática en cada uno de los países del Cono Sur, un movimiento de transición entre dos paradigmas que, grosso modo, podemos llamar una transición “de la Revolución a la Democracia”.

Diversos actores sociales que hasta los años 70 privilegiaban la movilización social, la acción en el interior de la sociedad, la acumulación de fuerzas para la “toma del poder”, la reivindicación y la denuncia, hoy ven el Estado como un espacio de disputa - buscan incidir en la elaboración, en la gestión y en la fiscalización de políticas públicas, disputan la posibilidad de ejercer algún control social sobre el Estado. A partir de los años 90 la democracia y las políticas públicas entran en la pauta de los movimientos sociales. La ampliación de la ciudadanía y de los derechos se torna su estrategia de lucha.

Esta estrategia parece, sin embargo, moverse a contra mano de un poderoso movimiento mundial que lleva a la destitución de los derechos (OLIVEIRA, 1999), a la desresponsabilización del Estado por políticas públicas universales. La lectura de los textos sobre los cinco países permite percibir que un nuevo paradigma participativo o democrático puede asumir significados muy distintos e incluso hasta antagónicos.

Nuestro objetivo, al final de este esfuerzo de sistematización de experiencias de participación ciudadana en las políticas públicas, es evaluar cuál es la dimensión y el significado de esta participación en cada país. Es decir, ¿qué peso tiene la participación de la sociedad civil en las políticas públicas, en cada uno de los cinco países? Aunque esta pregunta exija aún un largo proceso de investigación<sup>24</sup>, podemos concluir con dos bloques de reflexiones o indagaciones:

24 El conjunto de las ONGs participantes del Programa Mercosur Social y Solidario iniciará, en el 2004, una investigación con este objetivo.

a) ¿Hasta qué punto la participación en espacios públicos institucionalizados es una forma de acción central en la radicalización de la democracia, en la ampliación de la ciudadanía, en un proyecto político de inclusión y de equidad? ¿Qué otras formas de acción se privilegiaron dentro de un proyecto de inclusión y equidad?

B) ¿Qué trayectoria de construcción democrática permitió o no que emergiera esta forma de participación; qué nuevos actores sociales se constituyeron en la transición hacia este paradigma centrado en la participación y en la democracia? ¿Hasta qué punto algunos “actores tradicionales” como los sindicatos tienen dificultades para asumir este nuevo escenario y participar en los nuevos espacios participativos, hasta qué punto estos nuevos espacios son impermeables, burocráticos o complejos al punto de dificultar y hasta incluso impedir la participación popular? ¿Cuáles son las condiciones y los desafíos para que la “participación ciudadana en las políticas públicas” pueda incidir con mayor eficacia en la producción de políticas universales e inclusivas?

Estos dos bloques se pueden desdoblar en diferentes cuestiones:

### **¿Hasta qué punto se dio la transición del “paradigma de la Revolución” hacia un “paradigma de ampliación de la Democracia”?**

¿Hasta qué punto el escenario político, la historia de construcción de la democracia, la trayectoria de construcción de actores sociales permitió la emergencia de un paradigma centrado en la participación, en la negociación, en la legitimación de intereses distintos y de conflictos, en la búsqueda de consensos, en la cogestión? ¿Cuál es la importancia, para la construcción de un “paradigma de transformación democrática” de factores como la constitución de actores sociales dominantes más democráticos y menos dependientes de privilegios, de un Estado de Derecho bien constituido, una institucionalidad estatal más consistente y menos corrupta, de experiencias exitosas de pactos y negociaciones entre Estado, patronos, trabajadores y ciudadanos? En un escenario en que la institucionalidad del Estado es frágil, corrupta, impermeable y fuertemente marcada por vínculos con intereses corporativos de elites nacionales e internacionales, muchos actores de la sociedad civil popular parecen fuertemente desconfiados de las ofertas estatales de participación social.

