



FLACSO
CHILE
Biblioteca

GZ39/po

MD 95

c.3. -

MATERIAL DE DISCUSION
PROGRAMA FLACSO-SANTIAGO DE CHILE
NUMERO 95, Marzo 1987.

17.148.-

BIBLIOTECA
FLACSO
SANTIAGO

El presente documento forma parte de un programa de trabajo que se viene desarrollando en el marco del Programa FLACSO-Santiago de Chile, cuyo objetivo principal es el de promover la discusión y el análisis de los problemas de la política y la sociedad en Chile, a través de la realización de seminarios, talleres y cursos de trabajo. Este documento forma parte de un programa de trabajo que se viene desarrollando en el marco del Programa FLACSO-Santiago de Chile, cuyo objetivo principal es el de promover la discusión y el análisis de los problemas de la política y la sociedad en Chile, a través de la realización de seminarios, talleres y cursos de trabajo.

378.-

POLITICA Y SOCIEDAD EN LA MARGINA-
CION E INTEGRACION DEL MUNDO POPULAR,
NOTAS PARA UN ESQUEMA DE ANALISIS.

Manuel Antonio Garretón M.

Esta serie de Documentos es editada por el Programa de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), en Santiago de Chile. Las opiniones que en los documentos se presentan, así como los análisis e interpretaciones que en ellos se contienen, son de la responsabilidad exclusiva de sus autores y no refleja necesariamente los puntos de vista de la Facultad.

Resumen

En este trabajo se presenta un esquema de análisis de las formas de articulación de política y sociedad en Chile desde la perspectiva de la integración o marginación del "mundo popular" o de "los pobres". Para ello se distinguen cuatro momentos: el período democrático, el régimen militar, la transición del régimen militar a uno democrático y la consolidación democrática. En cada uno de ellos se esboza la relación entre Estado, estructura político partidaria y base social, mediadas por el tipo de régimen político, para determinar en cada caso las potencialidades de un actor o actores populares autónomos.

En esta exposición me referiré menos al tema de "la pobreza" que al tema de "los pobres", entendiéndolo que teóricamente son dos temas distintos y que prácticamente son problemas cuya resolución también es diferente. De algún modo, el concepto de "pobre" remite al concepto de "pueblo", "movimiento popular" o "actor popular". Entonces, la pregunta es ¿en qué consiste la solución del problema de los pobres, independientemente de la cuestión de la pobreza propiamente tal en términos analíticos? Se puede atacar esta cuestión diciendo que consiste en la posibilidad de estructurar un actor popular autónomo. Y esta posibilidad, sobre todo en sociedades de condiciones estructurales extremadamente complicadas como son las nuestras y donde el problema de la pobreza misma es de solución también compleja, la estructuración o constitución de este actor popular autónomo remite a la relación entre sociedad política y sociedad civil, o, simplemente, entre política y sociedad.

Me interesa entonces examinar a grandes líneas la relación entre política y sociedad, desde el punto de vista de la estructuración de un actor popular en cuatro momentos: el período democrático hasta 1973; el régimen militar; el proceso de transición desde el régimen militar a uno democrático y la consolidación del régimen democrático futuro. Nos preguntaremos en cada uno de estos momentos cuál era la relación entre política y sociedad desde la

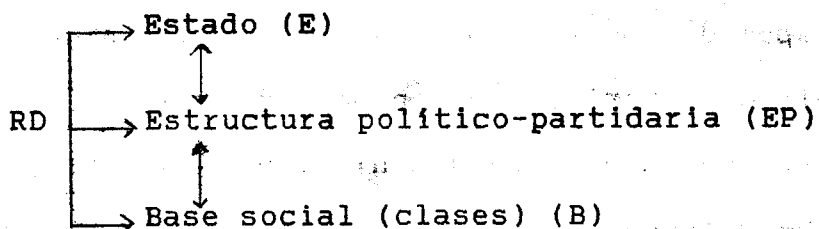
perspectiva de la marginación o integración de los sectores pobres. Todo ello en términos telegráficos y elementales con la finalidad de ayudar al debate posterior con la mera sugerencia de algunas ideas(*).