Las experiencias de participación que interfieren en los espacios estatales de decisión, como el Presupuesto Participativo, obligan al Estado a que se torne más transparente, provocan algunos cambios internos, en el funcionamiento de la máquina, surgen nuevos modelos de “modernización” administrativa para dar cuenta de las demandas sociales. ¿Hasta qué punto se amplían los límites estructurales, el modelo de Estado, que en nuestros países se hizo para que no fuera abierto a la participación?

### **¿Hasta qué punto se construyó en cada país la autonomía de los actores sociales en relación a los partidos y al Estado?**

En Brasil hubo un avance en la construcción de un partido político (el PT) que, en sus comienzos, no “transmitió” un proyecto político principista e “ideologizado” a los actores sociales, pero abrevó en la sociedad organizada y en su pragmatismo elementos para un proyecto político que privilegia la negociación y la resolución de problemas.

Sin embargo, en Paraguay y en Brasil permanece fuertemente las relaciones de clientelismo que atan a las organizaciones sociales al Estado y a los políticos caudillescos.

En Argentina (y en Chile) se nota aún una gran partidización de los sindicatos y otros movimientos sociales, especialmente en su relación umbilical con el Peronismo, que comienza a romperse en medio de las grandes movilizaciones de la crisis actual.

Participar de espacios públicos de negociación exige autonomía, y sólo tienen autonomía las organizaciones sociales que tienen capacidad de movilizar a la sociedad, sea a través de sus propias bases, en el caso de movimientos sociales, sea a través de las relaciones que establecen con sectores sociales movilizados, en el caso de ONGs, fundaciones e institutos académicos.

### **¿Hasta qué punto los movimientos y demás actores sociales emergieron u ocuparon espacios en la escena política en sus países, dejando de restringirse a una acción de reivindicación social?**

En Chile, el movimiento sindical, aunque fuertemente golpeado por la dictadura de Pinochet, tuvo un papel importante en las movilizaciones de la sociedad civil pero, en el período de la transición y durante la mayor parte de los años 90, las organizaciones sindicales se subordinaron a los partidos políticos, que dirigieron sus esfuerzos a los acuerdos de gobierno en la esfera institucional (PANFICHI y MUÑOZ, 2002:314). Se ve un proceso limitado de redemocratización en la sociedad chilena, a pesar de la democratización política, pues no hubo un cambio significativo en la Constitución de la dictadura y el sistema institucional continuó siendo autoritario (THORP, 1998, citada por PANFICHI y MUÑOZ, 2002:306).

También en la Argentina los antiguos partidos políticos desempeñaron un papel importante en la redemocratización, comandando la acción de los diversos actores sociales. En un país en que el sistema partidario tiene menos consistencia, credibilidad y representatividad, como Brasil, las organizaciones de la sociedad civil construyeron más fuertemente su autonomía en el período de la transición, ocupando la escena pública y asimilando su papel de actores políticos.

Algunas organizaciones sindicales – como la CTA, en la Argentina - parecen asumir, más recientemente, un papel más político, en la medida en que se proponen una representación social más amplia e inclusiva y se plantean

el desafío de incidir con propósito en la definición de políticas públicas más equitativas (PANFICHI y MUÑOZ, op.cit.).

**¿Hasta qué punto la participación en políticas públicas es una forma de acción central en un proyecto político de inclusión y de equidad? ¿Cuáles son las condiciones y desafíos para que la participación ciudadana en las políticas públicas produzca políticas universales e inclusivas?**

Muchos de los problemas enumerados hacen que la participación popular en espacios públicos de cogestión y control social esté aún bastante restringida en los países estudiados. La mayor participación se da en los países – como Uruguay y Brasil – donde se consiguió crear partidos o frentes partidarios capaces de ocupar espacios de poder en el legislativo y en el ejecutivo, posibilitando una mayor permeabilidad del poder Estatal a las organizaciones de la sociedad civil.

Aún en Brasil, sin embargo la participación de la sociedad en la gestión de políticas públicas produjo resultados muy parciales, sectoriales y fragmentados. En el caso de los Presupuestos Participativos todavía se discute una parcela muy reducida del presupuesto de las ciudades y aún no se consigue la participación popular en el planeamiento más amplio de los recursos del municipio. En el caso de los Consejos Gestores de Políticas Públicas, que ya están implantados en millares de municipios, tenemos resultados puntuales y mucha desarticulación entre políticas de educación, salud, asistencia social, por ejemplo, o entre políticas municipales, provinciales y federales. Esto revela la sectorización y la desarticulación de la administración pública, que se agrava inmensamente con las medidas neoliberales que redujeron drásticamente los gastos sociales, reduciendo políticas que debían ser universales a acciones puntuales, localizadas, paliativas, compensatorias.

Más allá de puntuales y fragmentadas, percibimos que las políticas de participación popular se restringen casi exclusivamente a políticas sociales municipales, y no se extienden a las políticas macroeconómicas. Desvincular las políticas sociales de las políticas económicas, en un escenario neoliberal, es condenarlas a los exiguos recursos financieros que “sobran” para lo social – de modo que serán siempre compensatorias y nunca universales.

Articular las políticas sectoriales entre sí, a través de Foros de Consejos, y con los presupuestos participativos, ampliar el control social sobre los presupuestos públicos municipales, provinciales y federal, son algunos desafíos indispensables si queremos llegar a políticas universales, inclusivas, que realmente inviertan las prioridades públicas en favor de la equidad y de la justicia social.

Por otro lado, la iniciativa estatal de constituir espacios participativos no garantiza que puedan tornarse públicos y democráticos. Nuestros estudios señalan la importancia de una sociedad civil democrática y fuerte que pueda ocupar estos nuevos espacios de poder y participación. Movilización y fortalecimiento de los movimientos sociales y demás actores de una sociedad

civil democrática, fortalecimiento de una cultura participativa, democrática, tolerante en relación a los conflictos, pluralista, solidaria, igualitaria son desafíos para la participación ciudadana.

Estos desafíos son particularmente difíciles en el contexto de globalización neoliberal en que América Latina y el Cono Sur viven en las últimas décadas. Debilitación de los Estados nacionales, deudas que agotan la capacidad de inversiones sociales, desnacionalización de la economía y de la cultura, desencadenan fuertes crisis económicas y políticas en casi todos los países y debilitan a la sociedad civil. Aún en Brasil, el gobierno nacional que el Partido de los Trabajadores preside desde 2003 enfrenta serias dificultades para salir de este estrecho círculo de limitaciones.

La transición entre un paradigma revolucionario y un paradigma democrático genera aún una enorme dificultad en la elaboración de nuevos proyectos y nuevas estrategias. Las nuevas ideologías neoliberales secuestran los significados de conceptos centrales para la elaboración de un proyecto democrático y popular – ciudadanía, democracia y participación son conceptos resignificados en una perspectiva liberal, individualista, consumista y competitiva. Contra una ciudadanía ampliada y política, se propone una ciudadanía limitada al consumo; contra la participación con control social sobre el Estado, se propone una participación filantrópica y sustitutiva de las responsabilidades sociales del Estado, contra la radicalización de la democracia, vemos experiencias de democracias de baja intensidad. La participación ciudadana se restringe muchas veces a la gestión burocrática de programas sociales minimalistas y focalizados, eliminándose los espacios de conflicto y de la política. La disputa de significados sobre los conceptos de ciudadanía, participación y democracia es el centro de los desafíos que nos dejan extremadamente perplejos en los años que vivimos.

## Bibliografía

ALMEIDA, Ana Patrícia e ARAÚJO, Laudicéia. *Movimentos Sociais na Construção da Democracia no Brasil*. Campina Grande: CENTRAC, 2003, mimeo.

ARENDT, Hanna. “O declínio do Estado-Nação e o fim dos direitos do homem”. In: *Origens do Totalitarismo*. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.

AVRITZER, Leonardo. *Civil Society in Latin America: deepening the concept and the democratic practices*. Preparado para a Latin American Studies Association, Washington DC, 2001.