El texto que sigue es una versión simplificada y resumida de lo que se puede encontrar en mis libros. El objetivo es proporcionar una visión general de los temas que se discuten en ellos, sin entrar en detalles ni en argumentos complejos. La intención es que este texto sirva como un punto de partida para el debate posterior.

(*) Estamos conscientes de las simplificaciones y omisiones que hacemos en lo que sigue. Una visión más completa y argumentada, puede encontrarse en mis libros. "El Proceso Político Chileno" (FLACSO 1983) y "Dictaduras y Democratización" (FLACSO 1986).

EL REGIMEN DEMOCRATICO (RD)

Voy a partir con un esquema de articulación, que he desarrollado otras veces y que pido disculpas por repetir una vez más. El siguiente gráfico puede ayudar.



Se trata de lo que hemos denominado la "columna vertebral" de la sociedad chilena. Es decir, el modo particular de articulación entre política y sociedad donde el juego de los tres elementos (E, EP y BS) unidos por RD, determina el modo de configuración y constitución de los actores sociales. En el caso chileno se trataba, en el período democrático, de un sistema de imbricación entre estructura político partidaria y liderazgo de organizaciones sociales. De manera que no hay actor social autónomo del sistema político partidario: las clases sociales, las fuerzas sociales son débiles y las fuerzas políticas de representación son en cambio, relativa y comparativamente hablando, fuertes. Más que movimiento obrero hay fuerzas políticas que lo representan; más que movimientos de mujeres hay departamentos femeninos de los partidos; más que movimiento estudiantil hay FECH, FEUC, es decir, articulación

de juventudes políticas con base estudiantil; más que movimiento campesino hay 3 ó 4 Federaciones que corresponden a diferentes afiliaciones partidarias.

(Vale la pena ilustrar esto con algunos ejemplos: la importancia política de los problemas financieros de Colo Colo; el papel de los regidores en la formación de los clubes de fútbol de barrio; el papel de la representación parlamentaria en la defensa del nivel de vida (reajustes); el papel de una personalidad como Luis Figueroa que representaba un resumen de dimensiones de la sociedad civil y del sistema político a la vez; la importancia política de las designaciones y elecciones académicas y universitarias, etc.,etc.).

La imbricación entre liderazgo político y liderazgo social tiene algunas consecuencias que interesa destacar aquí.

Este esquema funciona bastante bien en cuanto permite un cierto nivel de concertación sociopolítica que presiona hacia el Estado. La política consiste en organizar la base social, vincular ésta a la estructura político partidaria e interactuar con el Estado. Esto último en un doble sentido: obtener beneficios del Estado para resolver problemas de la base social y acceder al poder de éste.

De esta forma, si bien se asegura un cierto nivel de representación y de concertación, se fortalece el polo

político partidario y se debilita el polo social quedando dependiente del primero. Ello, a su vez, implica un tipo de organización social débil a nivel de base y fuerte a nivel intermedio o nacional (la fortaleza del movimiento sindical se encontraba en las Federaciones y en la CUT, pese a que legalmente descansaba en el sindicato de base que era débil; el movimiento estudiantil era débil a nivel de Centros de Alumnos y fuerte a nivel de Federación; las federaciones campesinas son fuertes en relación a la debilidad del sindicalismo de fondo o de base; fuertes eran las organizaciones desde la Promoción Popular, débil cada junta de vecino, etc.).

En todo caso, la integración popular que en otros contextos adquirió formas de revuelta, o de manipulación caudillista, aquí fue fundamentalmente político partidaria, institucionalizada y gradual.

Uno de los problemas de este esquema de integración con debilidad de la organización de base y dependencia de lo social respecto de lo político, es que aquel sector social no vinculado directamente a la estructura político partidaria queda marginado. La ventaja, a la inversa, es que aquél sector de cualquier nivel de pobreza que logre organizarse y tener alguna sintonía político partidaria, logra al menos algún grado de satisfacción o respuesta a las reivindicaciones de sus representados, aunque sea en forma

subordinada.