BAREIRO, Line, RIQUELME, Quintín, SOTO, Clyde, VILLALBA, Roberto. *Sociedad Civil y Construcción Democrática en Paraguay. Experiencias de Participación e Incidencia de los Movimientos Sociales*. Asunción: Centro de Documentación y Estudios (CDE), 2002, mimeo.

- BENEVIDES, Maria Vitória. *A Cidadania Ativa*. São Paulo: Ática, 1991.
- CARVALHO, José Murilo de. *Os Bestializados: o Rio de Janeiro e a República que não foi*. São Paulo: Companhia das Letras, 1987.
- CHALHOUB, Sidney. *Visões da Liberdade: uma história das últimas décadas da escravidão na Corte*. São Paulo: Companhia das Letras, 1990.
- COHEN, J. L. e ARATO A. *Civil society and political theory*. Cambridge: MIT Press, 1992.
- DAGNINO, Evelina. “Os Movimentos Sociais e a emergência de uma nova noção de Cidadania”. In: DAGNINO, Evelina (org.). *Os anos 90: Política e Sociedade no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1994.
- \_\_\_\_\_. “Sociedade Civil, Espaços Públicos e a Construção Democrática no Brasil: Limites e Possibilidades”. In: DAGNINO, Evelina. (org.) *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra. 2002.
- DOIMO, Ana Maria. *A Vez e a Voz do Popular - Movimentos sociais e participação política no Brasil pós- 70*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1995.
- DONGHI, Tulio Halperin.. *Historia Contemporánea de América Latina*. Madrid: Alianza Editorial, 1998.
- GABARRA, Mabel y Zagni, Carlos. *Democracia y Exclusión en la Argentina*. Buenos Aires: Amuyen, 2003, (mimeo).
- GARCÉS, Mario y RODRÍGUEZ, M. Angélica. *Participación Social en Chile. Una visión Histórica de la participación como conquista social y oferta estatal*. Santiago de Chile: ECO, Educación y Comunicaciones, 2004, (mimeo).
- GENRO, Tarso. “Reforma do Estado e democratização do poder local”. In: VILLAS BOAS, R. e TELLES, V. (orgs.). *Poder local, participação popular e construção da cidadania*. Revista do Fórum Nacional de Participação Popular, ano 1, n. 1. São Paulo: Instituto Pólis: 1995.
- \_\_\_\_\_. “O Orçamento Participativo e a democracia”. In: GENRO, Tarsoe SOUSA, Ubiratan de. *Orçamento Participativo - A experiência de Porto Alegre*. São Paulo: Editora Fundación Perseu Abramo, 1997.
- GECD - Grupo de Estudos sobre Construcción Democrática. (1998/1999). *Esfera pública e democracia no Brasil*, In *Os Movimentos Sociais e a Construcción Democrática: Sociedade Civil, Esfera Pública e Gestão Participativa*. Idéias. Revista do IFCH da Universidade Estadual de Campinas. 5 (2)/ 6 (1).
- ESPINOSA, Vicente. *Colegio Médico y Colegio de Profesores. Atuación pública en la conformación de la relación entre sociedad civil y Estado en la década de 1990 en Chile*. Lima: Departamento de Ciencias Sociales. PUCP (Cuadernos de Investigación Social, 8), 2000.
- LECHNER, Norberto. *De la revolución a la democracia. La ciudad futura*, v.2, 1986.

MIRZA, Christian A. *Experiencias con incidencia en politicas publicas: el caso uruguayo*. Montevideo: CPP, 2004, (mimeo).

PANFICHI, Aldo e CHIRINOS, Paula V.M. 2002. “Sociedade civil e governabilidade democrática nos Andes e no Cone Sul: uma visão panorâmica na entrada do século XXI”. In:

DAGNINO, Evelina. *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*. São Paulo, Paz e Terra, 2002.

OLIVEIRA, Francisco. “Privatização do público, destituição da fala e anulação da política: o totalitarismo neoliberal”. In: Oliveira, Francisco e Paoli, Maria Célia (Orgs.) *Os Sentidos da Democracia. Políticas do dissenso e hegemonia global*. Petrópolis: Vozes, NEDIC, 1999.

PAOLI, Maria Célia. “Movimentos sociais no Brasil: em busca de um estatuto político”. In: HELLMANN, Micaela (org.). *Movimentos sociais e democracia no Brasil – Sem a gente não tem jeito*. São Paulo: Marco Zero, Ildesfes, Labor, 1995.

SADER, Eder. *Quando novos personagens entram em cena*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Cidadania e Justiça*. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1979.



# Integración y construcción democrática en el Cono Sur: realizaciones y desafíos

**Zuleika Arashiro**

La propuesta de una revisión histórica de los procesos de construcción de la democracia en los países del Cono Sur, a partir de la visión de la sociedad civil, busca alentar el debate sobre la efectiva participación de los ciudadanos en los procesos de democratización de la región. Al recordar a los actores sociales que hicieron la historia, pero que a menudo son “dejados al margen” de los procesos de institucionalización democrática, se recupera la acción de la sociedad acerca de los procesos democráticos nacionales.

Los artículos de este libro no dejan dudas de que, en el Cono Sur, una visión de la sociedad civil como masa amorfa y pasiva no se sustenta en la realidad de los hechos. Partiendo del movimiento anarquista, que gana fuerzas ya en las últimas décadas del siglo XIX, pasando por el nacimiento de los sindicatos, las primeras huelgas de trabajadores entre 1900 y 1920, la lucha por la igualdad de derechos de las mujeres, lo que se ve es una constante resistencia contra la dominación y la opresión. Actores que llegan a fragmentarse en diferentes momentos, pero que vuelven a desarrollar nuevas tácticas para actuar y ejercer los derechos ciudadanos formalmente garantizados.

Los descubrimientos resultantes de ese esfuerzo conjunto apuntan también a la riqueza que puede generar el intercambio regional. Durante las dos últimas décadas, el tratamiento que se le dio a la cuestión de la integración regional se vio restringido normalmente al aspecto económico, visualizándola sólo como instrumento de rearticulación de las naciones en un escenario de creciente interdependencia económica.

En el ámbito del Mercosur, los desafíos económicos que enfrentan cada uno de los países apuntan a la imposibilidad de concebirlo como un mero proyecto económico. La valorización de la fuerza política y social del Mercosur, de su diversidad cultural y étnica, surge como un próximo paso en una visión más amplia de la integración.

Sin despreciar las particularidades de cada uno de los países analizados en este libro, es posible identificar ciertas semejanzas que permiten trazar una línea histórica integrada de estos países.

Todos estuvieron marcados por la herencia de una colonización de explotación que se inicia con la masacre de los habitantes nativos y la instalación de un sistema jerárquico en el que la cuestión racial siempre fue vista como base de la estratificación social. A pesar de la gran represión y exterminio, los oprimidos siguieron buscando formas de resistencia y de recupe-

Zuleika Arashiro es maestra en administración pública y gobierno por la Fundación Getúlio Vargas/SP, y participó de la coordinación del Seminario, cuyo resultado es esta publicación.

ración de su libertad, como la Rebelión Mapuche de Curalaba (1598), en Chile, y en los quilombos de Brasil.

Los habitantes originales también sobrevivieron mediante su inmensa contribución cultural y étnica. A través de la música, la alimentación, el idioma y muchas costumbres nacionales, los indígenas y los negros participaron de la construcción de los cimientos en los que se fundan las sociedades locales y, en su interacción con los colonizadores, aseguraron que su presencia nunca llegara a ser olvidada.

En cuanto a los procesos independentistas en el siglo XIX, estuvieron marcados por una disputa de poder entre miembros de las elites locales, oponiéndose los que deseaban la libertad para controlar el territorio y sus riquezas a los que seguían apoyando el dominio de la metrópolis. Bajo la influencia intelectual de la Revolución Francesa, las ideas de libertad e igualdad terminaron adaptándose a los patrones jerárquicos locales. Como lo demostraría la historia de los países del Cono Sur, sería una constante en la región la contradicción entre el derecho formal y su aplicación.