Si el punto crucial del sistema de articulación es la estructura político partidaria, la fuerza o debilidad del sistema radica en la clase política, la que adquiere una relevancia fundamental. Dadas las características de esta clase política, la oferta política que se hace a la base social para presiones al Estado tiende a ser muy ideologizada. Por otro lado, si bien hay una tendencia de la clase política a autonomizarse de la base social, la existencia de un régimen democrático de competencia electoral periódica impide la total independencia de este sector y asegura un cierto nivel de eficacia en la representación. Esta relación entre clase política y base social se caracteriza por una oferta politizada, en que se combinan una alta ideologización con reivindicacionismo muy particular y concreto.

Finalmente, recordemos que hasta avanzada la década del 60 hay dos grandes sectores populares que están excluidos de este sistema de articulación y cuya integración o exclusión de la vida nacional se juega a través de otros mecanismos, como son el campesinado y los sectores de marginalidad urbana. Su integración tardía se haría también a través del sistema político partidario y no, por ejemplo, a partir de revueltas o movimientos sociales independientes.

Pero esta exclusión "estructural" no era la única. Este

esquema de integración favorecía una exclusión sociocultural que puede definirse como la dificultad o incapacidad de procesar grandes manifestaciones y movilizaciones de sensibilidad y cultura populares, nacionales o regionales, que, dado el filtro o canalización político partidario de la demanda social, no lograban constituirse como movimientos o actores con autonomía y presencia nacional o ingerencia estatal, quedando confinadas a la pura sociedad civil. Dicho de otra manera, hay en este esquema de articulación e integración, una carga de elitismo social y reductivismo político estatal de la sociedad.

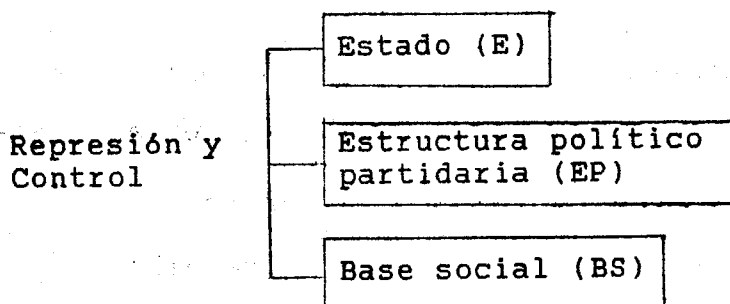
Así, el alto nivel de democracia política no se correspondía con un mismo nivel de democratización de la sociedad. Y todo avance en este último plano no podía sino ser el resultado de conflictos y luchas sociales que se institucionalizaban en alguna forma de integración o incorporación subordinadas al sistema.

EL REGIMEN MILITAR

La instauración de un régimen militar o dictadura ha significado una profunda alteración y desarticulación del esquema presentado. Se modifican no sólo cada uno de sus componentes sino las relaciones entre ellos.

La desaparición del régimen democrático que ligaba los tres componentes (E, EP y BS) cambia el contexto de la relación en términos radicales. Esta vinculación entre los componentes es reemplazada por el sistema de control y coerción. El Estado disminuye su rol redistributivo y receptor de demanda social y aumenta enormemente su capacidad coercitiva. Se corta el vínculo entre E y EP y también, al menos en el inicio, entre EP y BS, debido al fenómeno represivo. Esto deja a EP "colgando" y congelada. Desde muy temprano surge una arena de "reemplazo" donde empieza a reactivarse complicadamente la relación EP-BS, que es la Iglesia, la que a su vez aparece como el único actor social frente al actor estatal militar. Finalmente, tanto los fenómenos represivos, como las transformaciones institucionales y estructurales introducidas por el régimen militar han significado un proceso mayor de marginalización, atomización e inorganicidad, como lo han señalado múltiples estudios.

El esquema básico se modifica así:



Más allá de esta transformación general, y donde hay que introducir el impacto de nuevas intervenciones estatales en la base social como son los programas especiales de empleo y de extrema pobreza, así como las redes oficiales establecidas respecto de las organizaciones de mujeres populares, hay dos dimensiones que nos interesa destacar, una referida a la base social y la otra a la estructura político partidaria que afectan sus relaciones.

En lo que respecta a la base social se da una paradoja y es que, en la medida que se suprime lo político partidista, las energías se refugian en aquel nivel menos visible a la represión. Si, por otro lado, surge un "paraguas" democrático como es el espacio provisto por la Iglesia, el nivel de organización de base empieza a adquirir cierta potencialidad y autonomía, con lo que se invierte la relación anterior donde los niveles intermedio y cupular eran los fuertes y significativos. La paradoja estriba en que, precisamente en las peores condiciones, parecen darse elementos que apuntan a la construcción de actores populares autónomos que si bien inicialmente reproducen en una nueva

arena la vinculación político partidista, poco a poco adquieren dinámicas propias. La proliferación de organizaciones de base de muy diverso tipo (de subsistencia, defensa, sociabilidad, juveniles, culturales, desarrollo, etc.,etc.) es una prueba de ello. Pero ellas se dan paralelamente a un proceso de alta atomización y desencuentro con los niveles más globales de acción, negociación, concertación y presión. Entonces la pregunta básica es ¿se trata de un proceso de organización social transitorio en que predominan los aspectos defensivos de la organización frente a un mundo que se rechaza y la rechaza? ¿están condenadas a morir cuando lo político reaparezca y en un futuro democrático?

En relación a la estructura político partidaria se produce también un fenómeno de interés, cual es una cierta segregación de la base militante (no confundir con base social) respecto de los núcleos dirigentes, que se vincula a una franja más amplia de animadores sociales, militantes de derechos humanos, educadores populares, etc., lo que se denomina el "activo político social". Esta base militante sufre procesos de radicalización contradictoria y busca asumir la reivindicación de un movimiento popular autónomo; pero su proceso de radicalización ideológica no se corresponde con lo que ocurre al nivel de las organizaciones de base, donde coexisten una radicalidad más visceral que

ideológica con la adopción de racionalidades más instrumentales que permitan la sobrevivencia. Es esta base militante o activa la que tiende a impulsar a la politización de las organizaciones de base y a reivindicar opciones maximales en el momento en que se plantea el tema de la transición.

LA TRANSICION

La hipótesis que vale la pena considerar aquí, tratándose de un escenario potencial pero no en desarrollo y donde, por lo tanto, sólo se puede trabajar a nivel de hipótesis, es que hay tensiones insoslayables, sí no contradicciones, entre un proceso de democratización como respuesta a una demanda por creciente igualdad, organización, participación y afirmación de sujetos colectivos y un proceso específico de transición entre dos regímenes que sólo resuelve el problema del gobierno del país y apunta a llegar a las primeras elecciones libres. Entonces, bajo los regímenes militares o dictaduras se dan mezclados muy distintos tipos de lucha, algunos de los cuales apuntan al fenómeno de democratización y transformación global de la sociedad y otros responden a la demanda por democracia política específicamente, teniendo los primeros componentes ideológicos, emocionales, organizativos, simbólicos que no necesariamente se enmarcan en las "rigideces" de una dinámica que sólo atañe al régimen político. En una dictadura todas estas luchas se dan confundidas, aunque todas imaginen la caída de la dictadura y la democracia como las únicas metas perseguidas. Y lo que las transiciones de dictadura a democracia muestran es que ellas sólo se dan si el tema del régimen político asume prioridad en la conciencia y práctica de los actores por encima de todos los otros temas. Y en una sociedad en

crisis, segmentada, fragmentada por enormes injusticias y desigualdades, el problema de la clase política es entender ella esta prioridad "seca" del tema del cambio de régimen, como condición sine qua non de cualquier otra transformación de la sociedad, y movilizar la gente en términos de esa meta.

El drama de esto es que en algunas sociedades esto lleva a marginalizar o excluir de las transiciones a los sectores que representan el eje de democratización, o transformación global, los que, sin embargo, son los que con sus movilizaciones y protestas provocaron la erosión, crisis, o desmembramiento de la dictadura. Estamos frente a una paradoja: no hay transición sin presión y movilización que desafía o genera crisis en el régimen dictatorial. Y a su vez, no hay posibilidad de transición sin subordinar la demanda por transformación que expresa esa movilización a la demanda estrictamente política. Si no se entiende como un problema de demandas contradictorias que deben ser resueltas políticamente y se les identifica con actores, entonces, se tiende a excluir de la transición a los sectores que expresan esa demanda por transformación global.