Es importante mencionar este hecho para tratar de comprender en qué contexto surge en la región la idea de nación, desvinculada de la creencia en la igualdad de derechos entre todos los que habitaban el territorio nacional. Los Estados nacionales del Cono Sur se fueron conformando entre la abstracción del sueño nacional y la realidad de una estructura social segmentada y excluyente.

No sorprende, pues, que las oligarquías locales percibieran al ejercicio pleno y generalizado de los derechos civiles y políticos como una amenaza y no como parte de la construcción de un proyecto nacional. Ese embate es el que marcará la actuación de los diferentes movimientos y organizaciones sociales a lo largo del siglo pasado, en su búsqueda de hacer real el ejercicio pleno de la ciudadanía.

Pero no se trata solamente de un conflicto entre excluidos y detentores del poder. Hubo muchas disputas y divergencias entre los diversos actores de la sociedad civil, que no era extraño que se vieran disputando favores y poder. Clientelismo y paternalismo, términos comúnmente asociados a la política latinoamericana, fueron a menudo el modelo que caracterizó las relaciones entre el gobierno y los actores sociales, dificultando la actuación de otros grupos sociales y la efectiva realización de cambios.

Por otro lado, también los gobiernos manifestaron distintos niveles de compromiso social. A lo largo de la historia de cada país, hemos visto surgir intentos democráticos y socialistas, como en el Chile de Salvador Allende, autoritarismo militar en la oscura década del 70, y la aparición de líderes populistas.

El ejemplo de Juan D. Perón sirve también para evidenciar la complejidad de las relaciones entre el Estado y los diferentes movimientos sociales. A pesar de todas las fallas del sistema populista peronista, el artículo sobre la Argentina señala que con Perón se produjo una ruptura histórica de más de

setenta años de un sindicalismo de lucha e ilegalidad hacia un sindicalismo reconocido, que incluyó la conquista de ciertas garantías laborales mínimas que hasta entonces se les había negado sistemáticamente a los trabajadores.

En ese sentido, la incapacidad de respuesta estatal a las demandas sociales muchas veces fue el elemento político que precedió el surgimiento de líderes populistas en la región, cuyo discurso conciliatorio -apelando incluso a la cooptación- decía ofrecer una puerta a los sectores hasta ese momento legalmente excluidos de todo tipo de diálogo con el gobierno.

En lo que respecta a los partidos políticos, en algunos casos llegaron a interactuar positivamente con la sociedad civil, canalizando parte de sus deseos, como los partidos de izquierda chilenos antes del golpe militar de 1973, la coalición uruguaya Frente Amplio, el Partido de los Trabajadores en Brasil, y el Partido Liberal Radical Auténtico, al asumir la Intendencia de Asunción, en 1991, en la primera elección de la historia paraguaya en la que los ciudadanos eligieron a los jefes del Ejecutivo municipal.

Pero tampoco los partidos políticos fueron inmunes a los riesgos de cooptación con el gobierno y a las prácticas paternalistas, o a la tendencia a maniobrar para llegar al poder político que, en algunos casos, terminó por aislarlos de otros actores sociales.

## Década de 1970

El período más oscuro para la construcción democrática en la región fue la década del 70. De hecho, si en términos económicos la década del 80 es considerada como la década perdida para América Latina, políticamente podemos utilizar la misma descripción para los años 70. Mientras Paraguay sufría la dictadura del General Alfredo Stroessner ya desde 1954, los regímenes militares instaurados en Brasil (1964), Uruguay (1973) y Argentina (1976) se caracterizaron por la persecución y represión sistemática de los líderes sindicales, movimientos estudiantiles, intelectuales y todos aquellos que, según los militares, representaran una amenaza – real o ideológica – al orden.

A pesar de que muchos movimientos sociales, en especial el de los trabajadores y el de los estudiantes, fueron inicialmente desmantelados, la sociedad fue encontrando nuevas formas de articulación.