Y ese ha sido el caso chileno donde se tiende a excluir de la transición gran parte del mundo popular. (Por ejemplo, el Acuerdo Nacional, con todos sus méritos, excluye vastos sectores de izquierda y los aísla; la Asamblea de la

Civilidad, con todo su valor, prioriza el mundo de los organizados e integrados por sobre los marginales y sin organización). Porque en los procesos de transición algunos de los actores políticos principales se han constituido desgajándose del régimen militar y su presencia necesaria se hace muchas veces a costa de la marginalización de los sectores que precisamente más sufrieron la dictadura y contribuyeron a su crisis.

Más allá de las demandas de los sectores populares y pobres por mejores condiciones de vida y por transformación social, hay otro problema en su integración en los procesos de transición que se refiere al fenómeno de la movilización social. En efecto, la heterogeneidad y fragmentación de la sociedad hace que los símbolos y formas de movilización de los diversos sectores sociales sean no sólo distintos sino a veces contradictorios entre sí, y aquello que moviliza a un sector inhibe, atemoriza o desmoviliza a otro. Ello es particularmente claro en el caso chileno cuando se piensa en las movilizaciones de carácter expresivo, "heroico", de los sectores pobladores jóvenes y su contradicción o tensión con las formas de movilización más instrumentales de los sectores populares organizados o de las capas medias.

En síntesis, en un proceso de transición de régimen militar a democracia en que no hay colapso o derrocamiento del régimen ni vacío institucional, el problema de la inte-

gración de los sectores populares reside en convertir una demanda por condiciones de vida y por transformación social en una demanda específica por democracia política. Ello puede hacerse a través del sofocamiento de las luchas sectoriales y sus formas de movilización lo que implica aumentar la dependencia y subordinación de los actores populares, sociales y políticos, o simplemente excluírlos. Pero también puede hacerse a través de la incorporación de la sensibilidad popular y sus formas de expresión a una meta político institucional que permite a la vez negociación con los titulares del poder, concertación con los sectores moderados, pero también movilización popular masiva. El mejor ejemplo de ello es la movilización en torno a la fórmula institucional alternativa "elecciones directas" en Brasil, que logró sumar todas las formas de organización y expresión popular que se habían desarrollado durante el régimen militar. Llama la atención las enormes dificultades de la oposición chilena de plantear consensualmente un diseño parecido de transición, con lo que las dimensiones políticas de ésta aparecen desvinculadas o a espaldas del mundo popular.

LA CONSOLIDACION DEMOCRATICA

La pregunta por la integración del mundo popular o por la constitución de un actor o actores populares autónomos en un futuro régimen democrático, remite al famoso tema de las condiciones que aseguran la consolidación y estabilidad de la democracia política. Como se sabe, no puede afirmarse que ellas dependan regularmente de un solo factor, sino que estas condiciones deben ser indagadas en cada realidad histórica.

Para contestar la pregunta sobre las condiciones de estabilidad de la democracia futura en el caso chileno, puede ser útil recordar cuáles fueron las que posibilitaron el régimen democrático en el pasado. En otras ocasiones hemos indicado que hay al menos tres que nos parecen significativas. La primera es un modelo de desarrollo que en el largo plazo sea compatible con un proceso de democratización fundamental progresivo. La segunda es un sistema político partidario de espectro completo e inclusivo. La tercera es una forma particular de articulación entre Estado, Estructura Político-Partidaria y Base Social, a la que nos referimos en la primera parte de esta exposición. No parece aventurado afirmar que, en condiciones históricas distintas, estos tres factores deberán estar presentes en un futuro democrático en Chile, planteándose por supuesto una interrogante sobre los contenidos del primero y el último. Para los efectos de nuestra interrogante nos referiremos a

este tercer factor, el de la articulación entre Estado y sociedad civil.