En varios países la Iglesia Católica Progresista, bajo la influencia de la Teología de la Liberación, operó como un actor importante en la rearticulación de las bases sociales, como en el caso de los campesinos paraguayos y en el apoyo a las familias de desaparecidos en Chile. Diferentes organizaciones no gubernamentales surgen con base en esos movimientos, particularmente las ligadas a la defensa de los derechos humanos.

Las mujeres también pasaron a ejercer un papel protagónico durante la dictadura. El caso de las Madres y Abuelas de Plaza de Mayo es emblemático

de una nueva forma de protesta. Reuniendo a mujeres que muchas veces no tenían ningún tipo de vinculación anterior con la política, el movimiento de las madres y abuelas en busca de sus familiares desaparecidos marca la lucha contra el gobierno autoritario y la violencia. Estas mujeres luchaban por los derechos humanos fundamentales que se le deberían garantizar a todo ciudadano miembro de una nación.

De esta forma, se puede ver que a pesar de las dificultades, pasada la fase inicial de la represión generalizada, la sociedad civil fue reencontrando las formas de resistir y de luchas por la democratización.

## **Décadas del 80 y 90**

No obstante, durante los procesos de transición democrática las negociaciones entre las fuerzas democratizadoras y las fuerzas conservadoras terminaron por dejar resquicios autoritarios que aún persisten, tanto en una cultura política autoritaria como en las dificultades que enfrenta la consolidación de las instituciones democráticas.

En el caso de la transición argentina, el fin del régimen militar en 1983 se vio favorecido por la derrota que sufrieron los militares en la Guerra de las Malvinas. El gobierno del civil Raúl Alfonsín tomó medidas para morigerar el poder de los militares y enjuiciar a quienes habían participado en crímenes durante la dictadura, pero la presión de las fuerzas conservadoras logró que se promulgaran dos leyes – la Ley de Punto Final (1986) y la Ley de Obediencia Debida (1987) – que limitaron la iniciación de nuevos juicios contra los militares por crímenes cometidos durante la dictadura. La situación de impunidad se hizo aún más grave con la amnistía decretada por el presidente Carlos Menem.

En Brasil y Uruguay, las leyes de amnistía impidieron cualquier intento de procesar a los militares. En el caso chileno, además de las marcas autoritarias que Pinochet dejó como legado en la Constitución que, con algunas reformas, aún sigue vigente, se señala que el pacto hecho durante la transición entre los militares y los partidos políticos de oposición es uno de los factores que contribuyeron al distanciamiento de los movimientos sociales de dichos partidos políticos después de dicha transición.

Otro factor a destacar es que en la década del 80, justamente cuando el Cono Sur vivía la transición de regímenes autoritarios a regímenes democráticos formales, la región fue afectada por una crisis económica que generó un clima aún mayor de incertidumbre y desafíos para los movimientos y otros actores sociales que luchaban por una democracia más equitativa y participativa.

En ese convulsionado contexto político y económico, los actores sociales fueron rearticulándose. Pero no fue una simple reaproximación luego de años de represión. El contexto internacional había cambiado profundamente. El fin de la Guerra Fría llevó a una reorganización del poder internacio-

nal, en que Estados Unidos emerge como potencia única. A la vez, las sociedades latinoamericanas, enfrentando una fuerte crisis económica y bajo la intensa presión de los acreedores internacionales, debían enfrentar las graves consecuencias de la inestabilidad económica.

Los movimientos sociales pasaron, de manera general, a tratar de conquistar mayores espacios de participación en un proyecto de democracia participativa, dentro del capitalismo. Temas como el reconocimiento y la protección a la diversidad, la mayor transparencia y responsabilidad de los gobiernos para con la sociedad, y la creación de mecanismos legales de participación, ganaron relevancia y configuraron una nueva forma de concebir la gestión pública.

Los gobiernos ya se veían caminando en sentido muchas veces contrario al de los movimientos, implementando una estrategia de disminución de las funciones del Estado que, más allá de corregir las distorsiones que había generado el sistema anterior, fue utilizada para que éstos trataran de librarse de sus responsabilidades esenciales en relación a la sociedad.

Este último punto merece una consideración más detenida, ya que además de las implicancias económicas del modelo neoliberal, son sus implicancias ideológicas y éticas las que han venido generando el mayor desgaste en la relación Estado-sociedad civil. Al poner el énfasis en la individualidad y la competitividad sin mencionar los factores estructurales de un país que pueden bloquear el desarrollo individual, el discurso “vencedores y perdedores” oculta la relevancia de la conciencia colectiva en tanto factor de transformación social.

La adaptación al nuevo y complejo escenario sigue siendo un desafío para los actores sociales. Durante el Seminario que discutió los artículos presentados en este libro, los participantes identificaron semejanzas entre los diferentes actores sociales en la actualidad. Si por un lado hubo un debilitamiento de los movimientos tradicionales y de los partidos políticos, surgieron a la vez nuevos actores cuya dinámica y estructuras difieren mucho de aquella que marcaba a los actores tradicionales. Los grupos de jóvenes en Chile y Paraguay, y la actuación del llamado Tercer Sector, son ejemplos de estos cambios.

Mientras la actuación tradicional estuvo basada en la oposición de clases, durante los años 90 la tendencia fue a organizarse en torno a ejes temáticos. Es notable el aumento en el número de organizaciones no gubernamentales que trabajan en temas como género, diversidad étnica y medio ambiente. Estas formas asociativas produjeron una mayor fragmentación de los actores sociales en el universo social nacional, pero innovaron en cuanto a la aproximación a grupos similares de otros países, unidos en torno a la misma temática.

Los debates realizados durante el Seminario, cuyo resultado es esta publicación, confirman el cambio de paradigma que se dio en la década del 80, rumbo a la lógica de las relaciones basadas en el mercado, sin que haya surgido un proyecto alternativo por parte de los diferentes actores sociales.

2 Véase Mário Garcés en este libro.

3 Pedro Pontual es el presidente del Consejo de Educación de Adultos de América Latina (CEAAL) y coordinador de la Escuela de la Ciudadanía del Instituto Pólis.

Para esa tarea, como lo señala Mario Garcés<sup>2</sup>, se hace necesaria una reflexión más profunda acerca de los cambios que vivieron los actores sociales en las últimas décadas, analizándolos bajo una perspectiva histórica que nos permita visualizar cuál es su real capacidad de transformación social.

El paradigma actual se apropió de términos como ciudadanía, participación y democracia para darles definiciones minimalistas, que terminan por transformar la sociedad en un conjunto de clientes. Es fundamental recuperar el valor de esos términos, con el fin de tornarlos instrumentos efectivos en la construcción de la democracia participativa, yendo más allá de los limitados espacios que concede el gobierno.

Es tarea de los actores sociales responder a esa visión minimalista de la democracia para que, en contextos marcados por una fuerte desigualdad social, la participación ciudadana sea una herramienta de inclusión de los ciudadanos como sujetos de derecho. Para ello, podemos reflexionar sobre algunas cuestiones que planteó Pedro Pontual<sup>3</sup> en este mismo Seminario.

A partir de las prácticas y agendas actuales de las organizaciones no gubernamentales y los movimientos sociales, ¿estamos adoptando una pedagogía que permita dicha inclusión de los ciudadanos como sujetos de derecho?

¿Hasta qué punto nuestras prácticas de promoción de la democracia participativa han tenido impacto sobre la democracia representativa y generado un verdadero empoderamiento de los ciudadanos?

¿Cuál es la dinámica entre las acciones que parten de la sociedad y las acciones estatales, y en qué medida se ayudan o se limitan?

Es en la reflexión conjunta entre nuestros países donde vamos a poder visualizar las nuevas formas de articulación, en el ámbito del Mercosur, que logren generar una propuesta que incorpore las variables de cambios ocurridas en las últimas décadas. A pesar de su evidente desgaste como instrumento de desarrollo democrático, el paradigma actual va a perdurar en tanto no surja un proyecto alternativo que renueve la esperanza y la solidaridad.