Hemos indicado la relevancia en Chile de una clase política amplia y su diversificación en una "franja militante sociopolítica" o "activo político social" bajo el régimen militar. Ello implica, dado el papel de esta clase política en la articulación del actor popular, la presencia insoslayable en el régimen democrático de la demanda por cambio social, la que si es excluida o marginalizada generará nuevamente un alto nivel de polarización política. De nuevo todo el problema radicaré en cómo se combina la dimensión democracia política con la dimensión democratización o cambios sociales.

En términos del tema que nos interesa se plantean aquí dos grandes conclusiones. La primera es que la estabilidad democrática futura está ligada a la posibilidad de una coalición sociopolítica mayoritaria que una la adhesión a la democracia política con una vocación por el cambio social, lo que implica una nueva relación entre capas medias y sectores populares, es decir, quienes hicieron posible la democracia en Chile, y, por lo tanto entre, el centro político y la izquierda.

La segunda tiene que ver, más que con la solución del problema de la pobreza (la historia muestra trágicamente que puede haber democracia política con mantención de altos

niveles de pobreza; otra cosa es cuán indeseable sea esto), con el problema de los pobres como actores sociales. El tema de la representación y participación del mundo popular es insoslayable. Como bien sabemos, ello se resolvió en el pasado a través de la "columna vertebral" mencionada al inicio, a través de la estructura político partidaria. ¿Será igual en el futuro?

No parece posible que pueda pensarse en una total reversión y liquidación del esquema prevaleciente en el período democrático y que hemos descrito al comienzo. Ese fue el sueño del régimen militar en su época triunfalista del boom y el llamado "modelo Chicago": la reducción radical del referente estatal, la irrelevancia de la estructura político partidaria y la articulación de la base social concebida como una suma de individuos ligados por los mecanismos de mercado. El fracaso del modelo económico y la persistencia de la estructura político partidaria, expresada esta última en todas las manifestaciones electorales y de otro tipo de la base social, terminaron con esta utopía.

Tampoco parece posible una simple reedición del esquema E-EP-BS como fue presentado. Ello porque, por un lado, hay nuevos elementos en la clase política que han desarrollado una crítica al pasado y a los defectos señalados para ese esquema de articulación; y por otro lado, porque ya hay una memoria de autonomía y democracia participativa en

organizaciones populares, que las hace reacias a la pura imbricación entre liderazgo político y liderazgo social.

Una tercera posibilidad es la constitución de un movimiento popular absolutamente autónomo, actor que se relaciona directamente con el Estado al margen de los partidos políticos. Tampoco parece que esta hipótesis sea muy probable. Podría decirse que ya no se realizó: la EP está ahí y no hay prácticamente ningún movimiento popular que no haya tenido militantes partidarios en su promoción o desarrollo.

La cuarta posibilidad es la variante contraria de la anterior. Se constituye también un movimiento popular autónomo, pero que es excluido y rechazado del acceso al Estado, transfigurándose en una amenaza permanente al régimen político que lo margina. Es el esquema de democracia restringida y excluyente con fuerte movilización y organización popular en permanente enfrentamiento y sin integración sociopolítica. También parece una hipótesis poco probable.

Lo que parece más probable es una combinación de elementos del esquema de articulación propio del período democrático anterior, con la experiencia organizativa y cultural de estos años; lo que implica pasar de una relación de imbricación entre liderazgo político y liderazgo social a una relación de tensión entre ambos, pugnando cada cual por

su autonomía sin resolución definitiva y variando la situación para los diversos sectores populares. Los partidos siguen siendo canal de integración pero dejan de ser el único.

¿Cómo puede estimularse esta nueva forma de articulación?

En primer lugar, a través de la exacerbación de los niveles descentralizados y locales de participación. Ello permitiría diversos arreglos políticos sociales en cada esfera de la sociedad, no siendo puro reflejo del conflicto ideológico político central que se da a nivel del poder político estatal. La densificación de las relaciones de poder a niveles locales y funcionales descentralizados, favorece la autonomía del actor o los actores populares respecto del sistema político partidario.

En segundo lugar, si es impensable en el caso chileno una total autonomía de B respecto de EP, es decir, si no se trata de una relación entre dos actores independientes entre sí sino de una relación que se da de alguna manera en el seno del actor político, el tema que aparece como crucial es el de la democratización de los partidos, disminuyendo las distancias entre militantes y base social.

